



# Norges offentlige utredninger 2017

Seriens redaksjon:  
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
Informasjonsforvaltning

---

1. Markeder for finansielle instrumenter  
*Finansdepartementet*

2. Integrasjon og tillit  
*Justis- og beredskapsdepartementet*

3. Folketrygdens ytelser til etterlatte  
*Arbeids- og sosialdepartementet*

# Folketrygdens ytelser til etterlatte

Forslag til reform

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 2. oktober 2015.  
Avgitt til Arbeids- og sosialdepartementet 2. februar 2017.

ISSN 0333-2306  
ISBN 978-82-583-1317-2

---

07 Xpress AS

## Til Arbeids- og sosialdepartementet

Ved kongelig resolusjon 2. oktober 2015 ble det oppnevnt et utvalg for å utrede folketrygdens ytelser til etterlatte. Utvalget legger med dette fram sin utredning.

Oslo 2. februar 2017

Ann-Helén Bay  
(leder)

Torberg Falch

Gudrun Holgersen

Ann-Charlotte Ståhlberg

Kjell Vaage

---

Hilde Olsen  
(sekretariatsleder)

Ingrid Andresen

Atle F. Bjørnstad

Kjersti Sørum



# Innhold

<b>1</b>	<b>Sammendrag og konklusjoner</b>	9	4.1.9	Bortfall av overgangsstonad .....	33
1.1	Utvalgets mandat .....	9	4.2	Barnepensjon .....	33
1.2	Kort om dagens etterlatteytelser ..	9	4.2.1	Tilknytning til folketrygden – forutgående og fortsatt	
1.3	Bakgrunn og begrunnelser for dagens etterlatteytelser .....	9		medlemskap .....	33
1.4	Prinsipielle avveininger .....	10	4.2.2	Beregning av barnepensjon .....	33
1.5	Utviklingen innenfor trygde- og velferdspolitikken .....	11	4.2.3	Bortfall av barnepensjon .....	34
1.6	Utvalgets anbefalinger .....	12	4.3	Alderspensjon til gjenlevende ektefelle .....	34
1.6.1	Innledning .....	12	4.3.1	Gammel ordning – folketrygdloven kapittel 19 .....	34
1.6.2	Omlegging av etterlattepensjon til en omstillingsytelse .....	12	4.3.2	Ny ordning – folketrygdloven kapittel 20 .....	35
1.6.3	Mer sjenerøse barnepensjoner ....	14		Uføretrygd til gjenlevende ektefelle .....	35
1.6.4	Gradvis utfasing av særlige regler for alderspensjon og uføretrygd til gjenlevende .....	14	4.4	Ytelser til tidligere familiepleier ...	36
1.7	Utvalgets tilleggsmandat .....	15	4.5	Vilkår .....	36
			4.5.1	Tilknytning til folketrygden .....	36
<b>2</b>	<b>Utvalgets mandat, sammen- setning og arbeidsform</b> .....	16	4.5.2	Beregning av pensjon/ overgangsstonad .....	36
2.1	Utvalgets mandat .....	16	4.5.3	Arbeidsinntekt .....	36
2.2	Utvalgets sammensetning .....	18	4.5.4	Bortfall av pensjon/ overgangsstonad .....	37
2.3	Utvalgets arbeid .....	18	4.5.5	Folketrygdens ytelser under opphold i institusjon .....	37
			4.6	Ytelser etter dødsfall som skyldes yrkesskade .....	37
<b>3</b>	<b>Sentrale hensyn ved utforming av folketrygdens ytelser</b> .....	19	4.7	Særlige rettigheter for flyktninger	38
3.1	Innledning .....	19	4.8		
3.2	Behov for reform .....	19			
3.3	Prinsipper for tildeling av ytelser .....	22	<b>5</b>	<b>Utviklingen i samlivsmønstre, sysselsetting og etterlatte- ytelser</b> .....	39
3.3.1	Innledning .....	22	5.1	Innledning .....	39
3.3.2	Offentlig inntektssikring versus forsørgelse gjennom inntekts- givende arbeid .....	22	5.2	Utviklingen i befolkningsmønstre og samliv .....	39
3.3.3	Avledede eller individuelle rettigheter .....	25	5.2.1	Husholdningsstørrelse og samlivsform .....	39
3.3.4	Stordriftsfordeler i husholdet .....	27	5.2.2	Likestilling .....	44
3.3.5	Andre relevante hensyn .....	28	5.2.3	Levealder .....	46
3.4	Samlet vurdering .....	28	5.3	Sysselsetting .....	47
			5.3.1	Utvikling i sysselsettingsrater for kvinner og menn .....	47
<b>4</b>	<b>Gjeldende rett</b> .....	30	5.3.2	Barn og sysselsetting .....	48
4.1	Ytelser til gjenlevende ektefelle.....	30	5.3.3	Sysselsetting blant innvandrerkvinner .....	49
4.1.1	Tilknytning til folketrygden .....	30	5.3.4	Mange kvinner jobber deltid .....	49
4.1.2	Vilkår for pensjon til gjenlevende ektefelle .....	31	5.4	Inntektsfordeling og etterlatte- ytelser .....	51
4.1.3	Beregning av pensjon .....	31	5.4.1	Gjenlevende ektefelle .....	51
4.1.4	Arbeidsinntekt og pensjon .....	32	5.4.2	Barnepensjon .....	55
4.1.5	Bortfall av pensjon og ny rett til pensjon .....	32	5.4.3	Inntekt og formue for personer i alderen 20 til 66 år .....	55
4.1.6	Vilkår for overgangsstonad .....	32			
4.1.7	Beregning av overgangsstonad ....	33			
4.1.8	Arbeidsinntekt og overgangsstonad	33			

5.4.4	Inntekt og formue for alderspensionister .....	57	6.6.3	Omsorg for barn som grunnlag for rett til ny etterlatteytelse .....	90
5.4.5	Pensjonsopptjening .....	57	6.6.4	Fraskilte .....	91
5.5	Utviklingen i antall etterlatte og utgifter til etterlatteytelser .....	57	6.6.5	Tidligere familiepleiere .....	91
5.5.1	Utvikling i antall etterlatte .....	57	6.6.6	Bortfall av ny etterlatteytelse .....	91
5.5.2	Utvikling i antall etterlatte med ytelser fra folketrygden i aldersgruppen 20–66 år .....	58	6.7	Virkninger på folketrygdens utgifter til etterlatte under 67 år....	91
5.5.3	Utvikling i antall barn med barnepensjon .....	60	6.8	Overgang til en ny ytelse til etterlatte under 67 år .....	93
5.5.4	Utvikling i utgifter og gjennom- snittlig pensjon til personer under 67 år .....	60	6.9	Overgangsløsning for personer med etterlattepensjon under utbetaling .....	94
5.5.5	Etterlatte over 66 år med alderspensjon .....	62	6.10	Utvalgets samlede vurdering .....	95
5.5.6	Utbetalinger til utlandet .....	64	<b>7</b>	<b>Ytelser til etterlatte barn</b> .....	97
5.6	Tjenstepensjonsordninger .....	64	7.1	Innledning .....	97
5.6.1	Etterlattepensjon i privat og offentlig sektor .....	66	7.2	Dagens barnepensjon – ytelser og mottakere .....	98
5.6.2	Aldersfordeling blant dem som mottar etterlattepensjon fra privat og offentlig sektor .....	67	7.2.1	Dagens ytelsesnivå .....	98
5.6.3	Utbetalinger i privat og offentlig sektor .....	67	7.2.2	Dagens mottakere av barnepensjon .....	99
5.6.4	Gruppeliv og andre engangs- utbetalinger ved død .....	71	7.3	Bakgrunn for gjeldende regler og grunnlaget for utforming av en framtidig ytelse til etterlatte barn .....	101
<b>6</b>	<b>Ytelser til etterlatte under 67 år</b> .....	72	7.3.1	Innledning .....	101
6.1	Innledning .....	72	7.3.2	Foreldres forsørgelsesplikt for barn og velferdsordninger som ivaretar barn uten foreldre .....	102
6.2	En inntektsavhengig eller en inn- tektsuavhengig etterlatteytelse .....	73	7.3.3	Elementer i utformingen av en framtidig ytelse til etterlatte barn .....	105
6.2.1	Dagens etterlattepensjon .....	73	7.4	Satser i en framtidig ytelse til etterlatte barn .....	107
6.2.2	En etterlatteytelse som fortsatt avhenger av avdødes inntekt .....	73	7.4.1	Barn som har mistet én av foreldrene .....	107
6.2.3	En inntektsuavhengig etterlatte- ytelse .....	75	7.4.2	Barn som har mistet begge foreldrene .....	108
6.3	En tidsbegrenset eller en varig etterlatteytelse .....	78	7.4.3	Skattemessig behandling av ytelser til etterlatte barn .....	110
6.3.1	Varighet av en framtidig ytelse .....	78	7.5	Virkninger på folketrygdens utgifter til etterlatte barn .....	111
6.3.2	Alder som kriterium for rett til uavkortet etterlatteytelse .....	79	7.6	Eventuell konvertering av løpende barnepensjoner .....	112
6.3.3	Aktivitetskrav .....	81	7.7	Utvalgets samlede vurdering .....	113
6.4	Botid og trygdetid .....	82	<b>8</b>	<b>Ytelser til etterlatte alderspensionister</b> .....	115
6.5	Skatt og avkortning – virkninger på arbeidsinsentiver .....	82	8.1	Innledning .....	115
6.5.1	Dagens system og noen alternativer .....	82	8.2	Fordelingsvirkninger av dagens ordning .....	116
6.5.2	Nærmere om avkortning .....	87	8.3	Utvikling i antall gjenlevende alderspensionister .....	117
6.6	Personkrets .....	90	8.4	Alternative utforminger .....	117
6.6.1	Innledning .....	90			
6.6.2	Varighet på samliv som grunnlag for rett til ny etterlatteytelse .....	90			



8.5	Alderspensionsreglene som rammeverk .....	118	<b>10</b>	<b>Tilleggsmandat – folketrygdlovens bestemmelser om etterlatte med flyktningstatus .</b>	144
8.6	Referansealternativ: videreføring og tilpasning til ny alderspensjon ..	119	10.1	Innledning .....	144
8.6.1	Innledning .....	119	10.2	Definisjoner .....	144
8.6.2	Nærmere om utforming av og egenskaper ved alternativet .....	120	10.3	Bakgrunn .....	144
8.6.3	Virkninger av videreføringsalternativet på folketrygdens utgifter til alderspensjon .....	124	10.4	Om forslagene i departementets høringsnotat .....	145
8.6.4	Utvalgets vurdering av videreføringsalternativet .....	125	10.5	Om tilleggsmandatet .....	146
8.7	Reformalternativ: Avvikling og overgangsordninger .....	126	10.6	Ytelser til etterlatte under 67 år ...	147
8.7.1	Innledning .....	126	10.6.1	Utvalgets foreslåtte modell for en ny ytelse .....	147
8.7.2	Utfasing fra og med 1954-kullet ....	127	10.6.2	Om etterlatte med flyktningebakgrunn .....	147
8.7.3	Utfasing fra og med 1944-kullet ....	130	10.7	Ytelser til etterlatte barn .....	148
8.7.4	En mildere utfasing på tvers av generasjoner .....	132	10.7.1	Utvalgets foreslåtte modell for en ny ytelse .....	148
8.8	Utvikling i gjenlevendes alderspensjoner .....	137	10.7.2	Om etterlatte barn med flyktningebakgrunn .....	148
8.9	Oppsummering av utvalgets anbefalinger .....	139	10.8	Oppsummering .....	149
<b>9</b>	<b>Ytelser til etterlatte uføretrygdede</b> .....	140	<b>11</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	150
9.1	Innledning .....	140	11.1	Innledning .....	150
9.2	Gjenlevenderettigheter etter dagens regler og i framtiden .....	140	11.2	Virkninger på folketrygdens utgifter .....	150
9.2.1	Dagens regler og føringer for vurderingen .....	140	11.3	Behov for utvikling av saksbehandlingsløsninger .....	151
9.2.2	Utvalgets vurdering .....	141	11.4	Administrative konsekvenser .....	151
9.3	Allerede innvilgede gjenlevendetillegg .....	142	11.5	Forholdet til offentlige tjenestepensjoner .....	152
9.3.1	Innledning .....	142		<b>Litteraturliste</b> .....	153
9.3.2	Om gruppen uføretrygdede med gjenlevendetillegg .....	142	<b>Vedlegg</b>		
9.3.3	Utvalgets vurdering .....	142	1	Etterlatteytelser i de nordiske landene .....	155
9.4	Oppsummering .....	143			



## Kapittel 1

# Sammendrag og konklusjoner

### 1.1 Utvalgets mandat

---

Som en del av pensjonsreformen er det fra 2011 innført nye regler for alderspensjon i folketrygden, og fra 2015 for uføretrygd. Viktige siktemål med reformen har vært å sikre folketrygdens økonomiske bærekraft og stimulere til høy yrkesdelaktelse. Etterlatteytelsene har, som det siste hovedområdet innenfor folketrygdens pensjonssystem, vært så å si uendret siden innføringen av folketrygden i 1967.

I Stortingets vedtak av 26. mai 2005 (pensjonsforliket), er det forutsatt at også folketrygdens ytelser til etterlatte skal utredes som en del av pensjonsreformen. Regjeringen oppnevnte 2. oktober 2015 et offentlig utvalg som skal utrede etterlatteytelsene i folketrygden. Utvalget skal vurdere behovet for de ulike etterlatteytelsene, komme med tilrådingen om hvilke etterlatteytelser folketrygden skal ha i framtiden og hvordan ytelsene i så fall skal utformes. Utvalget skal ifølge sitt mandat legge vekt på å utforme ytelsene i tråd med målene i pensjonsreformen, herunder støtte opp under arbeidslinjen. Bærekraften i pensjonssystemet skal vektlegges.

I brev fra Arbeids- og sosialdepartementet av 6. juli 2016 fikk utvalget i tilleggsmandat å foreta en vurdering av om ordningen med særskilte bestemmelser for flyktninger med hensyn til folketrygdens etterlatteytelser bør videreføres.

Utvalgets mandat er i sin helhet gjengitt i kapittel 2.

### 1.2 Kort om dagens etterlatteytelser

---

Etterlatteytelsene i folketrygden består av pensjon eller overgangsstonad til gjenlevende ektefelle og visse samboere, gjenlevenderettigheter i alderspensjon, gjenlevendetillegg til uføretrygd, barnpensjon og ytelser til tidligere familiepleiere.

Det kan gis etterlattepensjon til gjenlevende som har vært gift med avdøde i minst fem år, eller

til gjenlevende som har eller har hatt felles barn med avdøde. Pensjonen kan gis fram til 67 år.

Gjenlevende alderspensjonister kan få beregnet sin alderspensjon etter særskilte regler. Dersom det gir en høyere pensjon enn alderspensjon på grunnlag av egne rettigheter, kan alderspensjon til gjenlevende ektefelle beregnes på grunnlag av en kombinasjon av egen og avdødes opptjening.

Ved innføringen av ny uføretrygd i 2015 ble det bestemt at det ikke skal gis gjenlevenderettigheter som en del av den nye uføretrygden. I påvente av at Stortinget tar stilling til nye regler for folketrygdens ytelser til gjenlevende, er det innført et midlertidig gjenlevendetillegg til ny uføretrygd som kan gis i inntil fem år.

Det utbetales barnpensjon til barn som har mistet én av eller begge foreldrene. Pensjonen gis fram til barnet fyller 18 år. Dersom begge foreldrene er døde og barnet er under utdanning, kan det gis barnpensjon til barnet fyller 20 år.

En tidligere familiepleier som ikke kan forsørge seg selv ved eget arbeid på grunn av det tidligere pleieforholdet, kan få pensjon eller overgangsstonad. Ytelsen kan gis fram til 67 år.

En nærmere beskrivelse av dagens regler er gitt i kapittel 4.

Folketrygdloven benytter i hovedsak begrepet «gjenlevende» i regler om ytelser til voksne etterlatte. I denne utredningen benyttes både «etterlatte» og «gjenlevende».

### 1.3 Bakgrunn og begrunnelser for dagens etterlatteytelser

---

Folketrygdens ytelser har som et formål å sikre inntekt for dem som av ulike årsaker ikke kan forsørge seg ved egen inntekt. Den første offentlige trygdeordningen var ulykkestrygd for industriarbeidere, som ble vedtatt i 1894. Etter hvert ble flere risikoer for tap av arbeidsinntekt innbakt i trygdesystemet; forårsaket av sykdom, arbeidsledighet eller høy alder. En behovsprøvd alderspensjon ble innført i 1936.

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

Dagens etterlatteytelser til voksne sprang ut av et samfunn preget av tradisjonelle kjønnsroller og av datidens arbeidsdeling mellom ektefeller. Kvinner tok seg i det vesentlige av det ubetalte omsorgsarbeidet og menn fungerte som familiens hovedforsørger, ofte også eneste forsørger. Tap av ektefelle betydde for mange kvinner følgelig også tap av forsørgelse. Så sent som i 1970 var sysselsettingsandelen for kvinner i underkant av 44 prosent, mens den i 2015 hadde økt til rundt 66 prosent. 60 prosent av de som tar høyere utdanning, er i dag kvinner. Denne andelen er omtrent fordoblet siden 1970.

Samlivs- og familiemønsteret har også endret seg betydelig siden innføringen av folketrygden. Lavere fruktbarhet i befolkningen bidrar til mindre husholdninger. Mens kvinner i gjennomsnitt hadde 2,5 barn hver i 1970, var gjennomsnittlig antall barn per kvinne 1,73 i 2015. Andelen énpersonhusholdninger har økt, og var i januar 2016 kommet opp i 38 prosent av Norges om lag 2,4 millioner privathusholdninger. Veksten i antall énpersonhusholdninger kan forklares ved økt alder ved inngåelse av første ekteskap, at skilsmisse har blitt mer vanlig og at flere forblir enslige. Sterkere vekst i levealderen for menn enn for kvinner har bidratt til å dempe denne effekten. På begynnelsen av 1970-tallet var forventet levetid ved fødsel for menn 71,5 år og for kvinner 77,7 år. I 2015 hadde forventet levetid økt til 80,4 år for menn og 84,2 år for kvinner.

Det store flertallet av etterlatte er eldre enn 66 år, mens det er få i de yngre aldersgruppene. Antall etterlatte under 67 år med ytelse er om lag halvert siden 1968. Spesielt skyldes dette at antallet etterlatte kvinner i befolkningen er redusert. Lavere dødelighet blant menn i relevante aldersgrupper har betydd mye for denne utviklingen. Økt yrkesdeltakelse blant kvinner bidrar videre til at en mindre andel av de etterlatte mottar stønad. I tillegg vil et generelt høyere lønnsnivå påvirke

nivået på ytelsene. Antall tidligere familiepleiere med ytelse er over tid kraftig redusert fra over tre tusen personer tidlig på 1970-tallet til under 50 personer i 2015.

Også antall mottakere av barnepensjon har falt over tid. I befolkningen var det en nedgang i antall barn (0–18 år) fra tidlig 1970-tall til begynnelsen av 1990-tallet, noe som bidrar til å forklare denne nedgangen. Lavere dødelighet, spesielt i alderen 25–54 år bidrar også betydelig.

Antallet alderspensjonister som mottar høyere pensjon som følge av særlige beregningsregler for gjenlevende, har derimot økt betydelig. I tillegg har den gjennomsnittlige verdien av gjenlevenderettighetene økt. Dette skyldes delvis modningen av pensjonssystemet, som har ført til at mange pensjonister, særlig menn, har fått vesentlig høyere tilleggspensjon i takt med at de har hatt stadig flere opptjeningsår etter at folketrygden ble innført i 1967. Som følge av dette, har utgiftene til gjenlevenderettigheter i alderspensjonen blitt mer enn fordoblet målt i faste kroner fra 1992 til 2014.

Over tid har det altså skjedd en vridning i gruppen som mottar etterlatteytelser, fra sikring av inntekt for barn og voksne i yrkesaktiv alder til fordeler i alderspensjonen for gjenlevende alderspensjonister. Sentrale trekk i samfunnsutviklingen som har betydning for vurdering av etterlatteytelsene, er nærmere omtalt i kapittel 5.

## 1.4 Prinsipielle avveininger

Avveining mellom hensynet til effektivitet og fordeling er et grunnleggende dilemma i utformingen av et offentlig inntektssikringssystem. Folketrygdens stønadsordninger har som formål å gi økonomisk og sosial trygghet, og skal bidra til utjevning av inntekt og levekår. Samtidig tilsier hensynet til økonomisk effektivitet at trygdene i minst mulig grad skal stimulere til å velge bort inntektsgivende arbeid til fordel for trygd.

Tildelingsprinsippene som ligger til grunn for utformingen av dagens etterlatteytelser, avspeiler fortsatt samfunnsforhold og samlivsmodeller fra den tiden da disse ytelsene ble innført:

- De tar sikte på å sikre inntekt ved tap av forsørger.
- De belønner ubetalt omsorg for barn og pleietrengende og arbeid i hjemmet gjennom rettigheter som er avledet av husholdnings- eller forsørgerstatus.

Ytelsenes nåværende innretning er bygd på husholdningen som enhet. Utgiftene per person

innenfor en husholdning øker når samlivspartneren faller fra, og det blir færre som deler på utgiftene. Ved at den etterlatte mottar overføringer fra det offentlige, blir noe av denne utgiftsøkningen kompensert. Regelverket likebehandler etterlatte menn og kvinner, men det store flertallet av mottakerne av etterlatteytelser er kvinner.

Selv om samlivsmønster, kjønnsrollemønster og generell levestandard har endret seg betydelig siden folketrygden ble etablert, skjer disse endringene gradvis, og det er ikke lett å sette et skarpt skille mellom «før» og «nå». Yngre årskull vil ofte lettere tilpasse seg endringer i samfunnet enn det eldre årskull gjør. Selv om normdannende prinsipper har endret seg mye fra 1967, og vaner og holdninger har tilpasset seg dette, er det også likhetstrekk mellom dagens og den tidens samfunn. Kvinner og menn er fortsatt ikke fullt ut økonomisk likestilt. Det henger dels sammen med lønnsnivået i de yrkene de går inn i, samt at kvinner fortsatt i stor utstrekning arbeider deltid. Selv om vi har fått et større mangfold av samlivsformer og en vekst i antallet énpersonhusholdninger, står den tradisjonelle familien som institusjon sterkt i det norske samfunnet. Ikke bare samlivs- og kjønnsrollemønster påvirkes av samfunnsutviklingen, men også betydningen av stordriftsfordeler. I hvilken grad stordriftsfordeler gjør seg gjeldende, påvirkes til en viss grad av forhold som husholdningsstørrelse og nivået på levestandarden.

Kombinasjonen av kontinuitet i og endring av sentrale samfunnsstrukturer er et viktig bakteppe for vurderingen av behovet for og utformingen av framtidige etterlatteytelser i folketrygden. Et offentlig inntektssikringssystem må utformes i et langsiktig perspektiv og må gi forutsigbarhet for innbyggerne. Samtidig må en foreta de omleggingene av systemet som er nødvendig for å tilpasse det til samfunnsutviklingen og for å stimulere til ønsket endring i samfunnet.

Det er ikke unaturlig at gode stønadsordninger for fremtiden vektlegger litt andre hensyn enn det som var tilfellet i 1967. Den norske minstesikringen innenfor pensjonssystemet er høy i internasjonal målestokk. Nivået på minstesikringen har betydning både for omfordelingen i systemet og for insentivene til arbeid, særlig blant grupper med lave inntekter. Det å forbedre insentivene til arbeid har vært sentralt i trygde- og pensjonsreformer de senere årene.

Over tid har det derfor skjedd en forskyvning i vektleggingen fra offentlig inntektssikring i retning av insentiver til arbeid og egen forsørgelse. Dette har bidratt til at det legges mer vekt på individuelle rettigheter og opptjening, mens avledete

rettigheter blir mer å betrakte som unntak. Denne utviklingen har hatt stor betydning for utvalgets vurdering av hvordan de tildelingsprinsippene som ligger til grunn for dagens ytelser skal vektlegges i et framtidig system. Prinsippet om inntektssikring ved tap av forsørger er vurdert opp mot prinsippet om å stimulere til egen opptjening gjennom inntektsgivende arbeid. Prinsippet om avledete rettigheter er vurdert opp mot prinsippet om individuelle rettigheter. Hensynet til bortfall av stordriftsfordeler er vurdert opp mot et inntektssikringssystem som er nøytralt med hensyn til husholdningens størrelse.

Prinsipielle avveininger av betydning for utredningen er nærmere omtalt i kapittel 3.

## 1.5 Utviklingen innenfor trygde- og velferdspolitikken

Ytelser som er avledet av husholdnings- eller forsørgerstatus ble innført for å forhindre fattigdom blant personer som hadde problemer med å forsørge seg ved egen inntekt eller egen pensjon. Høyere sysselsetting blant kvinner har ført til at kvinner i dag i stor grad er selvforsørget. Videre er minsteytelsene i folketrygden økt vesentlig siden 1967, både for enslige og ektepar. Denne økningen har vært betydelig sterkere enn real-lønnsveksten og veksten i pensjoner utover minstenivået. Økningen i minstepensjonen har i stor grad skjedd ved at særtillegget har vært hevet ved flere anledninger siden 1967. Høyere særtillegg medfører at reglene for beregning av alderspensjon til gjenlevende gir liten eller ingen økning i pensjonen til gjenlevende med relativt lav tilleggs-pensjon.

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

Flere reformer innenfor trygdepolitikken i de senere årene bygger på en forutsetning om at tilbakeføring eller omstilling til arbeid er målet for alle som har forutsetninger for å komme i arbeid.

For personer med begrenset arbeidsevne legges det stor vekt på å kunne utnytte restarbeidsevne. Den nye uføretrygden fra 2015 gjør det mulig å utnytte restarbeidsevne gjennom å kombinere inntekt og uføretrygd. For å motta arbeidsavklaringspenger er det et krav at mottakeren bidrar aktivt i en prosess for å komme i arbeid. Mottakere av overgangsstønad til enslige forsørgere må være i aktivitet fra barnet er ett år, i form av arbeid, utdanning eller å være registrert som arbeidssøker.

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

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

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

Stordriftsfordeler ligger til grunn for at sivilstand har betydning ved beregning av alderspensjoner. Minste pensjonsnivå er høyere for enslige pensjonister enn for dem som er gifte eller samboende. Fra 1967 var full grunnpensjon for enslige lik grunnbeløpet, mens full grunnpensjon for ektefeller var 75 prosent av grunnbeløpet for hver.

Fra 1998 beregnes grunnpensjon for alle samboere, også de uten felles barn, på samme måte som for ektepar. Satsene for grunnpensjon har økt over tid. Med virkning fra 1. september 2016 ble grunnpensjonen for gifte og samboende pensjonister økt fra 85 til 90 prosent av fullt grunnbeløp. Dette er et signal om at stordriftsfordeler i husholdningen tillegges mindre vekt i pensjonssystemet enn tidligere. Dette sammenfaller på mange måter med den utviklingen som har skjedd fra husholdningsbaserte ytelser i retning av mer individbaserte ytelser. Mindre vekt på stordriftsfordeler når begge lever, kan være et argument for å legge mindre vekt på tap av stordriftsfordeler når den ene faller fra.

## 1.6 Utvalgets anbefalinger

---

### 1.6.1 Innledning

Selv om det fortsatt er forskjeller i arbeidsdelingen mellom kvinner og menn, både i og utenfor hjemmet, er Norge i dag et vesentlig mer likestilt samfunn enn i 1967. Velferdsordningene er også betydelig forbedret. Etter utvalgets oppfatning er det derfor i dagens samfunn ikke noen grunn til at samlivsform i seg selv skal gi rett til folketrygd-ytelser. En reform av etterlatteytelsene må derfor bygge på prinsippene i reformer av andre folketrygdytelser de siste årene. Dette innebærer at arbeid, egen inntekt og opptjening av egne pensjonsrettigheter skal være førstevalget for så mange som mulig i yrkesaktiv alder. For de som trenger det, skal det legges vekt på bistand til å komme i arbeid framfor langvarig, passivt mottak av ytelser. Arbeidsinntekt bidrar til egen pensjonsopptjening og til å styrke det finansielle grunnlaget for de kollektive velferdsordningene.

For etterlatte barn er situasjonen en annen. De er avhengige av å bli forsørget til de når en alder hvor de kan forsørge seg selv. Barn som mister én av eller begge foreldrene er derfor sårbare. Både i Norge og en rekke andre europeiske land har investering i barn og i gode oppvekstvilkår for barn fått økt prioritet. Utvalget mener derfor at det å hindre barnefattigdom ved bortfall av foreldre bør være det sentrale elementet i de framtidige etterlatteytelsene.

### 1.6.2 Omlegging av etterlattepensjon til en omstillingsytelse

De fleste etterlatte under 67 år er arbeidsføre personer som i det alt vesentlige må kunne forutsettes å forsørge seg selv ved egen inntekt. Per-

soner som har vesentlig redusert arbeidsevne, vil som regel være omfattet av andre folketrygd-  
ytelser. Dagens etterlattepensjon avkortes mot  
den etterlattes egen inntekt, og for mange inne-  
bærer dette at ytelsen bortfaller eller blir sterkt  
avkortet.

Nyere reformer av pensjons- og trygdeytelser  
har lagt stor vekt på insentiver til arbeid og  
sterkere grad av individretting av ytelser. Generelt  
sett har også eldre etterlatte kvinner i dag høy  
yrkesdeltakelse. Dette kunne tilsi at etterlatte-  
ytelser til personer under 67 år avvikles. Sys-  
selsettingen blant kvinner er imidlertid fort-  
satt lavere enn blant menn, mange jobber deltid  
og det er fortsatt ikke full likestilling mellom  
menn og kvinner. En del er ute av jobb eller  
jobber deltid på grunn av omsorg for barn. Også  
framover vil derfor en del etterlatte trenge bistand  
i en omstillingsperiode for å øke sin arbeids-  
innsats. Utvalget legger hovedvekt på omstilling  
til selvforsørgelse.

Utvalget mener videre at det vil bidra til foren-  
kling dersom en framtidig ytelse utformes uav-  
hengig av avdødes tidligere inntekt. Utvalget leg-  
ger vekt på at dagens etterlattepensjon i begrenset  
grad bidrar til opprettholdelse av tilvakt levestan-  
dard for middels og høyere nivåer på avdødes inn-  
tekt. Ved fastsettelse av nivået på en framtidig  
ytelse har utvalget lagt vekt på en best mulig  
balanse mellom behovet for inntektssikring og  
insentiver til arbeid. Utvalget mener at et nivå på  
en framtidig ytelse bør være 2,25 ganger grunnbe-  
løpet, tilsvarende nivået på overgangsstønadene for  
enslige forsørgere, når en tar hensyn til at skatte-  
reglene skal legges om slik at ytelsen til etterlatte  
i framtiden beskattes på samme måte som  
lønnsinntekt. Det foreslås videre at ytelsen avkor-  
tes med 45 prosent av arbeidsinntekt over 50 pro-  
sent av grunnbeløpet.

Utvalget har lagt vekt på at behovet for tid til  
omstilling etter ektefelles eller samboers døds-  
fall vil variere. Det er viktig å unngå langvarig  
passivitet, samtidig som det må gis tilstrekkelig  
tid til at omstilling faktisk kan finne sted. En del  
etterlatte har vært ute av arbeid eller i deltids-  
arbeid over lang tid. Noen mangler eller har  
utdaterte kvalifikasjoner for å få innpass i  
arbeidslivet. Slike forhold innebærer at noen  
trenger tid for å kunne trappe opp sin arbeidsinn-  
sats. Utvalget foreslår derfor en tidsbegrenset  
etterlatteytelse med en varighet på inntil tre år,  
men med mulighet for forlengelse i to år dersom  
man har behov for utdanning eller tiltak for å  
komme i jobb. For å oppnå målet om selvforsør-  
gelse foreslår utvalget å stille krav om aktivitet i

form av arbeidssøking eller nødvendig utdanning  
med sikte på å komme i arbeid.

Utvalget har vurdert om det er formålstjenlig å  
oppretholde et skille mellom yngre og eldre etter-  
latte med hensyn til inntektsprøvingen i regel-  
verket. I dag legges det som hovedregel til grunn  
at etterlatte som ikke har fylt 55 år, har en inntekt  
på minst to ganger grunnbeløpet. Sysselsettingen  
er i dag høy også i eldre aldersgrupper. Det er  
derfor vanskelig å finne gode kriterier for å skille  
mellom yngre og eldre etterlatte i et framtidig  
regelverk for etterlatteytelser til personer under  
67 år.

Selv om mange har mulighet til å ta ut alders-  
pensjon ved fylte 62 år, trer den ubetingete retten  
til alderspensjon inn ved 67 år. Utvalget legger  
derfor til grunn at en framtidig ytelse fortsatt skal  
kunne løpe fram til 67 år, forutsatt at dette ikke  
går ut over det maksimale tidsrommet det kan gis  
en ytelse. Enkelte personer, særlig kvinner som  
på tidspunktet for ikrafttredelse av nytt regelverk  
allerede har nådd en relativt høy alder, kan imid-  
lertid ha problemer med å skaffe seg egen  
arbeidsinntekt. Det foreslås derfor en overgangs-  
løsning som i noen grad skjermer denne gruppen  
mot tidsbegrensningen i ytelsen. Det er lagt til  
grunn at personer som er 60 år og eldre ved ikraft-  
tredelsen av nytt regelverk og som ikke har hatt  
inntektsgivende arbeid med årlig inntekt på to  
ganger grunnbeløpet eller mer i løpet av de fem  
siste årene før nytt regelverk trer i kraft, bør  
kunne motta ytelsen fram til de fyller 67 år.

Utvalget mener det vil være uheldig dersom  
det tar lang tid før en ser effektene av en refor-  
mert ytelse til etterlatte under 67 år. Utvalget  
antar derfor at det ikke vil være aktuelt å videre-  
føre løpende etterlattepensjoner uendret for alle  
som i dag er mottakere. En aktuell løsning vil  
være å konvertere den allerede løpende ytelsen til  
et nytt system. Utvalget legger til grunn at også en  
konvertert ytelse kan gjøres tidsbegrenset. Det  
kan imidlertid være grunn til å vurdere noe lem-  
peligere overgangsregler for de som allerede mot-  
tok en ytelse på tidspunktet for ikrafttreden av nye  
regler, enn for de som blir etterlatte etter dette  
tidspunktet.

I dag er ikke etterlatteytelser regnet som pen-  
sjongivende inntekt. De fleste andre folketrygd-  
ytelser for personer i yrkesaktiv alder regnes i dag  
som pensjongivende inntekt. Dette har fått økt  
betydning i det nye pensjonssystemet, hvor alle år  
med opptjening bidrar til høyere alderspensjon.  
Pensjonsopptjening ved avtjening av verneplikt,  
ved mottak av ytelser fra folketrygden og ved  
omsorg av små barn og pleietrengende reduserer

effekten på alderspensjonen av perioder uten eller med lav arbeidsinntekt. Utvalget foreslår derfor at en framtidig ytelse til etterlatte under 67 år bør være pensjonsgivende.

Utvalgets forslag og vurderinger er i sin helhet omtalt i kapittel 6.

### 1.6.3 Mer sjenerøse barnepensjoner

Utvalget har vurdert ytelse til etterlatte barn som har mistet én forelder i sammenheng med forslaget til en framtidig ytelse til etterlatte voksne, og mener at en ytelse til etterlatte under 67 år som utmåles etter en fast sats og er tidsbegrenset, er et argument for å øke ytelsene til etterlatte barn som har mistet én av foreldrene.

Utbygging av velferdssystemet har bidratt til at foreldreløse barn i dag på sentrale områder er i en annen situasjon enn foreldreløse barn var da folketrygden ble innført for femti år siden. Det er i dag rimelig å legge til grunn at foreldreløse mindreårige barn ikke forsørger seg selv. På denne bakgrunn mener utvalget at det bør skje en tilnærming av nivået på ytelsene til etterlatte barn som har mistet begge foreldrene til nivået på ytelsene til etterlatte barn som har mistet én forelder.

Utvalget foreslår enhetlige satser, uavhengige av avdødes inntekt og av antall barn i familien. Utvalget har i begrunnelsen for å gå bort fra dagens system med avtrappende satser ved flere søsken, lagt vekt på at det ikke er sterke holdepunkter for å anta at en husholdning med flere barn gir mer omfattende stordriftsfordeler enn en husholdning med ett barn. Satsen vil være høyere hvis begge foreldrene er døde enn hvis barnet har mistet én av foreldrene. Utvalget foreslår at ytelsen settes til 50 prosent av grunnbeløpet for barn som har mistet én forelder, og til 120 prosent av grunnbeløpet for barn som har mistet begge foreldrene. Dette vil også bidra til å forenkle regelverket.

Forslaget innebærer en forbedret ytelse til alle barn som har mistet én forelder og en minst like god ytelse som i dag til barn som har mistet begge foreldrene og ikke mottar ytelsen som det eneste barnet, når en legger minsteytelsen til grunn for det første barnet. Barn som har mistet begge foreldrene og mottar ytelsen som det eneste etterlatte barnet vil få en lavere ytelse i utvalgets forslag til et framtidig regelverk.

Mens det etter gjeldende regler kan gis barnepensjon til 20 år til barn som har mistet begge foreldrene og fortsatt er under utdanning, stopper barnepensjon til barn som har mistet én forelder i dag når barnet fyller 18 år. I dag er barn under

foreldrenes omsorg lenger enn tidligere. Etter utvalgets oppfatning bør ytelsene til etterlatte barn løpe til 20 år for alle barn som er under fortsatt utdanning etter fylte 18 år, uavhengig av om barnet har mistet én av eller begge foreldre.

Utvalget foreslår at mottakere av barnepensjon som vil få bedre ytelse med nytt regelverk, bør få den nye ytelsen, selv om de har fått innvilget barnepensjon etter dagens regelverk. I tilfeller hvor det nye regelverket vil gi en lavere ytelse, foreslås det at de barna som har en løpende ytelse når nytt regelverk trer i kraft, får beholde ytelsen etter det gamle regelverket. Utvalgets forslag vil innebære en økning i folketrygdens utbetalinger til ytelse til etterlatte barn. Utvalgets forslag og vurderinger er gjengitt i sin helhet i kapittel 7.

### 1.6.4 Gradvis utfasing av særlige regler for alderspensjon og uføretrygd til gjenlevende

Sentrale mål i pensjonsreformen er å bidra til høy yrkesdeltaking, og dermed gjøre pensjonssystemet mer robust for å møte demografiske endringer og endringer i den generelle økonomiske utviklingen. I det nye regelverket for alderspensjon er det derfor lagt vekt på å stimulere til arbeid, samt å etablere en klar sammenheng mellom arbeidsinntekt og pensjon.

En videreføring av dagens særregler for beregning av alderspensjon til gjenlevende vil bryte med sentrale mål i pensjonsreformen. En slik videreføring vil være kostbar, og det er vanskelig å finne fram til løsninger som har gode fordelings effekter. Ordninger som er avledet av ektefellens inntekt og pensjonsopptjening kan også redusere insentivene til egen yrkesdeltaking, og er et brudd i en utvikling i retning av mer individuelle pensjonsrettigheter. Utvalget vil derfor ikke foreslå et slikt alternativ. Utvalget har også vurdert om dagens ordning bør erstattes av en tidsbegrenset ytelse, for eksempel av noen måneders varighet, for å gi den etterlatte tid til å omstille seg. Minste pensjonsnivå i Norge er imidlertid relativt høyt. Og det er vanlig at den ene i et parforhold faller fra før den andre. Utvalget mener derfor at de fleste i denne aldersgruppen har mulighet til å planlegge for at den ene på et tidspunkt vil bli enslig. Andre løsninger som har vært nevnt i den offentlige debatten, som for eksempel deling av pensjonsrettigheter, ville gripe dypt inn i alderspensjonssystemet, og utvalget vurderer at dette ligger utenfor dets mandat.

Utvalget foreslår en gradvis utfasing av de særlige reglene for beregning av gjenlevendes alders-



pensjon. En slik gradvis avvikling vil på sikt bidra til et enklere regelverk, selv om det tar lang tid før ordningen er utfaset. Dette forslaget vil over tid gi betydelige innsparinger i folketrygdens utgifter sammenlignet med en videreføring av dagens system, og vil dermed bidra til å gjøre pensjonssystemet bedre rustet til å møte aldringen i befolkningen.

Utvalget har vurdert ulike alternativer for utfasing. Det legges opp til at avviklingen følger utfasingen av de gamle opptjeningsreglene for alderspensjon i folketrygdlovens kapittel 19. Det vil si at gjenlevende i årskullene fra 1954 til 1962 får beregnet eventuelle gjenlevenderettigheter knyttet til den andelen av alderspensjonen som er beregnet etter de gamle opptjeningsreglene. Reglene vil da være fullt ut avviklet fra og med 1963-kullet. 1962-kullet, med 1/10 av alderspensjonen beregnet etter de gamle reglene, vil være det siste årskullet som vil kunne få gjenlevenderettigheter i alderspensjonen.

I pensjonsreformatarbeidet har det vært lagt vekt på å unngå å skyve for store økonomiske byrder over på framtidige generasjoner. Nøytralt uttak av alderspensjon og tiltak for å stimulere flere til å fortsette lenger i arbeid er sentrale. Gjennom ny regulering av alderspensjonene bidrar også de som er alderspensjonister til at forsørgelsesbyrden for framtidige generasjoner dempes. På tilsvarende måte er utvalget opptatt av en rimelig fordeling av effekten av reformen av etterlatteytelsene på tvers av generasjoner. Det foreslås derfor at verdien av eventuelle gjenlevenderettigheter for alle de som er født i 1944 og senere, unntas fra den årlige verdireguleringen, og holdes nominelt uendret fra det tidspunktet nytt regelverk trer i kraft. Den egenopptjente pensjonen vil reguleres på ordinær måte. Det vil innvilges gjenlevenderettigheter i alderspensjon også etter nytt regelverks ikrafttredelse for personer som er født før 1963. Verdien av disse gjenlevenderettighetene foreslås også videreført nominelt.

Tilsvarende foreslås det en gradvis avvikling av gjenlevendetillegg i uføretrygden ved at alle tillegg som er innvilget før nytt regelverk trer i kraft, videreføres med den nominelle verdien. Med en slik løsning vil man få like utfasingsregler for uføre som har fått sin ytelse konvertert fra det gamle regelverket og de som har fått ytelse etter det nye regelverket fra 2015. Unntaket for regulering av gjenlevendetillegg til uføretrygd vil tilsvare unntaket for regulering av gjenlevenderettighetene i alderspensjonen. I det nye regelver-

ket foreslås det at etterlatteytelser fra folketrygden skal falle bort i den utstrekning den etterlatte mottar andre folketrygdtytelser, herunder uføretrygd. Det vises til at også overgangsstøtaden til enslige forsørgere faller bort dersom den enslige forsørgeren mottar uføretrygd. Utvalget vil samtidig presisere at personer med gradert uføretrygd forutsettes å ha en restarbeidsevne som kan utnyttes i inntektsgivende arbeid. Vedkommende vil da kunne oppfylle de alminnelige vilkårene for ny etterlatteytelse, inkludert aktivitetskravene. Det må da være mulig å få en ordinær etterlatteytelse, men denne må samordnes med uføretrygden og vil altså ikke kunne utbetales med full sats. Utvalgets forslag og vurderinger er omtalt i sin helhet i kapittel 8 og 9.

## 1.7 Utvalgets tilleggsmandat

Utvalget er bedt om å utrede særreglene for rett til etterlatteytelser til flyktninger. Dette omfatter både unntaket fra forutgående botid, enten kravet forblir tre år eller økes til fem, og de særlige reglene for beregning av ytelsen. Utvalgets mandat er å vurdere behov for endringer i etterlatteytelsene innenfor lov om folketrygd. Tilleggsmandatet er løst innenfor rammen av utvalgets opprinnelige mandat. Dette betyr at utvalget ikke har sett det som sitt mandat å gå inn på en diskusjon av alternative inntektssikringsordninger for denne gruppen.

Det er vanskelig å se klare argumenter for at ytelser til etterlatte flyktninger skal bygge på andre prinsipper om botid i Norge enn det som gjelder for flyktnings rett til andre ytelser. Dersom forslagene i høringsnotatet blir fulgt opp og fører til at det blir innført samme krav til botid for flyktninger som for andre i relasjon til alle øvrige ytelser, mener utvalget at det er vanskelig å holde fast ved unntaksregler utelukkende for etterlatte flyktninger.

Kommunene har omfattende oppgaver når det gjelder bosetting og integrering av flyktninger. Det er derfor viktig å unngå at eventuelt bortfall av særlige rettigheter for etterlatte flyktninger, fører til at det blir vanskeligere å få dem bosatt i kommunene. Det må også sikres at de som trenger det, får tilgang til arbeidsinkluderende tiltak, og at den støtaden de mottar i denne perioden er tilstrekkelig til å forhindre fattigdom. Utvalgets vurderinger av tilleggsmandatet er nærmere omtalt i kapittel 10.

## Kapittel 2

# Utvalgets mandat, sammensetning og arbeidsform

### 2.1 Utvalgets mandat

Utvalget for utredning av etterlatteytelsene i folketrygden ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 2. oktober 2015. Utredningen er en del av pensjonsreformen. Utvalget ble gitt følgende mandat:

#### «1. Bakgrunn

Som en del av pensjonsreformen er det innført nye regler for alderspensjon i folketrygden fra 2011 og ny uføretrygd fra 2015. I ny alderspensjon er det innført alleårsopptjening og levealdersjustering, og pensjonen kan tas ut fleksibelt fra 62 år. Alderspensjonen kan fritt kombineres med arbeidsinntekt uten avkortning i pensjonen. Ny uføretrygd erstatter i større grad enn tidligere den inntekten som faller bort som følge av uførheten. Det er innført regler som legger bedre til rette for at uføre kan ha arbeidsinntekt uten å miste uføretrygden. Overordnede mål i reformen er å gjøre pensjonssystemet mer økonomisk bærekraftig og stimulere til høy yrkesdeltakelse.

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

Siden folketrygden ble innført har samfunnsforholdene endret seg vesentlig. Tidligere hadde den typiske familien en hovedforsørger (mannen), mens ektefellen (kvinnen) ble for-

sørget. Utviklingen har gått i retning av at både menn og kvinner har arbeidsinntekt. Det har vært en tredobling i antallet skilsmisser siden folketrygdens innføring, samtidig som antallet samboerskap har økt. Antall mottakere av etterlattepensjon er mer enn halvert i løpet av de siste 30 årene og det er forventet at antallet vil reduseres ytterligere. Generelt sett har også eldre etterlatte kvinner i dag høy yrkesdeltakelse. Utgiftene til denne ytelsen er redusert fra om lag 5,5 milliarder kroner i 1983 til om lag 1,9 milliarder kroner i 2014, og forventes å reduseres ytterligere framover.

Økt yrkesdeltakelse blant kvinner innebærer også at flere tjener opp egne rettigheter til pensjon. Ordningen med omsorgsopptjening er forbedret gjennom pensjonsreformen og kompenserer for manglende pensjonsopptjening i perioder utenfor arbeidslivet. Fordeler i alderspensjonen basert på avdød ektefelles opptjening gis i dag også til personer som har høy egenopptjent pensjon. Utgiftene til etterlattefordeler i alderspensjon utgjorde 0,3 milliarder kroner i 1992 og 4,1 milliarder kroner i 2013. Med videreføring av dagens nivå på etterlattefordelene i alderspensjonen vil utgiftene fortsette å øke og nær dobles i løpet av de neste 25 årene.

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

#### 2. Beskrivelse og kartlegging

Utvalget skal beskrive gjeldende ordninger for etterlatteytelser i folketrygden. Vilkårene for rett til de ulike ytelsene skal gjennomgås, herunder regelverket for å motta ytelser utenfor Norge. Beskrivelsen skal også omfatte ordninger for etterlatte knyttet til arbeidsforhold i

offentlig og privat sektor som utfyller folketrygdens ordninger. Allmenne etterlatteordninger i andre nordiske land skal være en del av beskrivelsen.

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

### 3. Vurderinger og tilrådninger

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

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

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

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

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

Utvalget bes komme med forslag til overgangsordninger.

Utvalget skal utrede økonomiske og administrative konsekvenser.

### 4. Frist

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

I brev fra Arbeids- og sosialdepartementet av 6. juli 2016 fikk utvalget følgende tilleggsmandat:

«Tilleggsmandat for utvalg som skal utrede etterlatteordningene i folketrygden

Vi viser til utvalgets mandat av 2. oktober 2015. Utvalget gis med dette et tilleggsmandat.

Regjeringen sendte 4. juli 2016 på høring forslag til en del endringer i trygdelovgivningen. Det vises til høringsnotatet, som kan finnes på Arbeids- og sosialdepartementets sider på Internett:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-forslag-til-endringer-i-trygderegelverket-i-lys-av-asylosokersituasjonen/id2506964/>

Forslagene er en oppfølging av Prop. 1 S Tillegg 1 (2015–2016), hvor regjeringen varslet en gjennomgang av folketrygdens særskilte bestemmelser for personer med flyktningstatus.

Selv om det har kommet få asylsøkere til Norge så langt i 2016, er det nødvendig å ha en trygdelovgivning som er rustet til en forsvarlig håndtering av eventuelle fremtidige situasjoner med ekstraordinær stor tilstrømming av asylsøkere.

Det foreslås i høringsnotatet at særreglene for alderspensjon og uføretrygd erstattes av ordningen med supplerende stønad. Videre foreslås det at særreglene oppheves for arbeidsavklaringspenger, overgangsstønad, hjelpemidler og grunn- og hjelpestønad.

For ytelser til gjenlevende ektefelle og barnepensjon foreslås det i høringsnotatet at særordningene foreløpig videreføres, blant annet for å kunne få utvalgets råd før det tas endelig stilling til hvorvidt særfordelene for etterlatte flyktninger skal videreføres.

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

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

Utvalget skal utrede økonomiske og administrative konsekvenser.

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

## 2.2 Utvalgets sammensetning

---

Utvalget har hatt følgende medlemmer:

- Ann-Helén Bay, dekan, Bærum (utvalgets leder)
- Torberg Falch, professor, Trondheim
- Gudrun Holgersen, professor, Bergen
- Ann-Charlotte Ståhlberg, professor, Stockholm
- Kjell Vaage, professor, Bergen

Sekretariatet har bestått av Hilde Olsen, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Ingrid Andresen, Arbeids- og sosialdepartementet, Kjersti Sørum, Arbeids- og sosialdepartementet og Atle F. Bjørnstad, Arbeids- og velferdsdirektoratet. Camilla Karto arbeidet for sekretariatet i perioden fra februar til juni 2016. Christine Scharff, Arbeids- og sosialdepartementet, har bidratt i arbeidet med kapittel 5.

## 2.3 Utvalgets arbeid

---

Utvalget har hatt 12 møter, hvorav ett to-dagersmøte. I tillegg har utvalget:

- Foretatt et studiebesøk til Sverige for å møte representanter fra Pensionsmyndigheten og Sosialdepartementet. Det ble orientert om erfaringer i Sverige fra tidligere omlegginger av etterlattepensjonen.
- Presentert utvalgets mandat og arbeid i møte i Pensjonspolitisk arbeidsgruppe.
- Hatt møte med representanter for arbeidslivets organisasjoner 15. mars 2016 for å orientere om og diskutere utvalgets arbeid. Akademikerne, Arbeidsgiverforeningen Spekter, Hovedorganisasjonen Virke, KS, LO, NHO, Unio og Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund var invitert, og representanter fra seks av organisasjonene deltok i møtet.
- Fått en presentasjon fra Axel West Pedersen, Institutt for samfunnsforskning, av foreløpige

resultater fra et prosjekt om pensjons-systemets insentivstruktur og fordelingsvirkninger i et kjønnsperspektiv.

- Fått en presentasjon av utvalgets tilleggsmandat fra underdirektør Erik Dæhli, Arbeids- og sosialdepartementet.
- Ved utvalgets leder holdt en presentasjon av temaet på NHOs pensjonskonferanse i 2016.

SSB har bistått utvalget med beregninger med mikrosimuleringsmodellen MOSART, og Arbeids- og velferdsdirektoratet har tilsvarende foretatt beregninger med mikrosimuleringsmodellen TRIM. SSB, KLP, SPK, Storebrand og Arbeids- og velferdsdirektoratet har bistått i innhenting og tilrettelegging av statistiske kartlegginger som utvalget har hatt behov for i sitt arbeid.

Utvalget har i sitt arbeid trukket veksler på et stort tilfang av relevant forskning. I de tilfeller utvalget baserer framstillinger eller diskusjoner på resultater eller analyser i spesifikke publikasjoner, er det referert til disse arbeidene i den løpende teksten. En stor del av forskningen har imidlertid inngått som del av et generelt informasjonsgrunnlag. I disse tilfellene er det ikke referert til konkrete publikasjoner.

Som det framgår av mandatet for utvalget, er denne utredningen en del av pensjonsreformen. Kunnskapsoversikter og utredningsarbeid som har ligget til grunn for det tidligere pensjonsreformarbeidet, har derfor også inngått som premisser for dette utvalgets arbeid. Sentrale dokumenter har vært NOU 2004: 1 Modernisert folketrygd og NOU 2007: 4 Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre, og den videre oppfølgingen av disse utredningene, blant annet St.meld. nr. 5 (2006–2007) Opptjening og uttak av alderspensjon, Ot.prp. nr. 106 (2009–2010) Om lov om endringer i folketrygden mv., samt Prop. 19 L (2010–2011) Ny uføretrygd og alderspensjon til uføre.

## Kapittel 3

# Sentrale hensyn ved utforming av folketrygdens ytelser

### 3.1 Innledning

Folketrygdens stønadsordninger har som et grunnleggende formål å gi økonomisk og sosial trygghet. Stønadssystemet skal også bidra til utjevning av inntekt og levekår. Samtidig er det et mål at folketrygden skal kunne bidra til at den enkelte skal kunne forsørge seg selv, jf. § 1-1 i folketrygdloven:

«Folketrygdens formål er å gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall.

Folketrygden skal bidra til utjevning av inntekt og levekår over den enkeltes livsløp og mellom grupper av personer.

Folketrygden skal bidra til hjelp til selv-hjelp med sikte på at den enkelte skal kunne forsørge seg selv og klare seg selv best mulig til daglig.»

Folketrygdlovens formålsparagraf illustrerer en spenning som ligger i alle offentlige inntekts-sikringssystemer mellom hensynet til fordeling og hensynet til økonomisk effektivitet. De som har behov for å få støtte til livsopphold fra staten skal få det, men samtidig tilsier hensynet til økonomisk effektivitet at trygdene ikke skal legge til rette for å velge bort inntektsgivende arbeid til fordel for trygd. Hva som oppfattes som en god balanse mellom hensynet til fordeling og hensynet til effektivitet kan endres med samfunnsutviklingen. Den økonomiske og demografiske utviklingen påvirker andelen av yrkesaktive i befolkningen og dermed trygdesystemets bæreevne. De samlede ytelsene og forpliktelsene i trygdeordningene bør også være rimelig jevnt fordelt mellom generasjoner. Trygdesystemet må følgelig utformes ut fra et langsiktig perspektiv. Samtidig vil både muligheter og holdninger til yrkesdeltaking og selvforsørgelse avhenge av forhold som befolkningens helsetilstand og utdanningsnivå, samfun-

nets omsorgstilbud for barn og pleietrengende, rådende idealer for arbeidsdeling mellom kvinner og menn mv.

Formålet med dette kapitlet er for det første å trekke opp sentrale prinsipielle avveininger knyttet til utformingen av et offentlig stønadssystem som folketrygden. For det andre skal vi peke på utviklingstrekk ved samfunnet og velferdspolitikken som er særlig relevante for utformingen av et framtidig trygdesystem.

### 3.2 Behov for reform

Etterlatteytelsene ble utformet med sikte på å beskytte mot risikoen for å stå uten forsørger. Ytelsene skriver seg fra en tid da dødeligheten på de ulike alderstrinn var høyere enn i dag, kvinner hadde svak yrkestilknytning og barnekullene var i regelen store. De første lovbestemte overføringene til barn av enslige mødre kom allerede i 1915. I 1964 ble lov om enke- og morstrygd vedtatt. Ordningen ble inkorporert i folketrygden da den ble innført i 1967. Da fikk også enkemenn rett til pensjon og hovedytelsen ble omdøpt fra enkepensjon til etterlattepensjon. Etterlatteytelsene retter seg i dag mot følgende grupper:

- Etterlatte under 67 år (herunder enkelte fraskilte).
- Etterlatte alderspensjonister som kan få beregnet alderspensjonen etter særskilte regler hvor tilleggspensjonen beregnes som en kombinasjon av avdødes og gjenlevendes opptjening.
- Etterlatte som er uføre kan ha rett til gjenlevendetillegg til uføretrygden.
- Barn under 18 år som har mistet én av foreldrene.
- Barn under 20 år som er under utdanning og har mistet begge foreldrene.
- Barn under 21 år som er under utdanning og har mistet en forelder ved dødsfall som skyldes yrkesskade.
- Tidligere familiepleiere.

### Boks 3.1 Folketrygdens alderspensjon før og etter pensjonsreformen

#### *Opptjening av pensjon*

##### *Gammel opptjeningsmodell*

Alderspensjonen etter de gamle reglene består av komponentene grunnpensjon, tilleggspensjon og sært tillegg eller pensjonstillegg.

Grunnpensjonen er bestemt av trygdetid og sivilstand. Det kreves en trygdetid på 40 år for full grunnpensjon. Den blir forholdsmessig redusert ved kortere trygdetid.

Tilleggspensjonen blir tjent opp ved arbeid eller annen pensjonsopptjening. Det kan tjenes opp pensjonspoeng i alderen 17 til 69 år (75 år fra 2010 og framover). Inntekt over folketrygdens grunnbeløp (G) gir pensjonspoeng. Inntekt inntil 6 G gir full opptjening, mens inntekt mellom 6 G og 12 G teller med en tredjedel. Det gis ikke pensjonsopptjening for inntekt over 12 G.

Tilleggspensjonen beregnes på grunnlag av gjennomsnittet av de 20 beste årene med pensjonspoeng. Maksimal tilleggspensjon med opptjeningsreglene som gjelder fra 1992 er 2,94 G, tilsvarende om lag 270 000 kroner med gjennomsnittlig grunnbeløp for 2016.

Pensjonstillegget eller sært tillegget avkortet fullt ut mot tilleggspensjonen.

##### *Ny opptjeningsmodell*

I ny alderspensjon opptjenes inntektpensjonen gjennom den enkeltes inntekt over livsløpet og alle opptjeningsår teller med. Pensjonsopptjeningen tilsvarende 18,1 prosent av inntekten fra første krone opp til et tak på 7,1 ganger folketrygdens grunnbeløp. Det tjenes opp inntektpensjon i alderen 13 til og med 75 år. Årlig pensjonsopptjening akkumuleres i en pensjonsbeholdning.

Alleårsregelen innebærer at perioder utenfor arbeidslivet, eller perioder med lav inntekt på grunn av omsorgsarbeid, får større konsekvenser for pensjonsopptjeningen enn de hadde tidligere. Denne effekten er i noen grad kompensert med en mer sjenerøs ordning for omsorgsopptjening enn etter tidligere regler, med pensjonsopptjening for vernepliktige og forbedret pensjonsopptjening for arbeidsledige.

##### *Innfasing av ny opptjeningsmodell*

Nye opptjeningsregler i folketrygdens alderspensjon fases gradvis inn med årskullene 1954–1962. Dette innebærer at 1953-kullet blir det siste som får hele sin alderspensjon beregnet etter tidligere opptjeningsregler, mens 1963-kullet blir det første som fullt ut omfattes av nye opptjeningsregler. Innfasingen innebærer at personer født mellom 1954 og 1962 får beregnet sin alderspensjon med andeler fra dagens og ny alderspensjon. En person født i 1954 vil få 9/10 av sin pensjon beregnet etter tidligere regler og 1/10 beregnet etter nye regler, mens en person født i 1962 vil få 1/10 av pensjonen etter tidligere regler og 9/10 etter nye.

##### *Garantipensjon*

Personer med liten eller ingen opptjening er sikret en garantipensjon. Garantipensjonen avkortes med 80 prosent av opptjent inntektpensjon. Dermed får alle som har vært yrkesaktive en pensjon utover minstenivået. Tidligere måtte en ha hatt en årlig inntekt på minst 3,35 ganger grunnbeløpet, det vil si om lag 307 000 kroner med gjennomsnittlig grunnbeløp for 2016, i 40 år med opptjeningsreglene som gjaldt fra 1992, for å oppnå en pensjon utover minstenivået (som enslig). Garantipensjonen med 40 års trygdetid er på nivå med minstepensjonen i tidligere system.

##### *Fleksibelt uttak av alderspensjon*

Fra 2011 kan alderspensjon fra folketrygden tas ut fleksibelt mellom 62 og 75 år, og uttaket kan graderes i 20, 40, 50, 60, 80 og 100 prosent. Alderspensjon og arbeidsinntekt kan kombineres uten avkortning av pensjonen. Pensjonsalderen i folketrygden var tidligere 67 år.

Reglene om fleksibelt uttak gjelder pensjon beregnet etter både tidligere og nye opptjeningsregler. En forutsetning for å kunne ta ut hel eller delvis alderspensjon før 67 år, er at årlig pensjon fra 67 år minst tilsvarende minste pensjonsnivå.

### Boks 3.1 (forts.)

Også garantipensjonen kan tas ut fleksibelt. Både inntekstpensjon og garantipensjon kan altså tas ut før 67 år så lenge samlet pensjon ved 67 år minst tilsvarer garantipensjonsnivået.

#### *Levealdersjustering og nøytralt uttak*

Levealdersjustering innebærer at pensjonsnivået knyttes til utviklingen i befolkningens levealder. Levealdersjusteringen er innført i folketrygdens alderspensjon fra 1. januar 2011 og har dermed virkning for alderspensjonister som tar ut pensjon som er opptjent etter både de nye og de gamle opptjeningsreglene i folketrygden.

Levealdersjustering av pensjon opptjent etter nye opptjeningsregler i folketrygden gjennomføres ved hjelp av delingstall. Pensjonsbeholdningen delt på delingstallet gir den årlige pensjonen.

Delingstallet fastsettes med utgangspunkt i forventet gjenstående levetid for årskullet ved uttakstidspunktet, beregnet for kvinner og menn samlet. Etterhvert som levealderen i befolkningen øker, øker delingstallene ved et gitt uttakstidspunkt for yngre årskull.

Etter tidligere opptjeningsregler for alderspensjon i folketrygden, opptjenes pensjonen i form av rett til en årlig ytelse. Levealdersjusteringen av alderspensjon opptjent etter disse opptjeningsreglene gjennomføres ved hjelp av forholdstall. Forholdstallene fastsettes i prinsippet

på samme måte som delingstallene, men på et noe annet grunnlag.

Delingstallene og forholdstallene er fastsatt slik at den samlede pensjonen en person forventningsvis vil få utbetalt gjennom livsløpet, ikke vil påvirkes av valg av uttaksalder. Årlig pensjon skal reflektere forventet antall år som pensjonist uansett uttaksalder.

For at pensjonssystemet samlet skal være nøytralt, forutsetter dette at også garantipensjonen justeres for uttaksalder. Garantipensjonen regnes om til en beholdning og justeres for uttaksalder ved å benytte de samme delingstallene som for uttak av inntekstpensjon.

#### *Regulering av pensjon under opptjening og utbetaling*

Fra 2011 er det innført nye reguleringsregler for alle alderspensjonister i folketrygden. Pensjon under opptjening reguleres med den alminnelige lønnsveksten, mens pensjon under utbetaling reguleres med alminnelig lønnsvekst og fratrekkes deretter 0,75 prosent. Det ble lagt til grunn at regulering av pensjon under utbetaling med lønnsvekst som deretter fratrekkes 0,75 prosent, vil gi om lag samme resultat som regulering med et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten over tid. Minsteytelsen reguleres med lønnsveksten fratrukket effekten av levealdersjusteringen. Reguleringen skjer med virkning fra 1. mai hvert år.

Gjennom reformen av alderspensjonen i 2011 og innføringen av uføretrygden i 2015 er disse ordningene tilpasset viktige endringer i samfunnet siden 1967. De nye ordningene er utformet slik at de fremmer arbeidslinjen. Ny alderspensjon ble innført ved lov 5. juni 2009 nr. 32 om endringer i folketrygdloven. Sentrale elementer i ny alderspensjon er alleårsopptjening, fleksibelt uttak av alderspensjon, levealdersjustering og nye regler for regulering av pensjon under utbetaling. Nye opptjeningsregler ble gjort gjeldende fra 1. januar 2010, mens mulighet for fleksibelt uttak fra 62 år, ble gjort gjeldende fra 1. januar 2011. En kort oversikt over noen hovedtrekk og begrep i folketrygdens alders-

pensjon før og etter pensjonsreformen er gitt i boks 3.1.

Hovedprinsippene i regelverket for etterlatteytelsene er derimot ikke endret siden folketrygden ble innført. Tidligere var både alders-, uføre- og etterlattepensjon beregnet med de samme grunnelementene. Den nye uføretrygden innfører et nytt prinsipp ved at den mer direkte tar sikte på å erstatte faktiske inntekter som har falt bort på grunn av den reduserte inntektsevnen. Elementene som ligger til grunn for beregning av etterlatteytelsene, bygger således på et regelsett som er i ferd med å fases ut.

Selv om hovedprinsippene har vært uendret, har behovet for etterlatteytelser imidlertid blitt

vurdert ved flere anledninger. I NOU 1990: 20, side 411, heter det:

«Stadig flere kvinner tar seg utdanning, og yrkesfrekvensen er økende. Det blir derfor i framtiden mindre behov for forsørgelsesordninger for kvinner som baserer seg på tidligere ekteskap. Det ville være ønskelig å se ethvert voksent menneske som selvforsørgende. Stønad etter folketrygdloven burde være aktuelt bare når en person ikke kan skaffe seg arbeidsinntekt på grunn av sykdom, skade eller lyte, svangerskap ved fødsel, aleneomsorg for barn, arbeidsløshet, uførhet eller alderdom.»

Også Pensjonskommissjonen (NOU 2004: 1), side 36, vurderte behovet for pensjon til etterlatte:

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

I Stortingets vedtak 26. mai 2005 (pensjonsforliket) er det forutsatt at folketrygdens ytelser til etterlatte skal utredes som en del av pensjonsreformen. Dette utvalget har fått mandat til å gjøre en slik utredning.

### **3.3 Prinsipper for tildeling av ytelser**

#### **3.3.1 Innledning**

Den iboende spenningen i folketrygden mellom fordeling og økonomisk effektivitet innebærer at hensynet til balansen mellom inntektssikring ved tap av forsørger og det å stimulere til arbeid og selvforsørgelse har veid tungt også ved utforming av dagens etterlatteordninger. Inntektssikring for personer som blir etterlatt bør innrettes slik at den i minst mulig grad reduserer insentivet til å skaffe seg egen inntekt og pensjonsopptjening. I Ot.prp. nr. 17 (1965–66), side 45, er det referert til følgende uttalelse i St. Meld. nr. 75 (1963–64):

«Når det gjelder stønad til enker uttalte departementet at det prinsipielle utgangspunkt bør være at pensjon bare skal ytes i de tilfelle hvor enken ikke kan forsørge seg ved eget arbeid. De enker som har reelle muligheter for å bli selvforsørgende, må gis nødvendig hjelp så de kan oppnå tilfredsstillende ervervsmuligheter.»

Sosialkomiteen sluttet seg i Innst. S. nr. 247 til synet om at man i første rekke må legge forholdene til rette slik at enkene får muligheter for å bygge opp en fullgod tilværelse med deltakelse i arbeidslivet, og med best mulig inntektsnivå og kontakt utad.

I utvalgets arbeid er prinsippet om inntektssikring ved tap av forsørger vurdert opp mot prinsippet om å stimulere til egen opptjening gjennom inntektsgivende arbeid. Prinsippet om avledete rettigheter er vurdert opp mot prinsippet om individuelle rettigheter. Betydning av stordriftsfordeler ved å bo flere sammen er vurdert opp mot et inntektssikringssystem som i større grad er nøytralt i forhold til husholdningens størrelse. Implikasjonene av disse prinsippene og hensynene blir i de etterfølgende underavsnittene diskutert i lys av viktige endringer i samfunnet og i velferdspolitikken.

#### **3.3.2 Offentlig inntektssikring versus forsørgelse gjennom inntektsgivende arbeid**

##### *Insentiver til arbeid*

Viktigheten av at det skal lønne seg å arbeide framfor passivt å motta ytelser, har blitt tillagt stor vekt i senere års trygdepolitiske reformer. Trygde- og pensjonsordninger innrettes i større grad mot å få personer som har stått utenfor arbeidsstyrken inn i arbeidslivet, alternativt å få yrkesaktive til å bli stående lenger i arbeid. Gjennom pensjonsreformen har insentivet til arbeid blitt forsterket ved at alle år med pensjonsopptjening bidrar til høyere pensjon, og det har blitt enklere å kombinere alderspensjon og uføretrygd med arbeidsinntekt. I tillegg er det et mål å forkorte de passive periodene i sykepenge- og AAP-ordningene. Mottakere av overgangsstonad for enslige forsørgere må som hovedregel være i en aktivitet som utgjør minst halvparten av full tid fra barnet fyller ett år, for eksempel halvtidsarbeid eller utdanning som utgjør halvparten av fullt studium. Dersom vedkommende ikke har arbeid eller skoleplass, må han eller hun være registrert



hos NAV som reell arbeidssøker. I etterlattepensjonen legges det som hovedregel til grunn at mottakere under 55 år har en inntekt på minst to ganger grunnbeløpet etter en skjermingsperiode på ett år. Etterlattepensjonen skal også avkortes mot faktisk og forventet inntekt for personer over 55 år. Det er imidlertid ikke noe eksplisitt aktivitetskrav i ordningen.

Når en mottaker av folketrygdytelser øker sin arbeidsinntekt, øker også muligheten til selvforsørgelse, og behovet for offentlig inntektssikring reduseres. Samtidig kan avkortning av folketrygdytelser når inntekten øker, ha tilsvarende effekter på yrkesdeltakelsen som det beskatning har. Når nettolønnen reduseres, som følge av økt skatt eller avkortning, må en bruke mer tid på lønnet arbeid for å oppnå samme inntekt som før. Samtidig vil lavere nettolønn innebære at tapet av inntekt ved å la være å jobbe reduseres. Hvordan den enkelte tilpasser seg, vil avhenge av vedkommendes preferanser når det gjelder fordeling mellom fritid og forbruk, og vil typisk variere med inntektsnivå, grad av tilknytning til arbeidsmarkedet og andre mulige kilder til livsopphold.

Det antas likevel at den samlede yrkesdeltakelsen er økende med lønn, altså at det er flere som ønsker å være yrkesaktive og/eller jobbe mer hvis lønn etter skatt øker, og at avkortning og skatt dermed virker negativt på totalt antall arbeidende timer. I hvilken grad det samlede arbeidstilbudet påvirkes negativt av skatt og avkortning, vil avhenge av hvor følsom yrkesdeltakelsen er overfor endringer i den ytelsen mottakeren får utbetalt. Hvor sterk denne effekten faktisk er, er usikker. Empirisk forskning viser likevel at kvinners yrkesdeltaking påvirkes sterkere av endringer i nettolønn enn menns yrkesdeltaking. Barn i Norge vil normalt være i utdanning, og barnepensjonen vil derfor neppe ha vesentlig betydning for deres yrkesdeltakelse. Hvis nivået på barnepensjonen settes svært høyt, kan det likevel bidra negativt til gjenlevende forelders yrkesdeltaking.

Reglene for hvordan folketrygdytelser og arbeidsinntekt kan kombineres, varierer en del mellom ytelsene. Men i reformer i de senere årene er det lagt vekt på å forenkle muligheten til å kombinere arbeid og mottak av folketrygdytelser, og at den enkelte skal ha en økonomisk fordel av å jobbe. Alderspensjon kan fritt kombineres med arbeidsinntekt uten noen avkortning av pensjonen. I den nye uføretrygden er det lagt vekt på å forenkle muligheten til å utnytte restarbeidsevne. Det vil ta noe tid før disse reformene vil ha full effekt på sysselsettingen. En evaluering som er gjort, tyder imidlertid på at økt avkastning på

arbeid har økt arbeidstilbudet vesentlig for 63- og 64-åringene (Hernæs et al, 2016). Kostøl og Mogstad (2013) finner at økte arbeidsinsentiver for mottakere av uføretrygd bidrar til økt disponibel inntekt.

Etterlattepensjon til gjenlevende under 67 år avkortes med 40 prosent mot faktisk og forventet inntekt over 0,5 ganger grunnbeløpet. Alderspensjonen har særregler for beregning av alderspensjon til gjenlevende, som avhenger av begge ektefellenes inntekt og pensjonsopptjening. Særreglene favoriserer gjenlevende fra par som har skjevfordelt inntekt seg imellom, noe som kan påvirke tilpasningene i arbeidslivet.

Kvinner har i dag en vesentlig høyere arbeidsinntekt og egen pensjonsopptjening enn det som var tilfellet for 50 år siden. Kvinner som gruppe har fortsatt lavere lønn enn menn, men det er elementer i pensjonssystemet som særlig tilgodeser dem med lave og middels inntekter. Dette gjelder for eksempel pensjonsopptjening for perioder med omsorg for små barn som kompenserer for tap av pensjonsopptjening i perioder med hjemmearbeid. Kvinner har i dag gode forutsetninger for å etablere seg i yrkeslivet, og forsørge seg ved hjelp av egen inntekt. Det er viktig at offentlige ordninger støtter opp under kvinners muligheter og insentiver til å etablere seg og å forbli i arbeidsmarkedet. Yrkesaktivitet og forsørgelse gjennom egen inntekt kan for noen være en vesentlig del av en omstilling til en ny tilværelse etter ektefelles/samboers død, i tillegg til at det offentlige trygde- og pensjonssystemet kan influere på individers tilpasninger til arbeidslivet på et tidlig stadium i livsløpet.

En stor andel av de etterlatte under 67 år er allerede i full eller delvis yrkesaktivitet, og en del av dem har så høy inntekt at de ikke mottar noen etterlatteytelse. Andre igjen står utenfor arbeidslivet. I de eldre aldersgruppene mottar mange uføretrygd. Gruppen av etterlatte er således sammensatt. Mens noen vil tilpasse seg en situasjon som selvforsørgende uten store problemer, vil andre trenge særskilt bistand for å komme seg ut i arbeid eller øke sin arbeidsinntekt slik at de blir selvforsørgende.

En ytelse som i nivå og utforming likner en del på etterlattepensjonen og som har vært endret en rekke ganger, er overgangsstønad til enslige foreldre. I NOU 2012: 15 *Politikk for likestilling* er gjengitt hovedresultater fra en del kvantitative og kvalitative studier som er gjort av hvilke effekter 1998-reformen har hatt på enslige forsørgeres deltakelse i utdanning og arbeid. Fra 1998 ble den perioden en kunne motta stønad redusert fra ti til

tre år som hovedregel. Disse evalueringene av reformen viser at den bidro til å styrke arbeidslinjen. Reformen bidro til at flere enslige forsørgere er i arbeid og har høyere inntekter enn tidligere. I tillegg tar flere utdanning og færre får sosialhjelp. Samtidig vises det til at de svakest stilte er i en presset situasjon etter at overgangsstønaden faller bort, og at risikoen for lavinntekt har økt.

#### *Tidsbegrenset eller varig ytelse*

Folketrygden gir tidsbegrenset inntektssikring for personer i yrkesaktiv alder som er midlertidig ute av arbeidslivet på grunn av sykdom eller arbeidsledighet eller som er i foreldrepermisjon. Folketrygden gir varig inntektssikring for dem som ikke vil ha mulighet til å forsørge seg ved eget arbeid på grunn av høy alder eller uførhet. Dagens etterlatteytelser kan sies å komme i en mellomstilling. Barnepensjonene kan gis til barnet fyller 18 år, eller til 20 år hvis begge foreldrene er døde og barnet er under utdanning. Mottakere av etterlattepensjon blir overført til alderspensjon ved fylte 67 år, men ellers er det ingen eksplisitte tidsbegrensninger i dagens ytelser. Det legges imidlertid til grunn at etterlatte under 55 år har en faktisk eller forventet inntekt på minst to ganger grunnbeløpet i folketrygden. Det forutsettes at inntekten opprettholdes på tidligere nivå, også etter fylte 55 år. Vel 80 prosent av mottakerne har en ytelse som er avkortet mot faktisk eller forventet inntekt. Overgang til alderspensjon, uføretrygd og AFP er de vanligste årsakene til fullt opphør av ytelsen. Om lag 15 prosent av avgangen i 2015 skyldtes overgang til arbeid med så høy inntekt at vedkommende ikke lenger mottar noen ytelse.

Spørsmålet om etterlattepensjonen bør være tidsbegrenset, har vært til vurdering. Ved stortingsbehandlingen av St.meld. nr. 35 (1994–95) Velferdsmeldingen uttalte flertallet i Sosialkomiteen (A og H) i Innst. S. nr. 180 (1995–96) at:

«Det bør vurderes en form for aldersgradering av etterlattepensjon slik at etterlattepensjon til yngre etterlatte kun kan ytes i et tidsbegrenset antall år.»

En tidsbegrensning av etterlattepensjonen, eksemplifisert til 15 eller 20 års maksimal varighet, ble vurdert i Ot.prp. nr. 4 (2001–2002). Det ble lagt vekt på at et slikt alternativ kunne motivere til selvforsørging gjennom inntektsgivende arbeid, at yngre etterlatte ikke kan forvente å

kunne leve resten av livet på offentlige overføringer og at stønadsmottakerne får rimelig tid til å forberede seg på en yrkesaktiv tilværelse gjennom utdanning eller deltidsarbeid. Begrunnelsen for at dette alternativet likevel ikke ble fremmet som forslag for Stortinget, var at det kunne oppfattes som rigid og lite fleksibelt, i mindre grad ta hensyn til den enkeltes livssituasjon og kunne føre til at gjenlevende uten særlige forutsetninger for inntektsgivende arbeid, risikerte å bli stående uten stønad til livsopphold. Selv om det ikke ble fremmet forslag om tidsbegrensning av etterlattepensjonen, ble det med virkning fra 1. januar 2002 innført skjerpede regler for inntektsprøving for yngre ektefeller under 55 år.

Muligheter for selvforsørgelse er et viktig element i vurdering av varighetskriterier for ulike ytelser. Ytelser til personer som med stor sannsynlighet skal inn i eller tilbake til arbeidslivet, vil som regel ha klare tidsbegrensninger. Flere forhold er endret siden spørsmålet om en mulig tidsbegrensning av etterlattepensjonen ble vurdert i 2001. Eldre årskull av kvinner med liten tilknytning til arbeidslivet har i mellomtiden i stor grad gått av med alderspensjon. I den senere tid legges det i velferdspolitikken også økt vekt på å hindre innlåsing på passive ytelser. Hensynet til selvforsørgelse er viktig.

#### *Bistand til å komme i arbeid*

Norge har en lang tradisjon for såkalt aktiv arbeidsmarkedspolitikk. Formålet er å styrke arbeidsmarkedsposisjonen for personer som har problemer med å finne arbeid på grunn av svak eller feil kompetanse eller manglende erfaring. Slik bistand kan bestå i ulike arbeidsmarkedstiltak eller utdanning. Det at gruppen av etterlatte er svært sammensatt, tilsier at virkemiddelbruken må være tilpasset den enkeltes behov. Erfaringsmessig vil yngre deltakere på arbeidsrettede tiltak ofte motta tilbud om opplæring og arbeidspraksis, mens mottakere i de eldste aldersgruppene i større grad mottar lønnstilskudd eller deltar i tilrettelagt arbeid.

Deltakelse i aktivisering og tiltak kan være frivillig eller være et krav for å motta stønad. Frivillige tiltak stiller ikke spesielle krav til stønadsmottakerne, men nødvendiggjør at det eksisterer et tilbud om bistand som kan øke kompetansen hos personer som har problemer med å skaffe seg arbeid på egen hånd. Obligatorisk jobbsøking eller deltakelse i kvalifiseringstiltak kan bidra til å få flere ut i ordinært arbeid, enten ved at de selv blir overbevist om at det er best for dem eller ved at de

blir møtt med sanksjoner hvis de ikke gjør den jobbettede innsatsen som er forventet av dem.

### 3.3.3 Avledede eller individuelle rettigheter

#### *Om rett til ytelser fra folketrygden*

Dagens etterlatteytelser er avledede ytelser. Det vil si at retten er knyttet til familieforhold, og ikke hovedsakelig til gjenlevendes egen opptjening gjennom botid eller egen inntekt. Eksempel på andre avledede ytelser er at mottaker av pensjon eller stønad, og som forsørger ektefelle eller barn, kan ha krav på forsørgertillegg.

Retten til de fleste ytelser i folketrygden har helt siden starten vært knyttet til det enkelte individs medlemskap i folketrygden og til pensjons-givende inntekt. Enkelte ytelser, som overgangs-stønad for enslige forsørgere og minsteytelser i uføretrygd og alderspensjon, er likevel uavhengig av inntekt, men knyttet til vedkommendes forut-gående medlemskap i folketrygden. Folketrygden omfatter størsteparten av befolkningen i Norge. I mange andre land er tidligere arbeidsinntekt, eller tette familierelasjoner med en som har slik inntekt, ofte en forutsetning for å få trygder. I så fall kan man si at det foreligger en avledet rettighet.

Hovedregelen er etter gjeldende regler at det kreves 3 års botid i Norge for å ha rett til ytelser fra folketrygden, mens det kreves 40 års trygdetid for rett til fulle ytelser. EØS-forordning 883/04 og bilaterale avtaler Norge har med en del andre land, er førende for håndtering av saker der avdøde og/eller gjenlevende ektefelle og barn har tilknytning til flere land. Særlige regler gjør at personer med flyktningsstatus etter gjeldende bestemmelser får rett til fulle minsteytelser uavhengig av botiden.

Etterlatteytelser regnes ikke som pensjons-givende inntekt. Dette er en forskjell fra folke-trygdytelser som sykepenger, omsorgs- og pleie-penger, foreldrepenger og arbeidsavklaringspen-ger. Mottakere av dagpenger og uføretrygd får etter visse særregler pensjonsopptjening basert på tidligere inntekt. For særlig å bedre kvinners pensjonsvilkår, ble det i 1992 innført pensjonsopp-tjening for ubetalte omsorgsoppgaver. Ordningen ble utvidet ved innføringen av pensjonsrefor-men i 2011. Med pensjonsreformen har personer født i 1954 og senere, og som har hatt omsorg for barn under sju år i perioder før 1992, fått godskrevet omsorgsopptjening bakover i tid. Denne ordnin-gen ble innført uten at det ble gjort justeringer i reglene for beregning av alderspensjon til gjenle-vende ektefelle. Slik sett kan dagens regelverk

hevdes å dobbeltkompensere for ubetalt omsorgs-arbeid.

Barn har rett til barnepensjon dersom én av eller begge foreldrene er døde. Reglene for beregning av nivået på og varigheten av ytelsene avhen-ger av om den ene av eller begge foreldrene er døde. Dersom avdøde etterlater seg mange barn, kan barnepensjonen bidra til å opprettholde en forholdsvis høy samlet husholdningsinntekt.

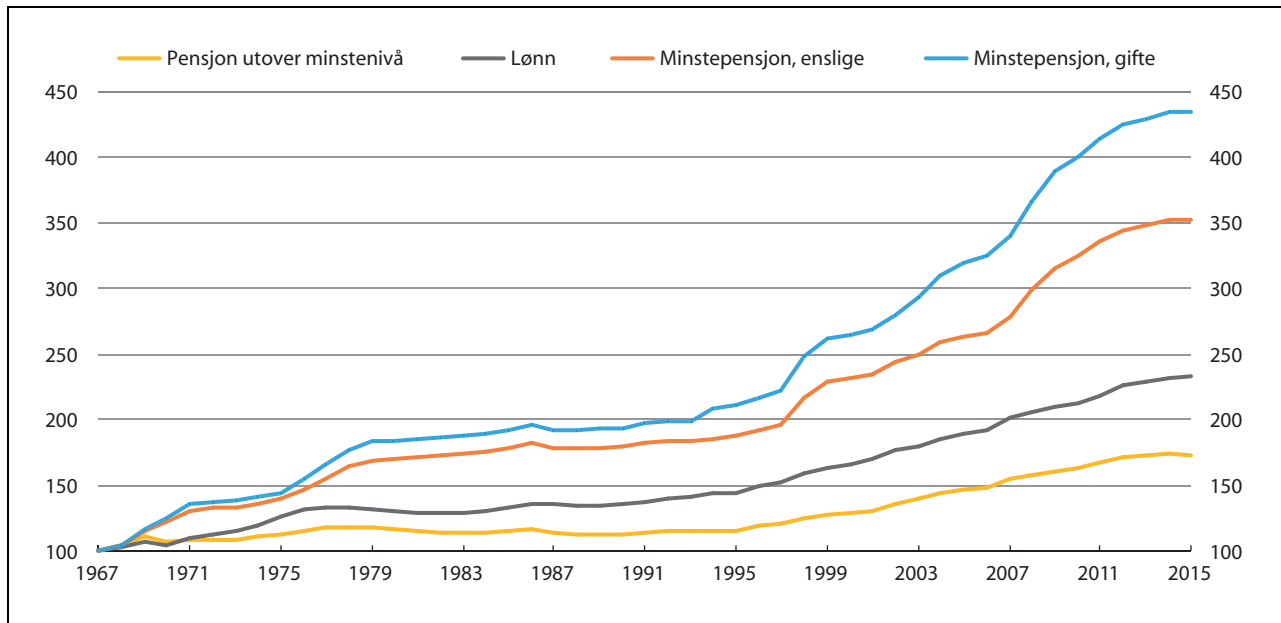
Etterlattepensjonen er en livsoppholdsytelse som gjenlevende som ikke mottar egen alderspen-sjon, kan være berettiget til å motta. Denne ytelsen beregnes på grunnlag av avdødes pen-sjonsopptjening.

Gjenlevende som mottar alderspensjon, kan få beregnet tilleggspensjonen som en kombinasjon av egne og avdødes rettigheter dersom dette gir høyere pensjon. I tillegg gis det økt grunnpensjon dersom avdøde hadde lengre trygdetid enn gjenlevende. Dette betyr at en gjenlevende ektefelle som har vært gift med en person med vesentlig høyere pensjonsopptjening, vil kunne ende opp med høyere pensjon enn andre personer med til-svarende pensjonsopptjening. Tilsvarende kan uføretrygdede ha krav på gjenlevendetillegg hvis ektefellen faller fra. Dette gjelder både de som har ytelse som ble konvertert fra det gamle regelver-ket og de som har fått innvilget ny uføretrygd etter 2015.

Om særreglene om alderspensjon til gjenlevende ektefelle, skriver Pensjonskommisjonen (NOU 2004: 1, side 291):

«Etter hvert som stadig flere kvinner har opp-tjent egne tilleggspensjoner av en viss stør-relse, kan det hevdes at ordningen virker forde-lingsmessig uheldig. I framtiden vil regelen medføre at en stadig større gruppe pensjonis-ter (kvinner og menn med avdød ektefelle/samboer) får et eget «påslag» og dermed høy-ere tilleggspensjoner enn ugifte pensjonister, selv om arbeidsinntekten har ligget på samme nivå.»

Ytelser som er avledet av husholdnings- eller for-sørgerstatus, hadde som formål å forhindre fattig-dom blant personer som hadde problemer med å forsørge seg ved egen inntekt. Samtidig kan det være vanskelig å sikre at slike avledede ordninger har gode insentiv- og fordelingsvirkninger. For eksempel innebærer særreglene om beregning av alderspensjon til gjenlevende en subsidiering av pensjon for ektepar. Fordelingseffekten i befolkningen totalt sett er usikker, og virkningen på yrkesdeltaking kan være negativ. Prognoser viser



Figur 3.1 Reallønn, realverdi av pensjon utover minstenivået og minstepensjon (enslige og gifte). 1967–2015. Indeksert 1967=100

Kilde: NAV og Statistisk sentralbyrå

at en stadig større del av de samlede utgiftene til etterlatteytelsene vil gå til alderspensjonister – som i stadig større grad har opptjent egne tilleggspensjoner. Større omfang av egenopptjente rettigheter og bedre minsteutbetalinger har bidratt til bedre inntektssikring for det enkelte individ. Pensjonsopptjening for mange folketrygdytelser og for ubetalt omsorgsopptjening er innført for å dekke opp for perioder uten ordinær inntekt. Avledede rettigheter for voksne representerer derfor i dag et avvik fra hovedregelen i trygde- og pensjonspolitikken om at rettigheter baseres på det enkelte individs rettigheter og behov.

#### Minstesikring eller sikring av tilvont levestandard

Folketrygdens mål om økonomisk trygghet omfatter for de fleste ytelser både minstesikring og sikring av tilvont levestandard. Minstesikring innebærer en garantert minsteinntekt som pensjonist eller stønadsmottaker, mens sikring av tilvont levestandard innebærer at ytelsen skal stå i forhold til inntekten som yrkesaktiv. Dette prinsippet er videreført i den nye alderspensjonen i folketrygden. Fordelingsfunksjonen er ivaretatt gjennom garantipensjonen, som sikrer alle en minsteinntekt som pensjonist uavhengig av tidligere inntekt. Også taket for årlig inntekt som gir opptjening av inntektspensjon og den gradvise avkortningen av garantipensjonen mot inntektspensjonen, bidrar til at lavtlønte (og personer med

kort yrkeskarriere eller mange år med deltidsarbeid, hvor kvinner er overrepresentert) sikres en høyere kompensasjonsgrad enn høytlønnte. Det er en klarere sammenheng mellom årlig opptjening og utbetalinger i det nye alderspensjonssystemet, samtidig som den nye opptjeningsmodellen fortsatt har stor grad av omfordelende elementer (garantipensjon, opptjeningstak).

Minste pensjonsnivå i Norge både for enslige og ektepar har i perioden fra folketrygden ble innført i 1967 og fram til i dag økt vesentlig sterkere enn reallønnsveksten og veksten i pensjonene utover minstenivået, jf. figur 3.1. Realverdien av minstepensjonen er godt over tre-doblet for enslige og over firedoblet for ektepar. For en enslig pensjonist som har sin opptjening etter det gamle alderspensjonssystemet, tilsvarer minste pensjonsnivå 1,9848 ganger grunnbeløpet fra 1. september 2016. Særskilte skatteregler for pensjonister sikrer at de som mottar pensjon på minstenivå ikke betaler skatt. Minste pensjonsnivå i Norge utgjør over 30 prosent av gjennomsnittslønnen (OECD Pension at a Glance 2015). Dette er blant de høyeste universelle minsteutbetalingene innenfor OECD-området.

Minsteutbetalingen for etterlatte under 67 år før avkortning mot faktisk/forventet inntekt tilsvarer to ganger grunnbeløpet i folketrygden (G), det vil si om lag 185 000 kroner med gjeldende grunnbeløp, mens den maksimale ytelsen er 2,6 ganger grunnbeløpet, det vil si om lag 240 000 kroner før

skatt. Etterlatteytelsen er fullt ut avkortet når den etterlatte har en arbeidsinntekt som overstiger 5,5 ganger grunnbeløpet, det vil si i overkant av 500 000 kroner.

Økningen i minstepensjonen som er vist i figur 3.1, har delvis skjedd ved at særtillegget har vært økt ved flere anledninger siden 1967. Særtillegget avkortet mot tilleggspensjon (egenopptjent eller beregnet etter de særlige reglene for gjenlevende). Selv om beregningen av etterlattepensjonen for personer under 67 år tar utgangspunkt i avdødes pensjonsopptjening, blir sikringen av tilvært levestandard målt i forhold til avdødes inntekt i de fleste tilfeller svak for etterlatte under 67 år. Økt særtillegg medfører at særreglene om beregning av alderspensjon til gjenlevende gir liten eller ingen økning i pensjonen til gjenlevende med relativt lav tilleggspensjon.

Forskjellene i yrkesdeltaking mellom menn og kvinner er som tidligere beskrevet, vesentlig redusert siden 1967. Kjønnsnøytrale delingstall ved beregning av alderspensjonen, der det ikke tas hensyn til at kvinner har høyere forventet levealder enn menn, pensjonsopptjening for ubetalte omsorgsoppgaver og taket på inntekt som gir pensjonsopptjening, virker til å rette opp skjevheter mellom menns og kvinners pensjonsopptjening. Høye ytelser, uavhengig av egen opptjening, virker negativt på yrkesdeltakelsen. Samlet sett kan disse forholdene tilsi at i dagens samfunn bør ytelser til etterlatte innrettes med sikte på å være en minstesikring. På denne måten ville en også få et klarere skille mellom ytelser som er beregnet ut fra individuelt opptjente rettigheter og universelle rettigheter med det formål å gi inntektssikring til personer som ikke har tilstrekkelig egen opptjening.

#### *Alternativer for fordeling av parets pensjonsrettigheter*

Ulike måter å fordele parets samlede pensjonsrettigheter mellom dem har vært foreslått som alternativ til tradisjonelle avledede rettigheter. Deling av pensjonsrettigheter i folketrygden har vært vurdert som en slik måte å kompensere kvinner på for at de som regel tar større ansvar for omsorgs- og husholdningsoppgaver enn mennene. En slik løsning ville omfordele pensjonsopptjening mellom ektefeller som har skjevfordelt betalt og ubetalt arbeid seg imellom. Om husholdet vil være tjent med slik deling, avhenger av forhold som partenes inntekt og opptjening, uttaksalder, aldersforskjellen mellom dem og deres levealder. Den gradvise avkortningen av garantipensjonen vil bidra til mindre totale

utbetalinger av alderspensjon fra folketrygden hvis rettighetene deles. Forhold som samlivsbrudd, inngåelse av nye ekteskap og behandling av garantipensjon i alderspensjonen kan være kompliserende.

Det har også vært skissert et alternativ som vil betrakte paret mer som en enhet ved at en del av partenes pensjonsopptjening i folketrygden omdannes til en felles pensjon som løper videre når den ene dør, en såkalt «joint annuity» (for eksempel James, 2009). Det vil si at paret får en noe lavere samlet pensjon mens begge lever. Til gjengjeld vil inntektsbortfallet når den ene faller fra, være mindre. På samme måte som deling av pensjonsrettigheter, vil dette være en omfordeling mellom ektefellene, og i motsetning til dagens løsning med egne beregningsregler for alderspensjon til gjenlevende, ikke finansiert gjennom statlige midler. En slik løsning vil særlig være til fordel for gjenlevende som lever lenge som enke/enkemann, og har mye lavere egen pensjon enn avdøde. En slik fellespensjon gir likevel ingen beskyttelse i tilfeller hvor ektefellen dør før pensjonsalder.

Løsninger som deling av pensjonsrettigheter og «joint annuity» i folketrygden vil kreve grundig utredning av sivilrettslige forhold og av grunnleggende trekk ved folketrygdens alderspensjon, som for eksempel hvordan levealdersjustering kan tilpasses slike ordninger. Dette vurderes å ligge utenfor utvalgets mandat. Spørsmålet må også vurderes i forhold til andre elementer i pensjonsreformen som særlig kommer kvinner til gode. Slik omfordeling av pensjon mellom ektefeller vil dessuten kunne påvirke deres insentiver til selv å delta i arbeidslivet. Slike løsninger må derfor også vurderes på bakgrunn av effekter på yrkesdeltakingen.

#### **3.3.4 Stordriftsfordeler i husholdet**

Dagens ordninger for etterlatte bygger til en viss grad på at det er stordriftsfordeler ved å bo flere i samme husholdning. Utgiftene per person i husholdningen øker dersom det blir færre som deler utgiften. Ved at etterlatte mottar overføringer fra det offentlige, blir noe av effekten av at den ene faller fra kompensert.

Et slikt prinsipp om stordriftsfordeler i husholdningen synes å ligge til grunn for at sivilstand har betydning blant annet ved beregning av alderspensjoner. Minste pensjonsnivå er høyere for enslige pensjonister enn for gifte og samboende pensjonister (minste pensjonsnivå erstatter fra 2011 det tidligere begrepet minstepensjon for alderspensjonister). For gifte og samboende

avhenger minste pensjonsnivå i tillegg av ektefelles/samboers inntekt og pensjon. Etter visse regler kan det videre ytes forsørgingstillegg og minste pensjonsnivå etter særskilt sats til alderspensjonister som har fylt 67 år og forsørger ektefelle over 60 år. Reglene for dem som ble alderspensjonister i 2010 eller tidligere er noe annerledes, men sivilstand har fortsatt betydning for pensjonsberegningen.

Fra 1967 var full grunnpensjon for enslige lik grunnbeløpet, mens full grunnpensjon for ektefeller var 75 prosent av grunnbeløpet for hver. Fra 1999 beregnes grunnpensjon for samboere på samme måte som for ektepar. Satsene for grunnpensjon er økt over tid, og med virkning fra 1. september 2016 ble grunnpensjon for gifte og samboende pensjonister økt fra 85 til 90 prosent av fullt grunnbeløp. Dette er et signal om at stordriftsfordeler i husholdningen tillegges mindre vekt i pensjonssystemet enn tidligere.

Tap av stordriftsfordeler kan belyses med et tenkt tilfelle hvor begge ektefellene har omtrent samme inntekt. Dør den ene, faller husholdningsinntekten med 50 prosent. Husholdningens totale utgifter vil imidlertid normalt sett falle med mindre enn 50 prosent på grunn av stordriftsfordeler i husholdninger. EUs ekvivalensskala legger til grunn at husholdninger med to voksne i gjennomsnitt har 75 prosent av levekostnadene for personer som bor alene. OECD legger tilsvarende til grunn 85 prosent. Reduksjon i levestandard forsterkes av at kvinner (som oftest er den etterlatte) fortsatt i gjennomsnitt har vesentlig lavere inntekt enn menn.

Man kan likevel diskutere om det er en offentlig oppgave å kompensere for bortfallet av slike stordriftsfordeler. Husholdninger kan dessuten oppløses, og stordriftsfordeler tapes, av andre årsaker enn dødsfall, og uten at dette kompenseres gjennom en offentlig ytelse. Det er påregnelig at én i et parforhold vil overleve den andre. Alternativt kunne en derfor si at det var opp til husholdningene å forsikre seg for å kunne opprettholde en levestandard som går utover de garanterte minstestandardene, for eksempel ved å tegne livsforsikring eller gjeldsforsikring.

De endringene som er gjort, viser at dette hensynet tillegges mindre vekt enn før. Dersom det skal legges mindre vekt på slike stordriftsfordeler når begge lever, kan det også argumenteres for å legge mindre vekt på tap av stordriftsfordeler når den ene faller fra.

### 3.3.5 Andre relevante hensyn

Omtalen i dette kapitlet viser at endringer i samfunnet siden 1967 tilsier at vurderinger av behovet for etterlatteytelser framover bygger på litt andre prinsipielle avveininger enn den gangen. Også andre forhold ved samfunnsutviklingen kan ha betydning for behovet for og hva som er hensiktsmessige kriterier for tildeling av ytelser. Tidligere var langvarige ekteskap den dominerende samlivsformen. Nå er det vanlig å være samboere før en eventuell inngåelse av ekteskap. Et langvarig samboerskap kan være et like etablert forhold som et formelt ekteskap. Samlivsbrudd har blitt mer vanlig, og mange inngår nye samliv. Dette bidrar til et større mangfold av familieforhold med særkullsbarn og/eller omsorg for samlivspartnerens barn. Det å bruke sivilstand og formelle familierelasjoner som et tildelingskriterium for ytelser blir dermed mindre treffsikkert. Økt flytting over landegrenser gir også nye utfordringer med hensyn til å utforme ytelser som oppfattes å balansere inntektssikring for og bidrag fra den mobile og den permanente delen av befolkningen.

Selv om mange forhold ved det norske samfunn har endret seg mye siden folketrygden ble etablert, skjer disse endringene gradvis. For eksempel vil yngre årskull ofte lettere tilpasse seg endringer enn det eldre årskull gjør. Kombinasjonen av kontinuitet i og endring av holdninger og strukturer i samfunnet er et viktig bakteppe for utvalgets arbeid.

Det er også stor forskjell på voksnes og barns situasjon. Voksne i yrkesaktiv alder er i hovedsak i stand til å forsørge seg selv. For barn er situasjonen en annen. De er avhengig av å bli forsørget til de når en alder hvor de kan forsørge seg selv. De fleste barn blir forsørget av sine foreldre til de avslutter videregående skole, og mange mottar også økonomisk bistand fra foreldre etter denne fasen. Barn som mister én av eller begge foreldrene, er derfor sårbare. Både i Norge og en rekke andre europeiske land har investering i barn og i gode oppvekstvilkår for barn fått økt prioritet.

## 3.4 Samlet vurdering

Avveining mellom hensynet til effektivitet og fordeling er et grunnleggende dilemma i utforming av et offentlig inntektssikringssystem. Hva som oppfattes som en god balanse, vil avhenge av en rekke samfunnsforhold som endrer seg over tid. Det er slik sett ikke unaturlig at hensiktsmessige

stønadssystemer for framtiden bør vektlegge litt andre hensyn enn det som var tilfellet i 1967. I dagens samfunn legges det stor vekt på at arbeidsløse i yrkesaktiv alder skal kunne forsørge seg selv ved egen inntekt. Forsørgere med egen inntekt er også viktig for å forhindre fattigdom blant barn. Høy yrkesdeltakelse er dessuten nødvendig for å kunne sikre gode velferdsordninger etter hvert som demografiske endringer og mindre inntekter fra petroleumsvirksomheten vil begrense handlingsrommet i offentlige finanser.

Over tid har det derfor skjedd en forskyvning i fra offentlig inntektssikring i retning av insentiver til arbeid og egen forsørgelse. Dette har, sammen med andre endringer i samfunnsutvikling og kvinners yrkesdeltakelse, bidratt til at mer vekt legges på individuelle rettigheter og opptjening, mens avledede rettigheter blir mer å betrakte som et unntak. Stordriftsfordeler som følge av at flere bor sammen i en husholdning, har fått mindre betydning i trykdepolitikken, noe som kan tilsi at inntektssikringssystemet i stor grad bør være nøytralt i forhold til husholdningens størrelse.

I dagens samfunn oppløses husholdninger av mange ulike årsaker. Nedgang i husholdningsinn-

tekt skjer derfor ikke bare ved dødsfall. Slike forhold svekker argumentene for å skille etterlatte som gruppe fra andre i samme alder, og som kan være i tilsvarende økonomisk situasjon og kanskje også ha opplevd lignende inntektsbortfall. Samlet sett er det derfor mange argumenter for at en reform av etterlatteytelsene må bygge på prinsipper og hensyn som har stått sentralt i reformer av andre folketrygdytelser de siste årene. Dette innebærer at arbeid, egen inntekt og opptjening av egne pensjonsrettigheter skal være førstevalget for så mange som mulig i yrkesaktiv alder. For dem som trenger det, skal det legges vekt på bistand til å komme i arbeid framfor langvarig mottak av passive ytelser. Arbeidsinntekt bidrar til egen pensjonsopptjening og til å styrke det finansielle grunnlaget for de kollektive velferdsordningene. Elementer i det nye pensjonssystemet for å ivareta særskilte forhold som særlig kan ha betydning for kvinners pensjonsopptjening, som for eksempel opptjening for ubetalt omsorgsarbeid, tilsier at sivilstatus i seg selv ikke bør gi grunnlag for folketrygdytelser.

## Kapittel 4

# Gjeldende rett

### 4.1 Ytelser til gjenlevende ektefelle

Regler om ytelser til gjenlevende ektefelle står i dag i lov om folketrygd (folketrygdloven) av 28. februar 1997 nr. 19 kapittel 17 med tilhørende forskrifter. De som kan få rett til ytelser etter dette kapitlet er gjenlevende ektefelle, fraskilt gjenlevende ektefelle, registrerte partnere jf. ekteskapsloven § 95, og visse samboere. Folketrygdloven benytter terminologien «gjenlevende ektefelle», men av lovens system følger at samboere med felles barn behandles som ektefeller, jf. folketrygdloven § 1-5. Av framstillingstekniske hensyn benyttes samme terminologi i dette kapitlet. Ytelsene som kan gis, er først og fremst etterlattepensjon og overgangsstønad. Videre kan det gis stønad til barnetilsyn og stønader til dekning av utgifter i forbindelse med gjennomføring av nødvendig utdanning eller opplæring, som reiseutgifter, utgifter til flytting, skolepenger mv., se folketrygdloven § 17-9 som viser til folketrygdloven §§ 15-10 og 15-11. De sistnevnte ytelsene omtales ikke nærmere her.

#### 4.1.1 Tilknytning til folketrygden

##### *Forutgående medlemskap*

Det stilles krav om forutgående tilknytning til folketrygden for å ha rett til pensjon eller overgangsstønad etter folketrygdloven kapittel 17. Hovedregelen er at den avdøde må ha vært medlem i folketrygden de siste tre årene frem til dødsfallet, se folketrygdloven § 17-3. Dersom den avdøde i de siste tre årene frem til dødsfallet mottok pensjon fra folketrygden, er kravet til forutgående trygdetilknytning oppfylt. Det samme gjelder dersom avdøde hadde avtalefestet pensjon med statstilskott eller pensjon fra en lovfestet pensjonsordning som er tilpasset folketrygden ved at det ikke gis ordinær pensjon til gjenlevende ektefelle. Dette innebærer blant annet at gjenlevende etter pensjonister som bor i utlandet, vil kunne få pensjon eller overgangs-

stønad selv om avdøde ikke lenger var medlem av folketrygden

Det er gjort flere unntak fra kravet til forutgående medlemskap.

Dersom den gjenlevende har status som flyktning og er medlem i folketrygden, gjøres det unntak fra kravet om forutgående medlemskap etter folketrygdloven § 17-3 tredje ledd.

Unntak fra kravet om forutgående medlemskap gjøres også dersom avdøde var medlem av folketrygden på dødsfallstidspunktet og da enten var under 26 år eller ikke hadde mer enn fem år etter fylte 16 år uten medlemskap i trygden, se folketrygdloven § 17-3 fjerde ledd.

I tillegg er det for personer med lang tidligere opptjening gjort unntak fra hovedregelen om umiddelbart forutgående medlemskap. I folketrygdloven § 17-3 sjuende ledd gjøres det unntak fra kravet om forutgående medlemskap dersom avdøde var medlem i folketrygden på dødsfallstidspunktet og kunne tilståes en yttelse på grunnlag av tidligere opptjening som minst svarer til folketrygdens grunnbeløp.

Det følger av EØS-avtalen og flere av Norges bilaterale trygdeavtaler at treårsvilkåret kan oppfylles ved å legge sammen tid som medlem i folketrygden og tid som medlem i det andre landets trygdeordning. Slik sammenlegging kan i visse tilfeller medføre at vilkåret anses oppfylt utelukkende eller i all hovedsak med tid som medlem i det andre landets ordning.

##### *Fortsatt medlemskap*

Det er et vilkår for rett til ytelser etter folketrygdloven kapittel 17 at gjenlevende fortsatt er medlem av folketrygden, se folketrygdloven § 17-4 første ledd. Vilkåret om fortsatt medlemskap innebærer at det er en begrensning i adgangen til å få ytelser etter folketrygdloven kapittel 17 utbetalt i utlandet (eksport). Det er imidlertid gjort flere unntak fra denne hovedregelen. I praksis innebærer dette at den delen av ytelsen som er knyttet til avdødes inntektsbaserte opp-



tjening kan gis både til personer som flytter fra Norge med en allerede tilstått ytelse og ikke lenger er medlemmer i folketrygden, og til personer som søker om ytelse når de er bosatt i utlandet.

For det første kan man få med seg hele pensjonen eller overgangsstønadens dersom den avdøde eller gjenlevende har minst 20 års samlet botid i Norge, jf. folketrygdloven § 17-4 andre ledd.

Dagens regler åpner også for en begrenset eksport av ytelser etter folketrygdloven kapittel 17 når botiden er kortere enn 20 år. Det følger av samme bestemmelse at gjenlevende, dersom både avdøde og gjenlevende har kortere botid enn 20 år, kan få med seg opptjent tilleggspensjon og grunnpensjon mv. etter en trygdetid som svarer til det antall poengår tilleggspensjonen er beregnet etter. Reglene innebærer at den delen av ytelsen som er beregnet på grunnlag av inntekt kan beholdes, og at den delen av ytelsen som gis på grunnlag av botid gis på bakgrunn av samme antall år som tilleggspensjonen beregnes med.

Dersom den gjenlevende har status som flyktning og er medlem i folketrygden, gjøres det unntak fra kravet om forutgående medlemskap etter folketrygdloven § 17-3 tredje ledd. Fordelen beholdes bare så lenge vedkommende er medlem i folketrygden, noe som betyr at ytelsen ikke kan eksporteres.

Innenfor EØS-området modifiseres eksportbegrensningen betraktelig. Rådsforordning nr. 883/2004 pålegger Norge plikt til å tillate fri eksport av ytelser til gjenlevende til andre EØS-land for personer som kommer inn under forordningens personkrets. Tilsvarende følger av flere av Norges bilaterale trygdeavtaler.

#### 4.1.2 Vilkår for pensjon til gjenlevende ektefelle

Hovedvilkåret for rett til pensjon er at ektefellen er død. Dødsfallet må kunne dokumenteres.

For at gjenlevende ektefelle skal ha rett til pensjon, er det et krav at ekteskapet har vart i minst fem år, eller at gjenlevende har eller har hatt felles barn med avdøde, se folketrygdloven § 17-5 bokstav a og b. Dette vilkåret er absolutt, og det gjøres ikke unntak selv om det mangler svært kort tid på at vilkåret er oppfylt. Det er i denne sammenheng uten betydning om gjenlevende faktisk har omsorgen for barn etter dødsfallet. Det tilstås for eksempel pensjon selv om barnet er over 18 år og/eller har flyttet hjemmefra.

Det kan også tilstås pensjon dersom gjenlevende har omsorgen for avdødes barn på døds-

fallstidspunktet, se folketrygdloven § 17-5 bokstav c. Etter denne bestemmelsen kan det tilstås pensjon selv om ekteskapet har vart mindre enn fem år, forutsatt at ekteskapet og omsorgsperioden for barnet etter dødsfallet til sammen utgjør minst fem år. Dette innebærer at gjenlevende som ikke har rett til pensjon fordi vilkåret om ekteskapets varighet ikke er oppfylt, kan få rett til pensjon flere år etter dødsfallet. Det gis ikke pensjon dersom avdødes barn var over 18 år på dødsfallstidspunktet, men dersom gjenlevende er innvilget etterlattepensjon etter denne bestemmelsen, opphører ikke retten til pensjon når barnet blir myndig eller dør.

Det følger av folketrygdloven § 1-5 at en gjenlevende registrert partner har rett til ytelser etter folketrygdloven kapittel 17 på samme vilkår som gjenlevende ektefelle. Det samme gjelder gjenlevende samboer som har eller har hatt felles barn med avdøde, eller tidligere har vært gift med den avdøde samboeren. Gjenlevende fraskilt ektefelle har også tilsvarende rett til ytelser dersom han eller hun ikke har giftet seg igjen, forutsatt at ekteskapet varte i minst 25 år, eller 15 år hvis ektefellene hadde barn sammen, jf. folketrygdloven § 17-10. Det er som hovedregel et krav at dødsfallet skjer innen fem år etter skilsmissen, men dette kan fravikes dersom gjenlevende var helt eller delvis forsørget av bidrag fra avdøde. Retten til pensjon for fraskilt ektefelle påvirkes ikke av om avdøde i tillegg etterlater seg enke eller enkemann som også fyller vilkårene for rett til pensjon. Det er uten betydning for rett til ytelser etter folketrygdloven kapittel 17 at ektefellene var separert.

#### 4.1.3 Beregning av pensjon

Pensjon til gjenlevende ektefelle består av grunnpensjon, tilleggspensjon og/eller eventuelt særtillegg, se folketrygdloven § 17-7. Ytelsen beregnes ut fra avdødes trygdetid frem til vedkommende ville ha fylt 67 år, og reduseres forholdsmessig dersom trygdetiden var mindre enn 40 år, jf. folketrygdloven §§ 3-5 og 3-7. Med full trygdetid vil pensjonen på et minstenivå utgjøre summen av grunnpensjon og særtillegg. Dersom avdøde hadde opptjent rett til tilleggspensjon, vil pensjonen bli beregnet med 55 prosent av den tilleggspensjonen avdøde ville fått som 100 prosent ufør eller som alderspensjonist. For at pensjonen skal bli høyere enn minstenivå må 55 prosent av avdødes tilleggspensjon utgjøre mer enn særtillegget.

#### 4.1.4 Arbeidsinntekt og pensjon

Formålet med pensjon til gjenlevende ektefelle er å sikre inntekt for gjenlevende som ikke er i stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid. Pensjonen skal dermed reduseres på grunnlag av arbeidsinntekt som den gjenlevende har eller kan forventes å få, se folketrygdloven § 17-8 første ledd. Pensjonen reduseres med 40 prosent av inntekten som overstiger et fribeløp som tilsvarer halvparten av grunnbeløpet (46 288 kroner med grunnbeløpet fra 1. mai 2016). Forventet inntekt skal fastsettes etter en helhetsvurdering ut fra den gjenlevendes situasjon, og loven gir anvisning på flere momenter som det skal tas hensyn til ved fastsettelsen. Det skal legges vekt på gjenlevendes alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, arbeidsmuligheter og eventuelle barns tilsynsbehov.

Etter folketrygdloven § 17-8 andre ledd legges det i utgangspunktet til grunn at gjenlevende som ikke har fylt 55 år vil ha en arbeidsinntekt på minst 2 ganger grunnbeløpet, med mindre det er rimelig grunn til at vedkommende har lavere inntekt. Bestemmelsen ble innført med virkning fra 2002 for å stimulere gjenlevende ektefeller til å forsørge seg selv ved eget arbeid. Kravet til forventet arbeidsinntekt gjelder ikke dersom den gjenlevende samtidig fyller vilkårene for rett til overgangsstønad etter folketrygdloven § 17-6. Dette gjelder gjenlevende som har små barn som ville gitt rett til overgangsstønad etter folketrygdloven kapittel 15, eller tar nødvendig utdanning.

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

Likestilt med arbeidsinntekt er dagpenger etter folketrygdloven kapittel 4, sykepenger etter folketrygdloven kapittel 8, stønad ved barns og andre nærståendes sykdom etter folketrygdloven kapittel 9, arbeidsavklaringspenger etter folketrygdloven kapittel 11, svangerskapspenger og foreldrepenger etter folketrygdloven kapittel 14 og pensjonsytelser etter AFP-tilskottsloven kapitlene 2 og 3.

#### 4.1.5 Bortfall av pensjon og ny rett til pensjon

Pensjon til gjenlevende ektefelle faller bort når den gjenlevende fyller 67 år, eller fra det tidspunktet han eller hun tar ut alderspensjon fra folketrygden, se folketrygdloven § 17-11 første ledd. Gjenlevende kan da ha rett til å få sin alderspensjon beregnet etter særlig gunstige regler.

Pensjonen faller også bort dersom gjenlevende mottar avtalefestet pensjon (AFP) fra en offentlig tjenstepensjonsordning eller etter AFP-tilskottsloven.

Dersom en gjenlevende ektefelle med pensjon etter folketrygdloven kapittel 17 får rett til uføretrygd etter folketrygdloven kapittel 12, erstattes gjenlevendepensjonen med uføretrygd. Den gjenlevende kan da ha rett til å få et gjenlevendetillegg til uføretrygden. Det samme gjelder når en uføretrygdet blir etterlatt.

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

#### 4.1.6 Vilkår for overgangsstønad

En gjenlevende ektefelle som ikke oppfylder vilkårene for å få gjenlevendepensjon i folketrygdloven § 17-5, kan ha rett til overgangsstønad i en omstillingsperiode.

Overgangsstønad etter folketrygdloven § 17-6 er i praksis en ytelse for etterlatte etter ekteskap som har vart kortere enn fem år og hvor gjenlevende ikke hadde felles barn med avdøde. (Dersom gjenlevende har felles barn med avdøde er vilkårene for gjenlevendepensjon etter folketrygdloven § 17-5 oppfylt.)

Det kan for det første gis overgangsstønad etter folketrygdloven § 17-6 første ledd bokstav a til gjenlevende ektefelle som på grunn av omsorg for barn ikke kan forsørge seg selv ved eget arbeid. Det følger av bestemmelsen at vilkårene for rett til overgangsstønad etter folketrygdloven §§ 15-5 og 15-6 må være oppfylt. Bestemmelsen omfatter i praksis hovedsakelig gjenlevende som har særkullsbarn født før inngåelsen av ekteskapet.

Etter bokstav b kan det gis overgangsstønad til gjenlevende ektefelle som tar nødvendig utdanning som nevnt i folketrygdloven § 15-6 første ledd bokstav c, og utdanningen er påbegynt innen to år etter dødsfallet. Henvisningen til § 15-6 innebærer at det må dreie seg om en utdanning eller opplæring som utgjør minst halvparten av full tid,

og som etter arbeids- og velferdsetatens vurdering er nødvendig og hensiktsmessig for at vedkommende skal kunne få arbeid. Bestemmelsen i folketrygdloven § 17-6 har en videre rekkevidde enn reglene i folketrygdloven kapittel 15 ved at den også gjelder for gjenlevende som ikke har omsorg for barn, eller som har barn over den alder som ellers gir grunnlag for ytelser etter folketrygdloven kapittel 15.

Bokstav c gir gjenlevende ektefelle en selvstendig rett til overgangsstønad i en omstillingsfase etter dødsfallet. Loven fastsetter ikke noen tidsbegrensning her, men ifølge fast praksis kan stønaden som hovedregel gis i 12 måneder etter dødsfallet. I denne perioden stilles det ingen krav til yrkesaktivitet eller utdanning. Dersom det foreligger helt spesielle omstendigheter kan utbetalingsperioden forlenges, men ikke utover en relativt begrenset periode.

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

#### 4.1.7 Beregning av overgangsstønad

Overgangsstønaden beregnes som pensjon til gjenlevende ektefelle, det vises til punkt 4.1.3.

#### 4.1.8 Arbeidsinntekt og overgangsstønad

Det følger av folketrygdloven § 17-8 at overgangsstønaden skal avkortes mot faktisk og forventet arbeidsinntekt etter samme regler som for pensjon til gjenlevende ektefelle. Det første året etter dødsfallet anses som en overgangsperiode, og forventet inntekt fastsettes derfor ikke høyere enn faktisk inntekt i denne perioden.

Fastsetting av forventet arbeidsinntekt foretas etter samme prinsipper som for etterlattepensjon. Forventningen om arbeidsinntekt på minst to ganger folketrygdens grunnbeløp når gjenlevende er under 55 år, legges ikke til grunn for mottakere av overgangsstønad, jf. folketrygdloven § 17-8 andre ledd siste punktum. Også dette er i samsvar med reglene for etterlattepensjon, da det heller ikke gjelder en slik forventning når mottakeren av etterlattepensjon samtidig fyller vilkårene for overgangsstønad.

#### 4.1.9 Bortfall av overgangsstønad

Overgangsstønad etter folketrygdloven § 17-6 gis i en begrenset periode, og faller bort når vilkårene ikke lenger er oppfylt. Overgangsstønad etter folketrygdloven § 17-6 første ledd bokstav c gis som hovedregel ikke for lengre tid enn 12 måneder, regnet fra og med måneden etter dødsfallet.

### 4.2 Barnepensjon

---

Reglene om barnepensjon står i dag i folketrygdloven kapittel 18. De som kan få rett til barnepensjon, er i utgangspunktet avdødes barn under 18 år. Barnepensjon ytes bare etter biologiske foreldre eller adoptivforeldre. Det er ikke en forutsetning for rett til barnepensjon at den avdøde faktisk forsørget barnet. Retten til barnepensjon er også uavhengig av om foreldrene var gifte eller samboere, om de var skilt eller aldri hadde bodd sammen.

#### 4.2.1 Tilknytning til folketrygden – forutgående og fortsatt medlemskap

Det stilles krav om tilknytning til folketrygden både for avdøde og barnet for å ha rett til barnepensjon. Barnets avdøde mor eller far må i utgangspunktet ha vært medlem i folketrygden de siste tre årene før dødsfallet, se folketrygdloven § 18-2. Det gjelder tilsvarende unntak fra kravet til forutgående medlemskap som for pensjon/overgangsstønad til gjenlevende ektefelle etter folketrygdloven § 17-3, se punkt 4.1.1.

Det er videre et vilkår for rett til barnepensjon at barnet fortsatt er medlem av folketrygden, se folketrygdloven § 18-3. Det er uten betydning for barnets rett til barnepensjon om den gjenlevende forelderen er medlem i folketrygden. Vilåret om fortsatt medlemskap innebærer at det er en begrensning i adgangen til å få barnepensjon utbetalt i utlandet (eksport). Også her gjelder tilsvarende unntaksbestemmelser som for pensjon/overgangsstønad til gjenlevende ektefelle, se punkt 4.1.1.

#### 4.2.2 Beregning av barnepensjon

Formålet med barnepensjon er å sikre inntekt for barn dersom en av eller begge foreldrene dør.

Dersom en av foreldrene er død, utgjør barnepensjonen 40 prosent av grunnbeløpet for det første barnet og 25 prosent av grunnbeløpet for hvert av de øvrige barna, se folketrygdloven § 18-5 første ledd. Barnepensjon til to eller flere

barn summeres og gis med like stort beløp til hvert barn. At pensjonen beregnes med utgangspunkt i grunnbeløpet, innebærer at barnepensjonens størrelse i disse tilfellene ikke er knyttet til den avdøde forelderens pensjonsopptjening. Men pensjonen skal reduseres hvis avdødes trygdetid var kortere enn 40 år, se punkt 4.1.3.

Dersom begge foreldrene er døde, utgjør pensjonen et beløp som svarer til full etterlattepensjon for den av foreldrene som ville ha fått størst pensjon uten avkortning mot arbeidsinntekt, se folketrygdloven § 18-5 andre ledd. Pensjonen reduseres også her på grunn av manglende trygdetid. Dersom moren er død og farskapet ikke er fastslått, gis det pensjon på grunnlag av morens opptjening. Pensjonen for neste barn utgjør 40 prosent av grunnbeløpet, og 25 prosent av grunnbeløpet for hvert av de øvrige barna. Samlet pensjon deles på antall barn slik at hvert barn får samme beløp. Dersom avdøde etterlater seg flere barnekull, beregnes barnepensjon særskilt for hvert kull.

#### 4.2.3 Bortfall av barnepensjon

Barnepensjon gis frem til barnet fyller 18 år, se folketrygdloven § 18-4 andre ledd. Dersom begge foreldrene er døde, og barnet er under utdanning gis det barnepensjon frem til barnet fyller 20 år, se folketrygdloven § 18-4 tredje ledd. Praktikanter og lærlinger med lav lønn sidestilles med barn som har utdanning som hovedbeskjeftigelse.

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

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

## 4.3 Alderspensjon til gjenlevende ektefelle

### 4.3.1 Gammel ordning – folketrygdloven kapittel 19

Regler om alderspensjon til gjenlevende ektefelle står i dag i folketrygdloven § 19-16. En alderspensjonist som også fyller vilkårene i folketrygdloven kapittel 17 om pensjon til gjenlevende ektefelle eller gjenlevende skilt person, kan få sin alderspensjon beregnet etter særlig gunstige regler, jf. folketrygdloven § 3-23. Dette gjelder både personer som blir etterlatt som alderspensjonist og personer som blir etterlatt før han eller hun tar ut alderspensjon.

Alderspensjon etter folketrygdloven kapittel 19 består av grunnpensjon og tilleggspensjon, og eventuelt pensjonstillegg (sært tillegg). En gjenlevende alderspensjonist kan for det første få grunnpensjonen beregnet på grunnlag av avdødes trygdetid dersom den er lengre enn gjenlevendes egen trygdetid jf. folketrygdloven § 19-16 andre ledd.

Tilleggspensjonen til en gjenlevende ektefelle beregnes på grunnlag av det gunstigste alternativet av pensjonistens egen tilleggspensjon eller 55 prosent av summen av avdødes og gjenlevendes tilleggspensjon, jf. folketrygdloven § 3-23 andre ledd. Differansen mellom alderspensjon beregnet på grunnlag av egen opptjening og alderspensjon beregnet på grunnlag av en kombinasjon av egen og avdødes opptjening, omtales gjerne som en gjenlevendefordel eller gjenlevenderettighet.

Gjenlevenderettighetene inngår som en del av gjenlevendes tilleggspensjon. Etter de alminnelige beregningsreglene for alderspensjon etter folketrygdloven kapittel 19, ytes det særtillegg til alderspensjonister som har lav eller ingen tilleggspensjon jf. folketrygdloven § 3-3. Særtillegget avkortes krone for krone mot tilleggspensjon. Dersom tilleggspensjonen inkludert gjenlevenderettighetene er mindre enn særtillegg eller pensjonstillegg, får gjenlevende likevel ingen økning i alderspensjonen. Dersom tilleggspensjonen inkludert gjenlevenderettighetene er høyere enn særtillegg/pensjonstillegg, vil gjenlevende få en viss økning i alderspensjonen.

Gjenlevenderettighetene inngår som en del av gjenlevendes egen alderspensjon, og avkortes derfor ikke mot eventuell arbeidsinntekt. Dersom pensjonisten gifter seg igjen, skal alderspensjonen beregnes på grunnlag av egen opptjening.

Det gjelder ikke noe krav om nærhet i tid mellom dødsfallet og det tidspunktet gjenlevende tar

ut alderspensjon fra. Dette innebærer at en person som har blitt etterlatt i ung alder, kan ha rett til å få sin pensjon beregnet etter særlige gunstige regler når han eller hun blir alderspensjonist flere tiår senere.

#### 4.3.2 Ny ordning – folketrygdloven kapittel 20

Fra 2016 kan det tas ut alderspensjon fra folketrygden som er delvis beregnet etter nye opptjeningsregler i folketrygdloven kapittel 20. I påvente av at Stortinget tar stilling til langsiktige regler for folketrygdens ytelser for gjenlevende ektefeller, er det i folketrygdloven § 20-19 a innført en midlertidig regel om gjenlevendetillegg til alderspensjon beregnet etter reglene i folketrygdloven kapittel 20. Denne løsningen sikrer at gjenlevende i de første årskullene som kan ta ut alderspensjon delvis beregnet etter nye regler, beholder den samme verdien av gjenlevenderettighetene som om de har all opptjening etter folketrygdloven kapittel 19.

Alderspensjon opptjent etter nye regler fases gradvis inn fra og med 1954-årskullet. 1954-årskullet kan ta ut alderspensjon fra fylte 62 år i 2016, og får alderspensjonen beregnet med 1/10 etter nye opptjeningsregler i folketrygdloven kapittel 20, og 9/10 etter gamle opptjeningsregler i folketrygdloven kapittel 19. Det følger av folketrygdloven § 20-19 a at det skal beregnes et eget gjenlevendetillegg til den delen av alderspensjonen som beregnes etter nye opptjeningsregler. Tillegget beregnes med utgangspunkt i forskjellen mellom alderspensjon etter folketrygdloven kapittel 19, inkludert gjenlevenderettigheter, og hva alderspensjonen ville utgjort uten gjenlevenderettigheter.

Den midlertidige løsningen gjelder for årskullene 1954 til og med 1957, for uttak av pensjon i perioden 2016 til 2019.

#### 4.4 Uføretrygd til gjenlevende ektefelle

En gjenlevende ektefelle som er ufør og samtidig fyller vilkårene i folketrygdloven kapittel 17 om pensjon til gjenlevende ektefelle eller gjenlevende skilt person, kan ha rett til et gjenlevendetillegg til uføretrygden.

Regler om tillegg til uføretrygd for gjenlevende ektefelle følger av folketrygdloven § 12-18. Bestemmelsen avløste de tidligere reglene i folketrygdloven § 12-15 om uførepensjon til gjenlevende ektefelle, tilpasset den nye uføretrygden som ble innført med virkning fra 1. januar 2015.

Frem til dette tidspunkt gjaldt tilsvarende regler for beregning av uførepensjon til gjenlevende ektefelle som for alderspensjon til gjenlevende ektefelle. Etter de tidligere reglene hadde en gjenlevende ektefelle som både fylte vilkårene for rett til etterlattepensjon og uførepensjon, rett til å få uførepensjonen beregnet som en kombinasjon av egne og avdødes pensjonsrettigheter, dersom dette ga en høyere uførepensjon enn dersom den utelukkende var basert på egne rettigheter.

Ved omleggingen til uføretrygd ble det bestemt at det i ny uføretrygd ikke skal gis gjenlevenderettigheter som en del av uføretrygden. Personer som allerede hadde en uførepensjon delvis beregnet med avdødes rettigheter før ny uføretrygd ble innført, fikk videreført verdien av gjenlevenderettighetene som et eget tillegg til uføretrygden, jf. forskrift om omregning av uførepensjon til uføretrygd § 7. Det er ikke gitt noen tidsbegrensning for dette tillegget til uføretrygden.

Da det ble innført nye regler for beregning av uføretrygd med virkning fra 2015, ble det likevel bestemt å gi et midlertidig gjenlevendetillegg til den nye uføretrygden, for den som fyller vilkårene for pensjon til gjenlevende i folketrygdloven kapittel 17, jf. § 12-18. Tillegget gis for et tidsrom på fem år. Bakgrunnen for tidsbegrensningen er at reglene om det nye gjenlevendetillegget kun skal gjelde som en midlertidig løsning, i påvente av at Stortinget tar stilling til nye regler for folketrygdens ytelser for gjenlevende ektefeller. Det ble da også nødvendig å lage egne beregningsregler for dette gjenlevendetillegget.

Beregningsreglene for det nye gjenlevendetillegget er basert på noen av de samme prinsippene som gjaldt tidligere. Prinsippet om at avdødes trygdetid kan gi gjenlevende en fordel, er videreført ved at gjenlevende kan få et tillegg som sikrer en samlet ytelse som minst tilsvarer avdødes minsteytelse.

Ved beregningen av gjenlevendetillegget tas det utgangspunkt i gjenlevendes egen uføretrygd samt en beregnet uføretrygd for avdøde. Avdødes uføretrygd fastsettes som den ugraderte uføretrygden avdøde ville ha fått om han eller hun på dødstidspunktet hadde fått rett til uføretrygd, eller den ugraderte uføretrygden som avdøde faktisk mottok. Gjenlevendes egen og avdødes (beregnete) uføretrygd summeres deretter, og dersom 50 prosent av denne summen overstiger gjenlevendes egen uføretrygd, skal det overstigende beløpet utbetales som et gjenlevendetillegg. Beregningsreglene innebærer at gjenlevende med en like høy eller høyere uføretrygd

som avdøde ikke har rett til gjenlevendetillegg. Gjenlevendetillegget faller bort dersom gjenlevende gifter seg på nytt eller får barn med ny samboer.

## 4.5 Ytelser til tidligere familiepleier

### 4.5.1 Vilkår

I folketrygdloven kapittel 16 er det gitt bestemmelser om ytelser til enslige personer som har vært såkalte familiepleiere. Tidligere familiepleiere kan etter dagens regler stort sett få de samme ytelser som en gjenlevende ektefelle, dvs. pensjon, overgangsstønad og stønader til dekning av utgifter i forbindelse med gjennomføring av nødvendig utdanning eller opplæring.

Formålet med ordningen er å sikre inntekt for enslige personer som i lengre tid har utført samfunnsnyttig arbeid ved å pleie foreldre eller andre nærstående, og som av den grunn har vært forhindret fra å være yrkesaktive.

For å få stønad som tidligere familiepleier kreves det at pleieforholdet har gjort det vanskelig for familiepleieren å forsørge seg selv ved annet arbeid så lenge pleieforholdet bestod, og videre at pleieforholdet har medført at han eller hun ikke kan forsørge seg selv etter at pleieforholdet er opphørt, jf. folketrygdloven § 16-5. Det stilles videre krav om at familiepleieren, foruten manglende arbeidsinntekt, heller ikke har andre økonomiske midler som kan forutsettes anvendt til livsopphold, som kapitalformue, kapitalinntekter, pensjonsinntekter eller liknende, jf. folketrygdloven § 16-6.

I folketrygdloven § 16-5 oppstilles det flere krav til pleieforholdet som må være oppfylt for at det skal foreligge rett til stønad. Det kreves at familiepleieren i minst fem år har hatt nødvendig tilsyn med og pleie av en nærstående. Kravet om fem års varighet er absolutt, og kan ikke fravikes selv om det mangler svært kort tid på at vilkåret er oppfylt. Tilsynet og pleien må ha vært nødvendig. Ved vurderingen av om tilsynet og pleien var nødvendig, skal det etter loven blant annet legges vekt på alderen, helsesituasjonen og bosituasjonen til den som ble pleid. Det er bare pleie av nærstående som gir rett til ytelser etter folketrygdloven kapittel 16. I folketrygdloven § 16-5 andre ledd defineres nærstående som foreldre, besteforeldre, fosterforeldre, søsken, onkler og tanter, men det følger av loven at også andre personer i særlige tilfeller kan anses som nærstående. Dette må avgjøres konkret i hvert enkelt tilfelle.

Det er også et vilkår at den som er blitt pleid enten var pensjonist med pensjon fra folketrygden, eller var medlem i folketrygden med medlemskap som omfatter pensjonskapitlene. Endelig er det et vilkår for rett til ytelser at pleieforholdet er opphørt.

### 4.5.2 Tilknytning til folketrygden

Det er som hovedregel et vilkår for rett til pensjon eller overgangsstønad etter folketrygdloven kapittel 16 at familiepleieren var medlem i trygden i minst tre år fram til pleieforholdet opphørte, jf. folketrygdloven § 16-2.

Det er også et vilkår for rett til stønad etter kapittelet at den tidligere familiepleieren fortsatt er medlem i trygden, jf. folketrygdloven § 16-3. Det vil si at ytelsene ikke kan gis når den tidligere familiepleieren bor i et annet land enn Norge, med mindre han eller hun har fullt medlemskap i folketrygden under utenlandsoppholdet (eksport). For de andre etterlatteytelsene gjelder flere unntak fra eksportbegrensningen for den delen av ytelsen som er beregnet på grunnlag av avdødes tidligere inntekt. Det ytes ikke tilleggspensjon til tidligere familiepleiere, og det gjelder derfor ikke tilsvarende regler om eksport av pensjon/overgangsstønad til denne gruppen. Begrensningen i adgangen til eksport gjelder likevel ikke i tilfeller som omfattes av reglene i Nordisk konvensjon om trygd, EØS-avtalens trygdedel eller andre trygdeavtaler.

### 4.5.3 Beregning av pensjon/overgangsstønad

Pensjon/overgangsstønad til tidligere familiepleiere består av grunnpensjon og særtillegg, jf. folketrygdloven § 16-7 tredje ledd. Grunnpensjonen fastsettes på grunnlag av familiepleierens egen trygdetid. Det ytes ikke tilleggspensjon til tidligere familiepleiere.

Det følger av folketrygdloven § 16-7 andre ledd at det kan gis overgangsstønad til tidligere familiepleiere som bare i en overgangsperiode ikke kan forsørge seg selv. De som i dag mottar ytelser etter folketrygdloven kapittel 16, har i all hovedsak pensjon.

### 4.5.4 Arbeidsinntekt

Pensjon/overgangsstønaden reduseres på grunnlag av arbeidsinntekt som den tidligere familiepleieren har eller kan forventes å få, jf. folketrygdloven § 16-8. Fastsetting av forventet arbeidsinntekt foretas etter samme prinsipper som for etter-

lattepensjon. For tidligere familiepleiere gjelder imidlertid ingen tilsvarende bestemmelse som i folketrygdloven § 17-8 andre ledd om at det som en hovedregel skal legges til grunn en forventning om at den som er under 55 år skaffer seg en arbeidsinntekt på minst to ganger folketrygdens grunnbeløp.

#### 4.5.5 Bortfall av pensjon/overgangsstønad

Det gjelder tilsvarende regler om bortfall av ytelser til tidligere familiepleiere som for gjenlevende ektefeller, se folketrygdloven § 16-10. Pensjon/overgangsstønad til tidligere familiepleier faller bort når han eller hun fyller 67 år. Pensjonen/overgangsstønaden faller også bort fra det tidspunkt han eller hun tar ut alderspensjon, da det er et vilkår for rett til ytelse etter folketrygdloven kapittel 16 at vedkommende ikke har tilstrekkelige midler til livsopphold. Pensjon/overgangsstønad faller derfor også bort dersom familiepleieren får rett til uføretrygd eller mottar avtalefestet pensjon (AFP) fra en offentlig tjenstepensjonsordning eller etter AFP-tilskottsloven.

Det følger av folketrygdloven § 16-10 andre ledd at ytelsen faller bort dersom den tidligere familiepleieren gifter seg, men dersom ekteskapet blir oppløst ved skilsmisse før det er gått to år, kan vedkommende få tilbake ytelsen. Dersom ytelsene til en familiepleier er opphørt på grunn av giftermål og ektefellen dør, får den tidligere familiepleieren rett til pensjon etter folketrygdloven kapittel 17 som gjenlevende ektefelle uten hensyn til varigheten av ekteskapet.

## 4.6 Folketrygdens ytelser under opphold i institusjon

Folketrygdloven har regler om reduksjon av ytelser under opphold i institusjon under statlig ansvar og i anstalt under kriminalomsorgen. Begrunnelsen for disse reglene er at det ikke er rimelig at en pensjonist skal kunne motta uavkortede ytelser over lang tid samtidig som staten betaler for kost og losji.

Med virkning fra 2015 gjelder det ensartede regler for reduksjon av alle folketrygdtytelser under institusjonsopphold, jf. lov 20. juni 2014 nr. 24 om endringer i folketrygdloven m.m (se for ytelser til etterlatte §§ 16-11, 17-13 og 18-8) og Prop. 66 L (2013–2014). Ytelsene blir ikke redusert under opphold i somatiske sykehusavdelinger. Ellers foretas reduksjon fra og med fjerde

hele kalendermåned etter innleggelsen. Ved ny innleggelse innen tre måneder etter utskrivning, reduseres ytelsen fra og med den måneden det nye oppholdet tar til.

For uføretrygd etter folketrygdloven kapittel 12 og alderspensjon etter folketrygdloven kapittel 19 og 20 skal den reduserte ytelsen utgjøre 14 prosent av uføretrygden/alderspensjonen, dersom dette gir et høyere beløp enn minstegarantien, jf. § 12-19, § 19-21 og § 20-22. Minstegarantien skal utgjøre 45 prosent av folketrygdens grunnbeløp for uføretrygden, mens alderspensjonen minst skal utgjøre 22,5 prosent av minste pensjonsnivå med høy sats etter folketrygdloven kapittel 19, og 22,5 prosent av garantipensjon med høy sats etter folketrygdloven kapittel 20. For ytelser til gjenlevende ektefelle og tidligere familiepleier utgjør den reduserte ytelsen 45 prosent av folketrygdens grunnbeløp, jf. folketrygdloven §§ 17-13 og 16-11. Det samme gjelder for barnpensjon i de tilfeller barnet har mistet begge foreldre, jf. folketrygdloven § 18-8 fjerde ledd. I de tilfeller barnet har mistet en av foreldrene, skal redusert barnpensjon utgjøre 10 prosent av grunnbeløpet, jf. folketrygdloven § 18-8 tredje ledd.

For samtlige ytelser er det gjort unntak fra regelen om reduksjon av ytelse under institusjonsopphold dersom vedkommende forsørger barn; for uføretrygden og alderspensjonen også for den som forsørger ektefelle. Det kan dessuten bestemmes at ytelsen ikke skal reduseres eller reduseres mindre enn ellers for den som har faste og nødvendige utgifter til bolig.

Fra samme tidspunkt som nevnt ble det innført en generell regel om at rett til å få utbetalt ytelse faller bort under straffegjennomføring i en av kriminalomsorgens anstalter, se folketrygdloven §§ 16-12, 17-14, 18-9, 19-22 og 20-23. Dersom den som har opphold i slik anstalt forsørger barn, utbetales 50 prosent av ytelsen.

## 4.7 Ytelser etter dødsfall som skyldes yrkesskade

Folketrygdloven inneholder særlige regler for ytelser ved yrkesskade. Vilkårene for at en sykdom, skade eller et dødsfall skal godkjennes som yrkesskade, fremgår av folketrygdloven kapittel 13. Når det foreligger en godkjent yrkesskade, gjelder det visse særregler vedrørende vilkår og beregning av de forskjellige ytelsene.

For ytelser til gjenlevende ektefelle fremgår disse særreglene av folketrygdloven § 17-12. Når

dødsfallet skyldes yrkesskade ses det ifølge § 17-12 bort fra både vilkårene om forutgående medlemskap (§ 17-3), om fortsatt medlemskap (§ 17-4), og om ekteskapets varighet, eller om barn (§ 17-5). Det er dessuten fastsatt at dersom gjenlevende var underholdt av avdøde og har omsorgen for avdødes barn, kan det gis ytelser selv om vedkommende ikke var gift med avdøde.

For etterlatte barn fremgår særreglene av folketrygdloven § 18-11. Også her ses det bort fra de vanlige vilkårene om forutgående og fortsatt medlemskap (§ 18-2 og § 18-3). Bestemmelsene om reduksjon på grunn av manglende trygdetid (§ 18-5) gjelder heller ikke. Har barnet utdanning som hovedbeskjeftigelse, ytes barnepensjon inntil barnet fyller 21 år, uavhengig av om begge foreldrene er døde eller bare den ene. Dette innebærer en utvidelse av rettighetene i forhold til det som følger av de alminnelige reglene i folketrygdloven § 18-4, hvor det fremgår at barnepensjon vanligvis ytes inntil barnet fyller 18 år, men inntil 20 år dersom begge foreldrene er døde og barnet har utdanning som hovedbeskjeftigelse (se også foran under 4.2.3).

#### **4.8 Særlige rettigheter for flyktninger**

Folketrygdloven har særskilte bestemmelser for flyktninger som innebærer at det ses bort fra lovens ordinære krav om at avdøde må ha vært medlem i folketrygden de siste tre årene frem til dødsfallet, jf. punkt 4.1.1 og 4.2.1. Bakgrunnen for dette er at et slikt krav kan være vanskelig å oppfylle for flyktninger. For pensjon til gjenlevende ektefelle under 67 år følger unntaksregelen av folketrygdloven § 17-3 tredje ledd, for barnepensjon av folketrygdloven § 18-2 tredje ledd, og for alderspensjon etter folketrygdloven kapittel 19 av § 19-2 andre ledd bokstav c, og for alderspensjon etter folketrygdloven kapittel 20 av § 20-10 fjerde ledd.

I tillegg har folketrygdloven særregler som sikrer at personer med flyktningstatus får rett til fulle minsteytelser uavhengig av trygdetid, jf. folketrygdloven § 3-2 sjette ledd, § 3-3 sjuende ledd og § 3-9 tredje ledd siste punktum. Bakgrunnen for reglene er at flyktninger ikke kan påregnes å ha pensjonsrettigheter i sitt opprinnelige hjemland, slik situasjonen normalt vil være for andre som flytter til Norge i yrkesaktiv alder.

Særregelen om beregning av ytelser uavhengig av trygdetid gjelder bare så lenge vedkommende flyktning bor i Norge.



## Kapittel 5

# Utviklingen i samlivsmønstre, sysselsetting og etterlatteytelser

### 5.1 Innledning

---

Formålet med dette kapittelet er å gi en oversikt over noen sentrale trekk i samfunnsutviklingen som kan ha betydning for utviklingen i antall etterlatte, og behovet for særskilte ytelser for denne gruppen. I tillegg presenteres utviklingen i antall etterlatte og ytelsene til disse. Kapittelet er i hovedsak en beskrivelse basert på registerdata fra Statistisk sentralbyrå og NAV. Hovedvekten er lagt på å belyse viktige endringer i samlivsmønstre, befolkning, sysselsetting og inntekt. Kapittelet belyser utviklingen i perioden fra innføringen av folketrygden i 1967 og fram til i dag. Det er også inkludert framskrivninger der dette er hensiktsmessig.

Utviklingen i befolkningssammensetning og samlivsmønstre påvirker i stor grad antall etterlatte. I punkt 5.2 redegjøres det for utviklingen i befolkningsmønstre, innvandring og samliv, samt holdninger til likestilling. Videre tar punkt 5.3 for seg utviklingen i sysselsetting og yrkesdeltakelse. Slik etterlattepensjonen er utformet i dag, vil utbetalt beløp for voksne etterlatte under 67 år avkortes mot inntekt. Ettersom den største andelen av de etterlatte er kvinner, vil økt yrkesdeltakelse og høyere inntekt for kvinner påvirke hvor mange som får etterlatteytelser og hvor mye den enkelte får. Inntektsfordeling mellom kjønn og alder, og mellom etterlatte og andre er omtalt i punkt 5.4. I punkt 5.5 gjennomgås utviklingen i antall etterlatte og utgiftene til etterlatteytelser i folketrygden. Beskrivelsen omfatter også omfanget av utbetaling av etterlatteytelser til utlandet. Til slutt beskrives noen hovedtrekk ved etterlatteytelser i tjenstepensjonsordningene i punkt 5.6, basert på statistikk fra SPK, KLP, Finans Norge og Storebrand.

### 5.2 Utviklingen i befolkningsmønstre og samliv

---

#### 5.2.1 Husholdningsstørrelse og samlivsform

Samlivsmønstre i befolkningen har endret seg vesentlig siden folketrygden ble innført. Mens det, sett med dagens øyne, i 1967 var vanlig å gifte seg og få barn tidlig, er det i dag vanlig å være enslig lenger, og leve som samboere før man eventuelt gifter seg. Mange gifter seg flere ganger. Samlivene er mindre stabile sammenlignet med tidligere. Kvinner hadde i gjennomsnitt 2,65 barn hver i 1968. I 2015 hadde gjennomsnittlig antall barn per kvinne sunket til 1,73 barn, som er det laveste fruktbarhetstallet på 30 år.

#### *Samliv*

Husholdningene har blitt mindre siden 1967. Mens en gjennomsnittlig husholdning i 1960 var 3,3 personer, var en gjennomsnittlig husholdning i 2015 på 2,2 personer. Det er i dag færre barn per husholdning og færre lever i samliv. Figur 5.1 viser utviklingen i samliv for personer over 20 år fordelt på samlivsform fra 1966 til 2014 og videre framskrivninger til og med 2060. Samlet sett har andelen som lever i et samliv avtatt noe og ventes å fortsette å avta noe framover. Figuren viser videre at andelen av befolkningen som er gift, er redusert mye fra slutten av 1960-tallet og fram til i dag. Dette er en trend som forventes å fortsette, men med betydelig avtakende styrke utover i framskrivningsperioden. Andelen av befolkningen som velger å leve sammen som samboere med felles barn har økt, særlig fra slutten av 1980-tallet. Framskrivninger kan tyde på at trenden med en økning i andelen samboere ikke vil vedvare, men heller vil være uendret eller med en marginal nedgang.

### Boks 5.1 Befolkningsframskrivninger

Utvalget er bedt om å utarbeide prognoser over framtidig omfang og utgifter, forutsatt at dagens etterlatteytelser videreføres. Antall etterlatte avhenger av samlivsform og befolkningsutvikling. Dersom færre lever i samliv, vil også færre bli etterlatt. Dersom levealderen til menn og kvinner nærmer seg hverandre, vil tiden den ene er etterlatt bli kortere og dermed vil utgiftene til ytelsen isolert sett bli mindre. Samtidig vil den generelle økningen i levealder isolert sett medføre at ytelser utbetales i lengre tid og at utgiftene øker.

Befolkningens størrelse og sammensetning er viktig for utviklingen i antall etterlatte. Statistisk sentralbyrå (SSB) har utviklet en modell for analyser og framskrivninger av skolegang, arbeidstilbud og trygd (MOSART). Modellen tar utgangspunkt i administrative data for hele befolkningen i Norge og simulerer videre forløp med hensyn til inn- og utvandring, fødsler, død, husholdningsdannelse, skolegang og innvirkning på utdanningsnivå, arbeidstilbud og arbeidsinntekt og overgang til langtidsytelser fra folketrygden. Deretter brukes dette til å estimere utgifter for folketrygden.

Utviklingen i befolkningen avhenger av fruktbarhet, dødelighet og nettoinnvandring. Befolkningsutviklingen er estimert med tre ulike alternativer for disse faktorene. Framskrivningene i dette kapitlet bygger på middelalternativet i de siste framskrivningene fra SSB fra 2014 (M2014). Dette er utgangspunktet for beregningen av utviklingen i dødelighet etter kjønn, alder og år. MOSART vil i tillegg fordele dødeligheten etter blant annet utdanningsnivå, samlivsstatus/barn og uførhet.

I framskrivningen vil dødsfall for en gift person gjøre den gjenlevende ektefellen til enke/enkemann. En gjenlevende som har vært gift med avdøde i minst fem år eller som har hatt

barn med den avdøde vil kunne ha rett på etterlattepensjon. I anvendelsen av pensjonsregler skilles det etter om gjenlevende var gift eller samboer med avdøde og om avdøde etterlater seg barn.

Simuleringen av samliv er basert på estimater fra et utvalg av populasjonen fra Folke- og boligtellings fra 1990. Endringene i samliv avhenger i simuleringen kun av kjønn, alder og enkelte trekk ved samlivshistorien. Spesielt vil ikke endringene i samliv i framskrivningen være betinget av landbakgrunn og innvandring. Sannsynlighetene for overgang fra én samlivsform til en annen er kalibrert slik at modellen treffer aggregerte tall til og med 2011. På grunn av store endringer i samlivsmønstre etter 1990 er det vanskelig å vurdere kvaliteten på framskrivningene, spesielt for personer født etter om lag 1960. Enkelte utviklingstrekk, basert for eksempel på generasjonsskifter eller utvikling i dødelighet, er likevel relativt robuste.

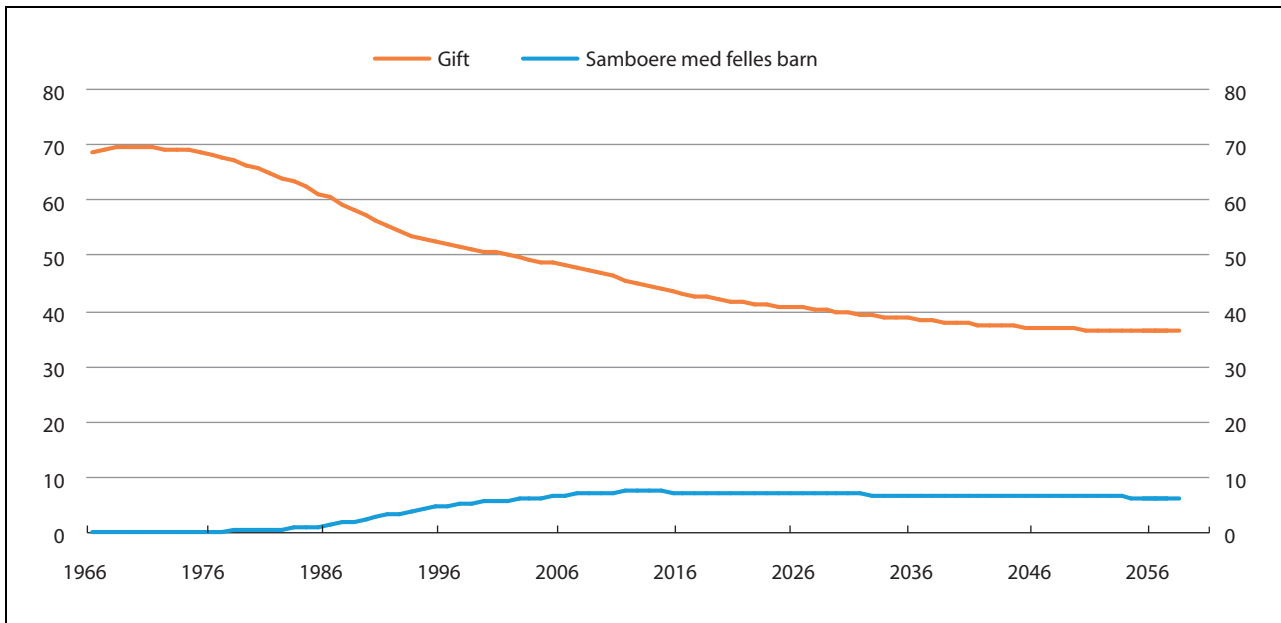
Ektefeller og samboere er registrert sammen i basisåret (2014) i framskrivningen. Samboere omfatter samboere både med og uten felles barn.<sup>1</sup> For videre framskrivninger av nye par, kobles personer tilfeldig sammen basert på alder. Det vil si at to og to personer med omtrent samme alder kobles sammen som par. Framskrivningsperioden er fra 2015 til 2100. I figurene med framskrivninger i dette kapitlet inkluderes framskrivninger til og med 2060.

<sup>1</sup> Samboere omfatter samboere både med og uten felles barn. Samboere med felles barn er basert på at yngste barn er felles og at man har felles adresse. Samboere uten felles barn er basert på at to personer av motsatt kjønn, innenfor rimelige aldersforskjeller, som ikke er nære slektninger (bl.a. søsken), bor på samme adresse, uten at andre potensielle partnere (motsatt kjønn) bor på denne adressen.

Færre gifter seg, og mange gifter seg senere enn tidligere generasjoner. Figur 5.2 viser utviklingen i andelen personer som lever i et samliv, enten som gift eller som samboere med felles barn, fordelt på alder i perioden fra 1967 fram til 2015 og framskrevet til 2060.

De som er i aldersgruppen 20-49 år i 1970, er født mellom 1920 og 1950. Dette er personer som

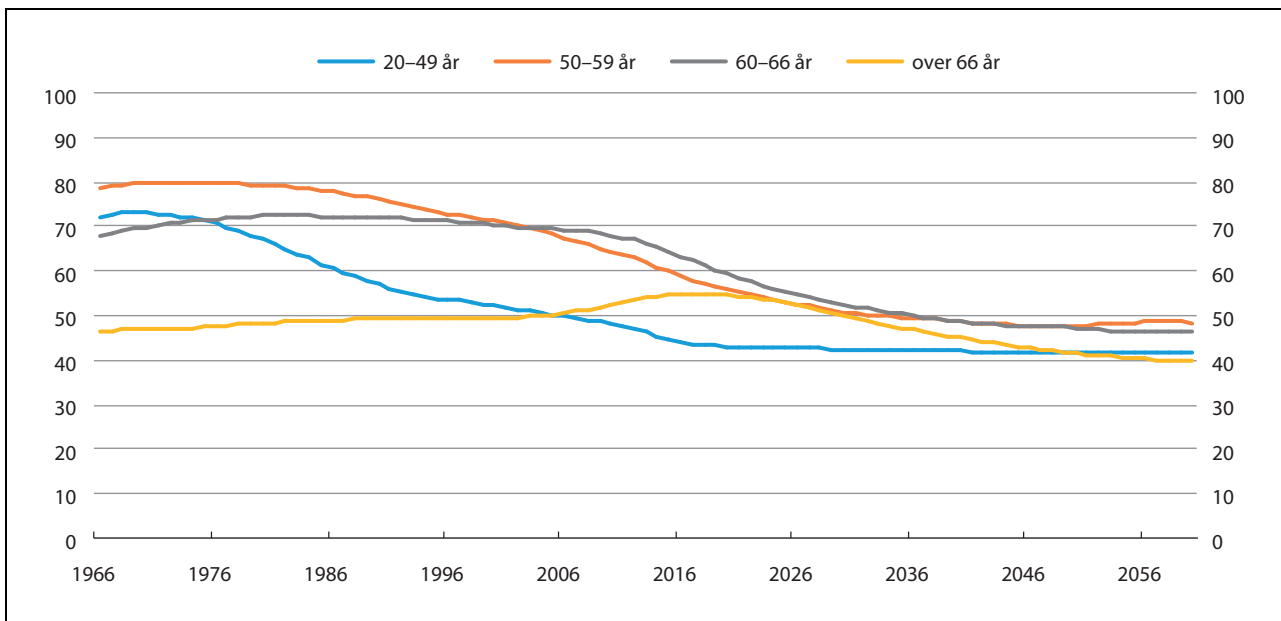
er født i en annen tid, med andre holdninger til likestilling og familiemønstre enn de som er i denne aldersgruppen i 2015. I aldersgruppen 20-49 år har andelen som lever i et samliv, sunket siden slutten av 1970-tallet. Dette skyldes i hovedsak at den yngste delen av denne aldersgruppen i mindre grad enn før lever i et samliv. Fra slutten av 1970-tallet har vi sett en kraftig økning i antall som tar høyere



Figur 5.1 Utvikling i samlivsform for personer over 20 år. 1966–2060. Prosent

<sup>1)</sup> Datagrunnlaget er hentet fra årlige befolkningsstatistikker fra 1966–2013 og deretter framskrevet i MOSART. Framskrivningene fra 2013 og fram til 2085 (da 1990-årskullet vil være 95 år), bygger på middelalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger fra 2014 (M2014).

Kilde: Statistisk sentralbyrå



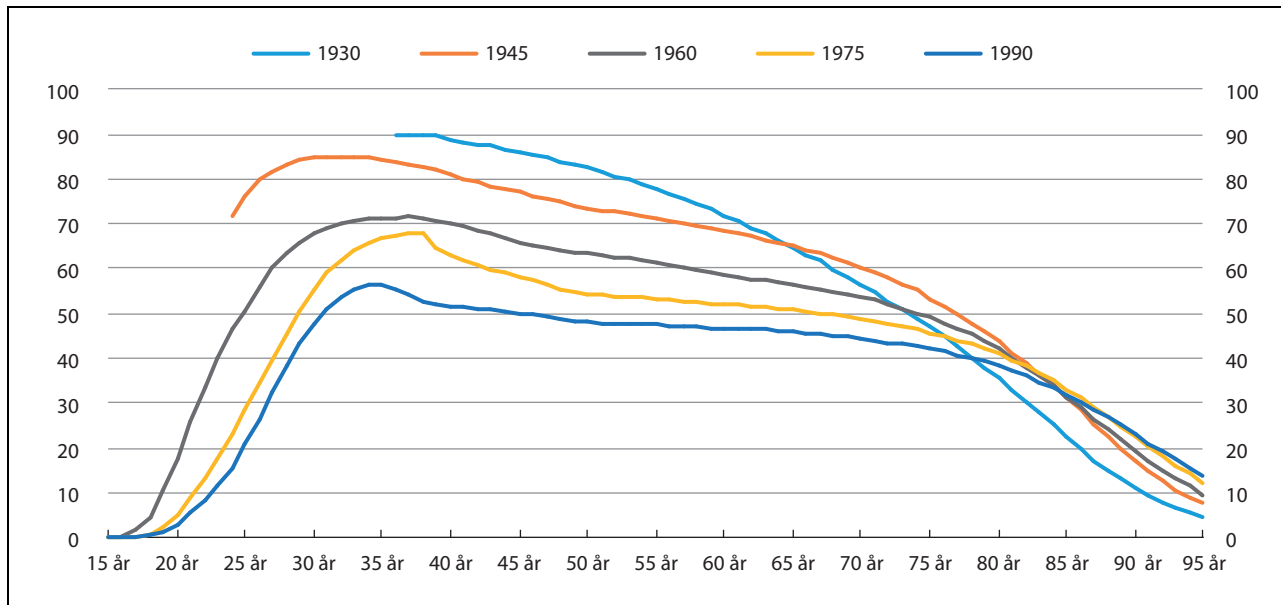
Figur 5.2 Andel gifte eller samboere med felles barn etter aldersgruppe. 1966–2060. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå

utdanning. Dette påvirker samlivsratene og fødselsratene ved at mange utsetter familieetablering.

Også i aldersgruppen 50–59 år har andelen som lever i samliv avtatt. De som var i denne aldersgruppen i begynnelsen av perioden, tilhører fødselskullene 1910–1919. I aldersgruppen eldre

enn 66 år øker samlivsratene fra begynnelsen av 2000-tallet. Dette henger sammen med at færre dør tidlig og at flere eldre dermed lever i samliv. Etter hvert vil denne gruppen i gjennomsnitt bli eldre slik at aldringen vil ha sterkere effekt enn den lavere dødeligheten på hvert alderstrinn. Dette vil



Figur 5.3 Andel kvinner som er gift eller samboer med felles barn etter alder for utvalgte årskull. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå

bidra til at det blir færre som lever i samliv. I tillegg vil utviklingen i retning av fallende andel som lever i samliv i aldersgruppen under 66 år etter hvert forplante seg inn i gruppen over 66 år.

Figur 5.3 viser andelen kvinner som er gift eller samboer med felles barn, født i ulike årskull.<sup>1</sup> Ved hjelp av framskrivninger er det laget profiler som dekker hele det voksne liv, selv om personene ikke har nådd denne alderen enda. Andelen som er gift eller samboer med felles barn ved gitt alder, reduseres for hvert årskull. Dette gjelder fram til en viss alder hvor de yngre årskullene får en høyere samlivsrate enn de eldre. Jo eldre årskull, jo yngre er kvinnene på det tidspunktet samlivsraten begynner å synke. Figur 5.3 tyder på at andelen som lever i et samliv, er høyest rundt 35 års alder. Mens andelen i samliv var cirka 85 prosent for 1945-års-kullet, er andelen for årskullene født i 1960 og 1975 på henholdsvis 71 og 67 prosent. Ifølge framskrivningene vil 56 prosent av kvinnene i 1990-års-kullet leve i samliv når de er 35 år. Framskrivningene viser også at andelen i samliv avtar, i de første årene i hovedsak som følge av samlivsbrudd, men senere i livet som følge av høyere dødelighet blant menn enn blant kvinner. Siden det forventes større reduksjon i dødelighet blant menn enn blant kvinner, vil det føre til at andelen av de eldste kvinnene som er

gift eller samboer med felles barn, øker med yngre årskull. Dette gjenspeiles i figur 5.3 ved at linjen som viser 1990-års-kullet går fra å ligge nederst til øverst.

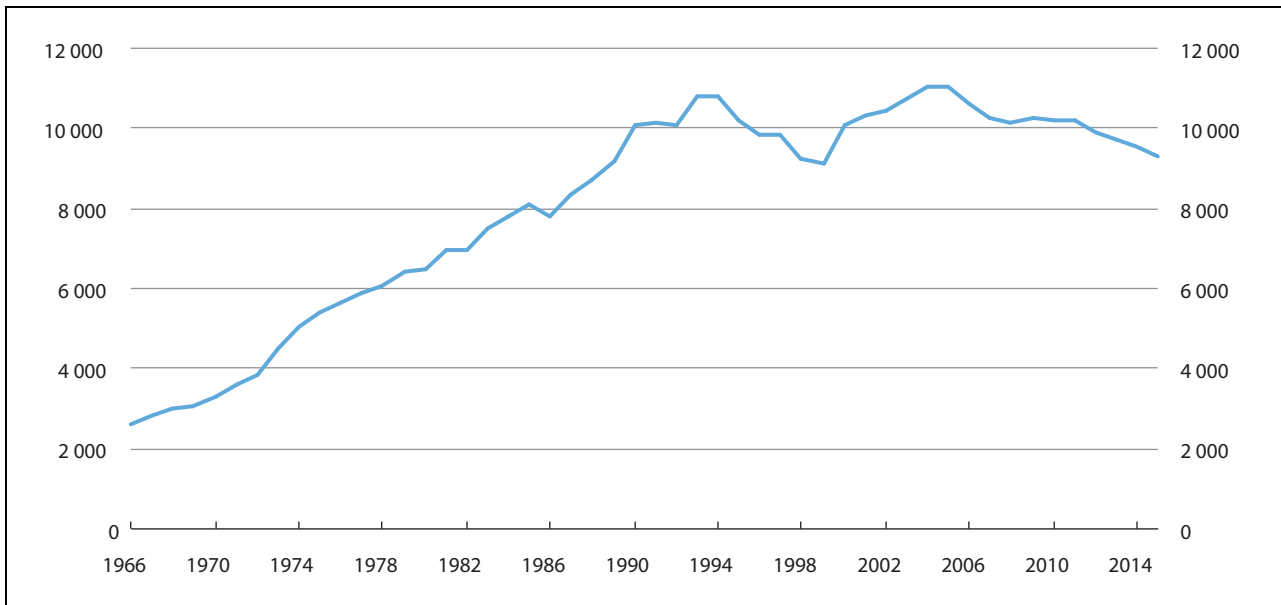
#### Skilsmisser og antall skilte personer

I 1967 var gjennomsnittlig alder for menn ved første giftemål 25,3 år og for kvinner 22,8 år. I 2014 hadde gjennomsnittlig alder for menn ved første giftemål steget til 34,3 år og for kvinner til 31,6 år. For alle giftemål samlet, var gjennomsnittsalderen for menn 38 år og gjennomsnittsalderen for kvinner 34,5 år i 2014. Den høye gjennomsnittlige giftealder skyldes i stor grad at folk gifter seg flere ganger enn før, men også at gjennomsnittsalderen for første giftemål har økt. Dette er konsistent med at mange velger å leve lengre alene, og mange lever i et samboerforhold før et eventuelt giftemål. Tidligere var det vanligere å gifte seg uten et forutgående samboerskap.

Aldersdifferansen mellom menn og kvinner på tidspunktet for inngåelse av første ekteskap har holdt seg relativt stabil fra 1967 og fram til i dag. Mannen er i gjennomsnitt mellom 2,4 år og 2,9 år eldre enn kvinnen i hele perioden. I 2014 var mannen i gjennomsnitt 2,7 år eldre enn kvinnen for personer som ikke tidligere har vært gift.

Det var tre ganger så mange skilsmisser i 2015 som i 1967, jf. figur 5.4. Samlivene har blitt mindre stabile over tid. De aldersspesifikke skilsmisse-

<sup>1</sup> Samboere uten felles barn er ikke med i figuren. Avgrensningen av samboere med felles barn er basert på at yngste barn er felles og at man har felles adresse.



Figur 5.4 Antall personer som skilles per år. 1966–2015

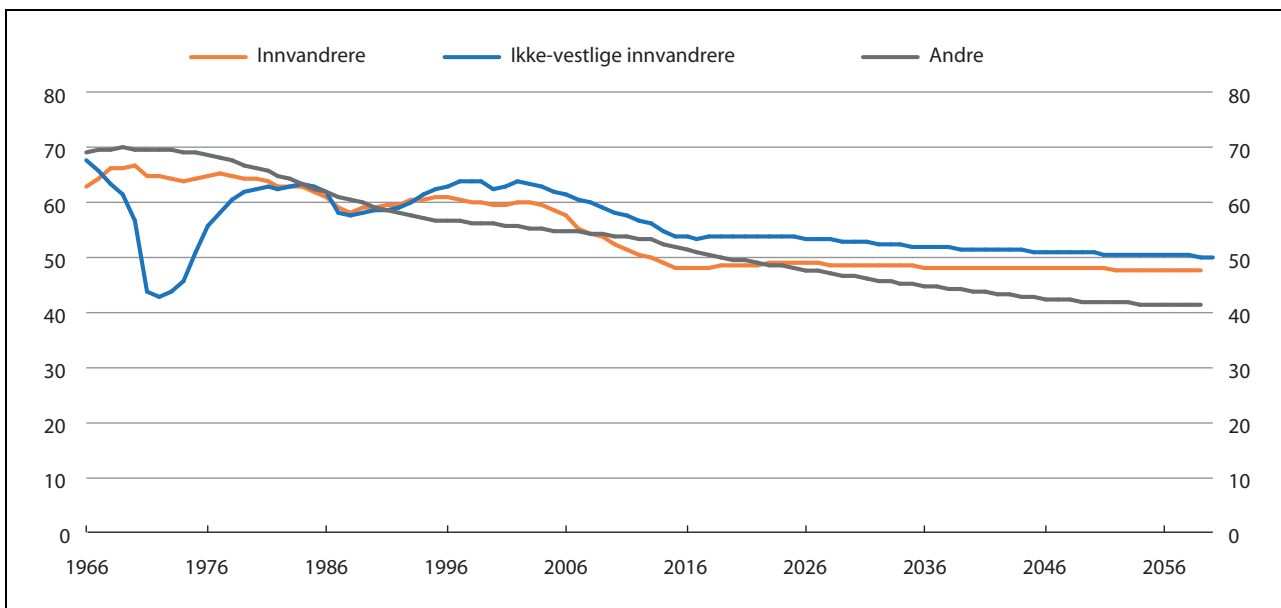
Kilde: Statistisk sentralbyrå

hyppighetene beregnet for 2008, viser at det er 43 prosent som er skilt før de fyller 60 år. Det er altså godt over fire av ti ekteskap som oppløses ved skilsmisse. Figur 5.4 viser imidlertid at antall skilsmisser per år har stagnert og var i 2014 på om lag samme nivå som 20–25 år tidligere. Dette er sannsynligvis relatert til at færre inngår ekteskap og at oppløste samboerskap ikke inngår i statistikken.

#### *Samliv i ulike grupper av befolkningen*

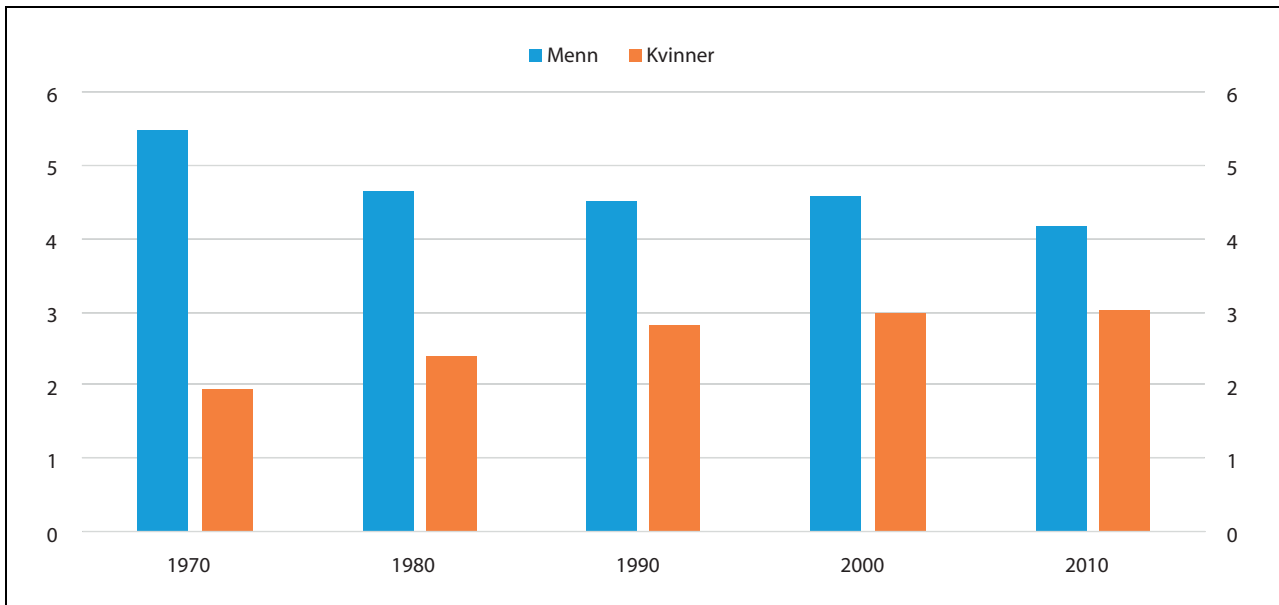
Da folketrygden ble innført i 1967, var den norske befolkningen mer homogen enn den er i dag. De siste årene har blant annet innvandring ført til større grad av variasjon i kulturbakgrunn og familiemønstre.

I statistikken brukes ulike definisjoner av befolkningsgruppene. Figur 5.5 viser andelen



Figur 5.5 Andelen av befolkningsgruppen som lever i et samliv (gift eller samboer med felles barn) for personer over 20 år. 1966–2060. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 5.6 Gjennomsnittlig tid målt i timer brukt på inntektsgivende arbeid per dag, 1970–2010

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Tidsbruksundersøkelsen

gifte eller samboere med felles barn, fordelt på ulike befolkningsgrupper. Gruppen innvandrere er personer som ikke er født i Norge, mens gruppen ikke-vestlige innvandrere er innvandrere født i ikke-vestlige land. Ikke-vestlige innvandrere er en undergruppe av kategorien innvandrere. Gruppen «Andre» er personer som er født i Norge eller har to norske foreldre. Andregenerasjons innvandrere tilhører denne kategorien.

Figur 5.5 viser at det har vært en nedadgående trend i andelen av befolkningen som er født i Norge eller som har to norske foreldre og som lever i et samliv. En tilsvarende utvikling gjelder også for alle innvandrere, og fra rundt årtusensskiftet også for ikke-vestlige innvandrere.

Framskrivningene som er basert på tidligere observasjoner, viser at innvandrere, og spesielt ikke-vestlige innvandrere, kan forventes å leve i et samliv i større grad enn det resten av befolkningen gjør. Med økende innvandring kan dette tyde på at befolkningen framover blir mindre homogen, men noe mer tradisjonell når det gjelder samlivsmønstre.

### 5.2.2 Likestilling

I dag oppfattes Norge som et av de mest likestilte landene i verden<sup>2</sup>, og er et vesentlig mer likestilt samfunn enn i 1967. Til tross for at en høyere andel kvinner enn menn har høyere utdanning, er

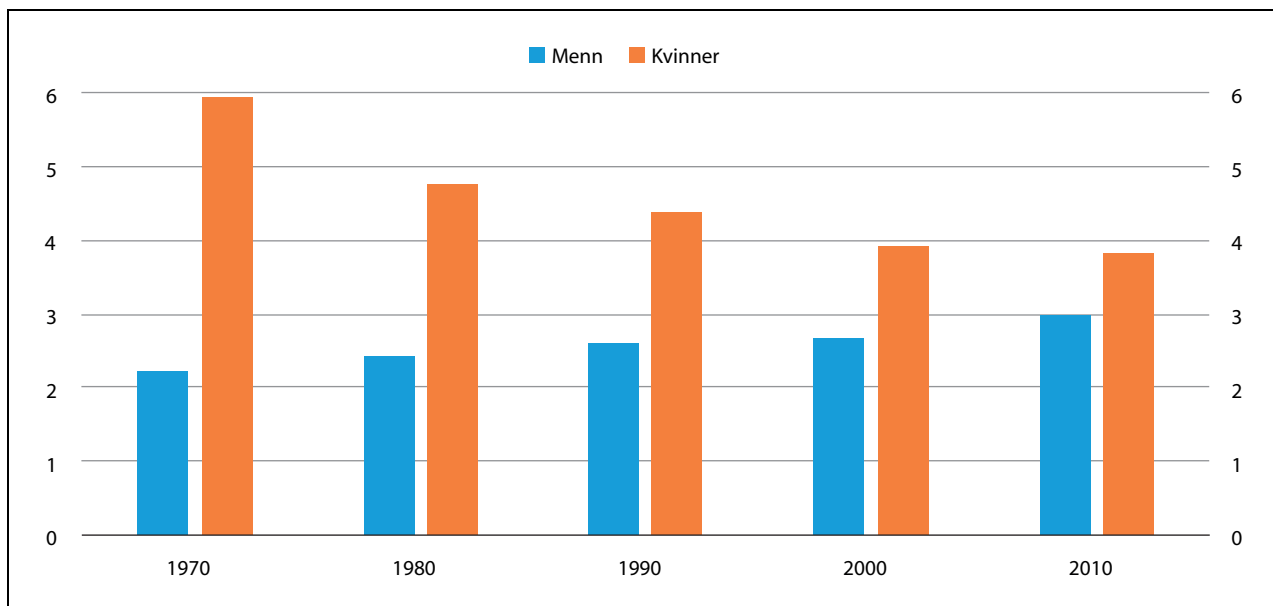
likevel det norske arbeidsmarkedet klart kjønnsdelt. Kvinners månedslønn utgjorde omtrent 86,1 prosent av menns månedslønn i 2015, korrigert for forskjeller i antall deltidsarbeidende.<sup>3</sup> Denne andelen har holdt seg relativt stabil de siste 20 årene. Mye av årsaken til at kvinner har lavere lønn enn menn, er at de i større grad jobber i lavlønnsyrker og i offentlig sektor. Kun tre av ti offentlig ansatte er menn. I tillegg jobber hele en av tre kvinner deltid, noe som gir lavere inntekt og mindre pensjonsopptjening.

Statistisk sentralbyrå gjennomfører hvert tiende år en tidsbruksundersøkelse der man måler hvor mye tid befolkningen bruker på ulike aktiviteter. Dette er en undersøkelse der intervjuobjektene selv svarer og beskriver hvor mye tid de bruker på ulike aktiviteter. Undersøkelsen bygger på et representativt utvalg av den norske befolkningen i alderen 16–74 år. I 2010 var bruttoutvalget på om lag 8 500 personer og etter frafall var det omtrent 4 000 personer som deltok. Disse personene fylte ut all aktivitet i et hefte i to dager. Undersøkelsen viser at menn tar mer ansvar for husarbeid enn før og at kvinner bruker mer tid på inntektsgivende arbeid. Siden dette er en utvalgsundersøkelse, er det usikkerhet knyttet til svarene. Undersøkelsen kan likevel gi et inntrykk av trender over tid.

Figur 5.6 viser hvor mye tid menn og kvinner bruker på inntektsgivende arbeid per dag. Fra 1970 til 2010 økte kvinner tiden brukt på inntekts-

<sup>2</sup> Global Gender Gap Report 2015

<sup>3</sup> Statistisk sentralbyrå



Figur 5.7 Gjennomsnittlig tid målt i timer brukt på husholdningsarbeid per dag, 1970–2010

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Tidsbruksundersøkelsen

givende arbeid fra i underkant av to timer til tre timer per dag. Økningen var størst fra 1970 til 1990. I samme periode reduserte menn tiden brukt på inntektsgivende arbeid per dag fra fem og en halv til noe over fire timer.

I samme periode har tiden brukt på husholdningsarbeid gått i motsatt retning, jf. figur 5.7. Mens kvinner i 1970 brukte nesten seks timer per dag på husholdningsarbeid, brukte de i 2010 under fire timer. Menn brukte i gjennomsnitt noe over to timer per dag på husholdningsarbeid i 1970 og hadde i 2010 økt til tre timer per dag.

Selv om kvinner fortsatt bruker mer tid på husholdningsarbeid og mindre tid på inntektsgivende arbeid enn menn, nærmer nivåene seg. Dette gjenspeiles i holdningene til likestilling i samfunnet, som har utviklet seg over tid. Figur 5.8 viser utviklingen fra 1985 til 2015.

Figur 5.8 viser at i 1985 svarte kun 44 prosent av de spurte at det burde være full likestilling, det vil si en familie burde være en familie der de to partene har like krevende jobber og hvor husarbeid og barnepass burde deles likt. I 2015 hadde denne andelen steget til 75 prosent. Denne holdningsendringen gjenspeiles også ved at andelen som mener at menn og kvinner bør ha ulikt ansvar for jobb og hjem eller at bare mannen bør være i jobb, er redusert over tid.

### Boks 5.2 Holdninger til likestilling

Figur 5.8 bygger på en undersøkelse som blir utført hvert andre år av Norsk Monitor/IPSOS<sup>1</sup>.

Spørsmålet som ble stilt i denne undersøkelsen var:

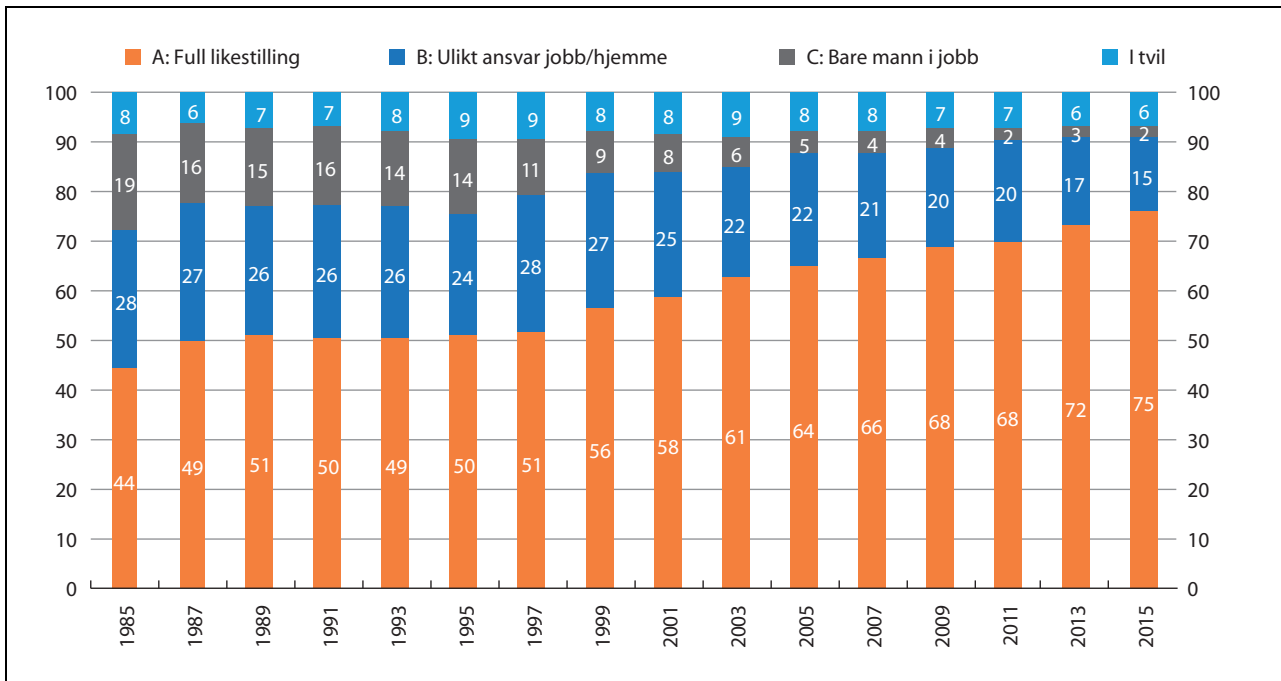
*Det snakkes om endringer i menns og kvinners roller i familien. Nedenfor beskrives tre slags familier.*

*Hvilken av disse svarer best til din oppfatning av hvordan en familie skal være?*

- A: En familie der de to partnerne har like krevende jobber og hvor husarbeid og barnepass deles likt.*
- B: En familie der kvinnen har en mindre krevende jobb enn mannen, og der hun har hovedansvaret for hus og barn.*
- C. En familie der bare mannen har jobb og der kvinnen tar seg av hus og barn.*

<sup>1</sup> Norsk Monitor gjennomfører annet hvert år cirka 4 000 intervjuer. Utvalget er trukket tilfeldig i den norske befolkningen over 15 år. Undersøkelsen består av cirka 3 000 spørsmål og gjennomføres postalt.

Kilde: Norsk Monitor/IPSOS



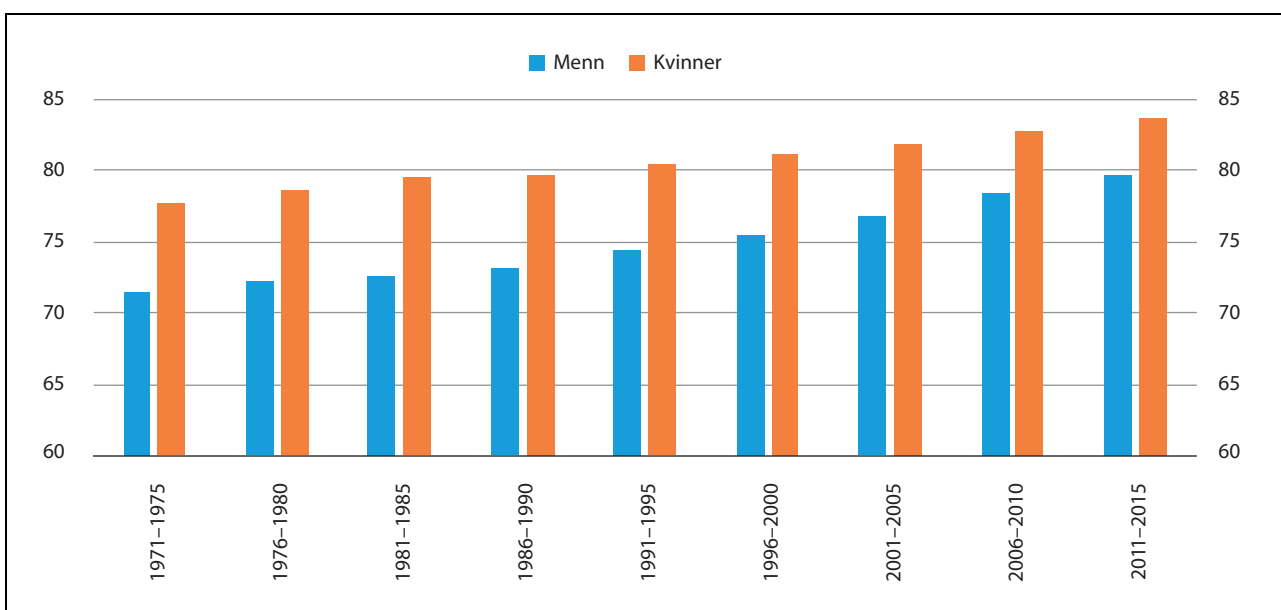
Figur 5.8 Holdning til likestilling – rollefordeling mellom kjønnene i arbeid og familie. 1985–2015. Prosent  
Kilde: Norsk Monitor/IPSOS

### 5.2.3 Levealder

Forventet levealder avhenger av befolkningens helse og levekår og samfunnets helsetjenester. Den påvirkes av den medisinske utviklingen og endringer i befolkningens levevaner og livskvalitet (SSB<sup>4</sup>). Levealderen har steget mye i Norge siden 1967, jf. figur 5.9. Økningen har vært større

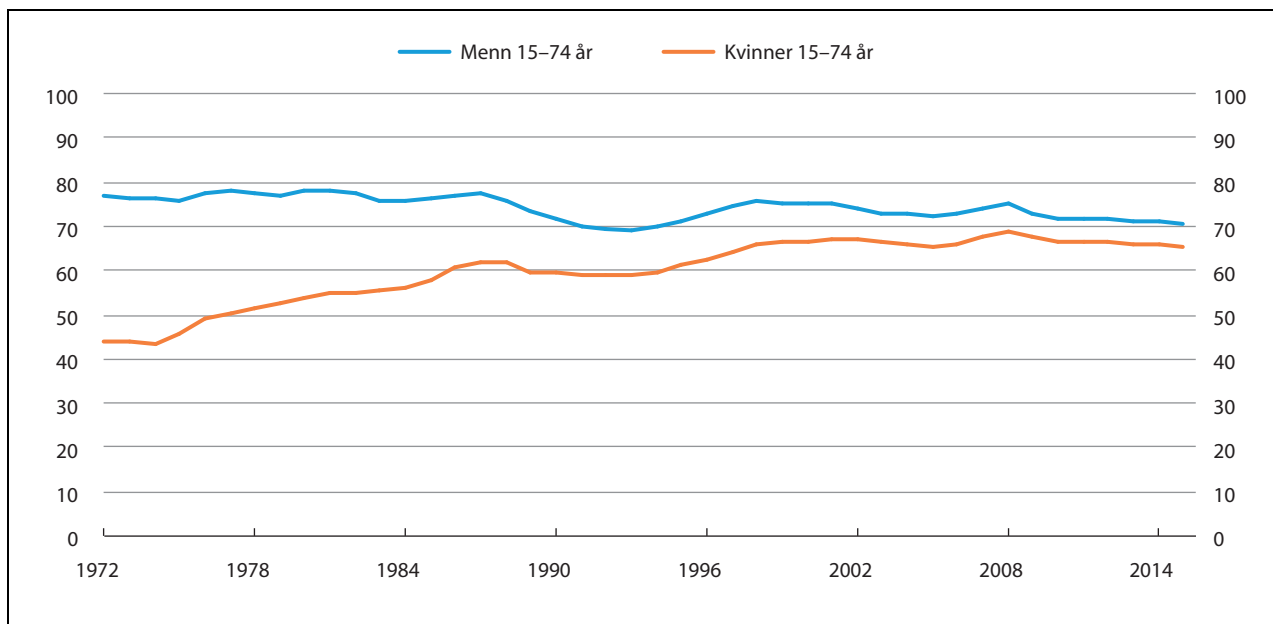
for menn enn for kvinner. Mens forskjellen i forventet levealder mellom kjønnene var nærmere 7 år på 1980-tallet, har den siden sunket til i underkant av 3 år. Ser man på kjønnsforskjeller i levealder lenger tilbake i tid, finner man at forskjell-

<sup>4</sup> <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/barekraft/forventet-levealder-ved-fodselen>



Figur 5.9 Forventet levealder ved fødsel. Årskull født 1971–2015  
Kilde: Statistisk sentralbyrå





Figur 5.10 Andel sysselsatte, 1972–2015. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Arbeidskraftundersøkelsen

lene var spesielt store på 1980-tallet og at en kjønnsforskjell i forventet levealder på rundt 3 år er normalen over tid. Den viktigste faktoren bak økt levealder de siste tiårene er at dødeligheten for eldre og middelaldrende har gått ned. Denne effekten er sterkere for menn enn for kvinner. Selv om forskjellene er mindre enn før, har kvinner fremdeles en betydelig høyere forventet levealder enn menn.

På begynnelsen av 1970-tallet var forventet levetid ved fødsel for menn 71,5 år og for kvinner 77,7 år. I 2015 hadde forventet levetid økt til 80,4 år for menn og 84,2 år for kvinner. Blant de i befolkningen som lever i samliv, har de fleste en partner av motsatt kjønn. Dersom forskjellen i menns og kvinners levealder blir mindre og aldersforskjellen mellom ektefeller er stabil, trekker dette i retning av at gjennomsnittlig levetid som etterlatt blir redusert.

## 5.3 Sysselsetting

### 5.3.1 Utvikling i sysselsettingsrater for kvinner og menn

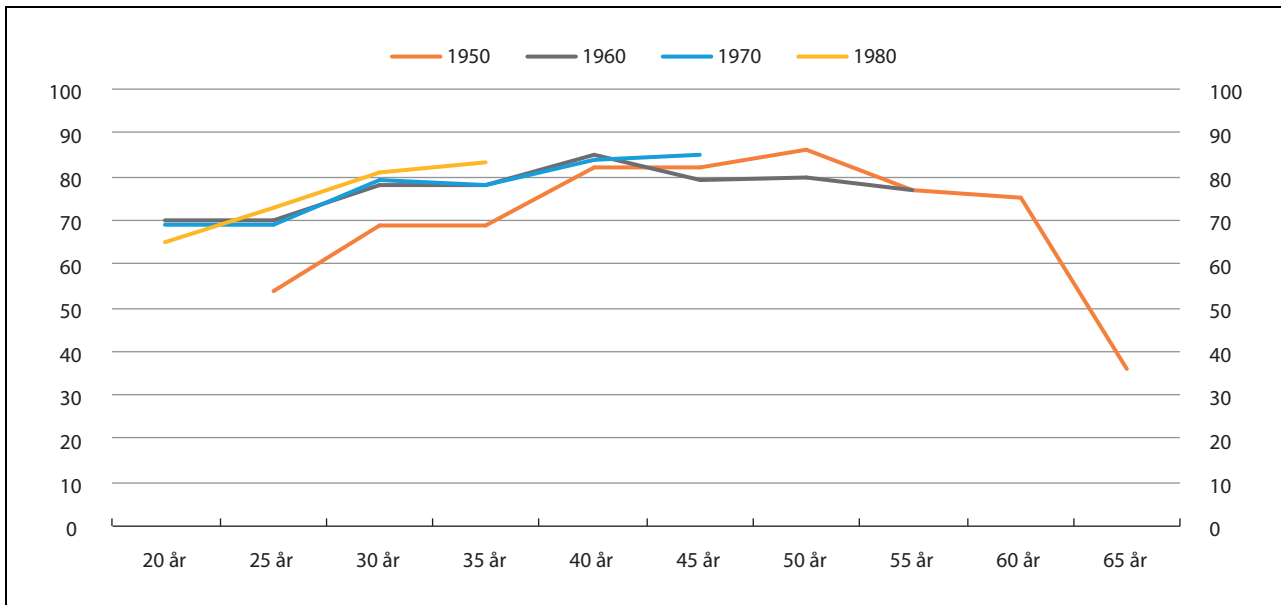
Menn har tradisjonelt hatt en hovedforsørgerrolle i familien, mens kvinnen har vært hjemmearbeidende og i mindre grad i lønnet arbeid. Dersom mannen døde tidlig, ble dermed kvinnen igjen alene, ofte med små muligheter til å kunne forsørge seg selv og barna sine.

Siden 1967 har samfunnet utviklet seg mye når det gjelder kjønnsroller og sysselsetting. Offentlige tilbud om barnepass og eldreomsorg dekker nå mange oppgaver som før ble utført av kvinner i hjemmet. Den teknologiske utviklingen har rasjonalisert mye av husholdningsarbeidet, og utgifter til mat og klær utgjør en mindre andel av husholdningsbudsjettet enn tidligere.

Kvinner arbeidstilbud har fulgt denne utviklingen.<sup>5</sup> Mange av de samme arbeidsoppgavene som tidligere ble utført av kvinner i hjemmet, utføres nå som lønnet arbeid i omsorgssektoren. Samtidig har økt likestilling mellom kjønnene og at kvinner tar mer og høyere utdanning, bidratt til en økning i andel kvinner som jobber utenfor de tradisjonelle kvinneyrkene. I dag utgjør kvinner 60 prosent av de som tar høyere utdanning.

Figur 5.10 viser at sysselsettingen blant kvinner har økt betraktelig siden begynnelsen av 1970-tallet. I dag er kjønnsforskjellene i sysselsettingsratene små sammenlignet med begynnelsen av perioden. I 1972 var 43,8 prosent av kvinner i alderen 15–74 år sysselsatt og 77 prosent av menn i samme aldersgruppe. I 2015 var sysselsettingsandelene på henholdsvis 65,5 prosent og 70,5 prosent. Det betyr at forskjellen i sysselsettingsandel mellom kjønnene har sunket fra om lag 33 prosentpoeng til 5 prosentpoeng.

<sup>5</sup> Med arbeidstilbud menes hvor mye arbeidstakeren ønsker å jobbe. På makronivå betyr dette de som enten er sysselsatt eller arbeidssøkende.



Figur 5.11 Andel sysselsatte kvinner etter alder for utvalgte årskull. Prosent

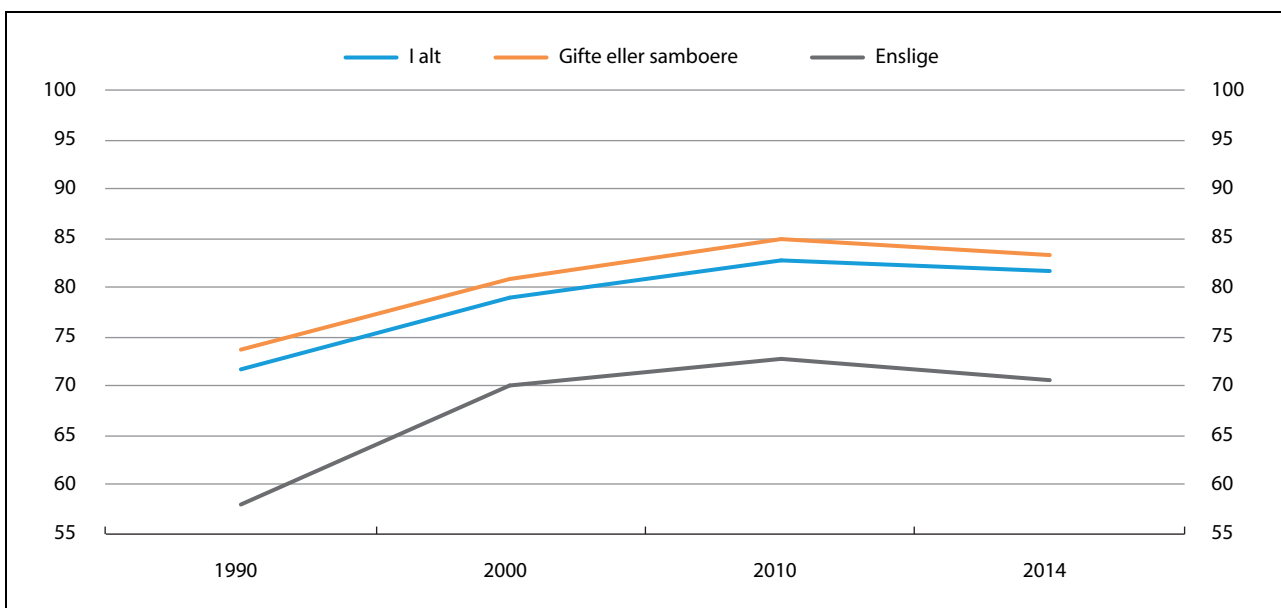
Kilde: Statistisk sentralbyrå, Arbeidskraftundersøkelsen

Figur 5.11 viser sysselsetting for kvinner født i ulike årstall. Sysselsettingen blant kvinner har økt over tid både for alle fødselskull under ett og for personer i en gitt alder. Unntaket er de som er i begynnelsen av 20-årene. Dette henger sammen med at flere tar lengre utdanning. I tillegg vil tilgangen til barnepass påvirke sysselsettingen. Særlig 1950-årskullet har lavere sysselsetningsrate i de årene der de er mellom 20 og 40 år gamle.

Dette tyder på at de var hjemme med barn i denne perioden.

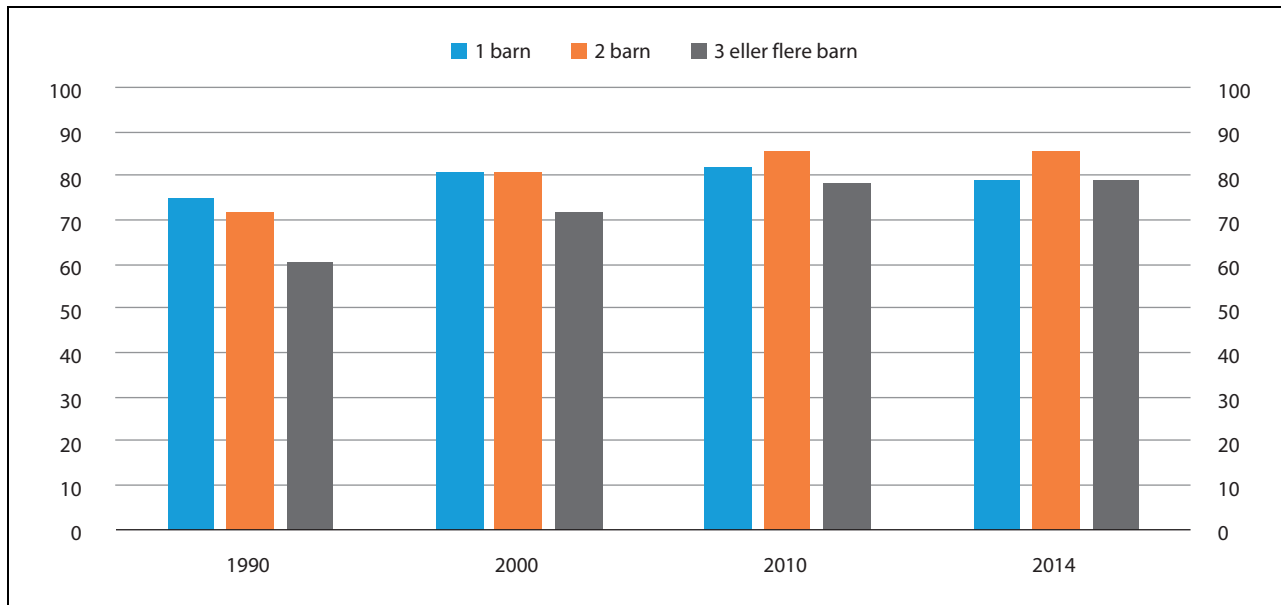
### 5.3.2 Barn og sysselsetting

Holdninger til likestilling, familiepolitikk og barnehagedekning er faktorer som påvirker kvinners sysselsetting. Figur 5.12 presenterer andelen kvinner med barn under 16 år som er i jobb. Figu-



Figur 5.12 Andel sysselsatte kvinner med barn under 16 år. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Arbeidskraftundersøkelsen



Figur 5.13 Andel sysselsatte kvinner etter antall barn under 16 år, utvalgte år. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå

ren viser at gifte eller samboere er i jobb i større grad enn enslige. I alt er sysselsettingsandelen for kvinner med barn under 16 år, i overkant av 80 prosent. Sysselsettingsandelen for begge grupper har steget siden 1990. Sysselsettingsandelene har sunket noe fra 2010 til 2014, og særlig for enslige mødre hvor undersøkelsen viser en reduksjon på to prosentpoeng.

Figur 5.13 viser at det i 1990 var en negativ sammenheng mellom antall barn og andel sysselsatte kvinner. Av kvinner som hadde ett barn var 75 prosent sysselsatt, mens kun 60 prosent av kvinner med tre barn eller flere var sysselsatt. I 2014 var 79 prosent både av kvinner med ett barn og kvinner med tre barn eller flere sysselsatt. I 2010 og 2014 er det registrert en høyere andel sysselsatt kvinner med to barn enn med ett barn.

Av alle husholdninger med to voksne mellom 18 og 66 år, har 75 prosent av husholdningene to voksne sysselsatte. Andelen husholdninger med kun én sysselsatt er 20 prosent, og i 5 prosent av husholdningene er ingen av de to voksne sysselsatt.<sup>6</sup>

### 5.3.3 Sysselsetting blant innvandrerkvinner

Andelen innvandrere blir stadig større i Norge. 1. januar 2016 var 13,4 prosent av befolkningen innvandrere. I tillegg var 2,9 prosent norskfødte med innvandrerforeldre. Det er store forskjeller i sys-

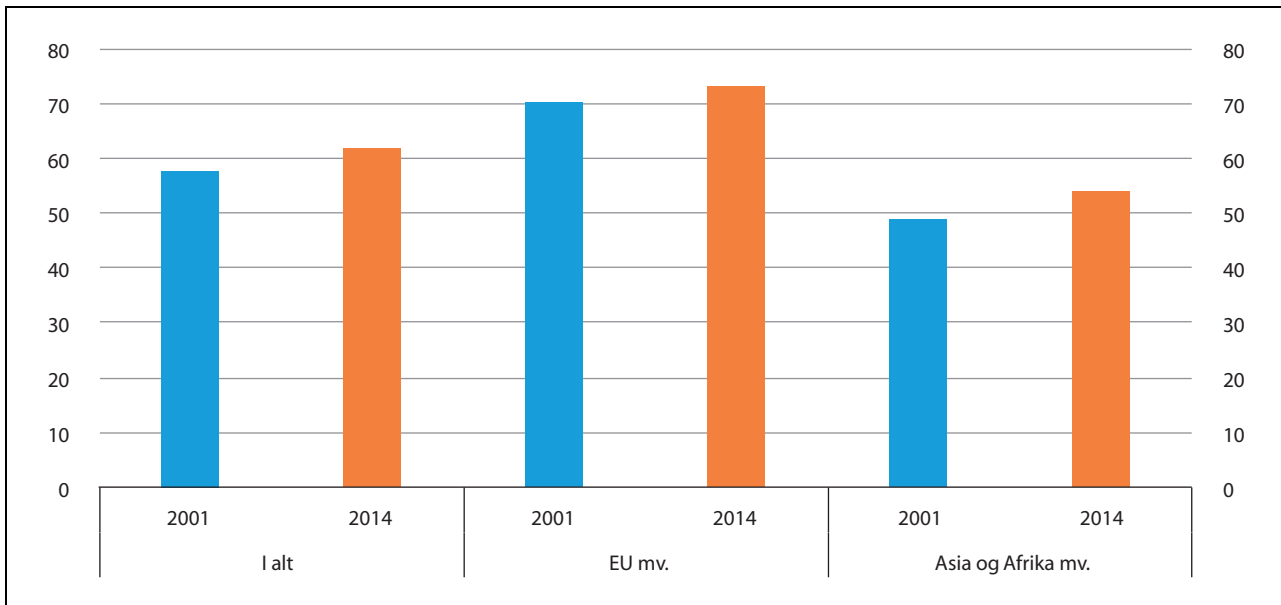
selsettingsmønstre blant innvandrere fra EU/EFTA-land samt Nord-Amerika og Australia, og innvandrere fra Asia og Afrika samt Øst-Europa utenom EU.

Figur 5.14 viser sysselsettingsrater for innvandrerkvinner i 2001 og 2014. I alt har sysselsettingsandelene steget noe. I de yngste aldersgruppene, 20–24 år, har sysselsettingen sunket. Dette henger sammen med at det har blitt vanligere å ta lengre utdanning. Også blant innvandrere fra EU har sysselsettingen steget fra 2001 til 2014. Disse innvandrerne kommer i hovedsak som arbeidsinnvandrere og har en høy sysselsettingsandel også blant kvinner. Også i gruppen innvandrere fra Asia og Afrika mv., økte sysselsettingen fra 2001 til 2014.

### 5.3.4 Mange kvinner jobber deltid

I 1990 var omtrent 78 prosent av befolkningen i aldersgruppen 20–66 år i arbeidsstyrken. Av hele befolkningen i den aktuelle aldersgruppen, var vel 13 prosent av kvinnene hjemmearbeidende. I 2014 var omtrent 81 prosent av befolkningen i aldersgruppen 20–66 år i arbeidsstyrken, mens andel hjemmearbeidende kvinner hadde sunket til omtrent 2 prosent. At andelen mellom 20 og 66 år i arbeidsstyrken ikke har økt mer fra 1990 til 2014, henger blant annet sammen med at flere tar utdanning, flere mottar en form for stønad og flere er pensjonister.

<sup>6</sup> Kilde SSB, Levekårsundersøkelsen



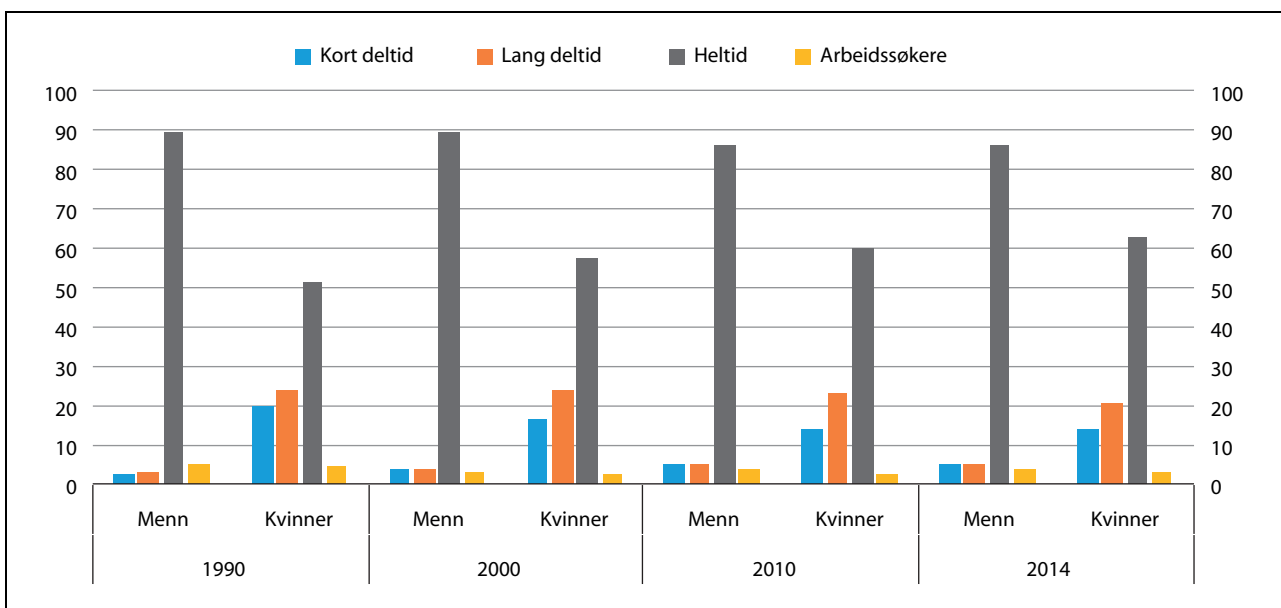
Figur 5.14 Sysselsatte innvandrerkvinner etter landbakgrunn. 2001 og 2014

Sysselsatte innvandrerkvinner som andel av innvandrerkvinner 20-66 år.

EU mv.: EU- og EFTA-land, Nord-Amerika, Australia og New Zealand.

Asia, Afrika mv.: Øst-Europa utenom EU, Asia inkludert Tyrkia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Oseania utenom Australia og New Zealand.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



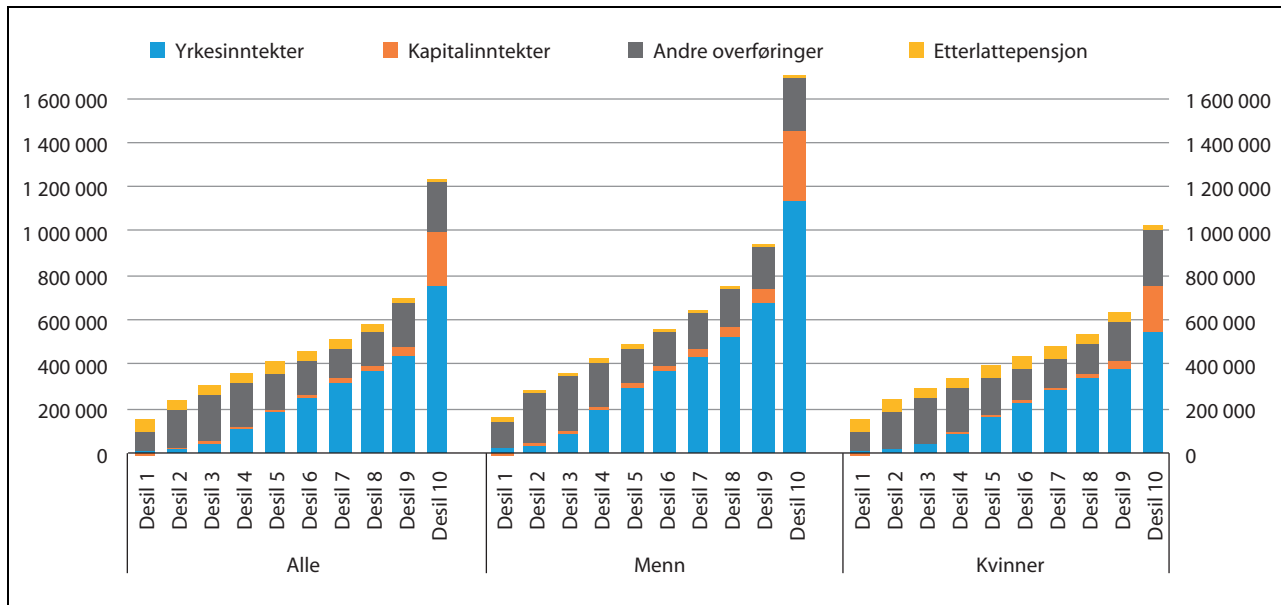
Figur 5.15 Deltid, heltid og arbeidssøkere som andel av arbeidsstyrken. Utvalgte år. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 5.15 viser fordelingen av kvinner og menn i arbeidsstyrken på heltid, deltid (kort og lang) og som arbeidssøkende. Med heltid menes personer som jobber 37 timer i uken eller mer, eller 32–36 timer der dette regnes som heltid. Kort deltid regnes her som mindre enn 20 arbeidstimer i uken og lang deltid er de som job-

ber 20 timer eller mer i uken, men mindre enn en fulltidsstilling.

I 1990 var bare 52 prosent av kvinnene i arbeidsstyrken ansatt i heltidsstillinger, jf. figur 5.15. Til sammenligning jobbet 89 prosent av mennene i arbeidsstyrken heltid. I 2014 hadde andelen kvinner i heltidsstillinger steget til 63 prosent,



Figur 5.16 Gjennomsnittlig inntekt for gjenlevende 20-66 år etter desiler for samlet inntekt og kjønn. Inntektsår 2014

Kilde: Statistisk sentralbyrå

mens andelen menn i heltidsstilling hadde falt til 86 prosent. Differansen i andel i heltidsstilling mellom menn og kvinner ble redusert fra 37 til 23 prosentpoeng fra 1990 til 2014. Men fortsatt er både kort og lang deltid mye vanligere for kvinner enn for menn.

## 5.4 Inntektsfordeling og etterlatteytelser

Senere familieetablering, høyere utdanning og bedre offentlige tjenestetilbud er blant de forhold som har bidratt til høyere yrkesdeltakelse blant kvinner. Økt yrkesdeltakelse har gitt kvinner egne inntekter og mulighet for opptjening av egen pensjon. Kvinner jobber imidlertid fortsatt mer deltid enn menn. Flere kvinner enn menn har jobber i lavtlønnede yrker og mange jobber i offentlig sektor hvor gjennomsnittslønnen er lavere enn i privat sektor. Disse forholdene er med på å påvirke inntektsfordelingen.

### 5.4.1 Gjenlevende ektefelle

Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at det i 2014 var 40 500 gjenlevende<sup>7</sup>. Av disse var 76 prosent kvinner. Figur 5.16 viser gjennomsnittlig inntekt for denne gruppen. Inntekten er dekomponert i yrkesinntekter<sup>8</sup>, kapitalinntekter, andre overføringer<sup>9</sup> og

bidrag fra etterlattepensjon i folketrygden og er fordelt etter samlet inntekt i ti grupper (desiler<sup>10</sup>).

I den delen av figuren hvor alle gjenlevende inngår, skiller den høyeste inntektsgruppen seg ut med nesten dobbelt så høy samlet gjennomsnittsinntekt sammenlignet med inntektsgruppen under. Både yrkesinntekter, andre overføringer og særlig kapitalinntekter ligger høyere. Etterlatte i desil 10 mottar i gjennomsnitt 235 000 kroner i overføringer og like mye i kapitalinntekt. Det er bare inntekt fra etterlattepensjon som er lavere i den høyeste inntektsgruppen sammenlignet med i gruppen under.

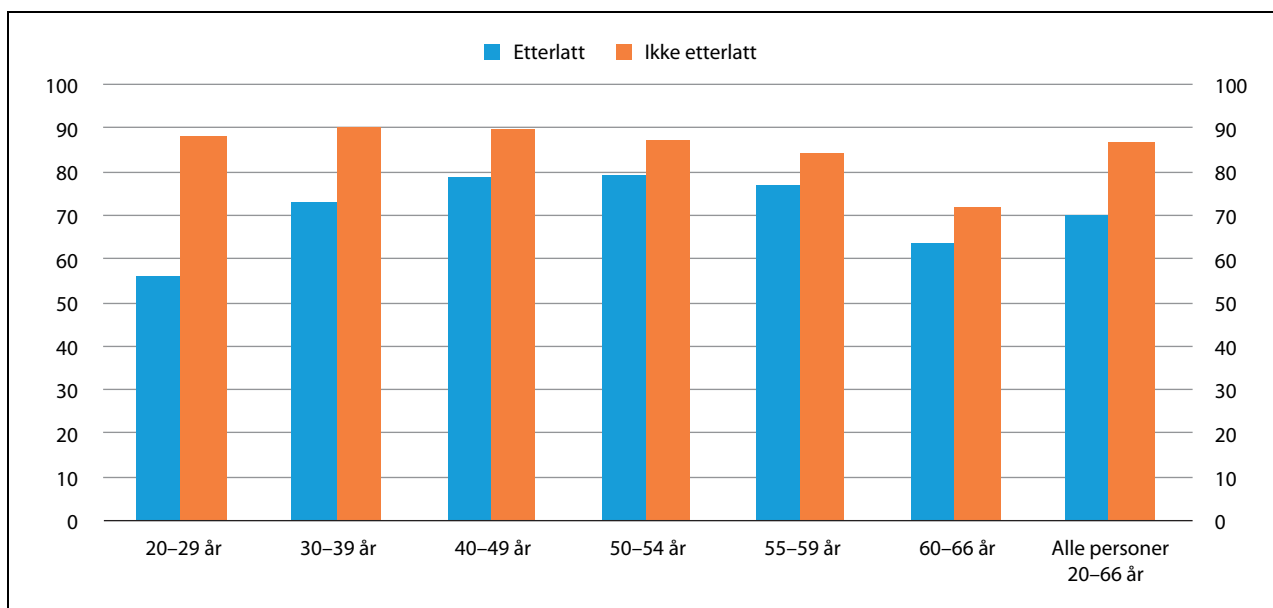
Bidraget fra yrkesinntekt er gjennomgående høyere for menn enn for kvinner. Dette henger sammen med at yrkesdeltakelsen er høyere blant menn og inntektsnivået til kvinner generelt er lavere enn for menn. I gjennomsnitt utgjør etterlattepensjonen et større beløp og gir også et større bidrag i kvinners totale inntekt, sammenlig-

<sup>7</sup> Personer som har status som enke, enkemann eller gjenlevende partner samt etterlatt samboer med felles barn. Statistikken omfatter aldersgruppen 20-66 år.

<sup>8</sup> Yrkesinntekter er summen av lønnsinntekter og netto næringsinntekter i løpet av kalenderåret.

<sup>9</sup> Med andre overføringer menes skattepliktige overføringer (f.eks. avtalefestet pensjon, arbeidsavklaringspenger, privat og offentlig tjenestepensjon, dagpenger) og skattefrie overføringer (f.eks. barnetrygd, bostøtte, sosialhjelp).

<sup>10</sup> Desil 1 er den tidelen i gruppen som har lavest inntekt og desil 10 er den tidelen som har høyest inntekt.



Figur 5.17 Andel personer med yrkesinntekt, etter alder i 2014. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå

net med for menn. For kvinner er etterlattepensjonen høyest i desil 6 med 58 000 kroner, tett fulgt av desil 1 og 5. Beløpet er lavest i den høyeste inntektsgruppen hvor gjennomsnittlig utbetalt etterlattepensjon er 28 000 kroner. For menn er beløpet mindre, og bidraget til samlet inntekt avtar i større grad med størrelsen på inntekten enn for kvinner.

Det er ingen av inntektsgruppene hvor etterlattepensjonen utgjør den viktigste inntektskomponenten. Et fellestrekk ved de nedre inntektsgruppene er at yrkesinntekten er marginal, og inntekten består hovedsakelig av andre overføringer med tillegg av noe etterlattepensjon på toppen. Dette gjelder både for gjenlevende menn og kvinner i disse inntektsgruppene.

Figur 5.17 viser andelen av befolkningen etter alder med yrkesinntekt fordelt på etterlatte og ikke etterlatte. Yrkesinntekter er summen av lønnsinntekter og netto næringsinntekter i løpet av kalenderåret. I gruppen etterlatte inngår alle etterlatte mellom 20 og 66 år, det vil si både personer som mottar etterlattepensjon og personer som ikke mottar etterlattepensjon. I alle aldersgrupper er andelen som har yrkesinntekt høyere for dem som ikke er etterlatt enn for dem som er etterlatt.

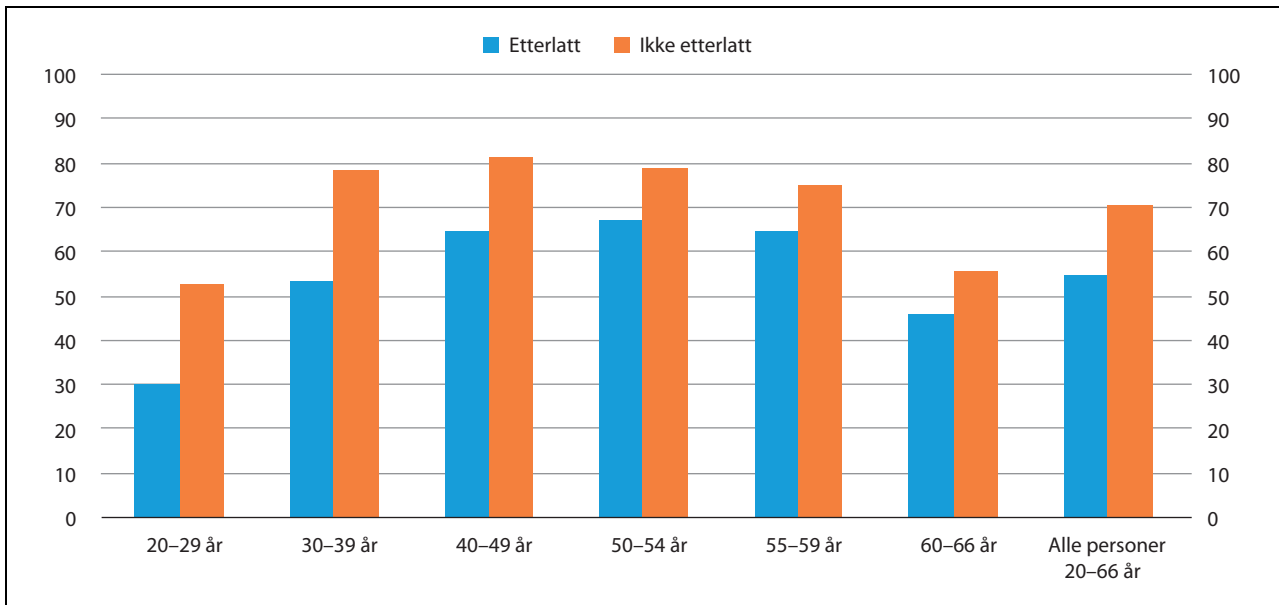
Det samme mønsteret som i figur 5.17 viser seg i figur 5.18 når vi ser på andelen etterlatte med høyere yrkesinntekt enn to ganger grunnbeløpet, sammenlignet med gruppen ikke etterlatt. Andelen etterlatte med yrkesinntekt høyere enn to ganger grunnbeløpet er lavere i alle aldersgrupper

sammenlignet med andelen blant personer som ikke er etterlatte. Forskjellen er størst blant de yngste, men det er få etterlatte under 40 år.

#### *Inntektsfordeling i husholdninger*

Inntektsdata for husholdninger gir opplysninger om inntekter i husholdninger der en person i alderen 20–66 år er etterlatt og mottar eller ikke mottar etterlattepensjon, sammenlignet med husholdninger hvor det ikke er en etterlatt person. Figur 5.19 viser at i 2014 var gjennomsnittlig inntekt for etterlatte som mottar etterlattepensjon høyere eller på samme nivå som for husholdninger uten etterlatte for aldersgruppene opp til 50 år. For personer over 50 år er samlet inntekt for husholdninger uten etterlatte noe høyere enn for husholdninger med etterlatte som mottar etterlattepensjon. For de yngste aldersgruppene er samlet inntektsnivå lavere for etterlatte som ikke mottar etterlattepensjon enn for etterlatte som mottar etterlattepensjon, mens for de eldste aldersgruppene er det motsatt.

Figur 5.20 viser inntekt etter skatt per forbruksenhet for husholdninger hvor referansepersonen i husholdningen er 20-66 år og etterlatt. Husholdningstypen viser den husholdningen de tilhører i 2014. Hvis de for eksempel er i gruppen «par uten barn», kan de enten være gift på nytt eller ha fått ny samboer. Flere familier som bor under samme tak, betegnes som flerfamiliehusholdninger. For eksempel kommer søskenpar



Figur 5.18 Andel med yrkesinntekt høyere enn 2 G<sup>1</sup>, etter alder i 2014. Prosent

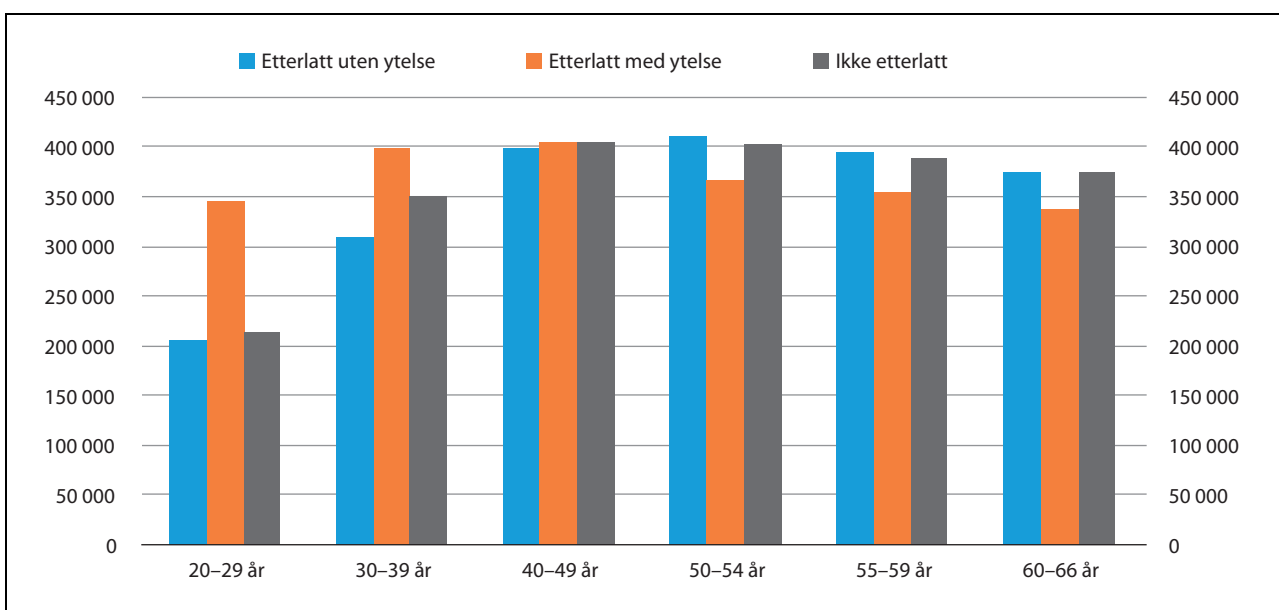
<sup>1</sup> To grunnbeløp (2G) tilsvarte 174 656 kroner i 2014.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

hvor den ene eller begge er gjenlevende, inn under denne kategorien.

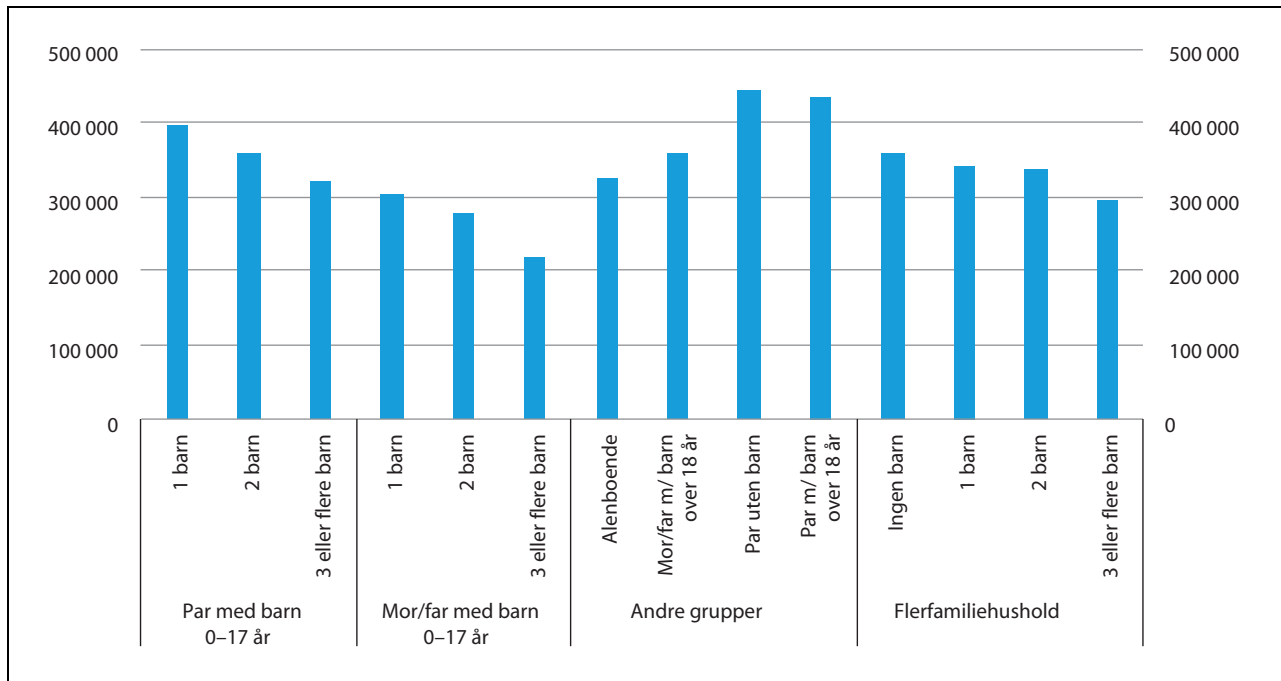
Par har generelt høyere inntekt etter skatt per forbruksenhet enn enslige. Når husholdningsinntekten regnes per forbruksenhet, gjøres det ved at husholdningenes samlede inntekt korrigeres for antall personer i husholdningen. Hensikten er å forsøke å gi et bilde av husholdningenes levestandard. Med bruk av EU-skala for forbruksenheter

regnes et par som bor sammen uten barn som 1,5 forbruksenheter, mens en voksen og et barn utgjør 1,3 forbruksenheter. Par som er i yrkesaktiv alder og hvor begge er i arbeid, vil da rimeligvis ha større inntekt per forbruksenhet enn en mor eller far som er alene med barn. Det framgår av figuren at par uten barn og par med barn over 18 år er de husholdningstypene som har høyest inntekt; cirka 440 000 kroner per forbruksenhet.



Figur 5.19 Gjennomsnittlig husholdningsinntekt etter skatt for etterlatte og andre etter alder. 2014

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 5.20 Inntekt etter skatt per forbruksenhet for personer i husholdninger med en gjenlevende. Medianinntekt. 2014

Antall forbruksenheter er beregnet ved bruk av EUs ekvivalensskala, der første voksne får vekt lik 1, neste voksne vekt lik 0,5, mens hvert barn får vekt lik 0,3. En husholdning på to voksne og to barn har dermed 2,1 forbruksenheter ifølge EU-skalaen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Husholdninger hvor gjenlevende mor eller far er den eneste voksne med omsorg for barn opp til 17 år, er den gruppen med lavest inntekt med rundt 220 000 kroner per forbruksenhet.

#### *Husholdningsinntekt før og etter dødsfall i norskfødte og utenlandsfødte familier*

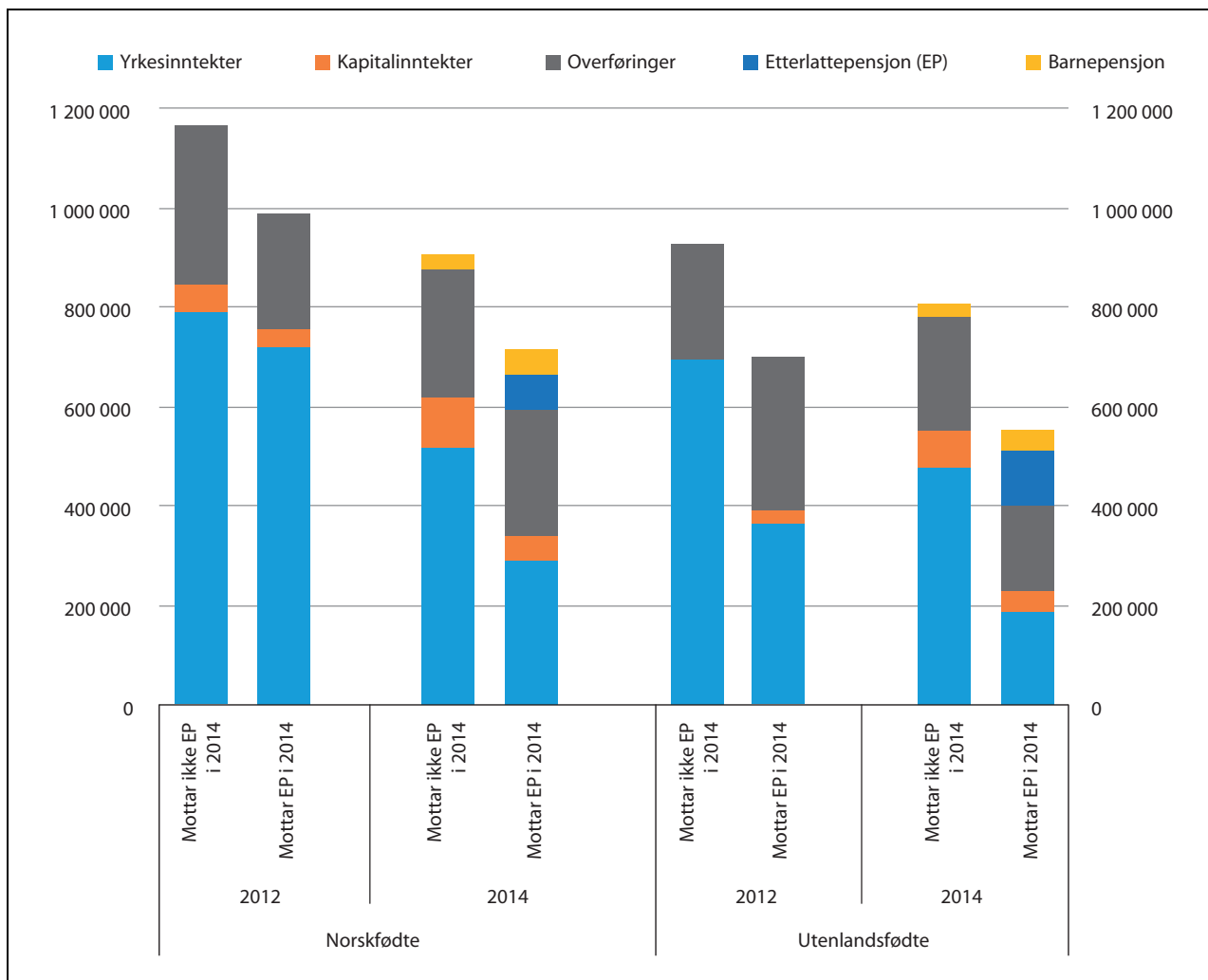
Figur 5.21 illustrerer hvordan husholdningens inntekt endrer seg som følge av dødsfall i familien. Figuren viser nivået på og sammensetningen av inntekten i 2012 og 2014 for husholdninger som består av enslige etterlatte forsørgere med barn i 2014. Figuren illustrerer hvordan dødsfallet i 2013 påvirker husholdningsinntekten og fordelingen av denne. I figuren er husholdninger med enslige forsørgere inndelt i to grupper: de som mottar etterlattepensjon i 2014 etter dødsfall i 2013, og de som ikke mottar etterlattepensjon i 2014. Figuren viser at husholdninger som opplevde tap av en inntektstaker i 2013, får lavere husholdningsinntekt i 2014 sammenlignet med 2012 som følge av at arbeidsinntekt faller bort. Reduksjonen i samlet yrkesinntekt er størst for husholdninger som mottar etterlattepensjon etter dødsfallet. I husholdninger hvor avdøde var norskfødte, øker også mottak av andre overføringer for gruppen etterlatte som

mottar etterlattepensjon, mens i husholdninger hvor avdøde var utenlandsfødte går andre overføringer noe ned.

Kapitalinntekter utgjør en liten del av husholdningenes inntekter. Figur 5.21 viser likevel at kapitalinntektene øker etter dødsfall i husholdninger som ikke mottar etterlattepensjon i 2014. Dette kan indikere at husholdninger som ikke mottar etterlattepensjon i 2014, og som i gjennomsnitt har høyere inntekt enn de som mottar etterlattepensjon, i større grad har private ordninger eller ordninger gjennom arbeidsgiver som gir kapitalinntekter ved dødsfall.

Husholdninger hvor avdøde er utenlandsfødte, har i gjennomsnitt lavere samlet inntekt enn norskfødte i den tilsvarende gruppen, og dette skyldes særlig lavere yrkesinntekt. I 2014 utgjorde etterlattepensjonen i gjennomsnitt 108 000 kroner for utlandsfødte sammenlignet med 74 000 kroner for norskfødte, da ytelsen for utenlandsfødte avkortet mot en i gjennomsnitt lavere yrkesinntekt. Når det gjelder mottak av overføringer er forholdet motsatt; for de husholdningene som mottar etterlattepensjon i 2014 utgjør overføringer for norskfødte 250 000 kroner, men bare 175 000 kroner for utenlandsfødte.





Figur 5.21 Inntektsnivå og -sammensetning i 2012 og 2014 for husholdninger som opplever dødsfall i 2013 og hvor gjenlevende forsørger barn. Gjenlevende 20–66 år. Faste priser

Yrkesinntekter er summen av lønnsinntekter og netto næringsinntekter i løpet av kalenderåret.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

### 5.4.2 Barnepensjon

Figur 5.22 viser gjennomsnittlig inntekt og formue for husholdninger som mottar barnepensjon sammenlignet med husholdninger som ikke mottar barnepensjon. Ifølge tallene fra Statistisk sentralbyrå var det 9 900 husholdninger som mottok barnepensjon i 2014. Nærmere 2,3 millioner husholdninger mottok ikke barnepensjon i 2014. Figuren viser at husholdninger som mottar barnepensjon både har høyere samlet inntekt, inntekt etter skatt og beregnet brutto- og nettoformue, sammenlignet med husholdninger som ikke mottar barnepensjon.

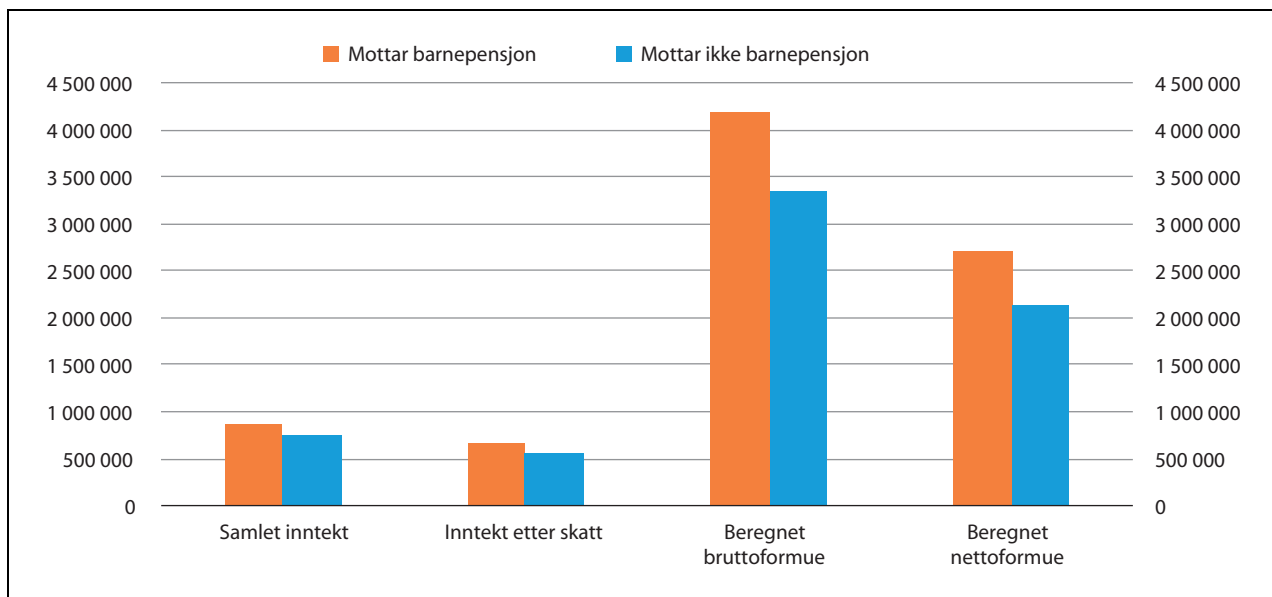
Det er i figuren ikke korrigert for antall forbruksenheter i husholdningene, noe som har stor betydning for vurdering av husholdningers inn-

tektsforhold. Det vil være store variasjoner innenfor hver av gruppene blant annet avhengig av type husholdning, jf. også figur 5.20 som viser at det for husholdninger med en voksen etterlatt og barn er store variasjoner i gjennomsnittlig inntekt.

### 5.4.3 Inntekt og formue for personer i alderen 20 til 66 år

Figur 5.23 viser gjennomsnittlig inntekt og formue for to typer husholdninger hvor referansepersonen<sup>11</sup> er gjenlevende og i alderen 20–66 år. I den første gruppen er personer som har mistet ektefellen og som ikke mottar etterlattepensjon, mens i

<sup>11</sup> Med referanseperson menes den personen som har status som etterlatt.



Figur 5.22 Husholdningsinntekt og formue for husholdninger som mottar barnepensjon eller som ikke mottar barnepensjon, 2014

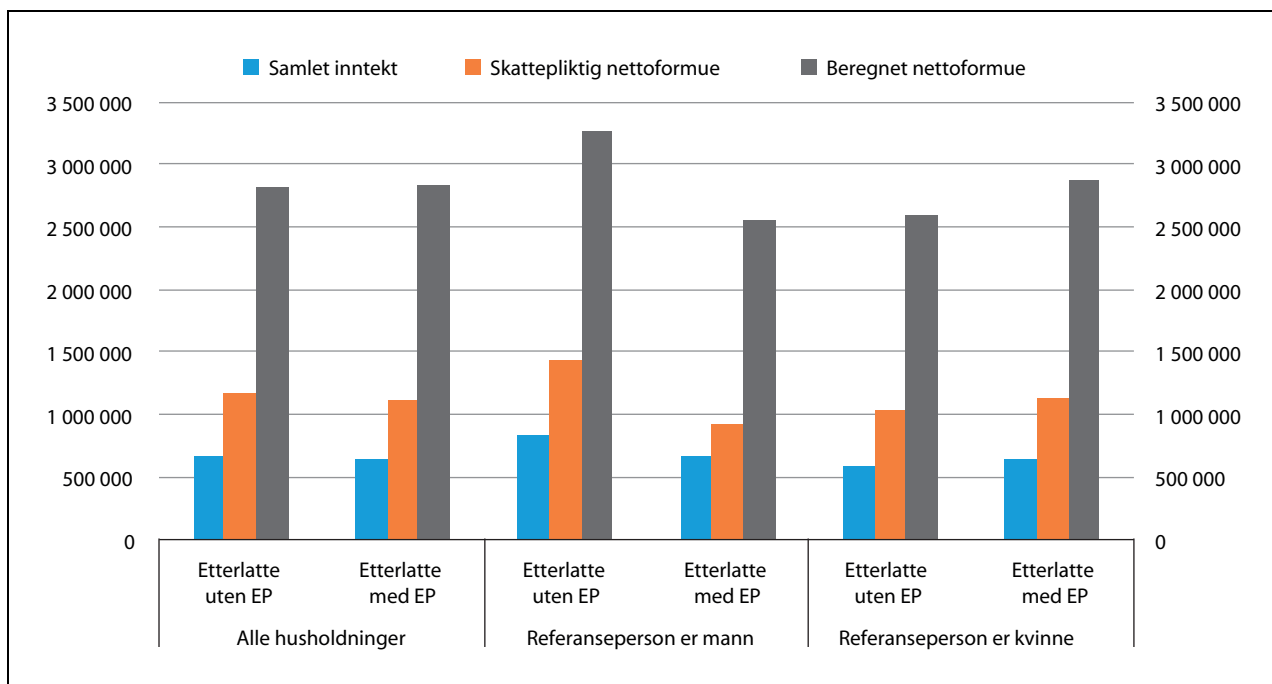
Kilde: Statistisk sentralbyrå

den andre gruppen er personer som mottar etterlattepensjon.

For alle husholdninger med etterlatte i alderen 20–66 år viser figuren at beregnet nettoformue ligger betydelig høyere enn skattepliktig nettoformue. Dette skyldes i hovedsak at beregnet

markedsverdi på de fleste nordmenns viktigste formuesobjekt, egen bolig, er betydelig høyere enn den skattepliktige verdien av boligen.

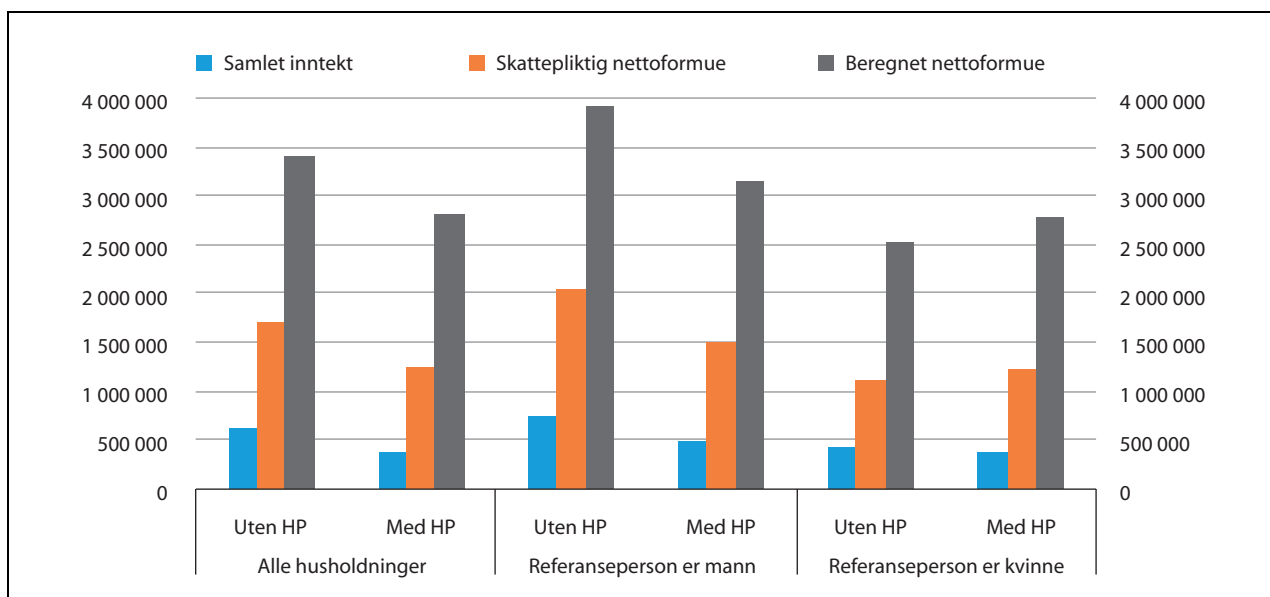
Husholdninger der referansepersonen er en kvinne som mottar etterlattepensjon, har i gjennomsnitt høyere inntekt og formue enn hushold-



Figur 5.23 Gjennomsnittlig inntekt og formue for husholdninger etter status som etterlatt i alderen 20-66 år. Med eller uten etterlattepensjon (EP) 2014

Beregnet nettoformue omfatter beregnet realkapital og skattepliktig bruttofinanskapital fratrukket gjeld. Skattepliktig nettoformue er den delen av bruttoformuen som er skattepliktig, fratrukket gjeld.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 5.24 Gjennomsnittlig inntekt og formue for husholdninger med alderspensjonist. Etter om pensjonen er høyere som følge av gjenlevenderettigheter (med HP) eller ikke (uten HP). 2014

Beregnet nettoformue omfatter beregnet realkapital og skattepliktig bruttofinanskapital fratrukket gjeld. Skattepliktig nettoformue er den delen av bruttoformuen som er skattepliktig, fratrukket gjeld.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

ninger der referansepersonen er etterlatt kvinne uten etterlattepensjon. Husholdninger med en mannlig referanseperson som mottar etterlattepensjon, har lavere inntekt enn husholdninger med en mannlig referanseperson som ikke mottar etterlattepensjon.

#### 5.4.4 Inntekt og formue for alderspensjonister

Figur 5.24 viser samlet inntekt, skattepliktig nettoformue og beregnet nettoformue for alderspensjonister etter om den personen med høyest inntekt i husholdningen har fått høyere alderspensjon etter særreglene for beregning av alderspensjon til gjenlevende. I gruppen (Uten HP) inngår husholdninger med gifte alderspensjonister, enslige er alderspensjonister, og gjenlevende som ikke har fått høyere pensjon. Det framgår av figuren at husholdninger som mottar alderspensjon beregnet etter særreglene har lavere inntekt og formue sammenlignet med husholdninger som mottar alderspensjon på grunnlag av egen opptjening.

Husholdninger som har alderspensjon på grunnlag av egen opptjening og hvor referansepersonen er mann, har høyere inntekt og formue enn husholdninger hvor referansepersonen er kvinne. Det er først og fremst uttrykk for at husholdninger med mannlig referanseperson i langt større grad er husholdninger med to alders-

pensjonister enn husholdninger med en kvinnelig referanseperson.

#### 5.4.5 Pensjonsopptjening

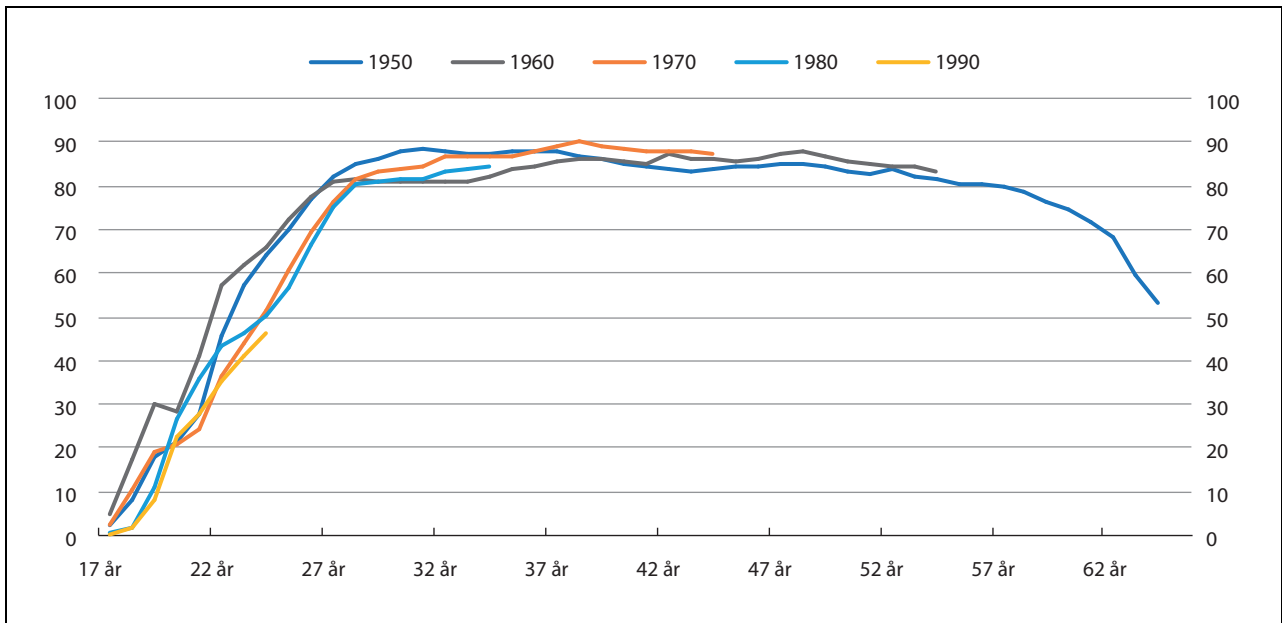
Kvinner sine pensjonsopptjening har steget i takt med økt sysselsetting og økt lønn. Siden kvinner jobber mer deltid enn menn og dermed i gjennomsnitt har lavere inntekt, betyr det likevel at kvinner generelt har lavere pensjonsopptjening enn menn.

Figur 5.25 og figur 5.26 viser andelen menn og kvinner med pensjongivende inntekt på minst tre ganger grunnbeløpet. Figurene viser hvordan kvinner med pensjongivende inntekt større eller lik tre ganger grunnbeløpet har økt for yngre årskull og nå nærmer seg menns pensjonsopptjening.

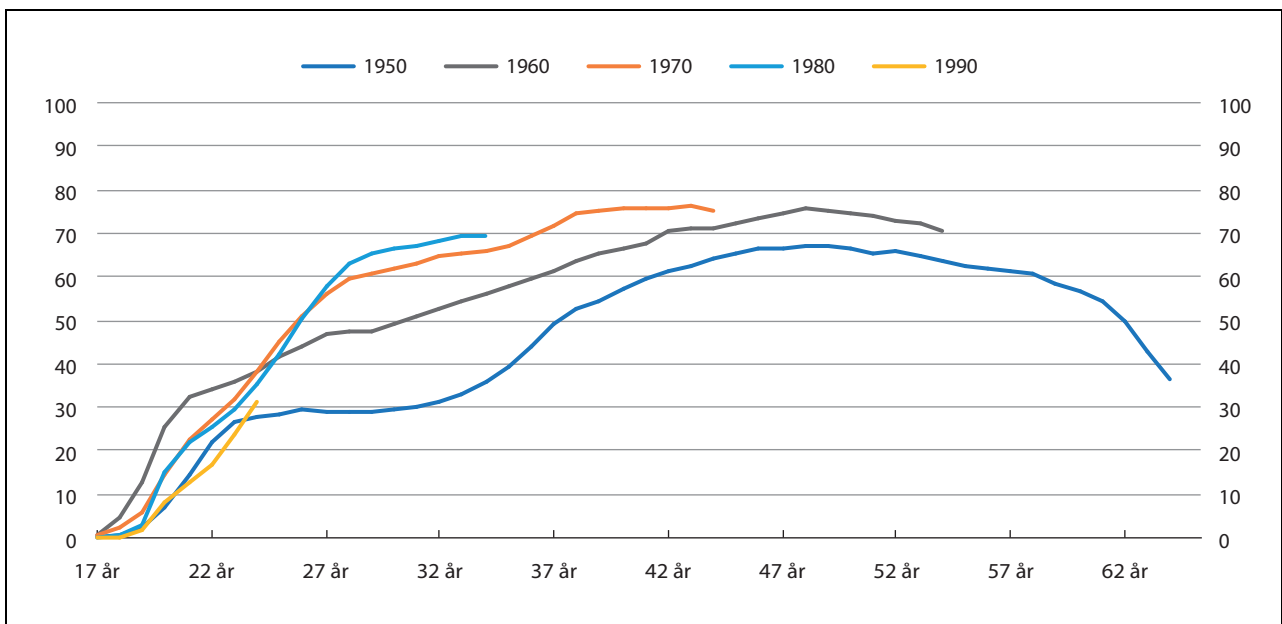
### 5.5 Utviklingen i antall etterlatte og utgifter til etterlatteytelser

#### 5.5.1 Utvikling i antall etterlatte

Utviklingen i befolkningen og samlivsmønstre påvirker utviklingen i antall etterlatte. Når færre lever i et samliv, er det færre som kan ha rett til etterlatteytelser fra folketrygden. Endringer i levealder påvirker når i livet og hvor lenge en er etterlatt. I tillegg vil kvinners yrkesdeltakelse og et generelt høyere lønnsnivå påvirke nivået på



Figur 5.25 Andel menn med en pensjonsgivende inntekt på minst 3 G. Etter alder for utvalgte årskull. Prosent  
Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet



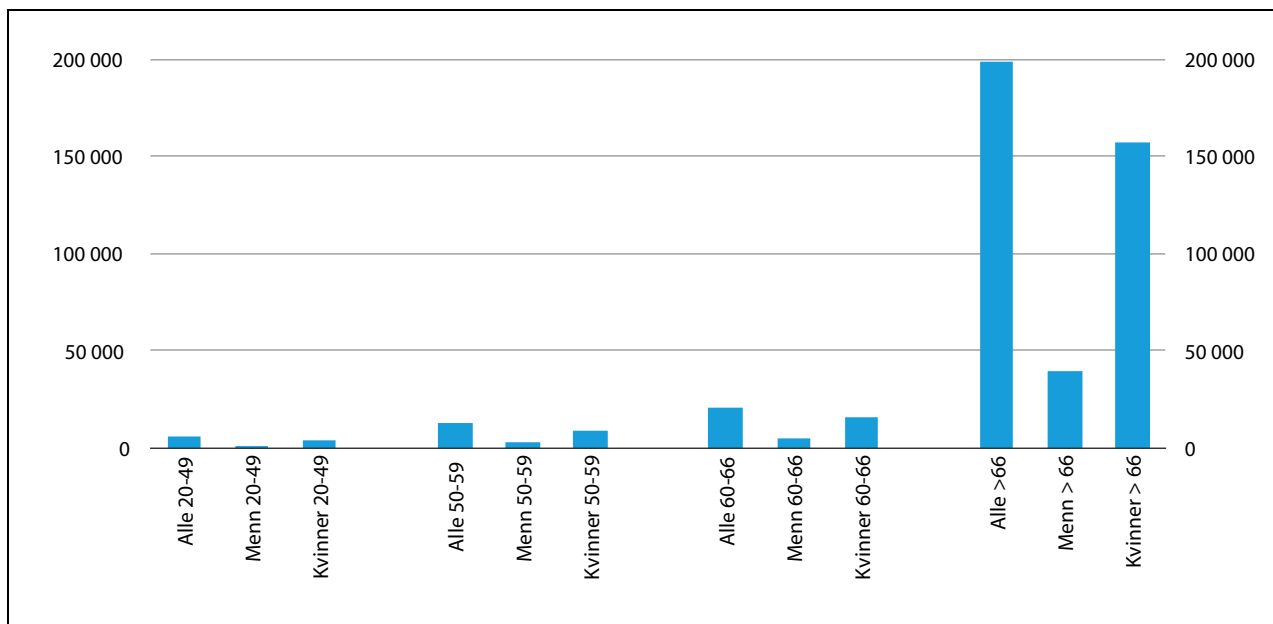
Figur 5.26 Andel kvinner med en pensjonsgivende inntekt på minst 3 G. Etter alder for utvalgte årskull. Prosent  
Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

ytelsene. Figur 5.27 viser at blant de som var etterlatte i 2014, var det store flertallet eldre enn 66 år. Noen av dem kan på det tidspunktet ha vært etterlatt i mange år. Aldersfordelingen viser likevel at det er få etterlatte i de yngre aldersgruppene. Dette gjenspeiler en lav dødelighet i den yngre delen av befolkningen. I 2014 var det 39 200 etterlatte i alderen 20–66 år, og 74 prosent av disse var kvinner.

### 5.5.2 Utvikling i antall etterlatte med ytelser fra folketrygden i aldersgruppen 20–66 år

Figur 5.28 viser utviklingen i antall mottakere av etterlattepensjon i perioden 1968 til 2015.<sup>12</sup> Antall

<sup>12</sup> Etterlatte som ikke fyller vilkårene for rett til pensjon, kan under visse forutsetninger innvilges overgangsstonad. Ved utgangen av 2015 dreide dette seg om 33 personer.

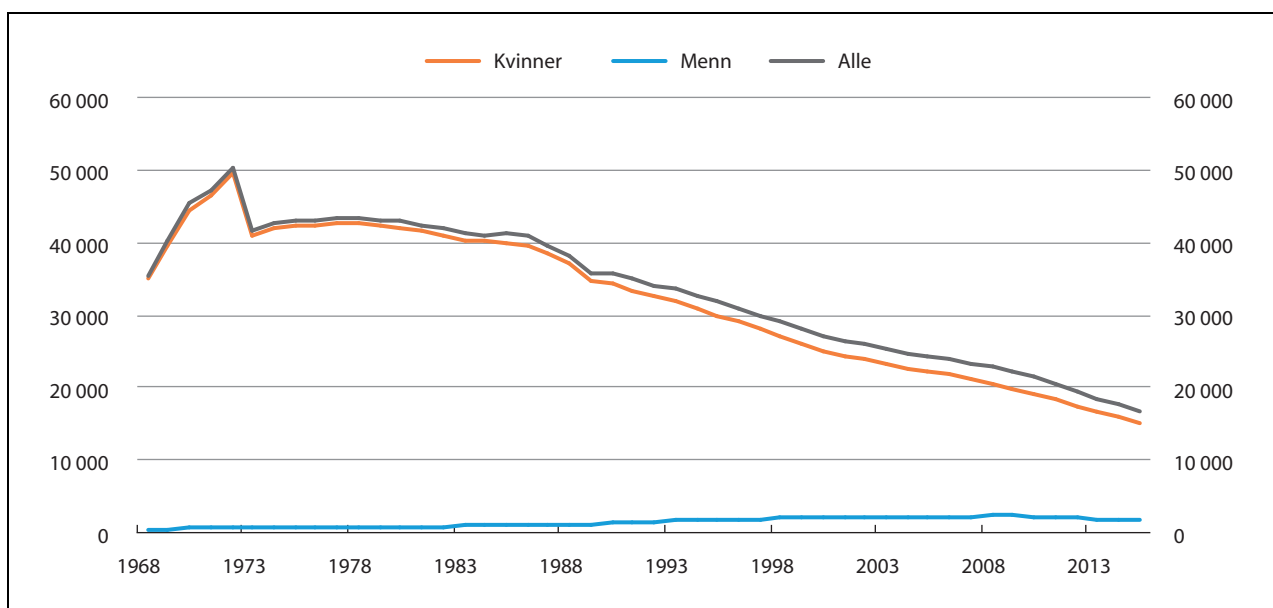


Figur 5.27 Antall etterlatte 20–66 år etter kjønn og aldersgruppe. 2014

Kilde: Statistisk sentralbyrå

etterlatte med etterlattepensjon er tilnærmet halvert siden 1968. Spesielt skyldes dette at antall etterlatte kvinner i befolkningen er redusert. Etterlatte menn har i hele perioden vært en mye mindre gruppe. I de fleste tilfeller der menn blir etterlatt, har mennene så høy inntekt at de likevel ikke mottar ytelser. Hovedårsaken til at antall

etterlatte kvinner har gått ned, er redusert dødelighet på ulike alderstrinn for menn. Menn lever i gjennomsnitt lengre i dag, noe som gjør at kvinnene lever en kortere periode som etterlatt før de blir alderspensjonister. Sannsynligheten for at en 50 år gammel mann dør før 67 år, har falt med 12 prosentpoeng fra 1968 til 2015.

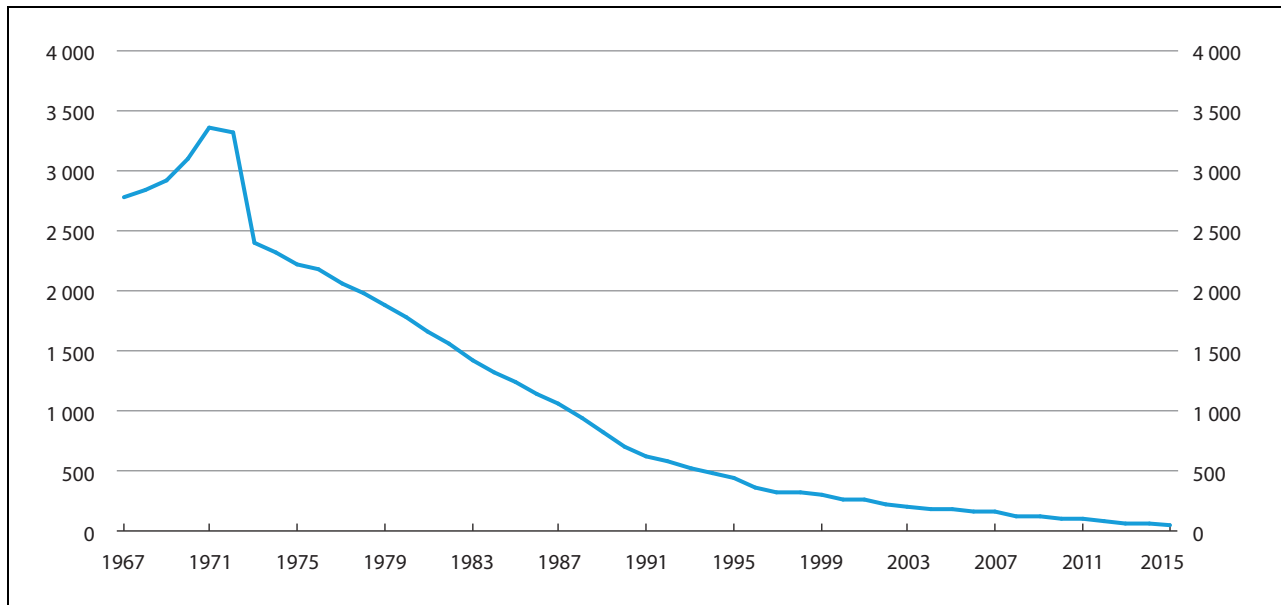


Figur 5.28 Antall etterlatte under 67 år med etterlatteytelse ved utgangen av året. 1968–2015<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Nedgangen i antall mottakere fra 1972 til 1973 skyldes at pensjonsalderen ble satt ned fra 70 år til 67 år i 1973.

Antall mottakere inkluderer både mottakere av etterlattepensjon og overgangsstonad.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet



Figur 5.29 Antall mottakere av ytelser til tidligere familiepleiere ved utgangen av året. 1967–2015

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

### Tidligere familiepleiere

En familiepleier er en person som over lengre tid har utført samfunnsnyttig arbeid ved å pleie foreldre eller andre nærstående, og som derfor har vært ute av ordinært arbeidsliv. Dette kan ha gjort det vanskelig å skaffe seg inntektsgivende arbeid etter at pleieforholdet er opphørt. Figur 5.29 viser reduksjonen i antall tidligere familiepleiere med ytelser fra folketrygden fra 1967 til 2015.

Etter hvert som det offentlige tjenestetilbudet innen omsorg (pleieinstitusjoner og hjemme-tjeneste) har blitt utbygd, har antallet som mottar ytelser som tidligere familiepleiere falt kraftig. De fleste gjenværende tidligere familiepleierne finnes i aldersgrupper nær pensjonsalder. I 2015 var 80 prosent av de tidligere familiepleierne 60 år eller eldre. Kvinners økende yrkesdeltagelse har også bidratt til nedgangen og samtidig økt behovet for offentlige tjenester.

### 5.5.3 Utvikling i antall barn med barnepensjon

Figur 5.30 viser utviklingen i antall barnepensjonister i perioden 1967 til 2015. I befolkningen var det en nedgang i antall barn (0–18 år) fram til 1992, noe som bidrar til å forklare nedgangen i antall barnepensjonister i samme periode. Etter 1992 har antall barn 0–18 år økt betydelig, mens antall barnepensjonister er tilnærmet uendret. Ved utgangen av 2015 var det 12 356 barnepensjonister.

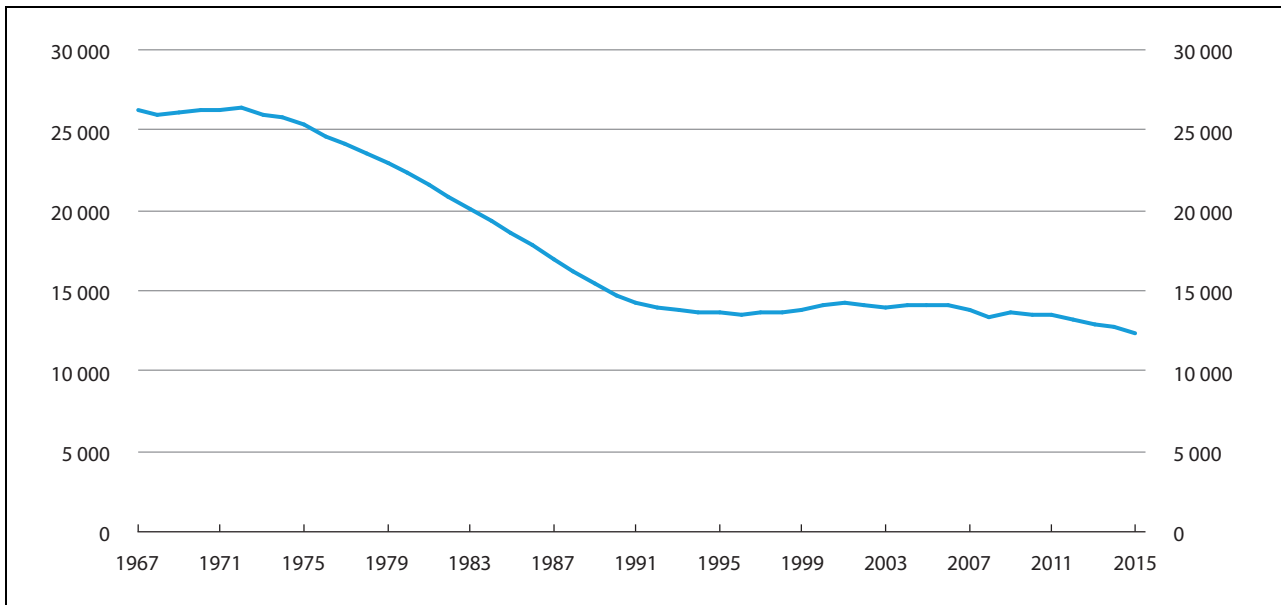
En generell økning i levealder er med på å forklare nedgangen i antall barnepensjonister. Spesielt i alderen 25–54 år er dødeligheten redusert. I perioden 1983 til 2014 falt sannsynligheten for at en 25-åring døde før fylte 55 år med 2,5 prosentpoeng.

Enkelte faktorer trekker i motsatt retning. Alderen for når kvinner og menn får sitt første barn har økt. Siden risikoen for død øker med alder, vil dette isolert sett innebære flere barnepensjonister. Dataene viser imidlertid at levealderseffekten er sterkere enn denne effekten og at det dermed har blitt færre barnepensjonister.

### 5.5.4 Utvikling i utgifter og gjennomsnittlig pensjon til personer under 67 år

Pensjon til en gjenlevende ektefelle blir beregnet med utgangspunkt i den avdødes inntekt. Ytelsen reduseres med 40 prosent av inntekt over halvparten av grunnbeløpet. Ved utgangen av 2015 har om lag 80 prosent av mottakerne en inntekt eller forventet inntekt som fører til avkortning av ytelsen.

Figur 5.31 viser gjennomsnittlige utbetalinger til etterlatte i alderen 20–66 år i perioden 1983 til 2015. Gjennomsnittlig årlig pensjon er vesentlig lavere for etterlatte menn enn for etterlatte kvinner i aldersgruppen 20–66 år. Siden kvinner har lavere inntekt og en kortere yrkeskarriere, vil menn derfor ha lavere gjennomsnittlig etterlattepensjon. I tillegg får menn oftere pensjonen avkor-



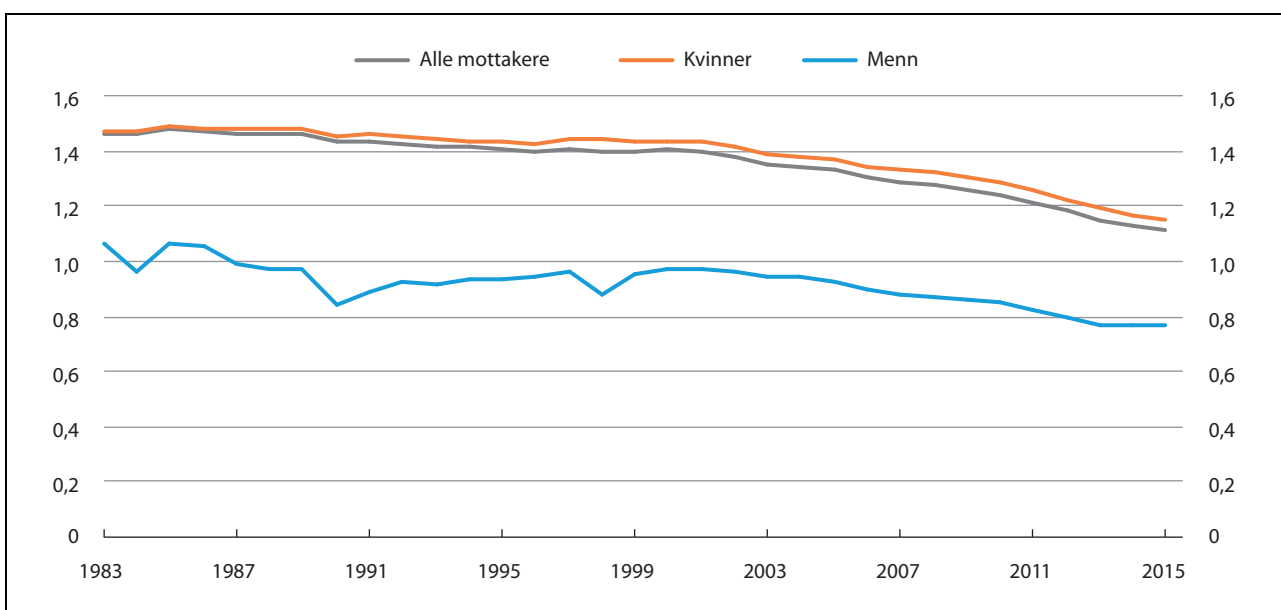
Figur 5.30 Antall mottakere av barnepensjon ved utgangen av året, 1967–2015

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

tet som følge av høyere egen inntekt. Gjennomsnittlig utbetalt etterlattepensjon er redusert over tid for både kvinner og menn. Nedgangen er størst for kvinner. Det skyldes økt yrkesaktivitet og høyere inntekt blant de etterlatte, noe som har ført til at en større del av pensjonen blir avkortet. Innføring av krav om forventet inntekt på to ganger grunnbeløpet for etterlatte under 55 år fra 2002, har også bidratt til å redusere det gjennomsnittlige nivået på etterlattepensjonen.

For tidligere familiepleiere utgjør årlig ytelse summen av grunnpensjon og sært tillegg. Ytelsen avkortet mot inntekt eller forventet inntekt.

Barnepensjon utgjør 40 prosent av grunnbeløpet for det første barnet, og 25 prosent av grunnbeløpet for hvert av de øvrige barna, når én av foreldrene er død. Dersom begge foreldrene er døde, utgjør pensjonen for første barn et beløp som svarer til full etterlattepensjon for den av foreldrene som ville ha fått størst pensjon



Figur 5.31 Gjennomsnittlig årlig pensjon målt i G for etterlatte 20–66 år, 1983–2015

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Tabell 5.1 Gjennomsnittlig årlig pensjon. 2010–2015

I kroner	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Mottakere av etterlattepensjon	92 700	94 400	95 800	96 800	98 700	99 300
Mottakere av pensjon til tidligere familiepleiere	142 000	147 500	153 400	158 300	162 400	168 300
Mottakere av barnepensjon	27 600	28 900	30 000	30 300	31 400	32 200
<b>I G</b>						
Mottakere av etterlattepensjon	1,24	1,21	1,18	1,15	1,13	1,11
Mottakere av pensjon til tidligere familiepleiere	1,90	1,89	1,89	1,88	1,86	1,88
Mottakere av barnepensjon	0,37	0,37	0,37	0,36	0,36	0,36

Målt i gjennomsnittlig G for det aktuelle året.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

uten avkortning mot arbeidsinntekt. For neste barn utgjør pensjonen 40 prosent av grunnbeløpet, og deretter 25 prosent av grunnbeløpet for hvert barn. Barnepensjon til to eller flere barn summeres og gis med like stort beløp til hvert barn. Barn som har mistet begge foreldrene utgjør om lag én prosent av alle barnepensjonistene.

Tabell 5.1 viser gjennomsnittlig årlig pensjon i kroner (og målt i G) for de tre gruppene som mottar etterlattepensjon, pensjon til tidligere familiepleiere eller barnepensjon. Det framgår at beløpene har økt nominelt over tid samtidig som særlig størrelsen på etterlattepensjon har blitt redusert målt i G. Det har sammenheng med avkortningsreglene for ytelsen.

Utgiftene til ytelser til gjenlevende ektefeller har falt over tid som følge av en reduksjon i antall mottakere og en reduksjon i gjennomsnittlig ytelse målt i G, jf. figur 5.32. Utgiftene til ytelser til tidligere familiepleiere er også kraftig redusert, da det i dag kun er et titalls antall mottakere av ytelsen. Utgiftene til barnepensjon er også redusert over tid, og har nok først og fremst sammenheng med at redusert dødelighet fører til at færre barn mister foreldre.

#### Tilleggsytelser

Gjenlevende ektefeller kan ha rett til enkelte tilleggsytelser. Dette omfatter stønad til barnetilsyn og stønader til dekning av utgifter i forbindelse med gjennomføring av nødvendig utdanning eller opplæring, som reiseutgifter, utgifter til flytting, skolepenger mv. Det er få gjenlevende som mottar disse stønadene. Tilsvarende tilleggsytelser finnes for mottakere av overgangsstønad til enslig

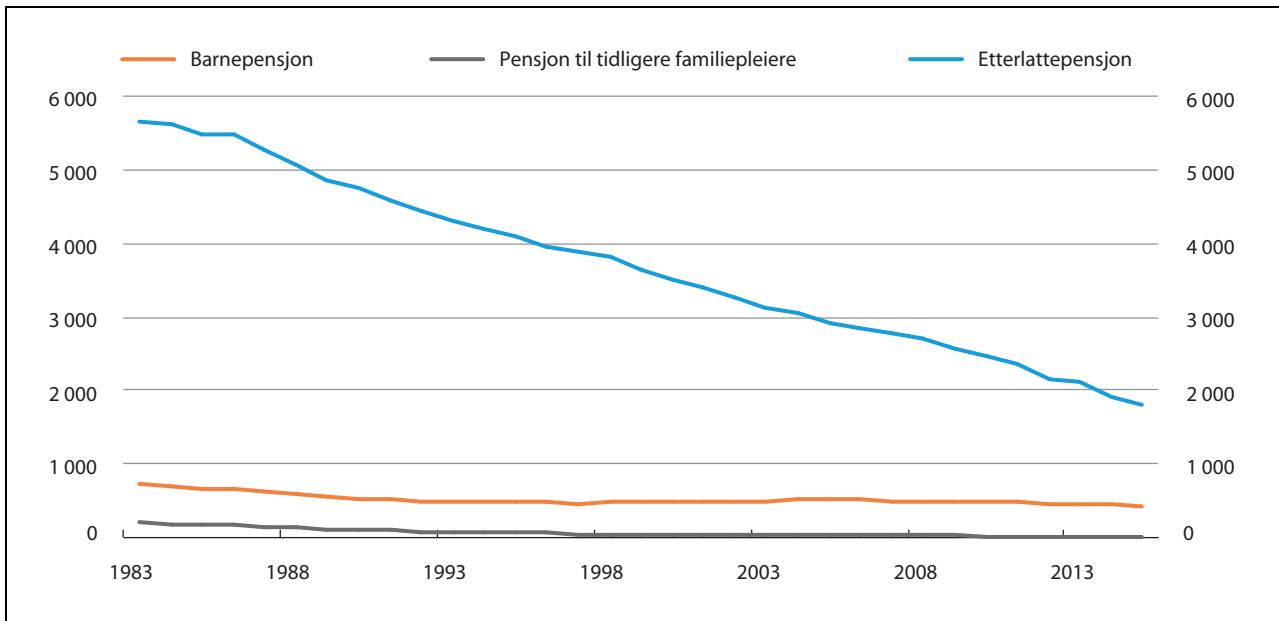
mor eller far. 127 etterlatte mottok stønad til barnetilsyn ved utgangen av 2015. Utgiftene til stønad til barnetilsyn til etterlatte var i 2015 på tilnærmet 7 millioner kroner. Det var 19 etterlatte som mottok stønad til utdanning eller opplæring i løpet av 2015. Utgiftene til denne ytelsen var på 0,5 millioner kroner.

#### 5.5.5 Etterlatte over 66 år med alderspensjon

Etterlatte som er alderspensjonister, kan ikke få etterlattepensjon. Disse kan i stedet få sin pensjon beregnet etter særlige regler for alderspensjon til gjenlevende ektefelle. Alderspensjonen beregnes med 55 prosent av summen av egen og avdødes tilleggspensjon, dersom dette gir høyere pensjon enn egen tilleggspensjon. Slik reglene er utformet, er det forholdet mellom egen og avdødes pensjonsopptjening som avgjør om en etterlatt alderspensjonist får en høyere pensjon. Blant dem som ikke får høyere pensjon finner vi både alderspensjonister som har høyere egenopptjent pensjon, og pensjonister som har fått beregnet en høyere pensjon, men hvor dette blir fullt ut motvirket av redusert sært tillegg eller pensjonstillegg.

Figur 5.33 viser at antall gjenlevende alderspensjonister økte fra 1983 og til rundt år 2000, jf. blå kurve i figuren. Denne økningen henger sammen med økning i levealderen, og at vi dermed har fått flere alderspensjonister. Tidligere økte levealderen for menn noe mindre enn for kvinner, og dette kan også ha spilt inn. Etter årtusenskiftet og fram til 2015 har utviklingen i antall gjenlevende vært mer stabil og det har også vært en viss reduksjon. Den siste utviklingen skyldes tildels nedgang i årskullenes størrelse.





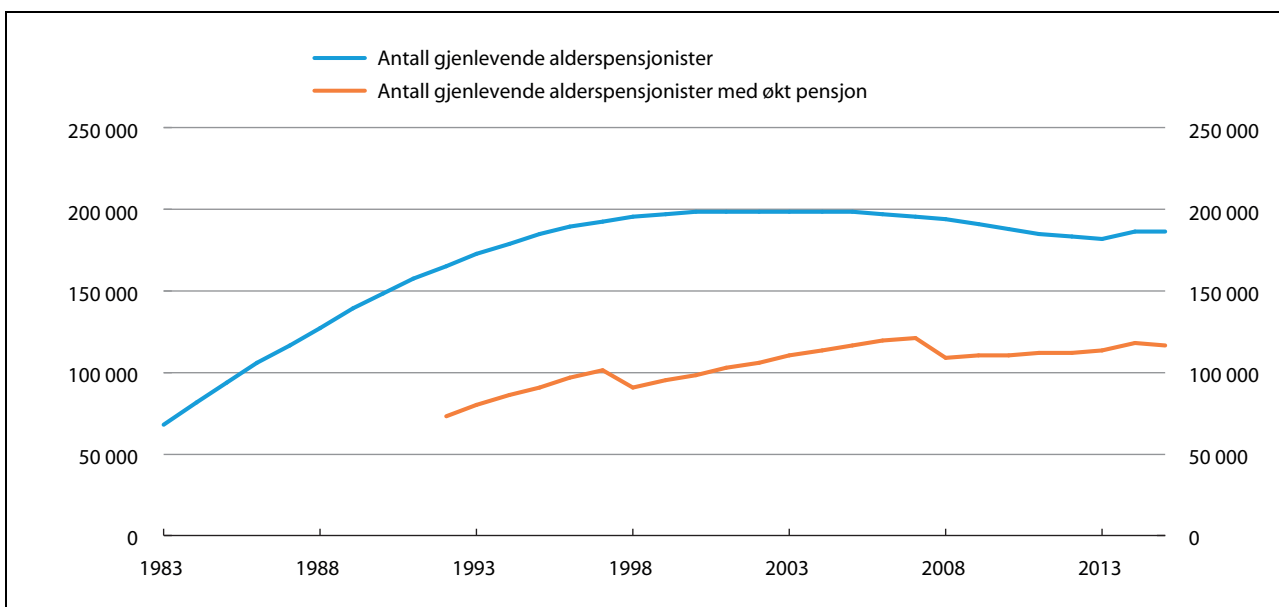
Figur 5.32 Utgifter over folketrygden til barnepensjonister, tidligere familiepleiere og gjenlevende ektefeller under 67 år. 1983–2015. Mill. 2015-kroner<sup>1</sup>

<sup>1</sup> G er brukt som deflator. Gjennomsnittlig G i 2015 var 89 502 kr.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

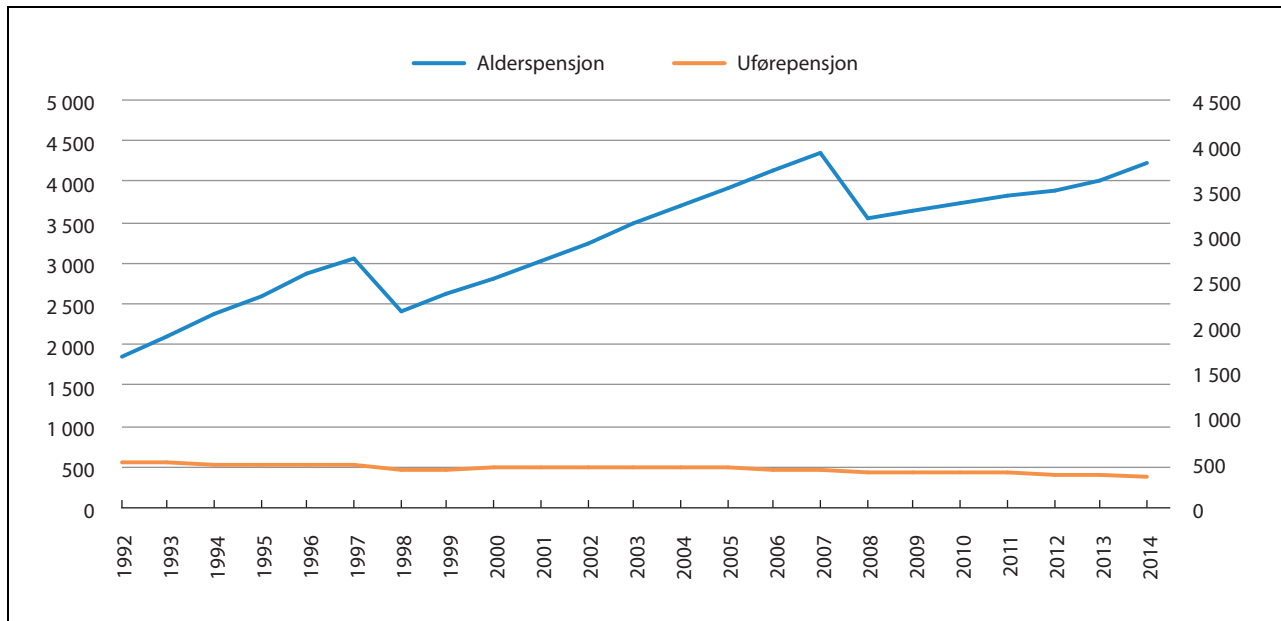
Totalt sett er det en høyere andel enn før som får en høyere alderspensjon som gjenlevende, jf. rød kurve i figuren. Det har sammenheng med modningen av pensjonssystemet som har ført til at mange pensjonister har fått vesentlig høyere tilleggspensjon i takt med at de har hatt stadig flere opptjeningsår etter at folketrygden ble innført i

1967. At kvinner etter hvert har fått høyere yrkesaktivitet, medfører at flere kvinner har høyere egenopptjent tilleggspensjon og at færre kvinner mottar særtillegg. Nedgangen i antall gjenlevende i 1998 og 2008 som fikk økt pensjon som følge av særreglene, skyldes at det ble vedtatt ekstraordinære økninger i særtillegget i disse årene. Det var



Figur 5.33 Antall gjenlevende alderspensjonister og antall som får økt pensjon som følge av gjenlevend rettigheter. 1983–2015

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet



Figur 5.34 Utgifter<sup>1</sup> til gjenlevenderettigheter i millioner 2015-kroner<sup>2</sup>. 1992–2014

<sup>1</sup> Beregnet. Framkommer ikke av regnskap.

<sup>2</sup> G er brukt som deflator. Gjennomsnittlig G i 2015 var 89 502 kr.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

da færre som fikk økt alderspensjon fordi økt tilleggspensjon i større grad ble fullt ut motvirket av at særtillegget ble redusert.

Utgiftene til gjenlevenderettigheter i alderspensjonen har blitt litt mer enn fordoblet målt i faste 2014-kroner fra 1992 til 2014, jf. figur 5.34. 40 prosent av utgiftsøkningen skyldes at flere gjenlevende faktisk får en høyere alderspensjonen. Resten av utgiftsøkningen skyldes at den gjennomsnittlige verdien av rettighetene har økt. Utgiftene til gjenlevenderettigheter i uførepensjonen har blitt noe redusert over tid som følge av redusert dødelighet i yrkesaktiv alder.

### 5.5.6 Utbetalinger til utlandet

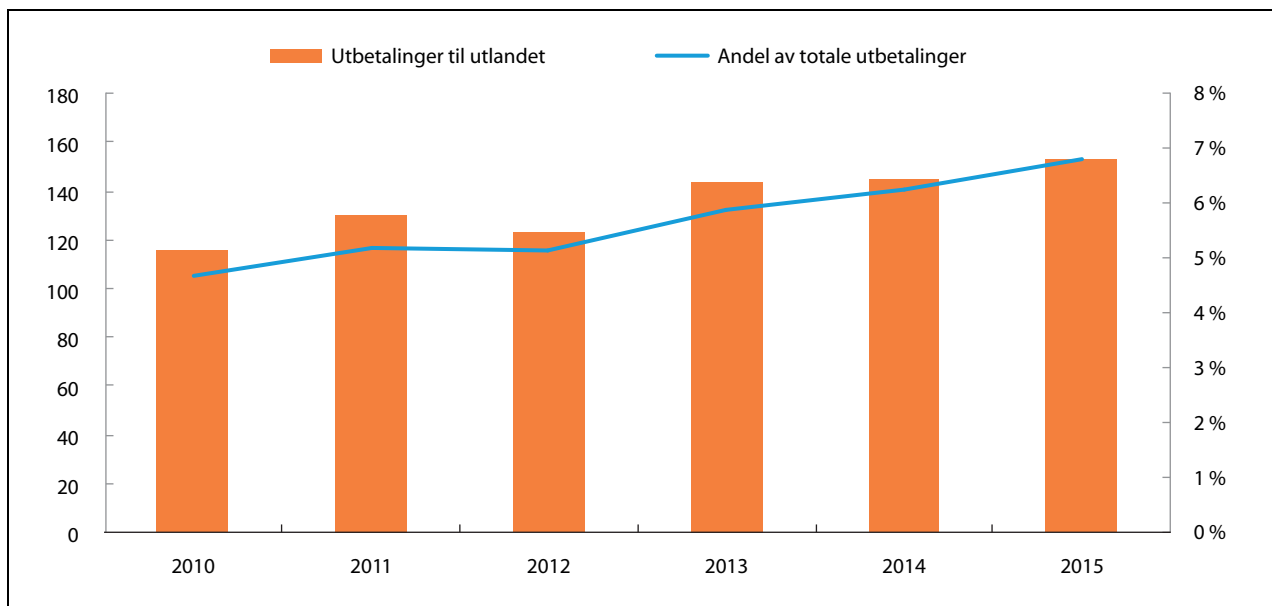
Personer bosatt i utlandet mottok 155 millioner i etterlatteytelser i 2015, noe som utgjør 6,8 prosent av de samlede utbetalingene av etterlatteytelser (figur 5.35). Disse ytelsene inkluderer ytelser til gjenlevende ektefelle under 67 år, etterlatte barn, gjenlevendeytelser knyttet til yrkesskade og til tidligere familiepleiere. I all hovedsak vil det dreie seg om utbetalinger til gjenlevende ektefeller under 67 år. Etterlatteytelser er ytelsesområdet innenfor de folketrygdytelsene som administreres av Arbeids- og velferdsetaten, hvor høyest andel av utbetalingene går til personer bosatt i utlandet. Videre fulgte kontantstøtte med 2,8 prosent, uføretrygd med 2,1 prosent, og alderspensjon med

2,0 prosent. Arbeids- og velferdsdirektoratet har ikke tall for hvor mye utgifter til gjenlevenderettigheter i alderspensjonen utgjør av utbetalingene av alderspensjon.

Figur 5.36 viser hvilke land mottakere av etterlatteytelser som eksporteres ut av Norge er bosatt i. De ti landene i figuren er de landene som har størst utgiftsandel. Størst andel av ytelsene går til Thailand, etterfulgt av Sverige, Polen, Spania og Filippinene. Av utbetalingene til personer som er bosatte utenfor Norge, går 70 prosent til utenlandske statsborgere.

## 5.6 Tjenestepensjonsordninger

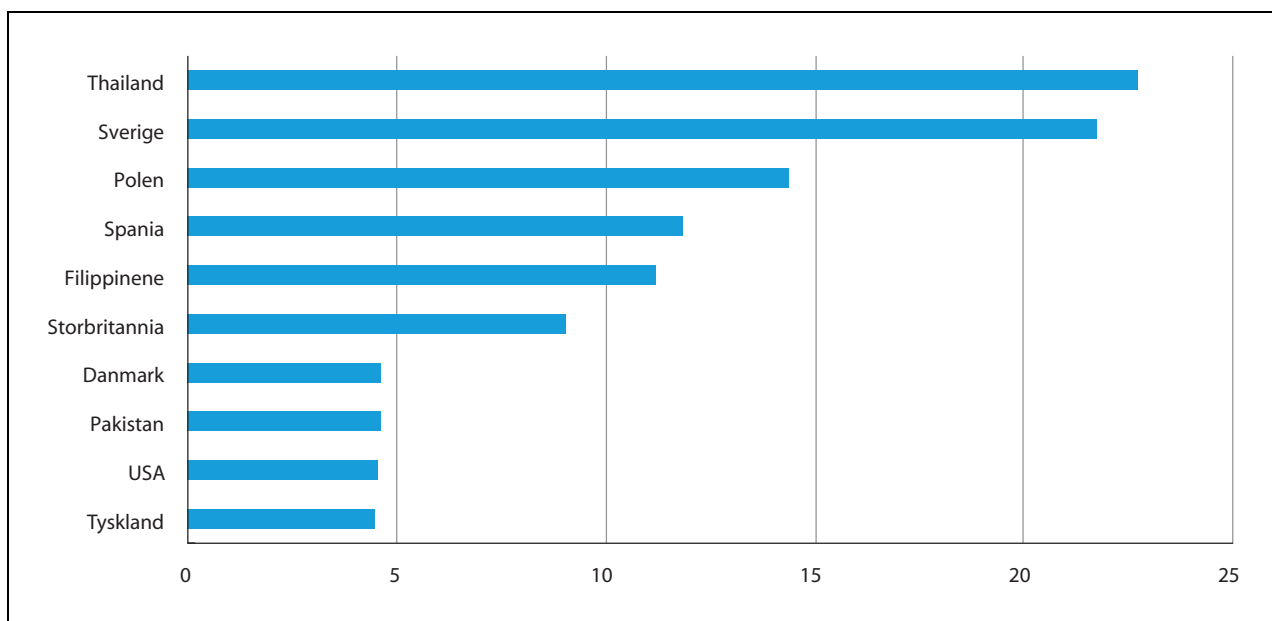
Mange arbeidstakere har opptjente rettigheter til etterlatteytelser i nåværende eller tidligere arbeidsforhold. Alle arbeidstakere i offentlig sektor er dekket av ytelser til etterlatte som en del av offentlige tjenestepensjonsordninger, organisert gjennom lov eller tariffavtale. I privat sektor er det ikke lovpålagte krav om etterlattepensjon og det er heller ikke veldig utbredt at ansatte i tillegg til en alderspensjonsytelse er dekket av ytelser til etterlatte. En del private arbeidsgivere har likevel i likhet med offentlig sektor en gruppevisdekning som gir en engangsutbetaling ved død, og oppspart kapital i innskuddsordninger har en lignende funksjon.



Figur 5.35 Utbetalinger av etterlatteytelser<sup>1</sup> til utlandet og utbetalingene til utlandet som andel av totale utbetalinger. Millioner kroner. 2010–2015

<sup>1</sup> Eksklusive utbetalinger som følge av særlige rettigheter til gjenlevende uføre og gjenlevende alderspensjonister

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet



Figur 5.36 Utbetalinger av etterlatteytelser til utlandet i millioner kroner. 2015

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

I privat sektor er det den enkelte arbeidsgiver som kan avgjøre om etterlatteytelser skal inngå i tjenestepensjonsordningen. I de siste 20 årene har det vært en trend i retning av avvikling av tradisjonelle etterlattedekninger, men også en vridning i retning av å tilgodese barn framfor ektefelle/samboer. Denne utviklingen må sees i sammenheng med overgang til innskuddsordninger, men også

økt kvinnelig yrkesdeltagelse og endrede samlivsformer.

Utvalget har hentet inn statistikk over medlemskap og utbetalinger av ytelser til gjenlevende ektefelle/samboer og barn fra Statens pensjonskasse (SPK), Kommunal landspensjonskasse (KLP), Finans Norge og Storebrand. Tallene gir ikke informasjon om den etterlattes tidligere og

nåværende inntektssituasjon, og det er derfor ikke mulig å si noe eksplisitt om fordelingsvirkninger eller om tjenstepensjonen utbetales i tillegg til en etterlatteytelse fra folketrygden. Materialet er ufullstendig, særlig når det gjelder privat sektor. Det gir likevel en indikasjon på omfanget og nivået av ytelsene i tjenstepensjonsordningene.

Tallene viser at mange etterlatte får en ytelse fra avdød ektefelles eller foreldres tjenstepensjonsordning, men at det er store forskjeller særlig mellom offentlig og privat sektor.

### 5.6.1 Etterlattepensjon i privat og offentlig sektor

Det er store forskjeller mellom de ulike tjenstepensjonsordningene, noe som igjen reflekterer at tjenstepensjonsordninger i privat og offentlig sektor har blitt ulikt organisert. Lov om obligatorisk tjenstepensjon (OTP) som trådte i kraft 1. januar 2006, innebærer at alle private arbeidsgivere må ha en tjenstepensjonsordning for sine ansatte som gir rett til alderspensjon. Det er ikke et krav i lov om obligatorisk tjenstepensjon at pensjonsordningen skal dekke ytelser til ektefelle/samboer og barn, selv om det i lov om innskuddspensjon (fra 2001) som er den dominerende tjenstepensjonsordningen i privat sektor, likevel er bestemmelser om at pensjonskapital ved død skal tilfalle de etterlatte.

Tjenstepensjonsordningene for arbeidstakere i offentlig sektor er organisert i lov om statens pensjonskasse for statlige ansatte og i tariffavtale for kommunalt ansatte. I offentlig sektor er alle arbeidstakere dekket av pensjonsytelser til ektefelle<sup>13</sup> og til gjenlevende barn under 20 år. Ved utgangen av 2015 var 850 000 arbeidstakere medlem i en offentlig tjenstepensjonsordning.<sup>14</sup> Majoriteten av de ansatte i offentlig sektor er kvinner, og ved utgangen av 2015 var 77 prosent av alle aktive medlemmer i KLP kvinner. Siden kvinner i hovedsak inngår ekteskap med menn, er det også en tilsvarende overvekt av begunstigede menn, mens bare 23 prosent av de kommunalt ansatte er menn med en tilsvarende forsikring for

sine ektefeller. I SPK var 56 prosent av alle aktive medlemmer kvinner ved utgangen av 2015.

Ifølge SSB er nesten 65 prosent av de ansatte i privat sektor menn. Mens alle ansatte i offentlig sektor er dekket av etterlattepensjon, er det mindre vanlig i privat sektor. Ifølge tall fra Finans Norge var det ved utgangen av 2015 registrert 1 245 200 arbeidstakere (forsikrede<sup>15</sup>) med innskuddsordning og 188 300 arbeidstakere med ytelsesordning, en andel på henholdsvis 85 prosent med innskuddspensjon og 15 prosent med ytelsespensjon. Tall fra Finans Norge viser at om lag halvparten av de forsikrede med ytelsesordning også er dekket av barnepensjon og/eller ektefellepensjon.<sup>16</sup>

For arbeidstakere med innskuddsordninger er det ikke vanlig med tilleggsdekninger i form av forsikrede ytelser til etterlatte. Ifølge Finans Norge er 125 500 arbeidstakere med innskuddsordning dekket av barnepensjon, og 44 700 arbeidstakere er dekket av en ektefellepensjon. Om lag 23 000 av medlemmene som er dekket av ektefellepensjon er i tillegg omfattet av samboerpensjon. I all hovedsak er dette forsikringer uten fripoliserett.<sup>17</sup> Sett opp imot antall arbeidstakere med innskuddspensjon som ved utgangen av 2015 er 1 245 200 arbeidstakere, er det dermed bare 10 prosent som er dekket av barnepensjon, mens andelen som er dekket av ektefelle- og eventuell samboerpensjon, ligger på rundt 4 prosent.

Selv om en liten andel av arbeidstakere i privat sektor er dekket av en forsikret risikoytelse til ektefelle og barn, vil de som har innskuddsordning være dekket av oppspart kapital som ved død utbetales til de etterlatte, se nærmere omtale i punkt 5.6.3. I tillegg kommer andre typer forsikringer som gir engangsutbetalinger ved død, se nærmere omtale i punkt 5.6.4.

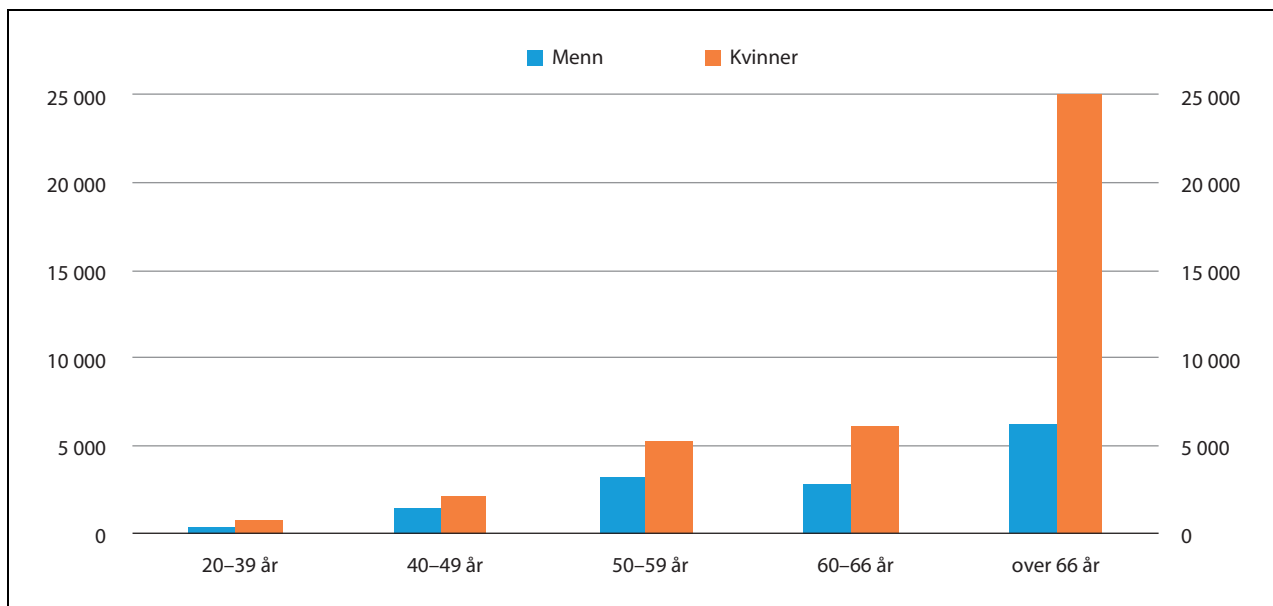
<sup>13</sup> I motsetning til hva som gjelder i folketrygdloven, har samboere (med felles barn) ikke rett til pensjon fra de offentlige tjenstepensjonsordningene.

<sup>14</sup> Aktive medlemmer ved utgangen av 2015: SPK (300 874), KLP (432 700) og i offentlige pensjonskasser (120 702). Antall medlemmer med oppsatte rettigheter: SPK (450 413), KLP (179 300) og i offentlige pensjonskasser (132 298).

<sup>15</sup> Finans Norge omtaler også medlemmer i disse ordningene som forsikrede. Statistikken som rapporterer antall forsikrede, vil i hovedsak tilsvare antall arbeidstakere med privat tjenstepensjon, selv om det også er mulig å være medlem i to tjenstepensjonsordninger samtidig, for eksempel ved to deltidsstillinger.

<sup>16</sup> Det er i tillegg 900 600 forsikrede med fripoliser fra ytelsesordning hos tidligere arbeidsgiver. En stor andel av disse vil i tillegg til alderspensjon også gi dekninger for etterlatte eller barnepensjon, men hvor mange forsikrede som har denne type dekninger, framgår ikke av statistikken fra Finans Norge.

<sup>17</sup> Blant de som er dekket av ektefellepensjon, er andelen med fripoliserett 10 prosent, mens blant de som er dekket av samboerpensjon (i tillegg til ektefellepensjon), er andelen med fripoliserett 18 prosent. Blant de forsikrede som er dekket av barnepensjon, har 5 prosent fripoliserett.



Figur 5.37 Antall mottakere av ektefellepensjon i KLP og SPK samlet og etter alder og kjønn, per 31.12.2015

Omfatter utbetalte pensjoner etter avdøde som var aktive medlemmer eller hadde egenpensjon fra aktiv stilling ved død. 34 800 i SPK og 18 400 i KLP. Oppsatte pensjoner er holdt utenfor.

Kilde: SPK og KLP

### 5.6.2 Aldersfordeling blant dem som mottar etterlattepensjon fra privat og offentlig sektor

De fleste etterlatte som mottar etterlattepensjon, er i aldersgruppen over 66 år. Dette gjelder både blant de som mottar etterlattepensjon fra offentlig og privat sektor.

Figur 5.37 viser antall kvinner og menn som mottar ektefellepensjon i SPK og KLP samlet. Figuren viser pensjoner etter avdøde som var aktive medlemmer eller hadde egenpensjon fra aktiv stilling ved død. Oppsatte pensjoner inngår ikke. Figuren viser etterlatte menn og kvinner med ektefellepensjon fra offentlig tjenestepensjonsordning fordelt etter alder. Samlet sett er det 74 prosent kvinner blant mottakerne. For de yngre aldersgruppene er andelen kvinner lavere, men fortsatt er det flest kvinner også her.

Det er til sammen 53 200 personer som mottar ektefellepensjon etter avdøde som var aktive medlemmer eller som hadde egenpensjon fra aktiv stilling ved død, henholdsvis 34 800 i SPK og 18 400 i KLP. Andelen kvinner er henholdsvis 83 prosent i SPK og 56 prosent i KLP. Siden menn har lavere forventet levealder enn kvinner, er det klart flest etterlatte kvinner, til tross for at offentlig sektor er kvinnedominert. Det er relativt få mottakere av barnpensjon. Ved utgangen av 2015 var det 1 316 barn i KLP og 1 236 barn i SPK som mottok pensjon etter avdøde som var aktive medlemmer eller

som hadde egenpensjon ved død. Barnas gjennomsnittsalder var rundt 15 år, og 60 prosent av barna var i alderen 15 til 19 år.

Ved utgangen av januar 2016 var det 4 100 etterlatte ektefeller som mottok utbetalinger fra Storebrand fra en ytelsesordning hvor avdøde har vært aktivt medlem eller mottatt egen pensjon fra aktiv stilling. Av disse er 87 prosent kvinner. Figur 5.38 viser aldersfordelingen for de 4 100 ektefellene som mottar ytelse.<sup>18</sup>

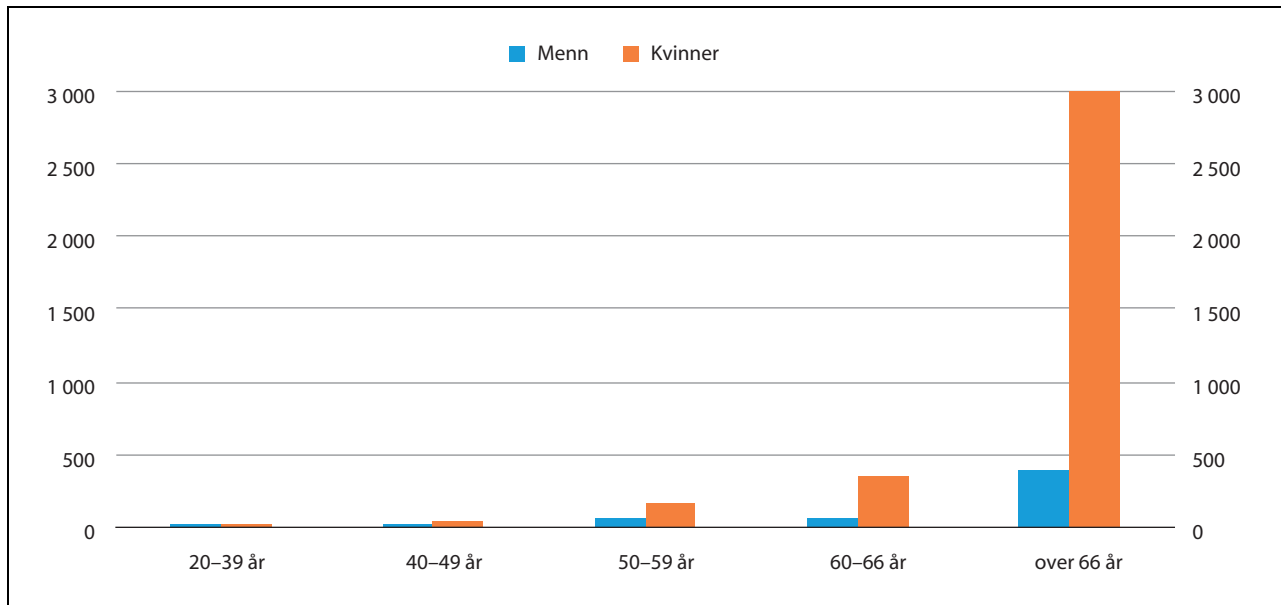
En større andel av de etterlatte i privat sektor er kvinner enn i offentlig sektor, (henholdsvis 87 prosent og 77 prosent). Det har sammenheng med at det er flest menn som arbeider i privat sektor, i motsetning til offentlig sektor hvor det er flest kvinner. Totalt er det 400 etterlatte barn som mottar ytelse.

### 5.6.3 Utbetalinger i privat og offentlig sektor

#### Utbetalinger fra offentlig sektor

I 2001 ble etterlatteytelsene i de offentlige tjenestepensjonsordningene lagt om fra en bruttoordning, tilsvarende 39,6 prosent av pensjonsgrunnlaget til avdøde før samordning mot etterlattepensjon fra folketrygden, til en nettoordning

<sup>18</sup> I tillegg var det 29 900 utbetalinger fra fripoliser, men det er mange personer som har flere fripoliser slik at disse er holdt utenfor.



Figur 5.38 Antall mottakere av ektefellepensjon i Storebrand. Etter alder og kjønn. Per 31.1.2016

uten samordning mot folketrygd. Full årlig enke- eller enkemannspensjon utgjør 9 prosent av avdødes pensjonsgrunnlag. Nettoordningen fases gradvis inn, og vil etter hvert gi et enklere system med et påslag til annen inntekt fra arbeid eller pensjon, uten noen form for avkortning eller samordning. Selv om reglene ble endret allerede i 2001, får de fleste gjenlevende ektefeller i dag fortsatt utbetaling etter bruttoordningen. Barnepensjon fra offentlig tjenestepensjon utbetales fram til 20 år, og skal etter de nye reglene utgjøre 15 prosent av pensjonsgrunnlaget til avdøde. For dødsfall etter 1. januar 2001 gjelder nye regler, slik at for barnepensjon vil den nye ordningen om få år være fullt innfasert.

Utvalget har mottatt tall for gjennomsnittlige utbetalinger av pensjoner til etterlatt ektefelle fra SPK og KLP. Utbetalte pensjoner til etterlatt ektefelle fra oppsatte medlemmer er holdt utenfor. Det framgår av tabell 5.2 at gjennomsnittlig ytelse er høyere for de bruttoberegnete enn for de nettoberegnete ytelsene og at bruttoberegnet ytelse er over 40 000 kroner høyere i SPK sammenlignet med KLP. Det har sammenheng med at pensjonsgrunnlaget som ytelsen er beregnet ut i fra, er 116 000 kroner høyere i SPK sammenlignet med KLP. Årsaken til at forskjellen i nettoberegnet ytelse fra SPK og KLP ikke er større, ser ut til å skyldes at ytelsen fra KLP er beregnet med en høyere tjenestetidsfaktor sammenlignet med ytelsen fra SPK, noe som ikke gjør seg gjeldende i samme grad som for de bruttoberegnete ytelsene.

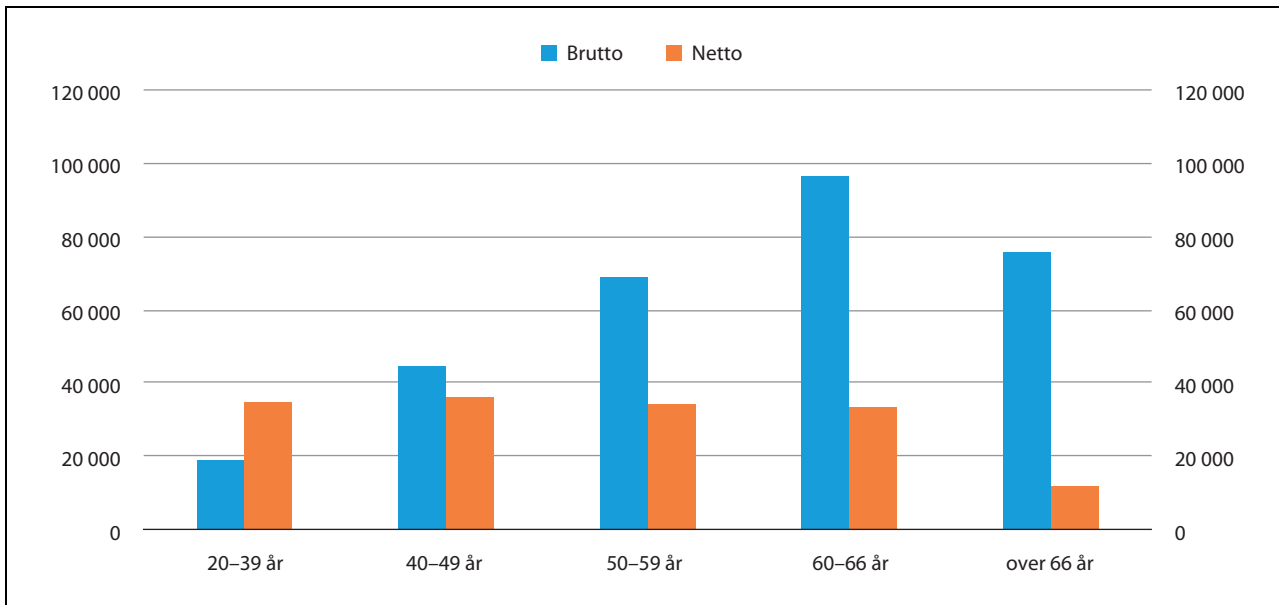
Det er stor spredning i nivået på gjennomsnittlig pensjon også mellom aldersgrupper. Dette er belyst i figur 5.39 som viser antall utbetalinger fordelt på gjennomsnittlig utbetalt pensjon i ulike aldersintervaller.

Når det gjelder de bruttoberegnete ytelsene, har samordningen mot folketrygdens ytelser stor betydning for utbetalingen. Dersom etterlattepensjonen fra folketrygden gir en høy kompensasjonsgrad i forhold til pensjonsgrunnlaget, blir utbetalingen av ektefellepensjon fra tjenestepensjonsordningen liten. For andre kan ytelsen bli svært høy. For eksempel kan personer som ikke kvalifiserer for etterlattepensjon fra folketrygden, få 39,6 prosent av pensjonsgrunnlaget utelukkende fra tjenestepensjonsordningen. Det samme vil gjelde for etterlatte etter medlemmer med tjenestetid før 1976 som er unntatt fra reglene om avkortning mot inntekt i beregningen av brutto

Tabell 5.2 Gjennomsnittlig utbetalt etterlattepensjon ved utgangen av 2015

Bruttoberegnet pensjon:	
SPK	90 000
KLP	48 800
Nettoberegnet pensjon:	
SPK	34 000
KLP	32 900

Kilde: SPK/KLP



Figur 5.39 Gjennomsnittlig utbetalt enke-/enkemannspensjon i KLP og SPK ved utgangen av 2015. Fordelt etter mottakers alder

Omfatter utbetalte pensjoner etter avdøde som var aktive medlemmer eller hadde egenpensjon fra aktiv stilling ved død. 34 800 i SPK og 18 400 i KLP. Oppsatte pensjoner er holdt utenfor.

Kilde: KLP og SPK

ektefellepensjon. Disse forholdene bidrar til å trekke opp gjennomsnittlig utbetaling fra bruttoordningen sammenliknet med nettoordningen.

Tall fra KLP viser at gjennomsnittlig utbetalt barnepensjon fra nettoordning var 62 400 kroner ved utgangen av 2015. Gjennomsnittlig barnepensjon fra SPK lå på 78 400 kroner og høyere enn gjennomsnittlig barnepensjon fra KLP, noe som skyldes at pensjonsgrunnlaget i SPK er høyere enn i KLP.

#### Utbetalinger fra ytelsesordninger

Ifølge Finans Norge ble det for personer med aktiv ytelsesordning utbetalt 10 500 pensjoner til ektefeller og 1 000 pensjoner til barn ved utgangen av 2015. Antall pensjoner under utbetaling fra fripoliser var 52 000 pensjoner til etterlatte og 5 100 pensjoner til barn, det vil si at fem av seks utbetalinger er fra fripoliser.<sup>19</sup>

Finans Norge har ikke statistikk over gjennomsnittlige utbetalinger fra private ordninger, men utvalget har mottatt tall fra Storebrand for utbetalte pensjoner til etterlatte og barn.

Figur 5.40 viser gjennomsnittlige utbetalinger fra Storebrand etter gjenlevende ektefelles alder. Om lag 80 prosent av de som mottar etterlattepen-

sjon er over 66 år, og gjennomsnittlig utbetalt ytelse for alle aldersgrupper under ett er 37 600 kroner ved utgangen av januar 2016. Gjennomsnittlig barnepensjon er 39 200 kroner.

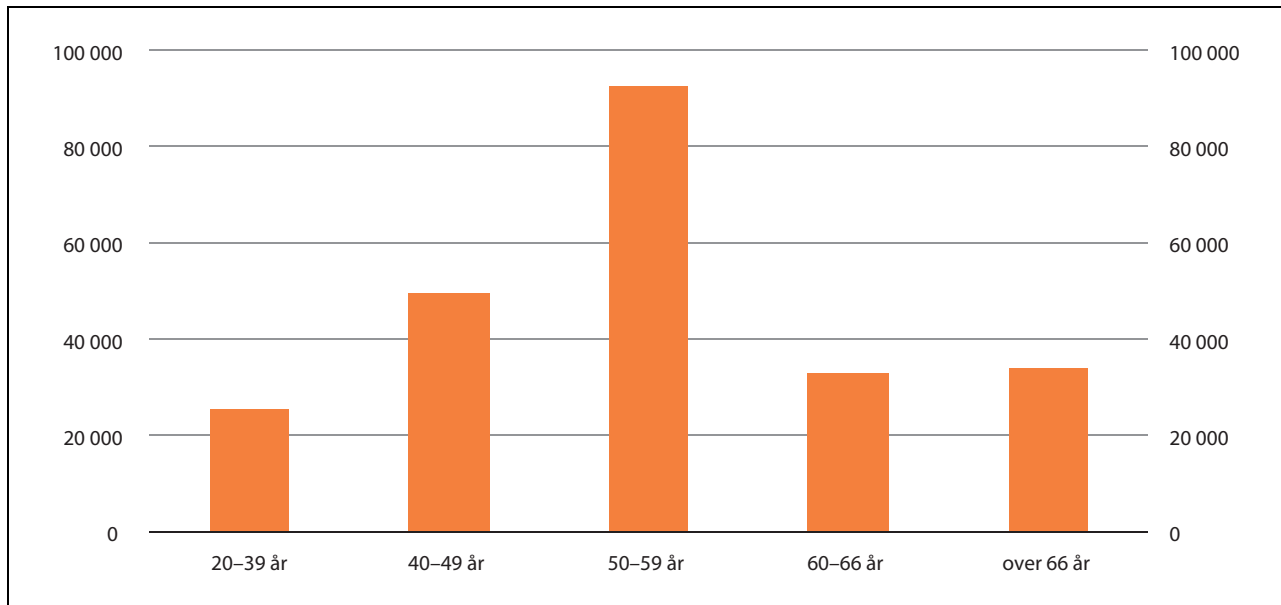
#### Utbetalinger fra innskuddsordninger

Som det framgår av punkt 5.6.1 er det sjelden at arbeidstakere med innskuddsordning er dekket av en etterlattepensjonsordning. Dette må imidlertid ses i sammenheng med at innskuddsordningene er spareordninger hvor oppspart kapital ved død går til de etterlatte.

Etter regelverket skal pensjonskapitalen først gå til å sikre etterlattes barn. Er pensjonskapitalen større enn det som trengs for å sikre etterlattes barn en årlig pensjon inntil ett grunnbeløp fram til fylte 21 år, benyttes det gjenstående beløpet til en pensjonsytelse til ektefelle/samboer/registrert partner. Ved beregning av utbetalingsperiodens lengde, skal det legges til grunn at ytelsen skal utbetales til fylte 77 år og i minst 10 år.

Innskuddsordningene ble først etablert som et alternativt tjenstepensjonsprodukt for privat sektor i 2001. Til tross for at det er innskuddspensjon som i dag dominerer markedet, vil det ta tid før oppspart kapital i disse ordningene vil være av særlig betydning når det kommer til utbetalinger til etterlatte. Av denne grunn har ikke utvalget innhentet statistikk for utbetalinger til etterlatte

<sup>19</sup> Tilsvarende tall for antall utbetalinger til pensjon til samboer var 69 for aktive ytelsesordninger og 238 for fripoliser.



Figur 5.40 Gjennomsnittlig årlig utbetalt etterlattepensjon etter mottakers alder. Per 31. januar 2016

Kilde: Storebrand

fra slike innskuddsordninger, men i stedet forsøkt å illustrere nivået på ytelsene i noen typeeksempler.

Tabell 5.3 viser hva som typisk vil kunne bli utbetalt til barn og ektefelle fra pensjonskapital oppspart i en innskuddsordning. I eksempelet er det lagt til grunn at personen som er født i 1986 begynner å arbeide 20 år gammel, det vil si i 2006. Virksomheten har en pensjonsordning med 2 prosent innskudd fra lønn mellom 1 og 12 ganger grunnbeløpet, tilsvarende minstekravet i lov om obligatorisk tjenstepensjon. Mange virksomheter velger en høyere innskuddsprosent enn minstesatsen. Det er ikke gjort illustrasjoner på utbetalte ytelser i tilfeller med høyere innskuddsprosenter, men en dobling i innskuddsprosenten vil gi en dobling i ytelsen. Det er gjort beregninger for to ulike inntektsnivåer, tre grunnbeløp og sju grunnbeløp, og den årlige økningen i lønn og grunnbeløp er forutsatt å være lik den prosentvise avkastningen som tilføres pensjonskapitalen hvert år. I eksempelet har avdøde et barn i 10-11 års alderen, og siden ytelsen til barnet skal utbetales fram til fylte 21 år, vil det si i om lag 10 år. Det er antatt at dødsfall inntreffer ved fylte 30, 40, 50 og 60 år og at opptjeningsstid i innskuddsordningen da vil være henholdsvis 10, 20, 30 og 40 år.

En ung person med kort opptjeningsstid og inntekt på tre ganger grunnbeløpet vil ha relativt lite oppspart pensjonskapital, og utbetalt barnepensjon i ti år etter denne personen vil utgjøre bare 4 prosent av grunnbeløpet eller om lag 3 700 kroner

per år målt i dagens G (92 576 per 1. mai 2016). Dersom dødsfallet skjer senere og på et tidspunkt hvor opptjeningsstiden er 40 år, det vil si ved fylte 60 år, vil utbetalt årlig barnepensjon utgjøre nesten ett halvt grunnbeløp, tilsvarende 44 400 kroner når inntekten er sju ganger grunnbeløpet. Om den avdøde etterlater seg to barn i samme alder som i eksempelet, vil beløpene halveres. I det tilfellet avdøde er forelder til kun ett barn, er det bare i det tilfellet hvor innskuddsprosenten er 5 prosent eller høyere og opptjeningsstiden 40 år at pensjonskapitalen blir stor nok til at også ektefellen får pensjon fra ordningen.

I de fleste tilfeller vil eventuelle barn være over 21 år når en av foreldrene dør, og i de tilfeller at avdøde etterlater seg en ektefelle, vil oppsparte midler gå rett til denne. Tabell 5.4 viser utbetalt årlig pensjon i prosent av G i dette tilfellet. Det er i beregningene lagt til grunn at ektefellen er jevn gammel med avdøde, og siden ytelsen skal utbeta-

Tabell 5.3 Årlig utbetalt pensjon til avdødes barn fra en innskuddspensjonsordning med 2 prosent innskudd av lønn over 1 G. Etter alder ved dødsfall og opptjening fra fylte 20 år. I prosent av G

Avdødes inntekt	30 år	40 år	50 år	60 år
3 G	4	8	12	16
7 G	12	24	36	48

Kilde: Arbeids- og sosialdepartementet



Tabell 5.4 Årlig utbetalt pensjon til gjenlevende ektefelle med 2 prosent innskudd av lønn over 1 G. Etter alder ved dødsfall og opptjening fra fylte 20 år. I prosent av G

Avdødes inntekt	30 år	40 år	50 år	60 år
3 G	1	2	4	9
7 G	3	6	13	28

Kilde: Arbeids- og sosialdepartementet

les til den gjenlevende fyller 77 år, er det også stor forskjell i ytelsen som kommer til utbetaling for en gitt inntekt da dødsfall i en alder av 30 år gir en utbetalingsperiode som er 30 år lengre sammenlignet med dødsfall i en alder av 60 år. Med en inntekt på tre ganger grunnbeløpet blir årlig utbetaling 800 kroner og 8 700 kroner ved dødsfall ved henholdsvis 30 og 60 år.

#### 5.6.4 Gruppeliv og andre engangsutbetalinger ved død

##### *Utbetalinger fra offentlig sektor*

De fleste arbeidstakere har en gruppelivsforsikring som (frivillig) kan tegnes av arbeidsgiver (dette i motsetning til yrkesskadeforsikring som er lovpålagt). En gruppelivsforsikring gir de etterlatte en erstatning ved død. Forsikringen gjelder 24 timer i døgnet og uavhengig av dødsårsak. Engangsbeløpet på 10 ganger grunnbeløpet i folketrygden blir utbetalt til ektefelle eller samboer (925 760 kroner). Barn som ikke har fylt 25 år får utbetalt fire ganger grunnbeløpet, 370 300 kroner per 1. mai 2016. Om det ikke er etterlatt ektefelle/samboer, blir det

utbetalt ett grunnbeløp (92 576 kroner) i tillegg til hvert barn. I 2015 utbetalte SPK 167 millioner kroner i gruppeliv (sammenlignet med 71 millioner kroner i yrkesskadesaker). For kommunalt ansatte er ordningen likeartet, men utbetalingen reduseres med ½ grunnbeløp for hvert år avdøde er over 50 år fram til fylte 60 år da erstatningsbeløpet er fem ganger grunnbeløpet. Barn under 25 år skal ha utbetalt minst 40 prosent av erstatningsbeløpet selv om det er erstatningsberettiget ektefelle eller samboer.

##### *Utbetalinger fra privat sektor*

Ifølge tall fra Finans Norge ved utgangen av 2015, hadde om lag 600 000 personer individuelle kapitalforsikringer som gir dekning ved død, mens tilsvarende for gruppeliv var 2,4 millioner. Finans Norge har ikke statistikk over utbetalinger etter dødsfall fra gruppelivsforsikringer, men utvalget har mottatt tall fra Storebrand som gir et visst inntrykk av nivået på disse ytelsene. I alt 325 300 personer hadde en dødsfallsforsikring i Storebrand knyttet til en gruppelivsforsikring. Av disse var 122 200 kvinner og 203 000 menn. I løpet av 2015 ble det utbetalt 324 gruppelivserstatninger i forbindelse med dødsfall. I gjennomsnitt var utbetalt engangsbeløp fra gruppelivsforsikring i Storebrand 980 600 kroner i 2015, men spredningen i utbetalte beløp er stor, fra 20 000 kroner og opp til 4,8 millioner kroner. I 2015 var det ifølge Storebrand 37 mottakere av ytelse fra individuelle kapitalforsikringer og gjennomsnittlig utbetalt beløp var 780 800 kroner; fra minste utbetalte beløp på 68 900 kroner til største utbetalte beløp på 2,1 millioner kroner.

## Kapittel 6

# Ytelser til etterlatte under 67 år

### 6.1 Innledning

Etterlattepensjon sikrer inntekt i tilfelle tap av forsørger, og er avledet av en ektefelles eller en samboers medlemskap og opptjening i folketrygden.

Etterlattepensjon består i dag av grunnpensjon, tilleggspensjon og eventuelt særtillegg eller pensjonstillegg. Med pensjonsreformen er det innført nye regler for opptjening og beregning av alderspensjon, og en eventuell framtidig etterlatteytelse må tilpasses at de gamle opptjenings- og beregningsreglene nå er i ferd med å fases ut, jf. boks 3.1. Uførepensjon i folketrygden, som var basert på de samme beregningsreglene, er fra 2015 avløst av en uføretrygd som beregnes på bakgrunn av inntekt de siste årene før uførheten oppsto.

Behovet for å vurdere etterlattepensjonen og utformingen av denne er imidlertid mer grunnleggende enn dette. I mandatet for utvalget understrekes det at eventuelle framtidige etterlatteytelser skal utformes i tråd med målene i pensjonsreformen, herunder støtte opp under arbeidslinjen. Bærekraften i pensjonssystemet skal vektlegges.

Dagens etterlattepensjon ble innført med folketrygden i 1967, under helt andre samfunnsforhold enn dagens, men har vært så å si uendret siden innføringen. Ytelsen sprang ut av et samfunn preget av tradisjonelle kjønnsroller og av arbeidsdeling mellom ektefeller innenfor husholdningen. Kvinner tok seg i det vesentlige av det ubetalte omsorgsarbeidet og menn var familiens hovedforsørger, ofte også eneste forsørger. Tap av ektefelle betydde for en stor del av den kvinnelige befolkningen følgelig også tap av forsørgelse.

Antall personer under 67 år med etterlattepensjon er om lag halvert siden 1967. Spesielt skyldes dette at antallet etterlatte kvinner i befolkningen er redusert. Lavere dødelighet på ulike alderstrinn for menn og økt yrkesdeltakelse blant kvinner har betydd mye for denne utviklingen.

Etterlattepensjon avkortet både mot faktisk og forventet inntekt. Flertallet av dem som i dag blir etterlatte i yrkesaktiv alder, er i arbeid. Mange vil

ikke motta etterlattepensjon eller kun en sterkt avkortet ytelse. Dette gjelder både yngre og eldre etterlatte. Etter dagens regler forventes etterlatte under 55 år i utgangspunktet å ha en arbeidsinntekt på minst to ganger folketrygdens grunnbeløp. Det fører til at etterlattepensjonen for mange i denne gruppen avkortes, også selv om de ikke faktisk har inntekt.

De fleste etterlatte er imidlertid eldre, og de fleste er kvinner. To tredeler av de etterlatte under 67 år som i dag mottar etterlattepensjon fra folketrygden, er 55 år eller eldre. Om lag 80 prosent av disse mottar en avkortet ytelse. Dette tyder på at også gruppen eldre etterlatte som mottar etterlattepensjon, i stor grad faktisk har eller forventes å ha en arbeidsinntekt. Andelen eldre med avkortet ytelse har også økt over tid. Det kan likevel være særskilte utfordringer knyttet til å ivareta eldre etterlatte som ikke, eller i liten grad, har hatt tilknytning til arbeidslivet før de ble etterlatte.

Tidligere familiepleiere er enslige personer som på grunn av nødvendig tilsyn med og pleie av en nærstående har vært forhindret fra å være yrkesaktive og som ikke er i stand til å forsørge seg selv etter at pleieforholdet er opphørt, verken ved arbeidsinntekt eller andre økonomiske midler som kan forutsettes anvendt til livsopphold. Tidligere familiepleiere under 67 år kan få ytelser som tilsvarer ytelsene til etterlatte under 67 år, og som avkortes mot faktisk og forventet arbeidsinntekt på samme måte som etterlattepensjonen.

Mottakere av etterlattepensjon og tidligere familiepleiere har rett til beskatning etter skattebegrensningsreglene. De samlede virkningene av gjeldende avkortnings- og skatteregler gir en svært høy effektiv marginalskatt, opp til 73 prosent i et visst inntektsintervall, og innebærer at den økonomiske gevinsten av å øke arbeidsinnsatsen for store grupper av etterlatte er svært lav. For mottakere av alderspensjon, uføretrygd og overgangsstonad til enslige forsørgere, er skattebegrensningsregelen avskaffet. I mandatet er det forutsatt at også en eventuell framtidig etterlatteytelse skal skattlegges etter ordinære regler.

De tradisjonelle familie- og forsørgingsmønstrene som tidligere gjorde at dagens etterlattepensjon framsto som en hensiktsmessig ordning, er for en stor grad erstattet av et mangfold av familietyper og diversifiserte omsorgsordninger. Etterlattepensjonen basert på sivilstand bryter på mange måter med prinsipper i velferdssystemet om at hver enkelt voksen forutsettes å forsørge seg selv, at kvinner og menn har individuelle rettigheter og at systemet behandler alle likt, uten hensyn til familiesituasjonen. Dette kan tale for en avvikling av etterlattepensjonen. Over tid er det gjennomført endringer i deler av pensjons- og trygdesystemet i retning av mindre grad av avledede rettigheter og større grad av individuelle rettigheter.

Flere tidligere utredninger har argumentert for at behovet for etterlattepensjon avtar ettersom stadig flere kvinner har egen arbeidsinntekt, jf. blant annet Velferdsmeldingen, St.meld. nr. 35 (1994–1995). Mulige endringer som har vært diskutert, er en tidsbegrensning av etterlattepensjonen. Av mandatet framgår det at utvalget særskilt skal vurdere om etterlattepensjonen kan utformes som en tidsbegrenset ytelse, og om den skal forbeholdes de som har behov i en overgangsperiode.

I utformingen av en framtidig etterlatteytelse, vil utvalget legge til grunn at etterlatte under 67 år er arbeidsføre personer som må kunne forutsettes å være i stand til å være i inntektsgivende arbeid. Utvalget antar likevel at det fortsatt kan være behov for en ytelse til etterlatte under 67 år, i hvert fall i en overgangsfase etter en ektefelles eller samboers dødsfall. Utvalget har i vurderingen lagt vekt på å finne en balanse mellom behovet for inntektssikring og gode incentiver til arbeid.

Det vises til at etterlatte som ikke er arbeidsføre normalt vil være berettiget til andre ytelser. Spørsmålet om ytelser til etterlatte uføre behandles i kapittel 9.

## **6.2 En inntektsavhengig eller en inntektsuavhengig etterlatteytelse**

### **6.2.1 Dagens etterlattepensjon**

Etterlattepensjon fra folketrygden beregnes i dag med utgangspunkt i avdødes pensjonsopptjening og består av en grunnpensjon beregnet på grunnlag av avdødes trygdetid og 55 prosent av den tilleggspensjonen avdøde hadde eller ville ha hatt rett til ved 67 år. Dette innebærer at både retten til ytelsen og nivået på ytelsen er avledet av den avdødes tilknytning til og opptjening i folketrygden.

Med full trygdetid (40 år) vil etterlatteytelsen minst utgjøre summen av grunnpensjon og særtillegg eller pensjonstillegg før avkortning mot den etterlattes egen inntekt. For at pensjonen skal bli høyere enn dette, må 55 prosent av den avdødes tilleggspensjon bli høyere enn særtillegget eller pensjonstillegget. Med opptjeningsreglene som gjelder fra 1992 og full trygdetid, utgjør maksimal brutto tilleggspensjon 2,94 ganger grunnbeløpet. Det følger av dette at brutto etterlattepensjon med full trygdetid i dag utgjør minimum to ganger grunnbeløpet og maksimalt om lag 2,6 ganger grunnbeløpet, før eventuell avkortning mot arbeidsinntekt.

Etterlattepensjonen bygger på opptjenings- og beregningsreglene som tidligere lå til grunn for beregning både av alderspensjon og uførepensjon. En etterlatteytelse som fortsatt skal beregnes på bakgrunn av avdødes tidligere inntekt eller pensjonsopptjening, vil måtte ta hensyn til at opptjenings- og beregningsreglene i folketrygden er endret etter pensjonsreformen.

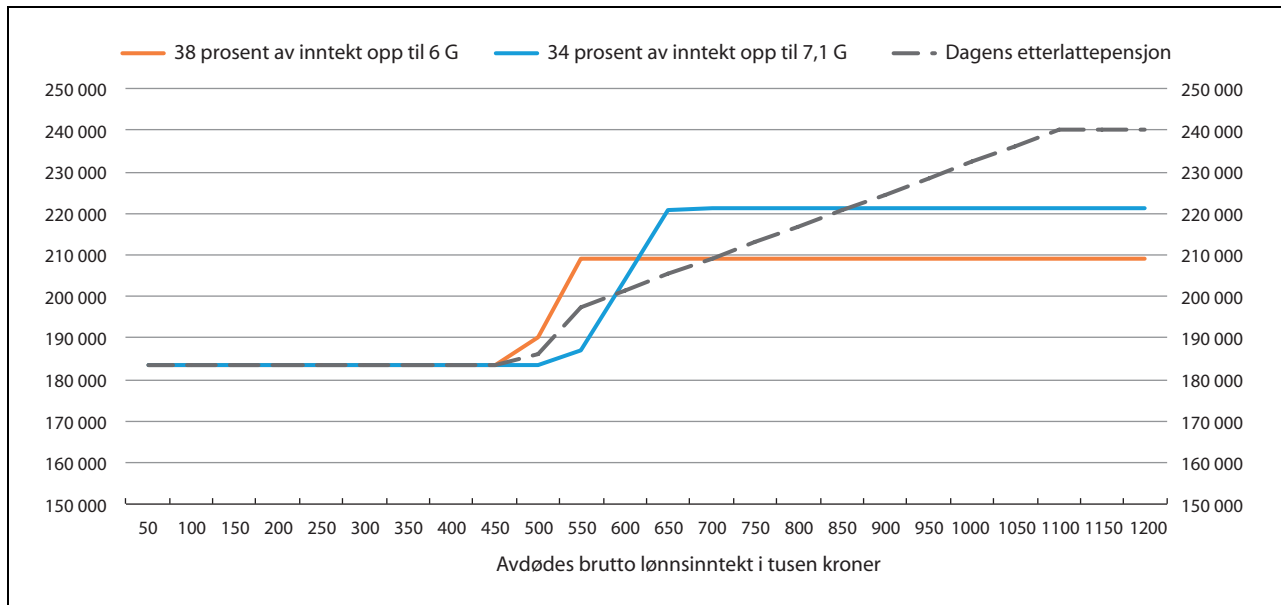
### **6.2.2 En etterlatteytelse som fortsatt avhenger av avdødes inntekt**

Utvalget har vurdert om en framtidig ytelse fortsatt bør være avledet av den avdødes medlemskap og opptjening i folketrygden.

I ny alderspensjon etter folketrygdloven kapittel 20, tilsvarende årlig pensjonsopptjening 18,1 prosent av pensjonsgivende inntekt opp til 7,1 ganger grunnbeløpet. Den årlige opptjeningen akkumuleres i en pensjonsbeholdning. Alderspensjonen kan tas ut helt eller delvis fra fylte 62 år, og kan kombineres fritt med arbeid uten at pensjonen avkortes. Årlig pensjon ved uttak bestemmes ved å dele opptjent pensjonsbeholdning på det delingstallet som gjelder for vedkommende årskull ved den aktuelle uttaksalderen.

En framtidig etterlatteytelse tilpasset nye opptjeningsregler for alderspensjon, kan baseres på en framskriving av pensjonsbeholdningen på liknende måte som avdødes pensjonsopptjening i dag framskrives til 67 år.

Et alternativ vil være å legge avdødes inntekt de siste årene før dødsfallet til grunn. I pensjonsreformen er det langt på vei etablert et skille mellom ytelser i yrkesaktiv alder og ytelser som pensjonist, hvor ytelser i yrkesaktiv alder er utformet for direkte å kompensere for bortfall av inntekt, og ikke lenger er beregnet med utgangspunkt i pensjonsopptjeningen. En slik løsning er valgt for den nye uføretrygden i folketrygden. Uføretrygden utgjør 66 prosent av tidligere inntekt opp til



Figur 6.1 Nivå på dagens etterlattepensjon og ved alternative inntektsavhengige etterlatteytelser for ulike nivåer på avdødes inntekt i tusen kroner

seks ganger grunnbeløpet og beregnes på grunnlag av inntekten de tre beste av de fem siste årene før uførheten oppstod. Et ytterligere argument for å beregne en eventuell inntektsavhengig etterlatteytelse på liknende måte som ny uføretrygd i folketrygden, kan være at en høy andel av de som dør og etterlater seg en ektefelle, er uføre i en periode før de dør. Med en slik beregningsmåte vil etterlatteytelsen etter en ufør avdød i så fall utgjøre en andel av den uføretrygden som bortfaller ved dødsfallet. I 2015 var 44 prosent av de som døde før 67 år uføre. Av de uføre under 67 år, levde om lag 40 prosent i samliv som kan ha utløst en etterlattepensjon når de døde.

En etterlatteytelse som er utformet på liknende måte som ny uføretrygd, vil ha andre fordelingsmessige egenskaper enn dagens etterlattepensjon. I følgende illustrasjon er det lagt til grunn at minsteytelsen på to ganger grunnbeløpet opprettholdes, at avdøde hadde jevn inntekt målt i grunnbeløp og gjennomsnittlig grunnbeløp for 2016 (91 740 kroner).

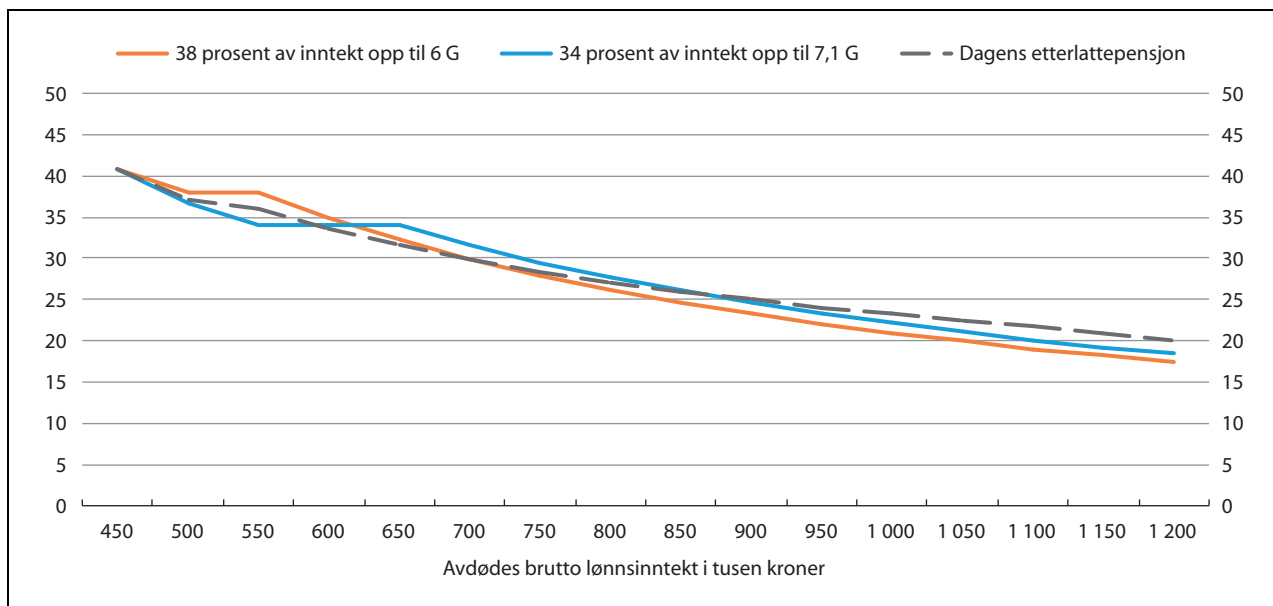
Figur 6.1 viser en etterlatteytelse utformet på liknende måte som ny uføretrygd illustrert med to ulike satser, 34 prosent og 38 prosent. Disse satsene gir med to ulike tak for hvor stor del av inntekten som medregnes, henholdsvis 7,1 og 6 ganger grunnbeløpet, en brutto etterlatteytelse før avkortning i om lag samme størrelsesorden som i dag.

Figuren viser at dagens etterlattepensjon gir minsteytelsen opp til et nivå på avdødes inntekt på

om lag 500 000 kroner per år, og deretter er relativt jevnt stigende med avdødes inntekt opp til maksimum ytelse. En etterlatteytelse etter modell av uføretrygden i folketrygden vil, avhengig av hvilke parametere en velger, også tilsvare minsteytelsen for et nivå på avdødes inntekt i samme størrelsesorden som i dag, og deretter stige jevnt med avdødes inntekt opp til det taket som er satt for hvor høy inntekt som gir kompensasjon.

I eksemplene gir 38 prosent av tidligere inntekt opp til 6 ganger grunnbeløpet en maksimalytelse på om lag 209 000 kroner og 34 prosent av inntekten opp til 7,1 ganger grunnbeløpet en maksimal ytelse på om lag 221 000 kroner. For avdødes inntekter mellom om lag 500 000 og 700 000 kroner ville en modell med 38 prosent av tidligere inntekt opp til 6 ganger grunnbeløpet ha gitt en bedre bruttoytelse enn dagens etterlattepensjon. Tilsvarende ville en modell med 34 prosent kompensasjon opp til 7,1 ganger grunnbeløpet ha gitt en bedre bruttoytelse enn dagens for inntekter mellom om lag 600 000 og 850 000 kroner.

For at en modell utformet på liknende måte som ny uføretrygd skulle gi en like god bruttoytelse som dagens etterlattepensjon, også når avdøde hadde høy inntekt, måtte både prosent-satsen og taket for hvor høye inntekter som gir uttelling, settes relativt høyt. Dette ville samtidig ha gitt en kompensasjon for midlere nivåer på avdødes inntekt som er langt høyere enn i dag. Utvalget vil legge hovedvekt på omstilling til egenforsørgelse, og ønsker ikke å foreslå en framtidig



Figur 6.2 Kompensasjonsgrad ved dagens etterlattepensjon og ved alternative inntektsavhengige etterlatteytelser for ulike nivåer på avdødes inntekt i tusen kroner. Prosent

etterlatteytelse som gir vesentlig bedre kompensasjon enn dagens etterlattepensjon. Dette begrenser handlingsrommet for en fortsatt inntektsavhengig etterlatteytelse i vesentlig grad.

I figur 6.2 er dagens etterlattepensjon og alternative utforminger av en mulig framtidig inntektsavhengig etterlatteytelse illustrert med de samme parameterne som over, vist som prosentvis kompensasjon i forhold til avdødes tidligere brutto lønnsinntekt i tusen kroner. Dersom en legger til grunn at det fortsatt skal være en minstesikring på to ganger grunnbeløpet, vil de to inntektsavhengige modellene som er illustrert gi helt identisk kompensasjon for nivåer på avdødes inntekt opp til om lag 450 000 kroner. Kompensasjonsgradene er derfor kun vist for nivåer på avdødes inntekt over dette. For høye nivåer på avdødes inntekt er kompensasjonsgraden ned mot rundt 19–20 prosent, avhengig av valg av parametere, mens dagens etterlattepensjon gir en kompensasjonsgrad i forhold til avdødes tidligere inntekt på om lag 22 prosent for et inntektsnivå på tolv ganger grunnbeløpet, som er grensen for pensjonsgivende inntekt i dagens system.

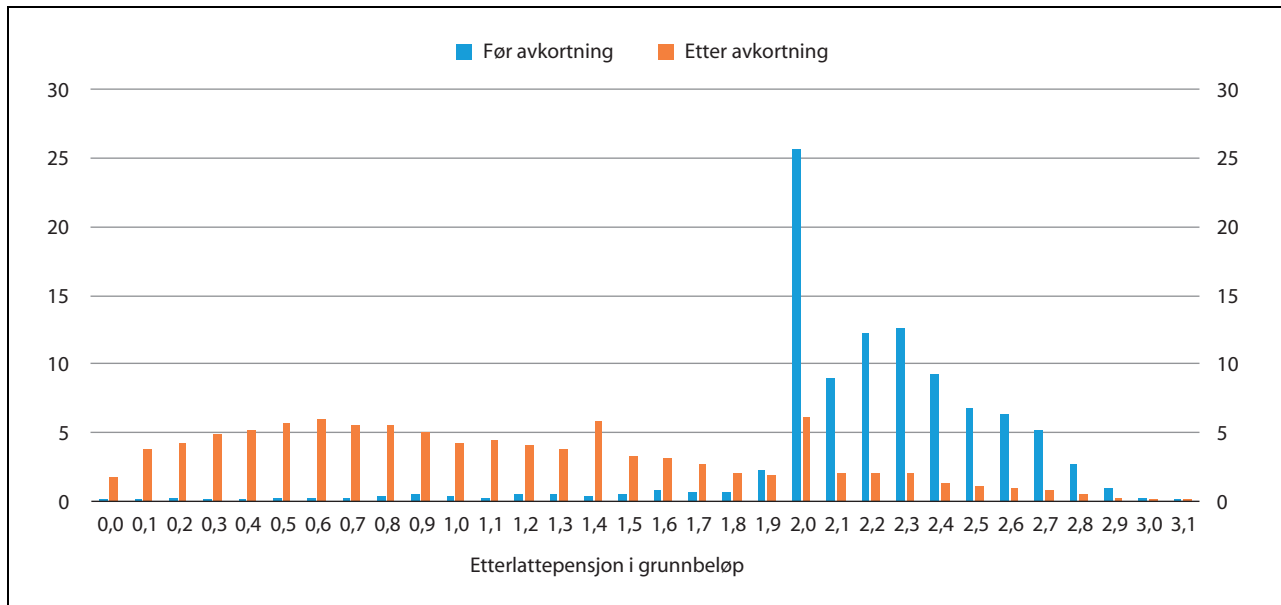
### 6.2.3 En inntektsuavhengig etterlatteytelse

Alternativet til en framtidig etterlatteytelse basert på avdødes tidligere inntekt eller pensjonsopptjening, er en etterlatteytelse som utmåles etter en fast sats. En slik utforming ville ha karakter av å være en minstesikring på tilsvarende måte som

minste alderspensjonsnivå eller overgangsstønden for enslige forsørgere.

Dagens etterlattepensjon gir med gjennomsnittlig grunnbeløp for 2016 en minsteytelse på om lag 183 500 kroner før skatt og eventuell avkortning, mens den maksimale ytelsen er om lag 240 000 kroner, jf. figur 6.1. Dette innebærer en differanse på maksimalt om lag 57 000 kroner i året før skatt. Skattebegrensingsregelen innebærer høyt bunnfradrag og høy marginalsatt og fører til at ytelsen etter skatt blir enda mer «sammenpresset» enn før skatt, jf. også nærmere omtale i punkt 6.5. Etter skatt er differansen maksimalt i underkant av 40 000 kroner per år, gitt skattereglene for 2016. Brutto kompensasjonsgrad er maksimalt om lag 22 prosent av avdødes tidligere inntekt når denne vedvarende har vært på det nivået som gir maksimal uttelling, det vil si brutto årsinntekter i størrelsesorden 1,1 millioner kroner med gjennomsnittlig grunnbeløp for 2016. Dersom avdødes tidligere inntekt var eksempelvis 550 000 kroner i året, utgjør brutto etterlattepensjon før avkortning om lag 197 500 kroner per år, det vil si om lag 14 000 kroner over minstenivået.

På denne bakgrunnen synes det rimelig å hevde at dagens etterlattepensjon ikke egentlig gir etterlatte noen sikring for tilvakt levestandard for *noen* nivåer på den avdødes inntekt som gir etterlattepensjon over minstenivået. Ettersom utvalget ikke vil foreslå en framtidig etterlatteytelse på et vesentlig høyere nivå enn dagens etterlattepensjon, følger det som nevnt at hand-



Figur 6.3 Andel etterlatte med etterlattepensjon fordelt etter størrelsen på ytelsen i G før avkortning (blå søyler)<sup>1</sup> og faktisk utbetalt etterlattepensjon etter avkortning (røde søyler). Prosent. Desember 2015

<sup>1</sup> Lave verdier på etterlattepensjonen før avkortning mot arbeidsinntekt skyldes kortere trygdetid enn 40 år

lingsrommet for utforming av en framtidig ytelse er begrenset. Dette taler for at en framtidig ytelse bør utformes uavhengig av avdødes tidligere inntekt og opptjening.

Etterlatte under 67 år forutsettes å være arbeidsføre personer i yrkesaktiv alder som i det alt vesentligste må kunne forutsettes å skulle forsørge seg selv ved egen inntekt. Dagens etterlattepensjon avkortes også mot den etterlattes egen inntekt, og for de fleste etterlatte innebærer dette at ytelsen bortfaller eller blir sterkt avkortet. Dette kan være et argument for at en framtidig etterlatteytelse i første rekke bør utformes med sikte på å gi et økonomisk tilskudd til etterlatte som har behov for det i en omstillingsfase. Slik omstilling kan omfatte skifte av bosted, etablering eller reetablering i arbeidsmarkedet, økning av arbeidsinnsatsen (stillingsandel) og eventuelt utdanning eller videreutdanning i den hensikt å fremstå mer attraktiv i arbeidsmarkedet. Disse forholdene kan tale for at en framtidig ytelse bør ha karakter av å være en minstesikring.

Vurderingen av nivået på en ytelse kan ta utgangspunkt i dagens minstenivå på to ganger grunnbeløpet. Figur 6.3 viser fordelingen av alle med etterlattepensjon i desember 2015 før og etter avkortning mot arbeidsinntekt. Det framgår at en stor andel av de etterlatte har ytelser tilsvarende minsteytelsen før avkortning, men mange har også ytelser som er høyere enn dette<sup>1</sup>.

At en så høy andel av de etterlatte med ytelse har minsteytelsen før avkortning, skyldes den måten etterlattepensjonen beregnes på ut fra avdødes inntekt. Skal etterlattepensjonen bli høyere enn minsteytelsen, må avdødes opptjente tilleggspensjon være så høy at 55 prosent av denne overstiger særtillegget eller pensjonstillegget. For at 55 prosent av tilleggspensjonen skal overstige særtillegget eller pensjonstillegget, må avdøde ha hatt inntekter tilsvarende om lag 5,3 ganger grunnbeløpet (490 000 kroner med gjennomsnittlig grunnbeløp for 2016) i 40 år. Mange har ikke hatt så høy inntekt, og derfor blir det et stort antall etterlatte som bare har rett til minsteytelsen før avkortning. Etter avkortning mot arbeidsinntekt har om lag ti prosent av de etterlatte ytelser som utgjør mer enn to ganger grunnbeløpet. De røde søylene viser altså fordelingen av den faktisk utbetalte etterlattepensjon.

Det vises til at minstenivået i folketrygden til en viss grad varierer mellom type ytelse, hvordan ytelsen eventuelt kan kombineres med andre folketrygdtytelser og/eller arbeidsinntekt og hvilke skatteregler som gjelder, se boks 6.1.

Utvalget anser at etterlatte har flere likhetstrekk med enslige forsørgere enn med uføre og

<sup>1</sup> Etterlatte med etterlattepensjon før avkortning over om lag 2,6 ganger grunnbeløpet, vil ha etterlattepensjon som for en stor del er basert på opptjeningsreglene for alderspensjon i folketrygden som gjaldt før 1992.

### Boks 6.1 Minsteytelser i folketrygden

Minste pensjonsnivå i folketrygdens alderspensjon for enslige utgjør 183 748 kroner (1,9848 ganger grunnbeløpet) før skatt fra 1. september 2016. Pensjonister er underlagt gunstigere skatteregler enn lønsmottakere. Alderspensjon kan fra 2011 fritt kombineres med arbeidsinntekt uten avkortning i ytelsen.

Den nye uføretrygden har en minstesats på 2,48 ganger grunnbeløpet (229 588 kroner fra 1. mai 2016) for enslige og 2,24 ganger grunnbeløpet for gifte og samboende. Uføretrygden skattlegges som lønn. For 100 prosent uføre, avkortes uføretrygden 66 prosent mot arbeidsinntekt over et fribeløp på 0,4 ganger grunnbeløpet. Det utbetales ikke uføretrygd når den inntekten utgjør mer enn 80 prosent av inntekten før uføret. Ved fastsettelsen av minstesatsene i 2010 ble det lagt til grunn at konverteringen av uførepensjonen til ny uføretrygd skulle gi om lag uendret ytelse etter skatt, når en la skattereglene som gjaldt på det tidspunktet til grunn. Skattereglene er siden dette blitt langt gunstigere og minstenivået framstår i dag som relativt høyt.

Arbeidsavklaringspenger har en minstesats på 2 ganger grunnbeløpet, uavhengig av sivilstand. Minstesatsen for såkalte «unge uføre» utgjør 2,44 ganger grunnbeløpet. Arbeidsavklaringspenger skattlegges som lønn. Det gis fulle arbeidsavklaringspenger dersom hele arbeidsevnen er tapt. Dersom arbeidsevnen er redusert med minst 40 prosent, kan det gis reduserte arbeidsavklaringspenger. Ytelsen svarer da til den delen av arbeidsevnen som er tapt.

Overgangsstønad til enslige forsørgere utgjør i dag 2,25 ganger grunnbeløpet uavhengig av inntekt, og skattlegges som lønn. Tidligere hadde mottakere av overgangsstønad rett til å bli skattlagt etter skattebegrensningsregelen. I forbindelse med skatteomleggingen, som medførte høyere skatt for nye mottakere, ble

bruttoytelsen økt fra 2 ganger grunnbeløpet, samtidig som satsen for avkortning mot arbeidsinntekt økte fra 40 til 45 prosent. Dette innebar at ytelsen vil være avkortet ved om lag samme inntektsnivå som før omleggingen.

Minstesatsene, avkortnings- og skatteregler for de ulike folketrygdytelsene er oppsummert i tabell 6.1.

Det framgår av tabellen at det er noe variasjon mellom minstesatsene i de ulike ytelsene. Ytelsene avkortes også mot inntekt på ulik måte. Til dels kan nok ulikhetene forklares med at ytelsene har blitt til på ulike tidspunkter og innenfor ulike regelverkstradisjoner. Men det har også sammenheng med de ulike formålene ytelsene har. Selv om pensjonsreformen er innrettet på å få flere i arbeid og på at de som arbeider skal arbeide både mer og lenger, er det klare forskjeller mellom de ulike mottakergruppene når det gjelder i hvilken grad det er forutsatt at de vil i være i stand til selvforsørgelse. Gjennom reformen er det lagt til rette for at mottakere av alderspensjon kan kombinere arbeid og pensjon på en måte som tillater en mer fleksibel og gradvis uttrede fra arbeidslivet. Arbeidsinsentivene i ny uføretrygd er innrettet på å utnytte uføres eventuelle restarbeidsevne, mens det gis arbeidsavklaringspenger til personer som er i en situasjon hvor en ikke vet om arbeid eller uføret vil bli resultatet. Overgangsstønaden til enslige forsørgere gis til arbeidsføre personer som trenger økonomisk støtte i en omstillingsfase, men hvor arbeid eller målrettet aktivitet for å kunne komme i arbeid er en klar forutsetning. Stønadsordningen for enslige forsørgere er endret i takt med samfunnsutviklingen, mulig stønadsperiode er redusert og kravene til yrkesrettet aktivitet har blitt skjerpet gjennom flere endringer i regelverket de siste årene.

Tabell 6.1 Minstenivåer i folketrygden for enslige 2016 i G, avkortning og skatt

	Alderspensjon	Uføretrygd	Arbeidsavklaringspenger	Overgangsstønaden for enslige forsørgere
Minstenivå	1,98	2,48	2,00	2,25
Avkortning	Ingen	66 pst. over et fribeløp på 0,4 G	Arbeidstidsavkortet	45 pst. over et fribeløp på 0,5 G
Skattlegging	Som pensjon	Som lønn	Som lønn	Som lønn



alderspensionister når det gjelder i hvilken grad det er rimelig å forutsette at mottakerne er arbeidsføre og har evne til selvforsørgelse. På den annen side er gjennomsnittsalderen for mottakere av etterlattepensjon langt høyere enn for mottakere av overgangsstønad til enslige forsørgere.

Under forutsetningen om at en framtidig ytelse til etterlatte under 67 år vil bli skattlagt som lønn, legger utvalget til grunn at en økning av dagens brutto minstesats på 2 ganger grunnbeløpet til 2,25 ganger grunnbeløpet gir et passende nivå for en framtidig etterlatteytelse som skal være uavhengig av avdødes tidligere inntekt.

Det vises til nærmere omtale av skatteomleggingen i punkt 6.5.

### 6.3 En tidsbegrenset eller en varig etterlatteytelse

Dagens etterlattepensjon gir i utgangspunktet varige ytelser til den etterlatte, men har en relativt kraftig avkortning mot den etterlattes egen inntekt. Det legges også i utgangspunktet til grunn at yngre etterlatte, i denne sammenhengen etterlatte under 55 år, har en inntekt på minst to ganger grunnbeløpet. Av utvalgets mandat framgår det at det skal vurderes om etterlattepensjonen kan gjøres tidsbegrenset og forbeholdes dem som har behov for det i en overgangsperiode.

I vurderingen av om en framtidig etterlatteytelse kan gjøres tidsbegrenset, vil det være relevant å se hen til behovet for omstilling, samtidig som en unngår langvarig passivisering. Det vil også være relevant å vurdere om den etterlattes alder bør ha betydning for retten til ytelse.

#### 6.3.1 Varighet av en framtidig ytelse

Folketrygden inneholder flere tidsbegrensede ytelser for personer i yrkesaktiv alder, rettet mot ulike grupper.

Arbeidsledige kan ha krav på dagpenger i inntil to år etter reglene i folketrygdloven kapittel 4. Arbeidsavklaringspenger kan innvilges i inntil fire år til personer som fyller vilkårene i folketrygdloven kapittel 11, med mulighet for en viss forlengelse.

Enslige forsørgere kan få en tidsbegrenset overgangsstønad etter reglene i folketrygdloven kapittel 15. Som hovedregel er maksimal periode med overgangsstønad i dag tre år og det stilles krav til yrkesrettet aktivitet fra barnet er ett år. Denne perioden kan utvides med inntil to år frem til det yngste barnet fyller åtte år, hvis mottakeren

er i nødvendig og hensiktsmessig utdanning. Maksimal stønadsperiode er over tid blitt kraftig redusert samtidig som kravene til yrkesrettet aktivitet har blitt skjerpet.

Etterlatte som ikke kvalifiserer for etterlattepensjon etter folketrygdloven kapittel 17, kan få en tidsbegrenset ytelse dersom de fyller vilkårene for overgangsstønad til enslig forsørger etter folketrygdloven kapittel 15 og i visse andre tilfeller, men ytelsen beregnes som en etterlattepensjon.

Arbeidsledige kan motta dagpenger mens de søker nytt arbeid. Arbeidsavklaringspenger er en helse relatert ytelse, og for en del mottakere kan det ta tid å bli frisk eller før det eventuelt blir avklart at vedkommende fyller kravene for uføretrygd. De som er aktuelle for å motta en etterlatteytelse, vil være arbeidsføre personer som må forutsettes å kunne være i inntektsgivende arbeid. Men en del av dem har vært ute av arbeid eller i deltidsarbeid over lang tid, og trenger noe tid for å trappe opp sin arbeidsinnsats.

Med utgangspunkt i at en framtidig ytelse til etterlatte voksne skal være en midlertidig støtte til omstilling, må det tas stilling til hva som i så fall vil være en passende maksimal stønadsperiode. Etterlatte vil være i mange ulike livssituasjoner og vil ha ulike forutsetninger for å omstille seg til inntektsgivende arbeid. Etterlatte med små barn kan ha særskilte utfordringer knyttet til å skulle ivareta omsorgen for barn alene. I en sorgprosess etter en livsledsagers død, kan det også ha betydning for evnen til omstilling hvorvidt et dødsfall var ventet eller kom brått på. Eldre trenger muligens relativt lengre tid på å omstille seg enn yngre.

Utvalget mener at det er viktig at en omstillingsprosess kommer i gang relativt raskt, men at det samtidig må gis tilstrekkelig tid til omstilling. Utvalget peker på at omstilling, i tillegg til å kunne innebære økt arbeidsinnsats, kan omfatte omskolering, videreutdanning eller flytting til nytt sted mv. Omstillingskostnadene for den enkelte etterlatte vil være individuelle.

Det kan i denne sammenhengen også diskuteres om det er hensiktsmessig å skille mellom etterlatte voksne med mindreårige barn og etterlatte voksne uten barn, eller med voksne barn. Det vises til at en i Sverige har innført et slikt skille, jf. vedlegg 1.

Livssituasjonen til etterlatte med mindreårige barn har store likhetstrekk med livssituasjonen til enslige forsørgere som kan motta overgangsstønad i inntil tre år. En etterlatteytelse vil til forskjell fra overgangsstønaden for enslige forsørgere kunne mottas også av personer uten omsorg for



barn under en viss alder. Utvalget finner imidlertid ikke grunn til å skille mellom etterlatte med og uten barn med hensyn til hvor lenge det skal være mulig å motta en ytelse. Utvalget begrunner dette først og fremst med at den enkeltes omstillingsbehov vil avhenge av en rekke faktorer, hvor det om en har omsorg for barn eller ikke bare er én av de relevante faktorene, samt med at utvalget generelt foreslår visse endringer i hvem som kan motta ytelsen og på hvilke vilkår. Det vises til punkt 6.6.

En tidsbegrenset etterlatteytelse kan dermed i utgangspunktet være av en varighet på inntil tre år. For å oppnå målet om selvforsørgelse er det naturlig å stille krav om aktivitet i form av arbeidsøking eller nødvendig utdanning eller tiltak med sikte på å komme i arbeid. Det kan gis mulighet for forlengelse i to år dersom man har behov for utdanning eller tiltak for å komme i jobb.

Det vises til at mange etterlatte ikke mottar noen etterlatteytelse eller ytelsen er sterkt avkortet mot arbeidsinntekt. For dem som jobber deltid, kan en tidsbegrenset ytelse gi tid til å omstille seg til å jobbe fulltid. Disse har allerede et fotfeste i arbeidsmarkedet, og lengre arbeidstid kan være en reell mulighet for mange av dem, særlig hvis de får litt tid til å finne gode løsninger. Dagens etterlattepensjon er ikke pensjonsgivende. Det å få inntekt fra lønnet arbeid framfor fra etterlattepensjon vil også gi etterlatte høyere opptjening til framtidig pensjon.

Utvalget foreslår at en framtidig ytelse til etterlatte under 67 år skal være pensjonsgivende. Årlig pensjonsopptjening for den enkelte etterlatte vil utgjøre 18,1 prosent av utbetalt ytelse. Med en uavkortet ytelse, ville dette tilsvare et supplement til pensjonsbeholdningen på i overkant av 37 000 kroner i 2016. Å gjøre en framtidig ytelse til etterlatte pensjonsgivende, vil likestille ytelsen i dette henseende med for eksempel dagpenger og overgangsstøtten til enslige forsørgere.

### 6.3.2 Alder som kriterium for rett til uavkortet etterlatteytelse

Etter gjeldende regler skal etterlatte under 55 år som hovedregel få avkortet etterlattepensjonen uavhengig av om vedkommende faktisk har egen arbeidsinntekt eller ikke. Samtidig skal etterlattepensjonen avkortes både mot faktisk og forventet inntekt for alle etterlatte, uansett alder. I praksis skal det derfor ikke uten videre være mulig for etterlatte å trappe ned arbeidsinnsatsen og få høyere etterlattepensjon når de fyller 55 år.

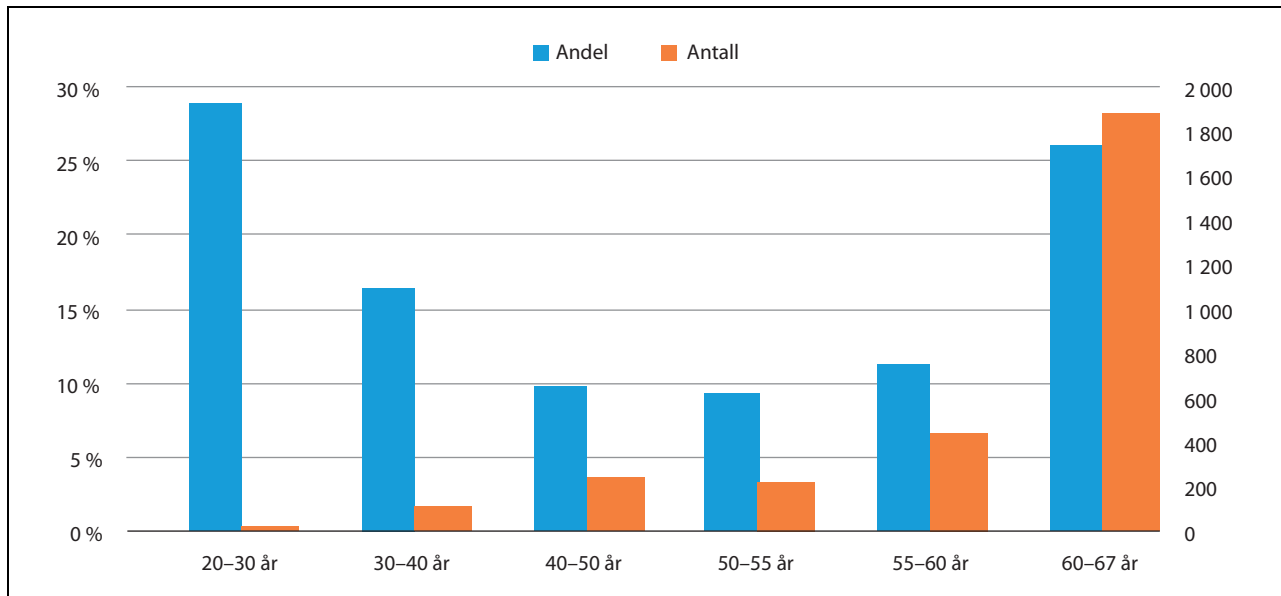
Det vises til at skjerpingen av reglene for inntektsprøving for etterlatte under 55 år ble innført

etter forslag i Ot.prp. nr. 4 (2001–2002). I høringen forut for forslaget ble det fremmet flere alternative forslag til innstramminger i den hensikt å motivere særlig yngre etterlatte til større grad av selvforsørgelse. Alternativer som ble diskutert var å gjøre pensjonen tidsbegrenset, for eksempel til 15 eller 20 år, eller å aldersgradere pensjonene, slik at for eksempel personer mellom 40 og 60 år skulle få maksimalt 80 prosent av etterlattepensjonen og personer under 40 år skulle få 60 prosent av pensjonen.

Forslaget om å skjerpe inntektsprøvingen for etterlatte under 55 år ble vedtatt av Stortinget og trådte i kraft 1. januar 2002. Etter en overgangsperiode på ett år etter dødsfallet forventes det i dag som hovedregel at disse etterlatte har en arbeidsinntekt på minst to ganger grunnbeløpet. I departementets begrunnelse het det at en ved en slik lovendring fikk et eksplisitt krav til forventet inntekt som ville gjøre reglene enklere å praktisere, samtidig som det fortsatt ville være mulig å ivareta individuelle hensyn. Det ble vist til at Trygde-etaten gjennom årene hadde forsøkt å skjerpe kravene til forventet inntekt og at etaten med denne endringen ville få et lovfestet konkret holdepunkt.

I Ot.prp. nr. 4 (2001–2002) er det ikke gitt noen særskilt vurdering av hvorfor den alderen hvor det ikke lenger skal legges til grunn en forventet inntekt på minst to ganger grunnbeløpet, ble satt til akkurat 55 år. Det fulgte imidlertid av dagjeldende retningslinjer for praktiseringen av regelverket at det ikke skulle fastsettes en forventet inntekt som var høyere enn den faktiske dersom den etterlatte «har fylt 55 år og har vært hjemmевærende i mange år når ektefellen dør». Valget av 55 år synes altså å bero på en formalisering av praksis, men som i sin tur har et litt uklart grunnlag. Det ble imidlertid vist til i det forutgående høringsnotatet at det i visse tilfeller kan være større grunn til at en som blir enke eller enkemann 55 år gammel fortsetter i arbeid enn en på 25 år med mindre forutsetninger, og at regelen åpnet for individuelle hensyn og var mindre aldersrelatert enn alternativene som ble vurdert.

Utvalget har vurdert om det er formålstjenlig å opprettholde et slikt skille mellom yngre og eldre etterlatte med hensyn til inntektsprøving i regelverket. Utvalget viser til at både levealderen og alderen for når en blir etterlatt har økt gjennom de siste tiårene. Dette kan tale for at dersom en fortsatt skulle ha en grense for ved hvilken alder en skulle betraktes som eldre etterlatt med hensyn til inntektsprøving, er 55 år for lavt. I tillegg har eldres tilknytning til arbeidslivet endret seg på en



Figur 6.4 Andel (venstre akse) og antall (høyre akse) etterlatte med ytelse uten avkortning etter aldersgrupper. Desember 2015

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

slik måte at det i seg selv gir grunn til å vurdere en slik aldersgrense på nytt.

Etterlatte som mottar en uavkortet etterlatteytelse må antas å ha svært lav eller ingen arbeidsinntekt. Figur 6.4 viser antall etterlatte med ytelse som i desember 2015 ikke hadde avkortning i etterlattepensjonen, det vil si at de ikke var registrert med noen faktisk eller forventet inntekt over 0,5 ganger grunnbeløpet, fordelt på ulike aldersgrupper. Om lag 20 prosent av i alt nær 17 000 etterlatte med ytelse i desember 2015 var i denne kategorien. Det framgår at de aller fleste som har en uavkortet etterlattepensjon befinner seg i aldersgruppen 60–67 år. Men det er i den yngste aldersgruppen hvor den høyeste andelen har en uavkortet ytelse, nær 30 prosent. Det kan henge sammen med at det er i aldersgruppen 20–30 år flest vil være under utdanning og av den grunn ikke ha inntektsgivende arbeid.

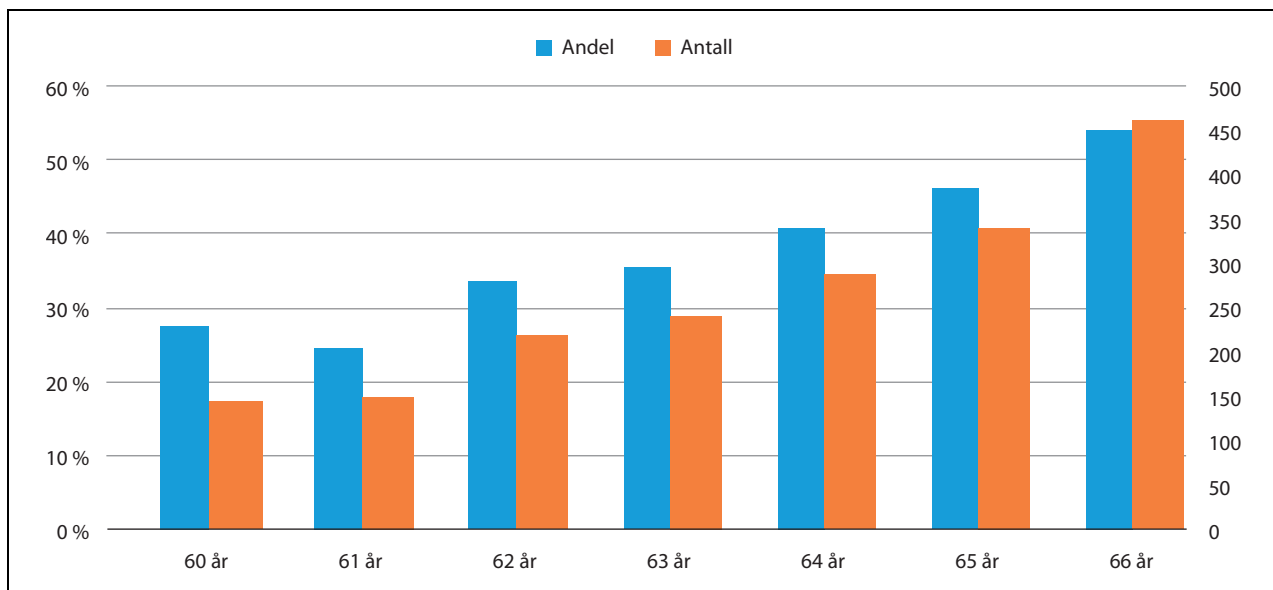
Det at så mange av de etterlatte som mottar uavkortet etterlattepensjon nærmer seg 67 år, skyldes for en stor del at dødeligheten og dermed antall etterlatte, øker med alder. Da vil generelt flere ha ytelser, og også flere ha uavkortete ytelser. Samtidig omfatter de som i 2015 var mellom 60 og 67 år, årskull som er født i tidsrommet 1948–1955. I disse årskullene er det fortsatt en god del kvinner som har vært hjemmearbeidende. Økningen i kvinners sysselsetting var særlig sterk på 1970- og 1980-tallet. Noen av de eldste som i dag mottar uavkortet etterlattepensjon vil derfor

være av årskull som fortsatt har hatt lavere yrkesdeltaking enn de yngre, jf. figur 6.5.

Aldersforskjellene er imidlertid moderate. Knappt 10 prosent av alle etterlatte i alderen 60–66 år mottok i desember 2015 en uavkortet etterlattepensjon, jf. figur 6.6. Andelen av de etterlatte som mottar etterlattepensjon, avkortet eller uavkortet, faller med alderen. Dette motsvares i stor grad av økende uføreandeler og fra fylte 62 år av uttak av alderspensjon. Andelen av de etterlatte som mottar enten etterlattepensjon, uføretrygd eller alderspensjon øker fra 67 prosent for de under 30 år til nesten 80 prosent for gruppen 60–66 år.

Det er dermed vanskelig å se argumenter for å skille mellom yngre og eldre etterlatte i et framtidig regelverk for etterlatteytelser til personer under 67 år. I utforming av overgangsregler kan det likevel være behov for særlig å ivareta hensynet til eldre uten eller med begrenset tilknytning til arbeidslivet og som har hatt liten mulighet til å tilpasse seg nye regler. Det vises til punkt 6.8.

Etter innføringen av ny alderspensjon fra folketrygden er det mulig å ta ut alderspensjon fra 62 år. En kunne derfor tenke seg at en framtidig ytelse til etterlatte bare ble gitt fram til 62 år. Det er imidlertid en betingelse for uttak før 67 år at alderspensjonen minst tilsvarer minste pensjonsnivå ved 67 år. Det innebærer at en del personer, særlig kvinner, ikke kan ta ut alderspensjon før de er nærmere 67 år. Fra 67 år har alle rett til å ta ut sin alderspensjon. Utvalget legger etter dette til



Figur 6.5 Andel (venstre akse) og antall (høyre akse) etterlatte i alderen 60–66 år uten avkortning i etterlattepensjonen. Desember 2015

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

grunn at en framtidig ytelse skal kunne løpe fram til 67 år, forutsatt at dette ikke går ut over det maksimale tidsrommet det kan gis en ytelse.

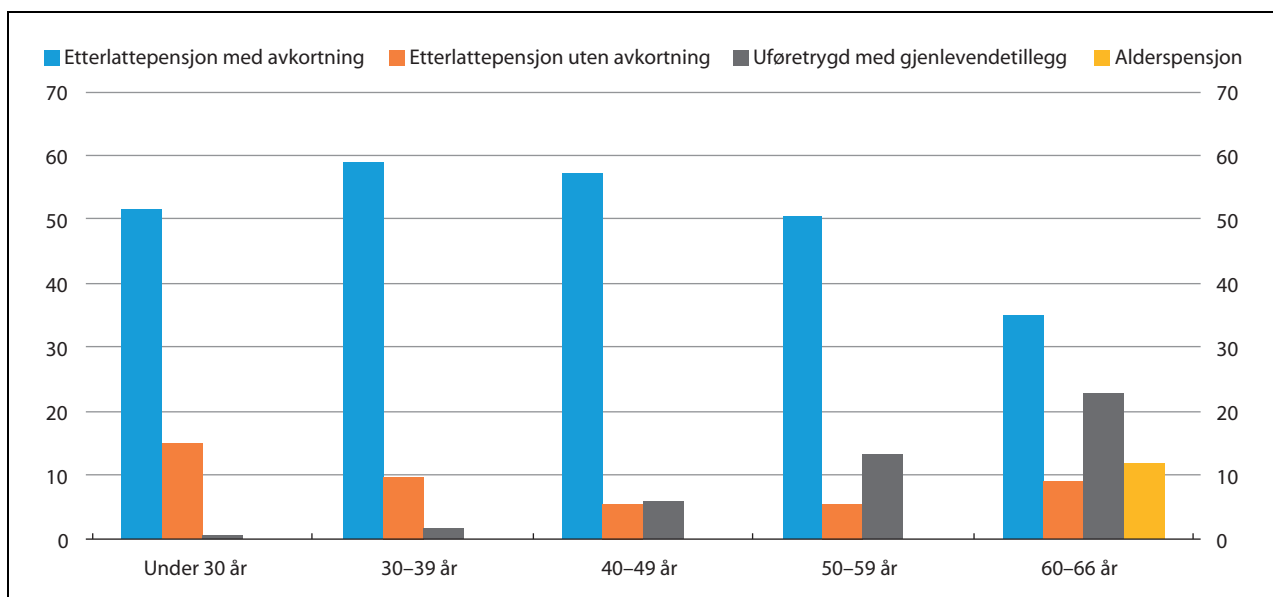
### 6.3.3 Aktivitetskrav

Dagens regler om avkortning av etterlattepensjonen ikke bare mot faktisk, men også mot forventet inntekt, og en særskilt regel om en minimum for-

ventet inntekt for etterlatte som ennå ikke har fylt 55 år, er en operasjonalisering av krav til aktivitet.

Utvalget foreslår at det som alternativ til dagens regler om avkortning mot forventet inntekt, etableres krav til aktivitet tilsvarende de som gjelder for dagpengemottakere og for mottakere av overgangsstønnad til enslig forsørger.

Et aktivitetskrav må utformes slik at det motiverer den etterlatte til å orientere seg mot arbeids-



Figur 6.6 Andel etterlatte i befolkningen med etterlattepensjon med og uten avkortning, uføretrygd med gjenlevendetillegg og alderspensjon. Desember 2015. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Arbeids- og velferdsdirektoratet

markedet eller mot innsats for å øke sin yrkesdel-takelse. Utformingen bør også være innrettet mot å gjøre Arbeids- og velferdsetatens oppfølging effektiv for dem som trenger det. Dette tilsier at hovedregelen bør være at de som mottar en etterlatteytelse og som i liten grad er i lønnet arbeid, skal være tilmeldt Arbeids- og velferdsetaten som reelle arbeidssøkere. Ettersom omstendighetene rundt ektefelles/samboers dødsfall og etterlattes situasjon i den påfølgende perioden varierer, kan det være behov for å kunne ta individuelle hensyn. Samtidig understreker utvalget at stønadperioden skal brukes best mulig for å bistå den etterlatte i sin innsats for å bli selvforsørget, slik at utsettelsen av tidspunktet for registrering som arbeidssøker må være så kort som mulig og basert på reelle behov for skjerming i en periode.

## 6.4 Botid og trygdetid

Som vist i kapittel 4, er retten til etterlattepensjon betinget av at avdøde som hovedregel må ha vært medlem i folketrygden de siste tre årene fram til dødsfallet (botidskrav) og at den etterlatte fortsetter å være medlem av folketrygden etter dødsfallet. Videre beregnes etterlattepensjonen ut fra avdødes trygdetid fram til vedkommende ville ha fylt 67 år, og reduseres forholdsmessig dersom trygdetiden var kortere enn 40 år (trygdetidskrav).

Utvalgets forslag til en framtidig ytelse til etterlatte under 67 år, vil skille seg vesentlig fra andre pensjonsytelser ved at formålet er å gi en tidsbegrenset ytelse, uavhengig av avdødes inntekt og pensjonsopptjening, til dem som trenger inntektssikring i en periode for omstilling til selvforsørgelse. Utvalget mener derfor at det utelukkende er den etterlattes egen botid i Norge som skal være avgjørende for om vedkommende har rett til ytelsen. EØS-forordning 883/04 og flere av Norges bilaterale avtaler med andre land innebærer at botid i disse landene kan telles med for å oppfylle botidskravet.

Innretningen på utvalgets forslag til ny etterlatteytelse tilsier videre at det ikke legges til grunn noen trygdetidsberegning. De internasjonale avtalene Norge er tilknyttet, er imidlertid omfattende og kompliserte. Det vil derfor være behov for en grundig vurdering av mulige konsekvenser for personer med rettigheter fra flere land i den videre oppfølgingen av utvalgets forslag.

Det vises i denne sammenhengen også til at Norge etter nevnte rådsforordning har plikt til å tillate fri eksport av ytelser til gjenlevende til andre EØS-land for personer som kommer inn

under forordningens personkrets. Tilsvarende følger av flere av Norges bilaterale trygdeavtaler. I praksis vil et botidskrav for den gjenlevende bidra til å redusere eksporten til personer som ikke selv har hatt tilknytning til Norge.

## 6.5 Skatt og avkortning – virkninger på arbeidsinsentiver

### 6.5.1 Dagens system og noen alternativer

Utformingen av velferdsordninger påvirker individers adferd, også hvordan den enkelte velger å tilpasse seg i arbeidsmarkedet. I pensjonsreformen er det lagt stor vekt på å utforme de ulike delene av pensjonssystemet slik at de motiverer til arbeid. Av mandatet for utvalgets arbeid følger det at utvalget skal legge vekt på at utformingen av eventuelle framtidige etterlatteytelser skal støtte opp under arbeidslinjen.

Etterlattepensjon gis til personer i yrkesaktiv alder, opp til 67 år, og er dermed en ytelse hvor gode arbeidsinsentiver antas å ha stor betydning. Etterlattepensjonen avkortes i dag med 40 prosent mot faktisk og forventet arbeidsinntekt over et fribeløp på 0,5 ganger grunnbeløpet. Mottakere av etterlattepensjon har også rett til å bli beskattet etter skattebegrensingsregelen. Både avkortnings- og skattereglene påvirker de økonomiske insentivene til arbeid.

Om bakgrunnen for gjeldende avkortningsregler het det i Ot.prp. nr. 17 (1965–66) side 51:

«De foreslåtte regler vil medføre at den fulle pensjon minskes jevnt med økende inntekt og uten brå overganger, og pensjonen vil først falle bort når inntekten når et rimelig nivå. [...] Departementet mener at dette system skulle være egnet til å stimulere gjenlevende ektefelle til å skaffe seg arbeidsinntekt samtidig som ytelsene vil ligge på et rimelig nivå.»

Utformingen av avkortningsreglene kan sies å motivere etterlatte til å forsørge seg gjennom lønnet arbeid siden ikke hele pensjonen avkortes mot arbeidsinntekt, slik at samlet inntekt øker med økende arbeidsinntekt. Samtidig vil enhver avkortning kunne innebære et effektivitetstap i form av at disse personenes arbeidstilbud blir lavere enn det ville ha vært uten avkortning. At en ved innføringen valgte 40 prosent avkortning mot arbeidsinntekt, synes å være basert på en avveining mellom hensynet til økonomiske insentiver til arbeid og hensynet til at den etterlatte skal ha «en inntekt til å leve av».

### Boks 6.2 Skattebegrensning og effektiv marginalskatt

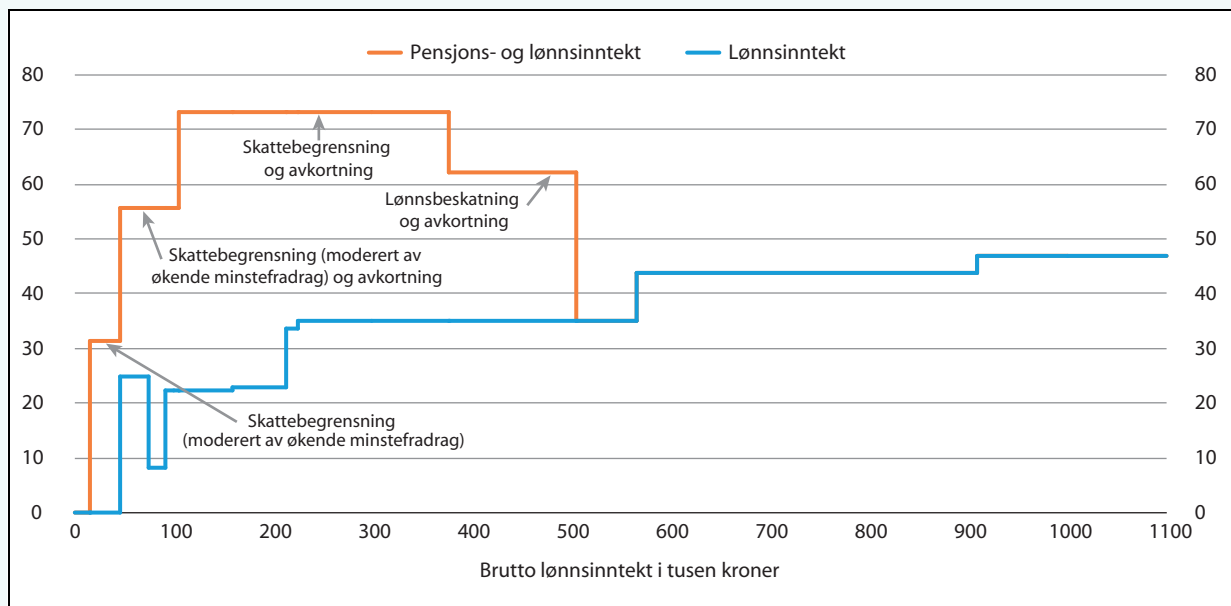
Av skatteloven § 17-1 følger det at skattytere som mottar overgangsstønad eller etterlattepensjon etter folketrygdloven kapittel 16 eller 17, ikke skal utlignes skatt eller trygdeavgift hvis alminnelig inntekt (bruttoinntekt fratrukket minstefradrag og andre fradragsberettigede utgifter) ikke overstiger et beløp fastsatt av Stortinget.

For inntektsåret 2016 er den skattefrie nettoinntekten fastsatt til 139 400 kroner for enslige. Alminnelig inntekt utover denne nettoinntekten skattlegges med 55 prosent. Fordelen som beskatning etter skattebegrensningsregelen innebærer, reduseres dermed gradvis med økende inntekt inntil man når det inntektsnivået hvor skattlegging etter ordinære regler gir lavere skatt. Gitt ingen andre fradrag enn minstefradraget i pensjonsinntekt, gir skattebegrensningsregelen lavere skatt enn med ordinære skatteregler i 2016 for inntekter under om lag 355 000 kroner for enslige. Dette innebærer at for en person som kun har inntekt fra etterlattepensjon, vil skattebegrensningsregelen alltid gi gunstigere beskatning enn de ordinære skattereglene.

Arbeidsinntekt gir høyere minstefradrag enn pensjonsinntekt. Dersom etterlattepensjonen

kombineres med arbeidsinntekt, vil grensen for når skattebegrensningsregelen ikke lenger er til gunst dermed være avhengig av fordelingen mellom etterlattepensjon og lønnsinntekt. Generelt er skatt under skattebegrensningsregelen lavere jo høyere andel av inntekten som er arbeidsinntekt inntil grensen for maksimalt minstefradrag.

Den økonomiske gevinsten av å øke arbeidsinnsatsen vil altså være bestemt av både avkortnings- og skattereglene. I figur 6.7 er det illustrert hva den effektive marginalskatten på økt arbeidsinnsats blir når det er tatt hensyn til både økningen i skatt og reduksjonen i etterlattepensjon, når etterlattepensjonen før avkortning tilsvarer minsteytelsen. Denne effektive marginalsatsen viser hvor liten andel av en inntektsøkning en etterlattepensjonist vil sitte igjen med og illustrerer dermed de økonomiske (dis)insentivene til å øke arbeidsinnsatsen for ulike inntektsnivåer. Til sammenlikning viser figuren også marginalskatt på lønn. Det fremgår at den effektive marginalskatten på samlet inntekt fra etterlattepensjon og arbeid, er langt høyere enn marginalskatten på lønnsinntekter.



Figur 6.7 Effektiv marginalskatt på samlet inntekt fra etterlattepensjon og lønnsinntekt for ulike nivåer på brutto lønnsinntekt i kroner<sup>1</sup>. Prosent

<sup>1</sup> Etterlattepensjonen utgjør minsteytelsen før avkortning

## Boks 6.2 (forts.)

Skattebegrensingsregelen innebærer isolert sett en marginalsatt på 55 prosent. Som følge av at arbeidsinntekt ved siden av etterlattepensjon gir gradvis økt samlet minstefradrag, vil imidlertid en samlet inntekt bestående av etterlattepensjon på minstenivå og en arbeidsinntekt opp til om lag 16 000 kroner være helt skattefri. Marginalskatten på arbeidsinntekt opp til dette nivået er dermed 0 prosent. For inntekter over dette modereres skattesatsen under skattebegrensingsregelen fortsatt av at økende arbeidsinntekt øker minstefradraget. Marginalskatten er vel 31 prosent opp til det nivået hvor avkortningen av etterlattepensjonen mot arbeidsinntekt starter, det vil si ved en inntekt på 50 prosent av grunnbeløpet (om lag 46 000 kroner). Når arbeidsinntekten overstiger dette, avkortes etterlattepensjonen med 40 prosent av den overskytende arbeidsinntekten. Dette bidrar isolert sett til en effektiv marginalsatt på 40 prosent. I tillegg kommer effekten av at en økning i samlet inntekt, som da vil være 60 prosent av økningen i arbeidsinntekt, blir skattlagt med 55 prosent, men som fortsatt modereres av at også samlet

minstefradrag fortsatt øker. Samlet effektiv marginalsattesats utgjør i underkant av 56 prosent.

Effekten av økende minstefradrag er uttømt ved en arbeidsinntekt på om lag 105 000 kroner. Minstefradraget har da nådd øvre grense på 91 450 kroner. Effektiv marginalsatt utgjør for lønnsinntekter over dette summen av 40 prosent (inntekten som avkortes) og 55 prosent av inntekten som ikke avkortes (60 prosent), det vil si i alt 73 prosent.

Effektiv marginalsattesats utgjør 73 prosent helt til arbeidsinntekten er så høy at det ikke lenger lønner seg å bli beskattet etter skattebegrensingsregelen, det vil si ved en lønnsinntekt på rundt 377 000 kroner. Ved arbeidsinntekter over dette, vil etterlattepensjonen fortsatt avkortes med 40 prosent, og sammen med ordinære regler for pensjons- og lønnsbeskatning gir dette en effektiv marginalsatt på vel 62 prosent. Ved en inntekt på rundt 505 000 kroner vil etterlattepensjonen være fullstendig avkortet, og effektiv marginalsatt vil tilsvare marginalsatt på lønn.

Mottakere av etterlattepensjon har rett til å bli skattlagt etter skattebegrensingsregelen dersom det gir lavere skatt enn skattlegging etter de ordinære reglene, jf. boks 6.2.

For en inntekt på to ganger grunnbeløpet, som er den inntekten regelverket fastsetter at skal legges til grunn for personer som ennå ikke har fylt 55 år, fratrukket et fribeløp på 50 prosent av grunnbeløpet, vil effektiv marginalsattesats utgjøre 73 prosent. Den økonomiske gevinsten av å øke arbeidsinnsatsen for etterlatte som i utgangspunktet har en minsteytelse og lav arbeidsinntekt, er dermed svært lav. Det vil si at mange deltidsarbeidende i dag vil ha liten gevinst av å øke sin stillingsandel.

I utformingen av en framtidig etterlatteytelse må det tas stilling til eventuell avkortningssats, og det må tas i betraktning at ytelsen forutsettes skattlagt som lønn.

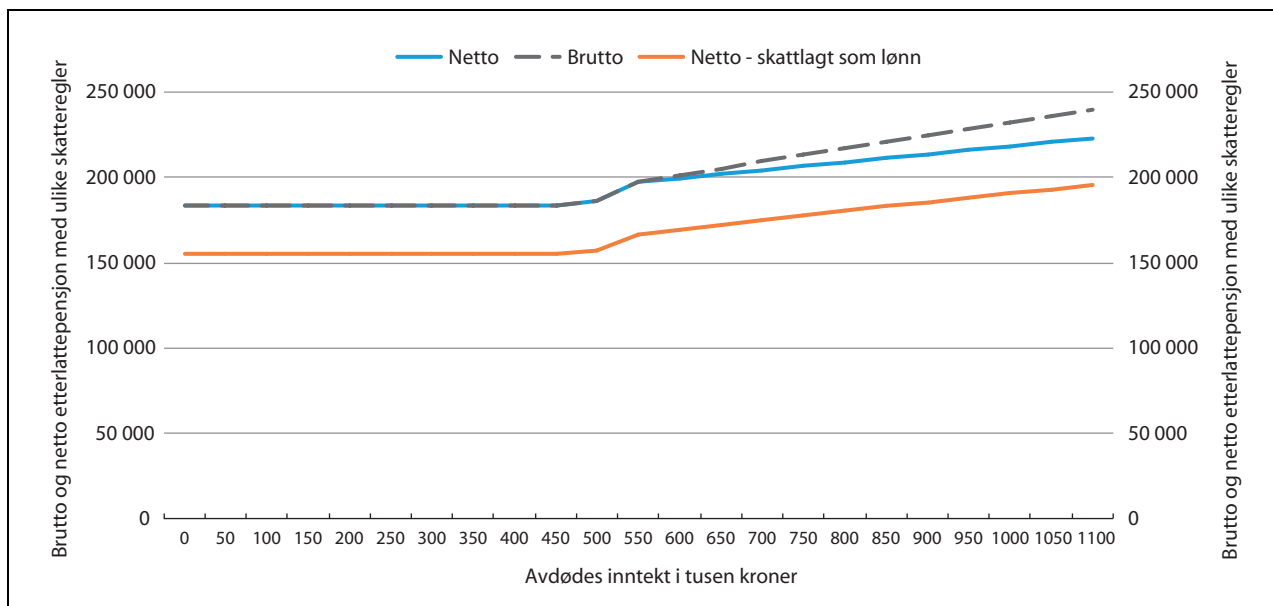
Figur 6.8 viser dagens etterlattepensjon før og etter skatt, og ytelsen etter skatt slik den ville ha vært dersom den var skattlagt som arbeidsinntekt, for ulike nivåer på avdødes tidligere inntekt i tusen kroner. Det fremgår at differansen mellom netto etterlattepensjon med dagens skatteregler

og med skatteregler som forutsatt i mandatet, er i størrelsesorden 30 000 kroner for alle nivåer på avdødes inntekt, forutsatt at den etterlatte ikke har egen inntekt.

Differansen mellom den blå og den røde kurven i figuren viser altså hvor mye høyere samlet inntekt en får med gjeldende skatteregler med skattebegrensning enn med skattlegging som lønn. Dersom den etterlatte har egen arbeidsinntekt ved siden av etterlattepensjonen, reduseres differansen mellom netto samlet inntekt med dagens skatteregler og framtidige skatteregler.

Figur 6.9 viser reduksjonen i samlet årlig inntekt etter skatt ved en omlegging fra dagens skatteregler til lønnsbeskatning av etterlattepensjonen for ulike nivåer på avdødes inntekt i tusen kroner og for noen utvalgte nivåer på den etterlattes egen inntekt målt i grunnbeløp.

Når den etterlattes egen inntekt tilsvarer to ganger grunnbeløpet, er differansen mellom netto samlet inntekt om lag 25 000 kroner for nivåer på avdødes inntekt som gir minsteytelsen, deretter avtar differansen ned mot om lag 13 500 kroner for de høyeste nivåene på avdødes tidligere inn-

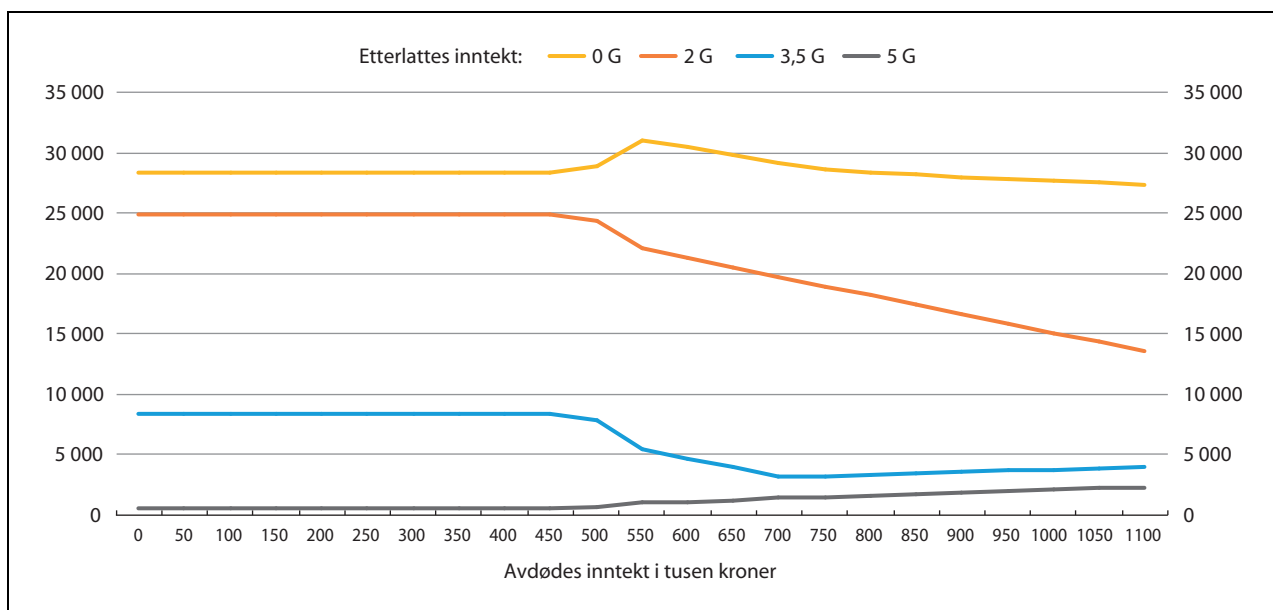


Figur 6.8 Brutto og netto (utbetalt) årlig etterlattepensjon med dagens beskatning og ved overgang til lønnsbeskatning, for ulike nivåer på avdødes inntekt i tusen kroner når den etterlatte ikke har egen inntekt

tekt. Tilsvarende vil differansen mellom netto samlet inntekt under ulike skatteregimer være i størrelsesorden 500 kroner for lave nivåer på den avdødes tidligere inntekt, økende opp til om lag 2 000 kroner for høye nivåer på den avdødes inntekt, når den etterlattes egen inntekt tilsvarende fem ganger grunnbeløpet. Det fremgår at jo høyere egen inntekt den etterlatte har, jo mindre har skatteomleggingen å si for den etterlattes totale inntekt etter skatt. Dette innebærer også at skatteomleggingen isolert sett, som innebærer å oppheve

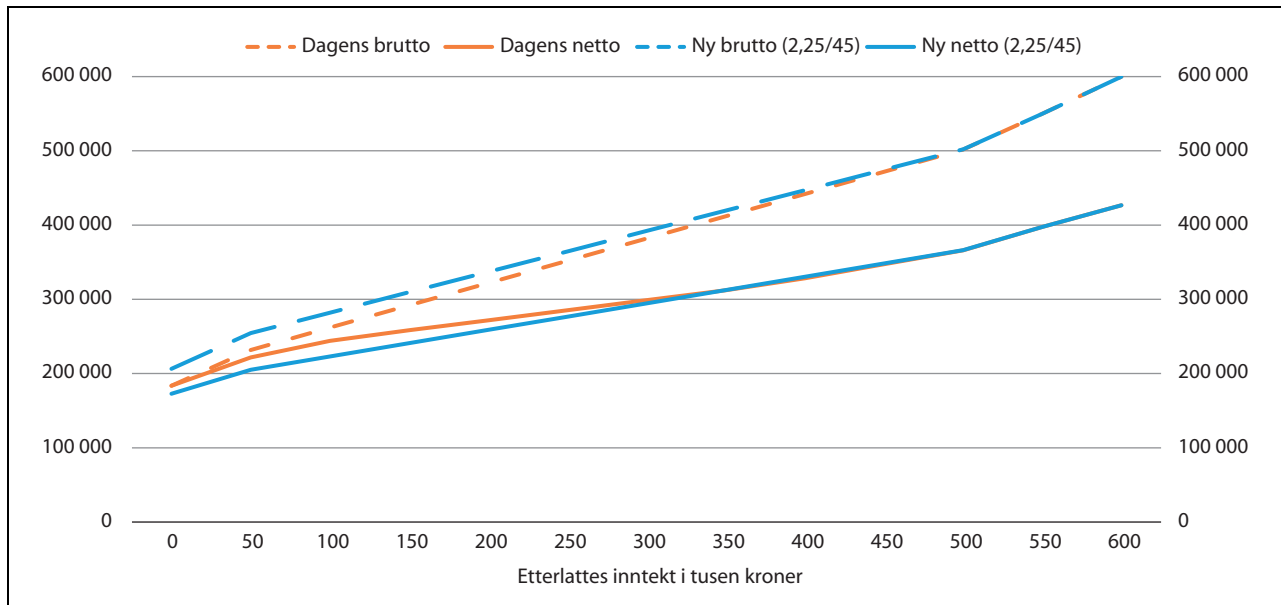
skattebegrensingsregelen og innføre lønnsbeskatning i dagens etterlattepensjon, ville ha rammet mottakere av etterlattepensjon med lavest egen inntekt hardest.

Det vises til punkt 6.2 hvor utvalget går inn for en framtidig etterlatteytelse som ikke avhenger av den avdødes inntekt. At maksimum ytelse etter skatt i dagens etterlattepensjon utgjør i overkant av 2,4 ganger grunnbeløpet, altså er enda mer «sammenpresset» enn bruttoytelsen, er etter utvalgets oppfatning et tungtveiende argument for



Figur 6.9 Reduksjon i samlet årlig inntekt etter skatt ved overgang til lønnsbeskatning for ulike nivåer på den avdødes inntekt i tusen kroner og for noen utvalgte nivåer på den etterlattes inntekt i grunnbeløp (G)





Figur 6.10 Brutto og netto samlet inntekt med dagens minsteytelse og skatteregler og en ytelse basert på en fast sats (2,25G/45 pst. avkortning) og skattlagt som lønn for ulike nivåer på den etterlattes inntekt i tusen kroner

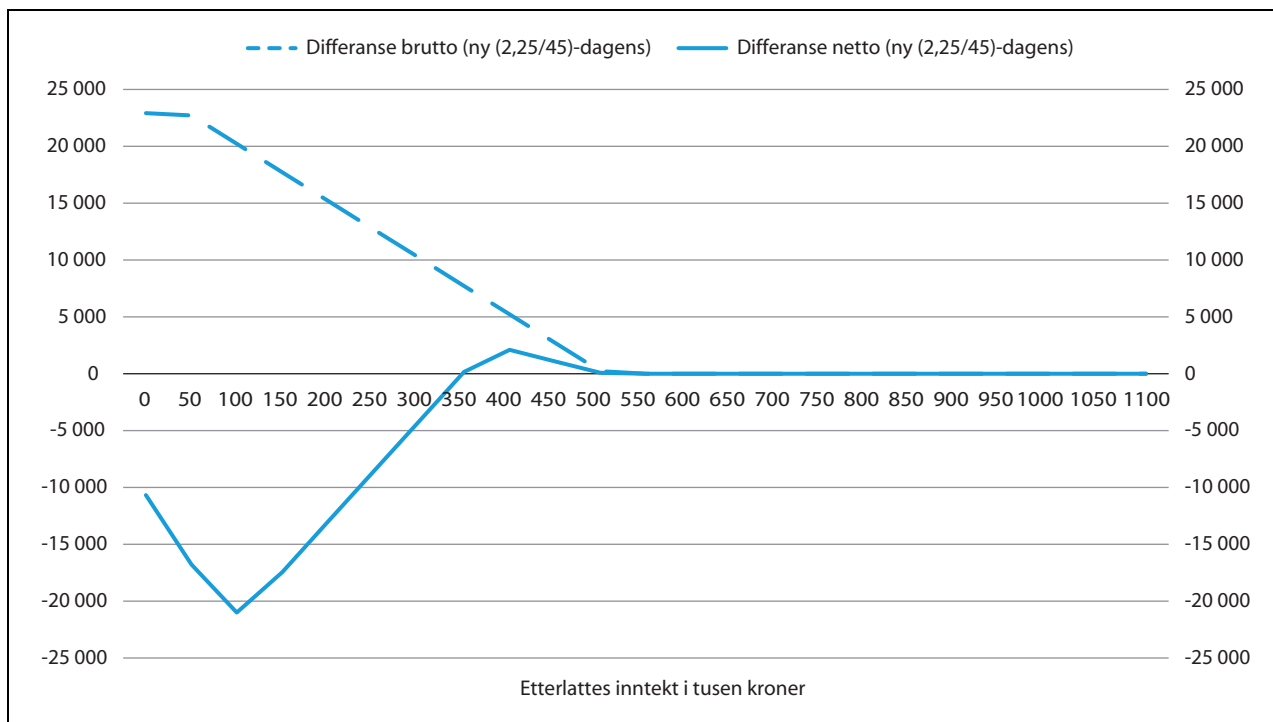
ikke å la en framtidig etterlatteytelse være avhengig av avdødes inntekt.

Det følger av utvalgets mandat at det skal legges til grunn at en framtidig ytelse til etterlatte skal skattlegges som lønn. Betydningen av skatteomleggingen for en inntektsuavhengig etterlatteytelse som utgjør en fast sats uavhengig av avdødes tidligere inntekt, er illustrert i figur 6.10. I figuren tas det utgangspunkt i dagens minimum etterlattepensjon på 2 ganger grunnbeløpet som avkortes 40 prosent mot den etterlattes egen inntekt over et fribeløp på 50 prosent av grunnbeløpet og som skattlegges etter gjeldende skatteregler (pensjonsbeskatning og skattebegrensning). Denne sammenliknes med en mulig framtidig etterlatteytelse som utgjør en fast sats på 2,25 ganger grunnbeløpet, som avkortes med 45 prosent mot den etterlattes egen inntekt over 50 prosent av grunnbeløpet, og som beskattes som lønn, altså med et bruttonivå og en avkortningssats som tilsvarer overgangsstonaden for enslige forsørgere. Det er utelukkende lagt til grunn standardfradrag. Ytelsene før og etter skatt er vist for ulike nivåer på den etterlattes egen inntekt i tusen kroner. Det framgår at selv om ytelsen før skatt er noe høyere i en slik mulig framtidig modell, er samlet inntekt etter skatt noe lavere.

Differansen i samlet nettoinntekt er størst for lave nivåer på den etterlattes egen inntekt, jf. figur

6.11. En etterlatt med en arbeidsinntekt på 100 000 kroner, vil sammen med en ny ytelse til etterlatte som skissert, få en samlet inntekt etter skatt på om lag 223 000 kroner. Dette er om lag 21 000 kroner lavere enn med dagens etterlattepensjon og dagens skatteregler. En etterlatt med egen inntekt på to ganger grunnbeløpet, vil tilsvarende få en samlet inntekt etter skatt på om lag 253 000 kroner, det vil si om lag 14 500 kroner lavere samlet inntekt enn dagens etterlattepensjon på minstenivå og dagens skatteregler gir. Sammenliknet med hva en skatteomlegging isolert sett betyr, jf. figur 6.9, bidrar altså økningen i bruttoyttelsen fra 2 til 2,25 ganger grunnbeløpet til å redusere nedgangen i nettoytelsen som følge av skatteomleggingen for en etterlatt med to ganger grunnbeløpet i egen inntekt med om lag 10 000 kroner, selv når avkortningssatsen forutsettes økt fra 40 til 45 prosent av inntekt over 50 prosent av grunnbeløpet. For etterlatte med barn, vil barnepensjonen gjøre at effekten av skatteomleggingen modereres. Samtidig vil også alle etterlatte med barn under 18 år ha krav på særfradrag for enslig forsørger som i 2016 utgjør 51 804 kroner. Enslige forsørgere med inntekter fra om lag to ganger grunnbeløpet får full effekt av særfradraget for enslige forsørgere, hvilket innebærer en økning i samlet nettoinntekt og et tilsvarende mindre tap på om lag 13 000 kroner enn det som framgår av figurene. Det vises til punkt 7.4.3.





Figur 6.11 Differanse i samlet inntekt før og etter skatt<sup>1</sup> for ulike nivåer på den etterlattes inntekt i tusen kroner

<sup>1</sup> Differansen i samlet inntekt før og etter skatt tilsvarer samlet inntekt med en ny ytelse (2,25 ganger grunnbeløpet, 45 prosent avkortning mot den etterlattes egen inntekt og skattlagt som lønn) fratrukket samlet inntekt med dagens minstenivå for etterlattepensjon (2 ganger grunnbeløpet, 40 prosent avkortning mot den etterlattes egen inntekt og skattlagt etter dagens regler).

### 6.5.2 Nærmere om avkortning

Det er forutsatt i mandatet at en eventuell framtidig etterlatteytelse til personer under 67 år skal skattlegges som lønn. Dette vil i noen grad kunne bedre arbeidsinsentivene ved at effektiv marginalskatt for mottakere av en etterlatteytelse med egen inntekt i det aktuelle inntektsintervallet reduseres betraktelig. Effektiv marginalskatt vil likevel fortsatt være høy dersom etterlatteytelsen også i framtiden skal avkortes mot den etterlattes egen inntekt.

Å fjerne avkortningen, eventuelt redusere avkortningssatsen, antas i utgangspunktet å ville bidra ytterligere til å forbedre arbeidsinsentivene.

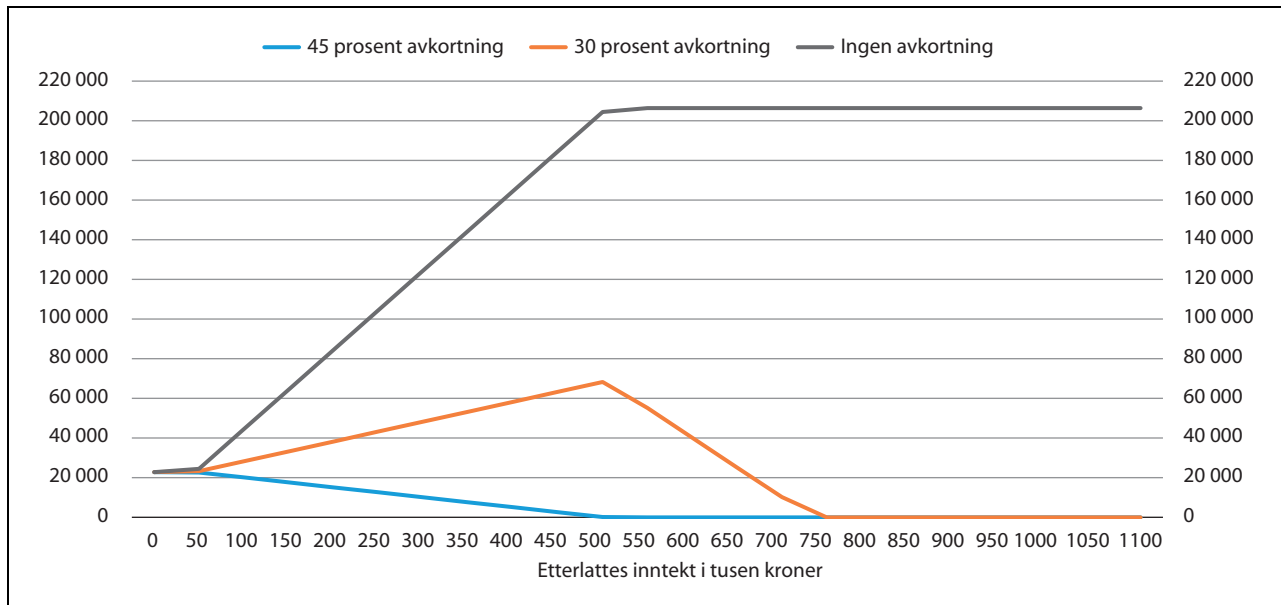
Figur 6.12 illustrerer effekten på brutto etterlatteytelse av å fjerne avkortningen i den framtidige etterlatteytelsen. Figuren illustrerer også effekten av å redusere avkortningssatsen til 30 prosent. I illustrasjonen er det lagt til grunn at en avkortningssats på 45 prosent vil tilsvare dagens avkortningssats på 40 prosent i den forstand at etterlatteytelsen vil være avkortet ved det samme nivået for den etterlattes egen inntekt, når bruttoyttelsen samtidig øker fra 2 til 2,25 ganger grunnbeløpet. Satsen på 30 prosent er tilfeldig

valgt, men illustrerer at å redusere avkortningssatsen bidrar til å øke inntektsintervallet hvor avkortningen er effektiv. Det framgår at en reduksjon av avkortningssatsen til 30 prosent bidrar til å øke øvre grense i inntektsintervallet hvor avkortningen er effektiv fra om lag 505 000 kroner til om lag 734 000 kroner.

Utvalget antar at en lavere avkortningssats, eksempelvis en avkortning på 30 prosent som illustrert, ville kunne bidra til å bedre arbeidsinsentivene for grupper av etterlatte. Samtidig kan et vidt inntektsintervall hvor avkortningen er effektiv påvirke arbeidsinsentivene negativt for andre grupper av etterlatte, ved at effektiv marginalskatt (den samlede marginaleffekten av skatt og avkortning) blir høyere for personer med relativt høye inntekter, enn før reduksjonen i avkortningssatsen. Utvalget har ikke grunnlag for å vurdere hvilken avkortningssats som samlet sett ville ha gunstigst effekt for etterlattes arbeidstilbud.

Ved å fjerne avkortningen fullstendig, ville en unngå problemer med relativt høy marginalskatt i et videre inntektsintervall.

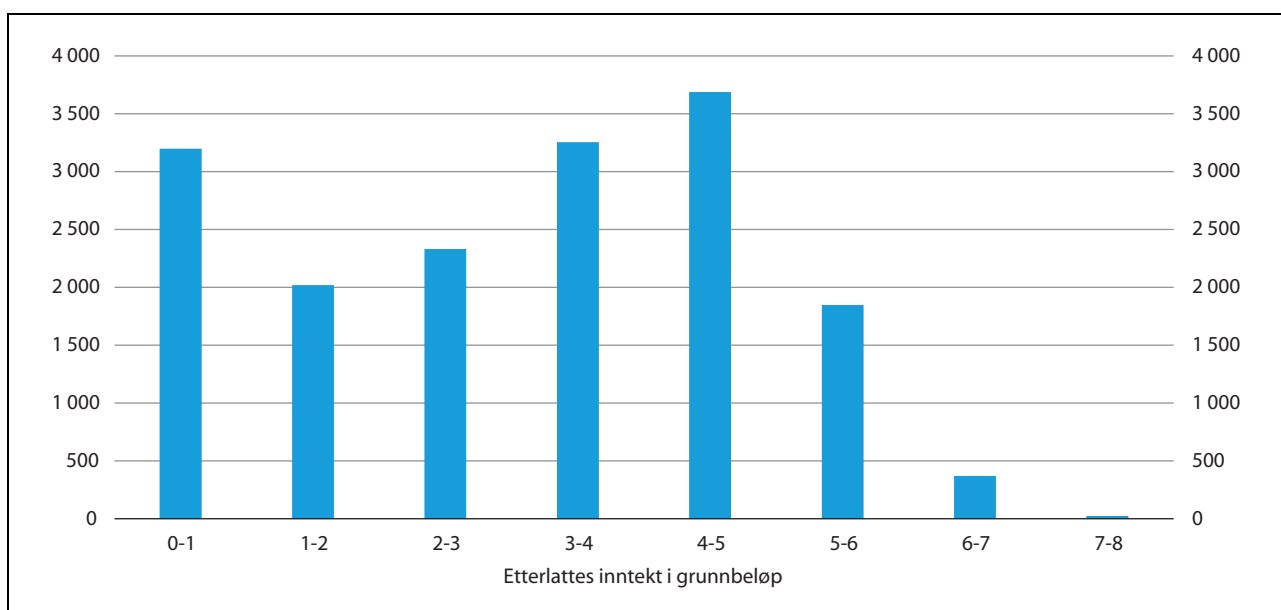
Figur 6.13 viser antall etterlatte som i desember 2015 hadde en ytelse fordelt på inntekt i grunnbeløp. Det fremgår av figuren at svært få



Figur 6.12 Illustrasjon av differansen i brutto etterlatteytelse mellom en framtidig etterlatteytelse basert på en fast sats på 2,25 grunnbeløp og ulike satser for avkortning og dagens etterlattepensjon (minsteytelsen), for ulike nivåer på den etterlattes inntekt i tusen kroner

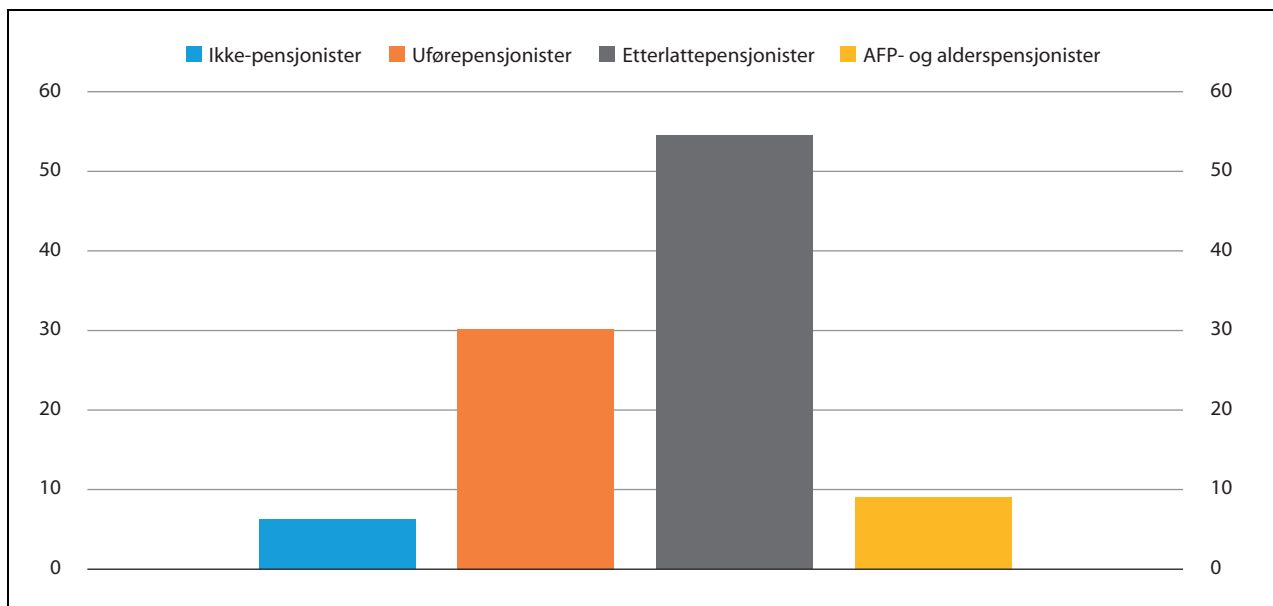
etterlatte i dag har egen inntekt over seks ganger grunnbeløpet (om lag 550 000 kroner), som er fra den inntekten den økonomiske uttellingen av å fjerne avkortningssatsen ville ha vært aller størst. Mange etterlatte har inntekter mellom 3 og 4 ganger grunnbeløpet og mellom 4 og 5 ganger grunnbeløpet. Disse etterlatte ville også ha fått en betydelig økning i ytelsene dersom avkortningen av etterlatteytelsen ble fjernet.

I tillegg til at en fullstendig fjerning av avkortningen mot den etterlattes egen inntekt ville gi mange etterlatte høyere ytelser enn i dag, ville også mange flere etterlatte kunne motta en ytelse, herunder etterlatte som er i fullt arbeid og i dag ikke mottar etterlattepensjon. Per desember 2015 mottok i underkant av 17 000 etterlatte hel eller avkortet etterlattepensjon. Totalt antall etterlatte under 67 år var imidlertid om lag 40 000 personer



Figur 6.13 Antall etterlatte etter inntekt i grunnbeløp. Desember 2015

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet



Figur 6.14 Potensiell fordeling av etterlatte på ulike ytelser ved ingen avkortning av etterlattepensjonen i 2015. Prosent

Ikke-pensjonister er i all hovedsak etterlatte hvor avdøde hadde for kort botid til at det utbetales pensjon (mindre enn 3 år)

Kilde: Statistisk sentralbyrå

på samme tidspunkt. Tall fra Statistisk sentralbyrås mikrosimuleringsmodell MOSART tyder på at uten avkortning av etterlatteytelsen ville antall etterlattepensjonister vært om lag 21 000 i 2015. En høy andel uføre blant de etterlatte bidrar til å begrense antall etterlatte som ville ha mottatt etterlattepensjon, jf. figur 6.14.

Det vises til at den svenske omstillingspensjonen utbetales så lenge den etterlatte har omsorg for barn under 12 år, mens etterlatte uten mindreårige barn bare kan motta ytelsen i 12 måneder, jf. vedlegg 1. Den svenske omstillingspensjonen avkortes ikke mot den etterlattes egen inntekt. Samtidig kan nivået på etterlatteytelsen være betydelig lavere i Sverige enn i Norge. Dette gjør at det svenske systemet skiller seg en del fra det norske. Utvalget legger til grunn at en relativt høy etterlatteytelse må ha relativt begrenset varighet og/eller avkortes mot den etterlattes arbeidsinntekt.

Ettersom effektene av avkortningen på sysselsetting og inntektsfordeling er usikre, vil utvalget ikke tilrå å fjerne avkortningen i en framtidig etterlatteytelse. Utvalget mener at å fjerne avkortningen i en framtidig ytelse til etterlatte ville innebære en lite målrettet bruk av offentlige midler, og vil også kunne virke urimelig i forhold til yrkesaktive som lever på vesentlig lavere inntekter.

Utvalget peker også på at eventuelle dårlige arbeidsinsentiver avhjelpes vesentlig ved å

begrense varigheten av den framtidige ytelsen til etterlatte. Tidsbegrensningen, sammen med krav til yrkesrettet aktivitet, vil bidra til å styrke arbeidslinjen i tråd med mandatet. Det vises i denne sammenhengen til at det er gjennomført flere studier av effekten av omleggingen som i 1998 ble foretatt av overgangsstonaden til enslige forsørgere. Reformen innebar en tilsvarende vesentlig reduksjon i mulig stønadperiode og skjerpede krav til yrkesrettet aktivitet. Løken, Lommerud, Reiso (2014) finner at 1998-reformen bidro til å styrke arbeidslinjen ved at flere i denne gruppen kom i arbeid, fikk høyere inntekter, samt at yrkesinntekt utgjorde en viktigere del av samlet inntekt, enn før reformen.

Utvalget foreslår en avkortningssats som medfører at ytelsen vil være avkortet ved samme inntektsnivå som i dag. Med en bruttoytelse på 2,25 ganger grunnbeløpet vil dette oppnås med en avkortningssats på 45 prosent av inntekt over 50 prosent av grunnbeløpet. Dette er også den samme avkortningssatsen som ble lagt til grunn da overgangsstonaden til enslige forsørgere ble underlagt ordinær lønnsbeskatning og ytelsen ble økt fra 2 til 2,25 ganger grunnbeløpet.

Det legges til grunn at etterlatteytelser fra folketrygden vil falle bort i den utstrekning den etterlatte mottar andre folketrygdytelser, herunder uføretrygd. Det vises til at også overgangsstonaden til enslige forsørgere faller bort dersom den enslige forsørgeren mottar uføretrygd.

## 6.6 Personkrets

### 6.6.1 Innledning

Gruppen av voksne under 67 år som etter dagens regler kan få rett til ytelser som gjenlevende er ektefelle, registrert partner, jf. ekteskapsloven § 95, på visse vilkår fraskilt gjenlevende ektefelle, og samboer med felles barn. For rett til etterlattepensjon kreves det at gjenlevende og avdøde har vært gift i minst fem år, eller at gjenlevende og avdøde har eller har hatt barn sammen. Det kan også gis etterlattepensjon til en gjenlevende ektefelle som har omsorg for avdødes barn på dødsfallstidspunktet, når ekteskapet og omsorgen for barnet til sammen har vart i minst fem år. Gjenlevende som har vært gift med avdøde i mindre enn fem år, kan i visse tilfeller ha rett til overgangsstønad.

En tidligere familiepleier kan etter dagens regler stort sett få de samme ytelsene som en gjenlevende ektefelle. For rett til pensjon for tidligere familiepleiere kreves at familiepleieren i minst fem år har hatt nødvendig tilsyn med og pleie av en nærstående, og at familiepleieren ikke er i stand til å forsørge seg selv etter at pleieforholdet er opphørt.

En nærmere beskrivelse av dagens regler er gitt i kapittel 4.

Endringer i familie- og yrkesmønstre, gjennomsnittlig nivå på egenopptjente pensjoner og nivået på minsteytelsene i folketrygden innebærer at behovet for ytelser til etterlatte er endret siden folketrygden ble innført i 1967. Slike forhold er av stor betydning for de forslagene til framtidige regler som utvalget fremmer i denne utredningen. Både de konkrete forslagene og de forhold forslagene er bygd på, innebærer at det vil være nødvendig å foreta endringer i reglene for hvem som skal omfattes av det nye regelverket. Utvalget har ikke utarbeidet konkrete forslag, men skisserer nedenfor noen forhold som det bør ses nærmere på i oppfølgingen av utredningen.

### 6.6.2 Varighet på samliv som grunnlag for rett til ny etterlatteytelse

Som omtalen i kapittel 5 viser, har det skjedd store endringer i samlivsmønstre og yrkesdeltakelse siden 1967. Det er i dag et mer mangfoldig samlivsmønster, mindre dominert av de livslange ekteskapene. De fleste kvinner i yrkesaktiv alder har i dag egen inntekt. Dette tilsier en fornyet avveining mellom ytelser som er avledet av familieforhold og ytelser som er knyttet til en persons

egen opptjening gjennom trygdetid eller egen inntekt, jf. kapittel 3.

Utvalget stiller spørsmålsteget ved om valg av samlivsform fortsatt bør være avgjørende for gjenlevendes rett til ytelser. For å få et regelverk som harmonerer bedre med dagens samlivsmønstre, mener utvalget at det bør vurderes om ikke bare ekteskap, men også langvarig samboerskap kan gi grunnlag for rett til ny etterlatteytelse. Det vises i denne sammenheng til NOU 1999: 25 Samboerne og samfunnet, hvor et flertall foreslo innføring av etterlattepensjon til samboere som har levd sammen i minst fem år.

De aller fleste lever i dag i samboerskap før de eventuelt gifter seg. Dersom langvarig samboerskap i seg selv skal gi rett til ny etterlatteytelse, er det naturlig at varigheten på samboerskap og eventuelt ekteskap også kan legges sammen for å oppfylle et varighetskrav. Det kan også vurderes å åpne for dette i regelverket for ny etterlatteytelse selv uten at det innføres rett til ny etterlatteytelse på grunnlag av samboerskap alene. Muligheten til å legge sammen tid som samboere og gifte gjør det dessuten rimelig å stille strengere krav til varighet enn dagens krav om fem års ekteskap. Det vises til NOU 1990: 20 hvor Folketrygdlovutvalget foreslo krav om 10 års ekteskap for gjenlevende som ikke har barn og ikke hadde fylt 40 år på dødsfallstidspunktet.

### 6.6.3 Omsorg for barn som grunnlag for rett til ny etterlatteytelse

Utvalget legger til grunn at en ny tidsbegrenset ytelse til etterlatte i utgangspunktet skal kunne gis for en periode på tre år, for at gjenlevende skal kunne omstille seg til selvforsørgelse. Utvalget legger til grunn at gjenlevende som har omsorg for barn, kan ha særlig behov for tid til omstilling etter et dødsfall. Utvalget mener derfor det bør vurderes om faktisk omsorg for barn kan være et relevant tildelingskriterium i et framtidig system med ytelser til etterlatte, uavhengig av hvilke barn gjenlevende har omsorg for. Etter dagens regler kan omsorg for *avdødes* særkullsbarn gi gjenlevende ektefelle rett til etterlattepensjon. Dersom gjenlevende og avdøde har eller har hatt barn sammen, har gjenlevende rett til etterlattepensjon uavhengig av om gjenlevende har den faktiske omsorgen for barna, eller om barna er voksne og har flyttet hjemmefra. Etter utvalgets mening er den omstendighet at avdøde og gjenlevende har felles barn eller ikke, lite egnet til å si noe om behovet for tid til omstilling etter at en livspartner går bort.

Regelverket er i dag oppstykket og kriteriene for tildeling gjenspeiler i liten grad et faktisk behov for ytelse. Etter dagens regler vil en *samboer* som har omsorg for egne eller avdødes særkullsbarn ikke kunne få rett til ytelser som etterlatt. Utvalget legger til grunn at en ny ytelse til etterlatte skal utgjøre 2,25 ganger grunnbeløpet, uavhengig av avdødes tidligere inntekt. I forlengelsen av dette mener utvalget det er særlig grunn til å vurdere om det kan innføres like regler uavhengig av om gjenlevende var gift eller samboer med avdøde, og uavhengig av om de barna gjenlevende har omsorg for er gjenlevendes egne eller den avdødes særkullsbarn.

#### 6.6.4 Fraskilte

I dagens regelverk har fraskilte rett til etterlattepensjon dersom ekteskapet har vart i minst 25 år, eller 15 år hvis ektefellene hadde barn sammen, og dødsfallet skjer innen 5 år etter skilsmissen. Utvalget foreslår en ny etterlatteytelse som skal gi gjenlevende tid til å omstille seg til selvforsørgelse. En skilsmisse innebærer for de fleste at man må innstille seg på å forsørge seg selv. Utvalget mener det bør vurderes om det skal stilles krav om at gjenlevende og avdøde faktisk lever sammen på dødsfallstidspunktet for rett til ny etterlatteytelse. Med unntak av de situasjonene der gjenlevende var forsørget av underholdsbidrag fra avdøde vil det være skilsmissen, og ikke dødsfallet som utløser behov for omstilling til selvforsørgelse. En endring som innebærer at fraskilte faller utenfor gruppen som kan ha rett til ny etterlatteytelse, vil utløse behov for overgangsregler for de eldste årskullene. Utvalget antar at fraskilte gjenlevende kan omfattes av overgangsregler som beskrives i punkt 6.8.

#### 6.6.5 Tidligere familiepleiere

Utvalget ser det som rimelig at tidligere familiepleiere fortsatt skal ha samme rett til den nye etterlatteytelsen som en etterlatt ektefelle eller samboer. Det er i dag et meget begrenset antall personer som mottar denne ytelsen, og det er forventet en fortsatt nedgang i antall mottakere. Utvalget legger til grunn at denne gruppen kan ha samme behov for tid til omstilling etter at pleieforholdet er opphørt som andre etterlatte. Utvalget viser til at det i flere andre land kan gis uføretrygd/førtidspensjon til personer i en slik situasjon, mens det i Norge bare er arbeidsuføret på grunn av sykdom eller skade som kan gi grunnlag for uføretrygd. Dette er etter utvalgets

oppfatning en viktig grunn til at tidligere familiepleiere bør kunne få rett til ny etterlatteytelse. Utvalget er i tvil om det er grunn til å videreføre dagens system med at ytelser til tidligere familiepleiere reguleres i et eget kapittel i folketrygdloven. Det bør vurderes om denne gruppen kan innlemmes som en naturlig del av personkretsen i et generelt kapittel om en ny ytelse til etterlatte under 67 år.

#### 6.6.6 Bortfall av ny etterlatteytelse

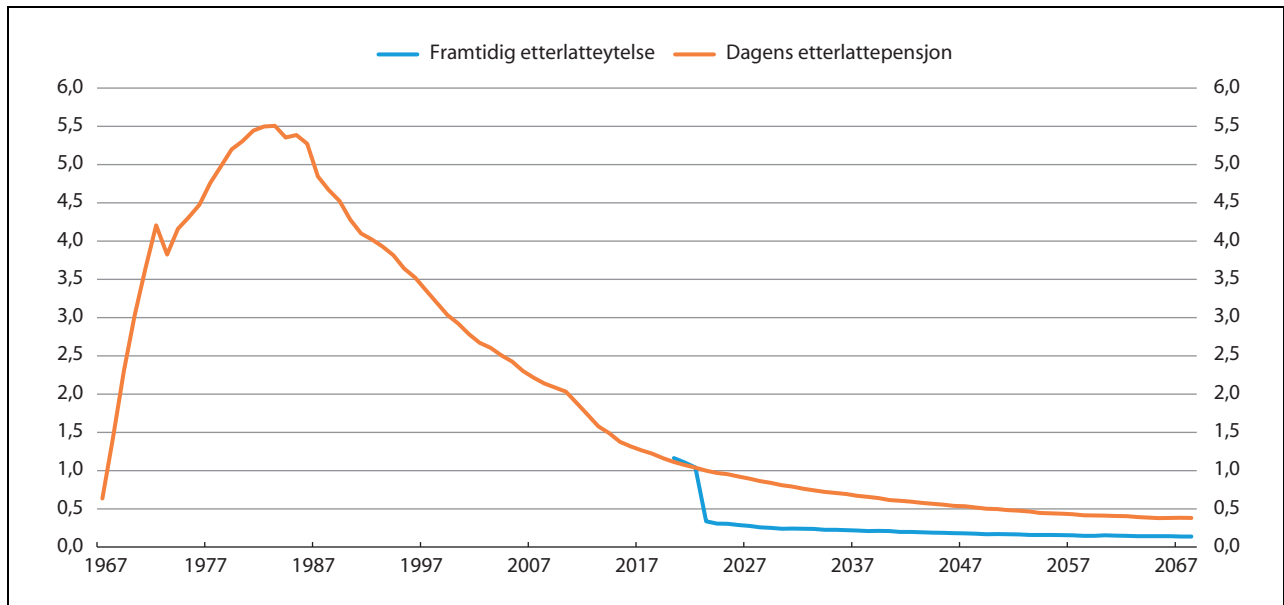
Utvalget har ovenfor redegjort for flere mulige endringer i reglene for hvem som skal kunne omfattes av en fremtidig etterlatteytelse. Dersom det åpnes for at samboerskap også skal kunne gi grunnlag for ny etterlatteytelse, legger utvalget til grunn at den nye etterlatteytelsen skal falle bort dersom gjenlevende gifter seg på nytt eller blir samboer, og ikke som i dag bare ved inngåelse av ekteskap eller dersom gjenlevende får barn med en ny samboer.

### 6.7 Virkninger på folketrygdens utgifter til etterlatte under 67 år

Ved hjelp av Statistisk sentralbyrås mikrosimuleringsmodell MOSART er det foretatt framskrivninger for å belyse virkningen på utviklingen i folketrygdens utgifter av en alternativ utforming av etterlatteytelsen til personer under 67 år. Det er forutsatt at ny ytelse trer i kraft fra 2020 for nye tilfeller. Det er ikke tatt hensyn til overgangsregler, jf. omtalen av overgangen til nytt regelverk i punkt 6.8. Det innebærer at framskrivningen viser folketrygdens utgifter som om alle fulgte nytt regelverk fra 2020. Det er heller ikke tatt hensyn til effekter av at en omlegging av ytelsen til etterlatte kan påvirke arbeidstilbudet. Beregningene viser brutto utgiftsendringer, hvilket innebærer at effekter av omleggingen av beskatning av etterlatteytelsen ikke blir synliggjort.

En framskrivning av utviklingen i antall etterlatte med ytelse, gjennomsnittlig ytelse og samlede utgifter til etterlatteytelsen tjener som referanse for den utviklingen en ville ha fått dersom det ikke ble gjort tilpasninger i ytelsen til etterlatte under 67 år. Antall etterlatte med ytelse er på vei ned som følge av at relativt færre blir etterlatte og som følge av at de som blir etterlatte for en stor del er yrkesaktive og i større grad får avkortet etterlatteytelsen mot egen inntekt.

Figur 6.15 viser at en videreføring av dagens etterlattepensjon ville gi utgifter på i overkant av



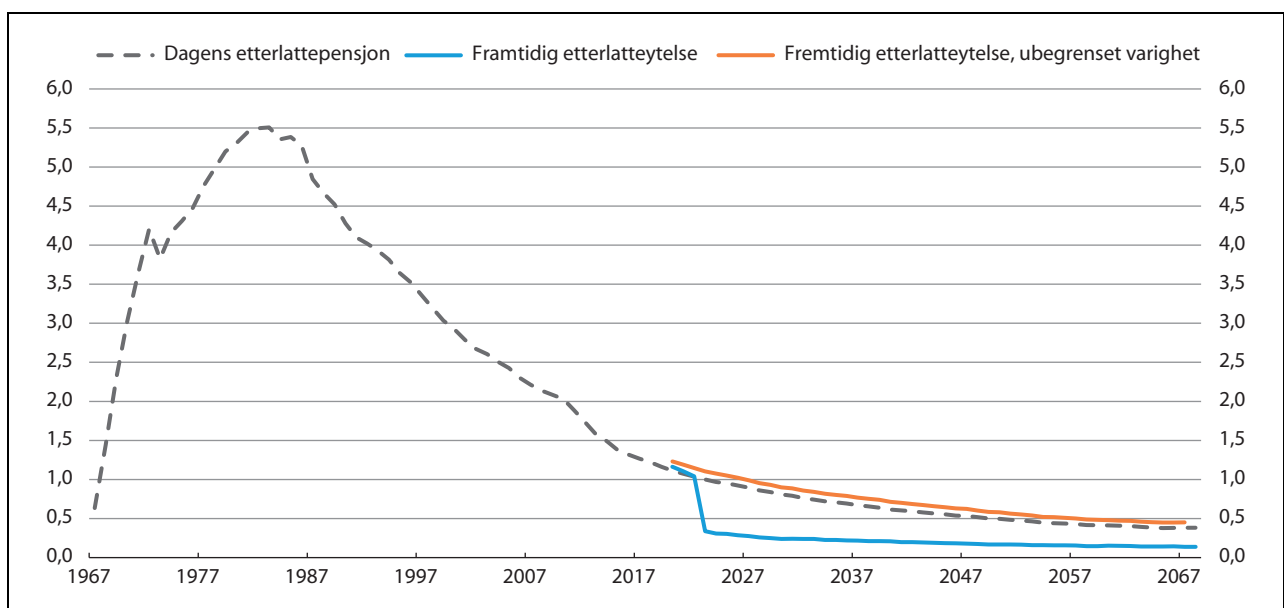
Figur 6.15 Folketrygdens utgifter til etterlatte under 67 år, dagens etterlattepensjon og ny ytelse i maksimalt tre år. Historisk 1967–2014 og framskrevet 2015–2067. Mrd. kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå

én milliard kroner i 2020. Overgang til en ny etterlatteytelse som gir utbetalinger i maksimalt tre år, vil bidra til å øke utgiftene noe på helt kort sikt, noe som skyldes at gjennomsnittlig ytelse før skatt øker noe. Etter tre år faller både antall etterlatte med ytelse og utgiftene til om lag en tredel av det en videreføring ville ha gitt. I 2050 er folketrygdens utgifter til etterlatteytelser til personer under 67 år anslått til om lag 170 millioner kroner,

mot om lag 500 millioner kroner med en videreføring av dagens etterlattepensjon.

Utvalget har også fått foretatt beregninger av en ytelse til etterlatte som foreslått, men som i likhet med dagens etterlattepensjon kan gis uten begrensninger i varighet. Figur 6.16 viser at årlige utgifter til etterlatte under 67 år fra 2020 ville øke marginalt i forhold til å videreføre dagens etterlattepensjon. Som ved en etterlatteytelse som er



Figur 6.16 Folketrygdens utgifter til etterlatte under 67 år, dagens etterlattepensjon og en ny etterlatteytelse med ubegrenset varighet. Historisk 1967–2014 og framskrevet 2015–2067. Mrd. kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå

begrenset til tre år, skyldes økningen i første rekke at gjennomsnittlig ytelse før skatt øker, men i dette tilfellet blir denne effekten varig.

## 6.8 Overgang til en ny ytelse til etterlatte under 67 år

Innføringen av en inntektsuavhengig og tidsbegrenset etterlatteytelse til personer under 67 år vil være forenklede og bedre støtte opp under insentiver til arbeid og egen inntekt. For en del personer som har tilpasset sin livssituasjon etter det gjeldende regelverket, kan likevel overgangen til en ny utforming av etterlatteytelsen være utfordrende. Utvalget mener at det vil være behov for å gjøre visse unntak fra nytt regelverk i en overgangsfase.

Overgangsreglene som skisseres her, forutsettes å skulle gjelde for personer som blir etterlatte etter at nytt regelverk er trådt i kraft. For personer som er etterlatte og mottar etterlattepensjon på tidspunktet for ikrafttredelse av nytt regelverk, antar utvalget at det vil være aktuelt å konvertere ytelsen til nytt regelverk for å unngå å måtte opprettholde to parallelle regelverk over en lang periode. Det vises til punkt 6.9.

Utvalget er av den oppfatning at det i et framtidig regelverk for etterlatteytelser til personer under 67 år, ikke bør skilles mellom yngre og eldre etterlatte, jf. punkt 6.3.2. I utforming av over-

gangsregler kan det likevel være behov for særlig å ivareta hensynet til eldre uten eller med begrenset tilknytning til arbeidslivet. Erfaring viser at dette kan være en gruppe som har små muligheter til å komme inn i arbeidsmarkedet. Mange etterlatte, også i de eldre aldersgruppene, er imidlertid i arbeid, og andelen er økende. Det er ikke holdepunkter for, med utgangspunkt i etterlattes yrkesdeltaking, å sette noen grense mellom «yngre» og «eldre» etterlatte. Et slikt fortsatt skille ville være tilfeldig satt og ville bidra til at reformen får begrenset effekt. En overgangsordning må derfor ha klart avgrenset omfang og varighet.

Behovet for overgangsordninger må derfor vurderes ut fra yrkesdeltakelsen blant de eldste på dette tidspunktet. Sammensetningen av gruppen etterlatte tyder på at det neppe vil være noen stor andel som har hele eller mesteparten av sin inntekt fra etterlattepensjonen. Det vil likevel være noen.

Tabell 6.2 viser ulike årskulls alder i 2016, i 2020 da et nytt regelverk forventes å kunne tre i kraft og alderen etter endt periode med tre år med etterlatteytelse fra 2020. Det antas at eldre personer i liten utstrekning vil kunne få utvidet stønadperioden som følge av nødvendig og hensiktsmessig utdanning.

Det framgår av tabellen at for årskull født i 1956 og tidligere, vil det i praksis ikke være behov for å vurdere overgangsregler, da disse personene

Tabell 6.2 Ulike årskulls alder i ulike årstall

Årskull	Alder i 2016	Alder i 2020	Alder etter å ha mottatt en etterlatteytelse i tre år fra 2020
1954	62	66	69
1955	61	65	68
1956	60	64	67
1957	59	63	66
1958	58	62	65
1959	57	61	64
1960	56	60	63
1961	55	59	62
1962	54	58	61
1963	53	57	60
1964	52	56	59
1965	51	55	58

vil være minst 67 år etter tre år med en etterlatteytelse fra 2020 og må forutsettes å gå over på alderspensjon senest ved 67 år. De fleste født i 1956 vil imidlertid bli etterlatt etter 2020. Legger en til grunn at personer blir etterlatte i for eksempel 2021, 2022 eller 2023, vil også de som er født i henholdsvis 1957, 1958 og 1959 ha nådd 67 år ved utgangen av perioden med etterlatteytelse. Dette illustrerer at det er vanskelig å treffe riktig ved å sette en grense ved et spesifikt årskull for hvilket det fortsatt skal være mulig å få en varig ytelse, det vil si en ytelse som løper frem til 67 år uavhengig av når en blir etterlatt.

Utvalget har diskutert ulike muligheter for mer målrettede overgangsregler. En periode med overgangsregler bør ikke være for lang, og ordningen bør være målrettet mot dem som har dårlige utsikter til å (re-)etablere seg i arbeidsmarkedet etter mange år som hjemmeværende. Forslag til reform og deretter bekjentgjøring av tidspunktet for ikrafttredelse av nytt regelverk vil for mange gi tid til å tilpasse seg det nye regelverket. De som vil kunne ha vanskeligst for å få innpass i arbeidsmarkedet, er de som allerede har en kombinasjon av høy alder og mange år ute av arbeidslivet.

Utvalget legger til grunn at personer over en viss alder ved ikrafttredelsen av nytt regelverk og som ikke har hatt inntektsgivende arbeid på et visst nivå i løpet av de siste årene før de ble etterlatte, bør kunne motta ytelsen fram til de fyller 67 år, selv om dette går utover den maksimale foreslåtte varigheten på tre år. Alle øvrige grupper bør følge nytt regelverk. Utvalget antar at det vil være rimelig å sette grensen ved 1960-årskullet som vil være 60 år ved antatt innføring av nytt regelverk. For personer født i 1960 eller tidligere foreslår utvalget at ytelsen skal kunne løpe frem til 67 år, dersom de i løpet av de fem siste årene ikke har hatt en årlig inntekt på minst to ganger grunnbeløpet.

## 6.9 Overgangsløsning for personer med etterlattepensjon under utbetaling

Utvalget legger opp til at nye tilfeller av ytelser til etterlatte skal innvilges etter nye regler når de trer i kraft. For personer som allerede mottar etterlattepensjon når nytt regelverk trer i kraft, må det tas stilling til hvilke regler som skal gjelde.

Det vises til at personer som får utbetalt etterlattepensjon eller overgangsstønad etter folketrygdloven kapittel 16 eller 17, er de eneste gruppene som fortsatt har en ubetinget rett til å bli

beskattet etter skattebegrensningsregelen, jf. skatteloven § 17-1. Det framgår i punkt 6.5 at skattebegrensningsregelen i kombinasjon med avkortningsreglene gir svært høy effektiv marginalsatt og dårlige arbeidsinsentiver, især i et visst inntektsintervall. Det følger av utvalgets mandat at det skal legges til grunn at nye ytelser skal skatlegges som lønn. Skatteberegnsningsregelen er svært komplisert og har mange uheldige sider. Utvalget legger derfor til grunn at det kan være aktuelt å utarbeide en overgangsløsning for personer som allerede mottar etterlattepensjon når nytt regelverk innføres som innebærer en omlegging av skattereglene også for denne gruppen. Utvalget har imidlertid ikke tatt sikte på å foreslå en fullstendig og detaljert overgangsløsning for denne gruppen.

Utvalget mener videre at det vil være uheldig dersom det tar lang tid før en ser effektene av en reformert ytelse til etterlatte under 67 år. Utvalget antar derfor at det ikke vil være aktuelt å videreføre dagens etterlattepensjon uendret for alle som i dag er mottakere. Samtidig kan det være viktig å skjerme personer som har kort tid igjen til pensjonsalderen og ikke har reelle muligheter til å skaffe seg annen inntekt.

En mulig overgangsløsning vil være å teknisk overføre eller konvertere den allerede løpende ytelsen. I så fall må det tas stilling til med hvilken grad av presisjon løpende etterlattepensjon skal omregnes til en ny ytelse som i utgangspunktet er tenkt å gi tilnærmet samme nettoinntekt som før omleggingen. Ved omleggingen av uførepensjonen til ny uføretrygd ble det lagt til grunn at bruttoyttelsen skulle økes så mye at nettoytelsen forble uendret, gitt at den uføre ikke hadde andre inntekter enn uføreyttelsen og ingen fradrag utover standardfradrag. Utvalget antar at en tilsvarende løsning kan være aktuell for konvertering av etterlattepensjonen.

Et kompliserende element ved en eventuell konvertering av etterlattepensjonen er at svært mange har en avkortet ytelse fordi de har arbeidsinntekt ved siden av. Om en har til hensikt å videreføre nivået på ytelsen, må det tas i betraktning at det kan være innslag av vilkårlighet i hvor høy ytelsen er akkurat på konverteringstidspunktet, fordi arbeidsinntekter kan variere over tid. Samtidig følger det av regelverket at det skal avkortes også mot forventet inntekt. For eksempel skal det ikke være mulig å bruke etterlattepensjonen til å trappe ned arbeidsinnsatsen når en mister ektefellen. Har en hatt en inntekt på et visst nivå, forventes det at en vil kunne opprettholde dette inntektsnivået fremover. Trolig avkortes dermed etterlat-



teytelsen mot en relativt stabil inntekt over tid, selv om den faktiske inntekten kan variere. Dette vil redusere omfanget av tilfeldige utslag av å legge til grunn ytelsesgraden på konverteringstidspunktet.

Det må også tas stilling til varigheten på den konverterte ytelsen, altså om den kan og bør gjøres tidsbegrenset også for personer som har løpende ytelser, og om det i så tilfelle er behov for mer omfattende overgangsregler enn for nye tilfeller. Det vises til at de fleste mottakerne av etterlattepensjon er eldre. Særlig er det flest eldre blant de som mottar en uavkortet etterlattepensjon. Det er likevel en del unge mottakere, og det kan synes lite rimelig at personer som i dag er i 30–40 årsalderen skal kunne fortsette å motta en etterlatteytelse til de er 67 år.

Utvalget legger altså til grunn at en konvertert ytelse kan gjøres tidsbegrenset. Det vises til at det er foreslått overgangsregler for nye tilfeller som skjermer de eldste fra at etterlatteytelsen gjøres tidsbegrenset. Det antas i utgangspunktet at konverterte etterlattepensjoner tilsvarende kan fortsette å løpe fram til pensjonsalder for de som er 60 år eller mer ved nytt regelverks ikrafttredelse. Dersom ikrafttredelse skjer i 2020, vil dette altså si etterlatte født i 1960 og tidligere, jf. tabell 6.2.

Det kan imidlertid være grunn til å vurdere lempeligere regler for etterlatte som allerede mottok en ytelse i 2020 enn for dem som blir etterlatte etter dette tidspunktet. De i et gitt årskull som *er* etterlatte er i utgangspunktet i samme situasjon som de som *blir* etterlatte med hensyn til at de kan ha tilpasset arbeidsinnsatsen sin under andre samfunnsforhold og kan ha problemer med å etablere seg i arbeidsmarkedet relativt sent i livet. Men i motsetning til de som ikke ennå er etterlatte når nytt regelverk trer i kraft, vil personer som allerede er etterlatte ikke kunne tilpasse seg at folketrygdens ytelser til etterlatte i framtiden ikke vil være like omfattende som i dag. Slik tilpasning kan for eksempel være å tegne gjeldsfor sikring eller på annen måte sørge for inntekts- og risikoutjevning mellom ektefellene i privat regi. Det kan derfor være grunn til å la yngre årskull enn 1960-årskullet, for eksempel til og med 1965-årskullet, omfattes av overgangsreglene med hensyn til mulig varighet av etterlatteytelsen.

Det forutsettes imidlertid at en varighet på mer enn tre år, eventuelt med forlengelse i to år, også for konverterte tilfeller forbeholdes de som ikke har hatt inntektsgivende arbeid på to ganger grunnbeløpet eller mer i løpet av de fem siste årene før de ble etterlatte.

Finansdepartementet har opplyst at det per i dag er om lag 12 000 personer som blir beskattet etter skattebegrensingsregelen. Av disse er om lag 8 000 etterlatte/tidligere familiepleiere og 4 000 «generelle» (liten skatteevne). Det vil si at om lag halvparten av de som i dag mottar etterlattepensjon blir beskattet etter de særskilte reglene.

## 6.10 Utvalgets samlede vurdering

Omfattende samfunnsendringer og sterk økning i kvinners yrkesdeltakelse har medvirket til at behovet for ytelser til etterlatte i yrkesaktiv alder over tid er redusert. Høy sysselsetting i Norge innebærer at de fleste etterlatte kan forsørge seg ved egen inntekt. Likevel er sysselsettingen blant kvinner fortsatt lavere enn blant menn, og mange jobber deltid. En del er ute av jobb eller jobber deltid kombinert med omsorg for barn. Også framover vil derfor en del etterlatte trenge bistand i en omstillingsperiode for å øke sin arbeidsinnsats. Utvalget mener derfor at det kan være behov for å videreføre en ytelse til etterlatte under 67 år. Det å fullstendig avvikle ordningen med etterlatteytelse til personer under 67 år framstår som en for vidtgående løsning.

Utvalget legger hovedvekt på omstilling til selvforsørgelse, og vil ikke foreslå en framtidig etterlatteytelse som gir vesentlig bedre kompensasjon enn dagens etterlattepensjon. Dagens etterlattepensjon gir i utgangspunktet varige ytelser til den etterlatte. Utvalget har i tråd med mandatet vurdert om etterlattepensjonen kan gjøres tidsbegrenset og forbeholdes de som har behov for det i en overgangsperiode.

I vurderingen har utvalget lagt vekt på behov for tid til omstilling, samtidig som en unngår langvarig passivitet. Utvalget legger til grunn at de som er aktuelle mottakere av en etterlatteytelse vil være arbeidsføre personer som må kunne forutsettes å være i stand til å være i inntektsgivende arbeid. En del av dem har imidlertid vært ute av arbeid eller i deltidsarbeid over lang tid, og trenger noe tid for å trappe opp sin arbeidsinnsats. Utvalget foreslår at en tidsbegrenset etterlatteytelse i utgangspunktet skal kunne ha en varighet på inntil tre år, men med mulighet for forlengelse i for eksempel to år dersom man har behov for utdanning eller tiltak for å komme i jobb. For å oppnå målet om selvforsørgelse, bør det stilles krav om aktivitet i form av arbeidssøking eller nødvendig utdanning eller tiltak med sikte på å komme i arbeid. Utvalget mener også at det vil bidra til forenkling dersom en framtidig ytelse

utformes uavhengig av avdødes tidligere inntekt. Utvalget legger vekt på at innslaget av sikring av tilvant levestandard uansett er begrenset i dagens system. Ved fastsettelse av nivået på ytelsen har utvalget lagt vekt på en best mulig balanse mellom behovet for inntektssikring og insentiver til arbeid. Utvalget mener at et rimelig nivå på en slik minstesikring vil være 2,25 ganger grunnbeløpet, tilsvarende nivået på overgangsstønaden for enslige forsørgere, når en tar hensyn til at skattereglene skal legges om.

Utvalget viser til at de samlede virkningene av gjeldende avkortnings- og skatteregler gir en svært høy effektiv marginalsatt, og innebærer at den økonomiske gevinsten av å øke arbeidsinnsatsen for store grupper av etterlatte er svært lav. Selv om det er relativt få personer som mottar etterlattepensjon i dag og utgiftene til denne ytelsen utgjør en relativt liten og synkende andel av folketrygdens totale utgifter, kan det være uheldig å opprettholde en etterlatteytelse som ikke i større grad støtter opp under arbeidslinjen. Det er forutsatt at en framtidig ytelse skal skattlegges som lønn. Dette vil bidra til å redusere effektiv marginalsatt noe. Usikre effekter for arbeidstilbudet for etterlatte i ulike inntektsintervaller taler etter utvalgets oppfatning for å ikke redusere avkortningssatsen. Utvalget peker også på at å fjerne avkortningen mot arbeidsinntekt fullstendig ville medføre at mange etterlatte som i dag ikke mottar etterlattepensjon eller bare en sterkt avkortet ytelse, ville få et relativt høyt økonomisk tilskudd uten kanskje egentlig å ha behov for det. Utvalget mener at dette ville være lite målrettet bruk av offentlige midler, og kunne virke urimelig i forhold til yrkesaktive som lever på vesentlig lavere inntekter. I tillegg vil utvalget påpeke at når ytelsen til etterlatte blir en omstillingsstønad, vil dette i seg selv styrke insentivene til arbeid.

Utvalget mener etter dette at en avkortnings-sats som medfører at ytelsen vil være avkortet ved om lag samme inntektsnivå som i dag, vil være hensiktsmessig. Med en bruttoytelse på 2,25 ganger grunnbeløpet vil dette oppnås med en avkortningssats på 45 prosent for inntekt over 50 prosent av grunnbeløpet. Dette tilsvarer den avkortningssatsen som ble lagt til grunn da overgangs-stønaden til enslige forsørgere ble underlagt ordi-nær lønnsbeskatning og ytelsen ble økt fra 2 til 2,25 ganger grunnbeløpet.

Utvalget har vurdert om det er formålstjenlig å opprettholde et skille mellom yngre og eldre etterlatte med hensyn til inntektsprøving i regelverket. I dag legges det som hovedregel til grunn at etterlatte som ikke har fylt 55 år, har en inntekt på minst to ganger grunnbeløpet. Det er imidlertid vanskelig å se argumenter for å skille mellom yngre og eldre etterlatte i et framtidig regelverk for etterlatteytelser til personer under 67 år.

I pensjonsreformen er det lagt stor vekt på å motivere både kvinner og menn til å arbeide og til å stå lenger i arbeid enn i dag. Sysselsettingen blant kvinner, også eldre kvinner, har økt kraftig over tid. Generelt sett har også eldre etterlatte kvinner i dag høy yrkesdeltakelse. En framtidig tidsbegrenset ytelse som gir unntak for eldre personer, ville på mange måter stå i motstrid til trenden i retning av å fjerne særregler basert utelukkende på alder som kriterium eller å øke den alderen hvor slike regler slår inn. Utvalget vil derfor ikke foreslå at personer over en viss alder skal unntas fra varighetsbestemmelsen i en ny ordning.

Enkelte kan ha problemer med å skaffe egen arbeidsinntekt sent i livet. I praksis gjelder dette særlig eldre kvinner. Hensynet til denne gruppen vil etter utvalgets oppfatning kunne ivaretas av en overgangsordning. Det foreslås en overgangsløsning som i noen grad skjermer de eldste mot tidsbegrensningen i ytelsen. Utvalget foreslår at personer som er 60 år og eldre ved ikrafttredelsen av nytt regelverk og som ikke har hatt inntektsgivende arbeid med årlig inntekt på to ganger grunnbeløpet eller mer i løpet av de fem siste årene før nytt regelverk trer i kraft, bør kunne motta ytelsen fram til de fyller 67 år, selv om dette går utover den maksimale foreslåtte lengden på tre år.

Utvalget legger til grunn at en framtidig ytelse skal kunne løpe frem til 67 år, som er den alderen hvor en har en ubetinget rett til å ta ut alderspensjon, forutsatt at dette ikke går ut over det maksimale tidsrommet det kan gis en ytelse.

Utvalget foreslår også at en framtidig ytelse til etterlatte under 67 år skal være pensjonsgivende. Det vil innebære at ytelsen gir et bidrag til opp-tjent pensjonsbeholdning som med en uavkortet ytelse vil tilsvare om lag 37 000 kroner per år, målt med gjennomsnittlig grunnbeløp for 2016.

## Kapittel 7

# Ytelser til etterlatte barn

### 7.1 Innledning

Barn som har mistet foreldre befinner seg i en sårbar situasjon. Det er derfor viktig at det finnes gode velferdsordninger som støtter opp om barn som vokser opp uten én av foreldrene, eller som helt foreldreløse.

Folketrygden gir i dag økonomisk støtte i form av barnepensjon til barn som har mistet én av eller begge foreldrene. Barnepensjonen utgjør faste satser per barn for det tilfellet at barnet har mistet én forelder, og satsene er avtrappende ved flere barn. For det tilfellet at begge foreldrene er døde, tilsvarende barnepensjonen for det første barnet etterlattepensjonen til én av de avdøde foreldrene, og for øvrige barn gjelder de samme faste og avtrappende satsene som når én av foreldrene er død. Barnepensjon utbetales til barnet er 18 år når én forelder er død og kan utbetales til barnet er 20 år når begge foreldrene er døde og barnet fortsatt er under utdanning. Skyldes dødsfallet yrkesskade, kan barnepensjon utbetales til barnet er 21 år. Av mandatet følger det at utvalget skal vurdere om ordningen med barnepensjon ved tap av én av eller begge foreldrene er hensiktsmessig utformet.

Samfunnsutviklingen de siste tiårene tilsier at det er behov for å vurdere innretningen på folketrygdens ytelser til etterlatte barn på nytt. Nye familiemønstre og utviklingen av omsorgsordninger for barn bidrar til at barn som mister foreldre i dag generelt sett er i en annen situasjon enn barn som mistet foreldre den gangen folketrygden ble innført. Investering i gode velferdsordninger for barn er sentralt for å sikre barn gode læringsmuligheter og oppvekstvilkår. Det har etter hvert blitt økt oppmerksomhet om hva den tidlige barndommen kan bety for muligheten til å tilegne seg kunnskap og sosiale ferdigheter, noe som blir stadig viktigere for senere å kunne få innpass i arbeidslivet.

Etterlatte barn er avhengige av å bli forsørget til de når en alder hvor de kan forsørge seg selv. Barnepensjon og etterlattepensjon har tradisjonelt

vært sett i sammenheng ved at ytelsene samlet sett var tenkt å skulle sikre familiens inntekt i tilfelle forsørgers dødsfall. En slik husholdningstankegang har vært lagt til grunn både når én av foreldrene var død og når begge foreldrene var døde, ved at det for det eldste barnet altså ble beregnet en ytelse tilsvarende etterlattepensjonen dersom begge foreldrene var døde.

I Norge i dag er det mindre sannsynlig at familien fortsetter som en enhet etter begge foreldrenes dødsfall enn det var da folketrygden ble innført, da barn muligens også rent faktisk forsørget yngre søsken. Mindre stabile samlivsmønstre fører videre til at mange barn vokser opp utenfor den tradisjonelle to-foreldre-modellen. Dette bidrar også til at det er grunn til å vurdere om husholdningstankegangen bør være førende i en framtidig ytelse til etterlatte barn. At samlivs- og familierelasjonene i dag er mer varierte, kan også være et argument for å forbedre barnepensjonene.

I avveiningen mellom et prinsipp om å sikre inntekt ved tap av forsørger og stimulans til å skaffe egen inntekt, vil det i tilfeller der barn har mistet én av foreldrene fortsatt være relevant å se ytelsen til etterlatte voksne under 67 år og ytelsen til etterlatte barn i sammenheng. En forbedret ytelse til etterlatte barn antas å kunne innføres sammen med en ytelse til etterlatte under 67 år som er tidsbegrenset og som utmåles etter en fast sats, uten at de samlede ytelsene til husholdningen over tid blir så høye at det forringer den etterlatte forelderens insentiver til arbeid.

I hvilken grad barnepensjonen i dag faktisk anvendes til forsørgelse, vil variere fra familie til familie, og fra barn til barn. I det tilfellet én forelder er død, vil trolig barnepensjon for mange være et viktig bidrag til husholdningsbudsjettet. I det tilfellet begge foreldrene er døde, antas det at hvordan og hos hvem barnet vokser opp vil kunne ha betydning for om barnepensjonen blir benyttet til løpende underhold av barnet eller ikke. I den grad ikke andre voksne overtar foreldreansvaret, blir barn som har mistet begge foreldrene tatt hånd om av barnevernet. Barnepensjonen kan

også i slike tilfeller være et tilskudd i oppfostringen, men vil virke sammen med andre ordninger som er etablert for å sikre barns velferd. Så langt mulig bør det tas med i vurderingen i hvilken grad barnepensjonen i dag faktisk anvendes til forsørgelse. Det må også ses hen til at mangfoldet av omsorgsordninger har økt gjennom de siste tiårene, og som i dag kan ivareta en del av de behovene som barnepensjonen skulle dekke.

Det er videre behov for å vurdere i hvilken grad ytelsen til hvert enkelt barn skal avhenge av størrelsen på søskenflokken, eller om hvert barn bør ha rett til det samme nivået på ytelsen. I dag er barn under foreldres omsorg lenger enn tidligere. Dette gjør det aktuelt å vurdere om ytelsen til etterlatte barn bør kunne løpe til normal alder ved endt videregående opplæring for alle etterlatte barn.

I vurderingen av hva som kan være et passende nivå på de framtidige ytelsene til etterlatte barn, legger utvalget til grunn at ytelsene fra folketrygden verken i dag eller i fremtiden vil være den eneste kilden til å dekke kostnadene ved oppfostring av barn.

## 7.2 Dagens barnepensjon – ytelser og mottakere

### 7.2.1 Dagens ytelsesnivå

Etter gjeldende regler utgjør barnepensjon når én forelder er død 40 prosent av grunnbeløpet for ett barn og 25 prosent av grunnbeløpet for hvert barn ut over dette. Dersom begge foreldrene er døde, utgjør barnepensjonen den av foreldrenes etterlat-

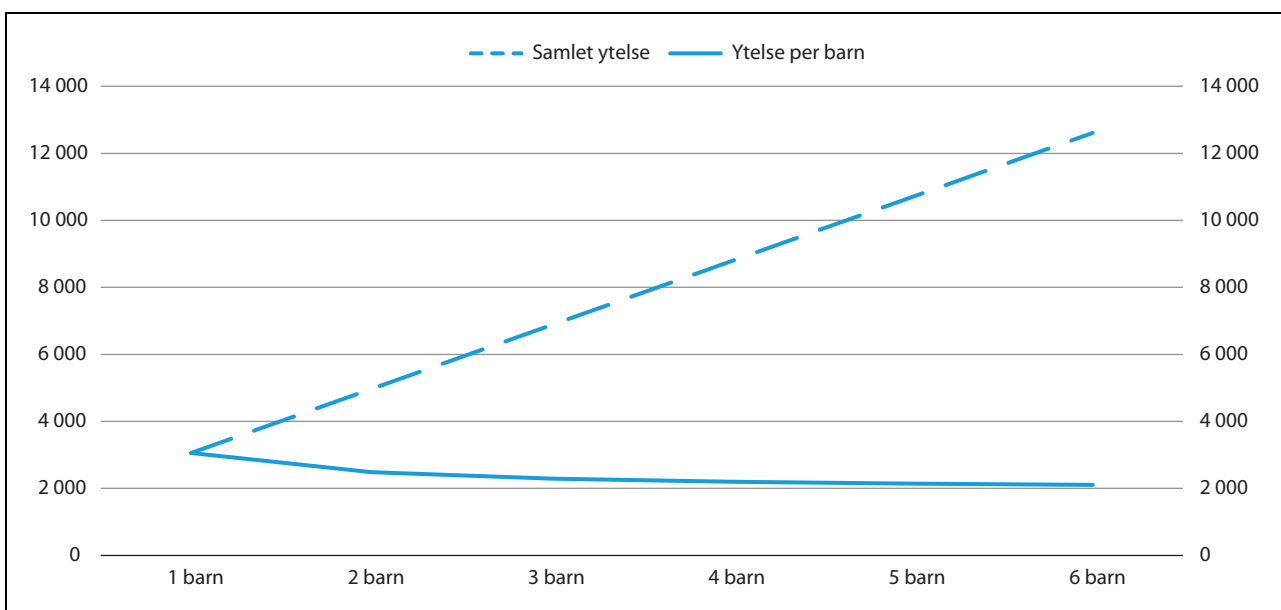
tepensjon som ville ha vært høyest for ett barn, 40 prosent av grunnbeløpet for barn nummer to og 25 prosent av grunnbeløpet for hvert barn ut over dette. Barnepensjon for barn i en søskenflokk summeres og deles på antall barn, med likt beløp for hvert barn.

Reglene med avtrappende satser ved flere barn i dagens barnepensjon innebærer at jo større søskenflokken er, jo mindre blir ytelsen per barn. Dette gir særlig stort utslag i tilfeller hvor barnas begge foreldre er døde og hvor ytelsen til ett barn er på nivå med en etterlattepensjon, mens satsene for øvrige barn tilsvarer satsene for barnepensjon til barn som har mistet én forelder.

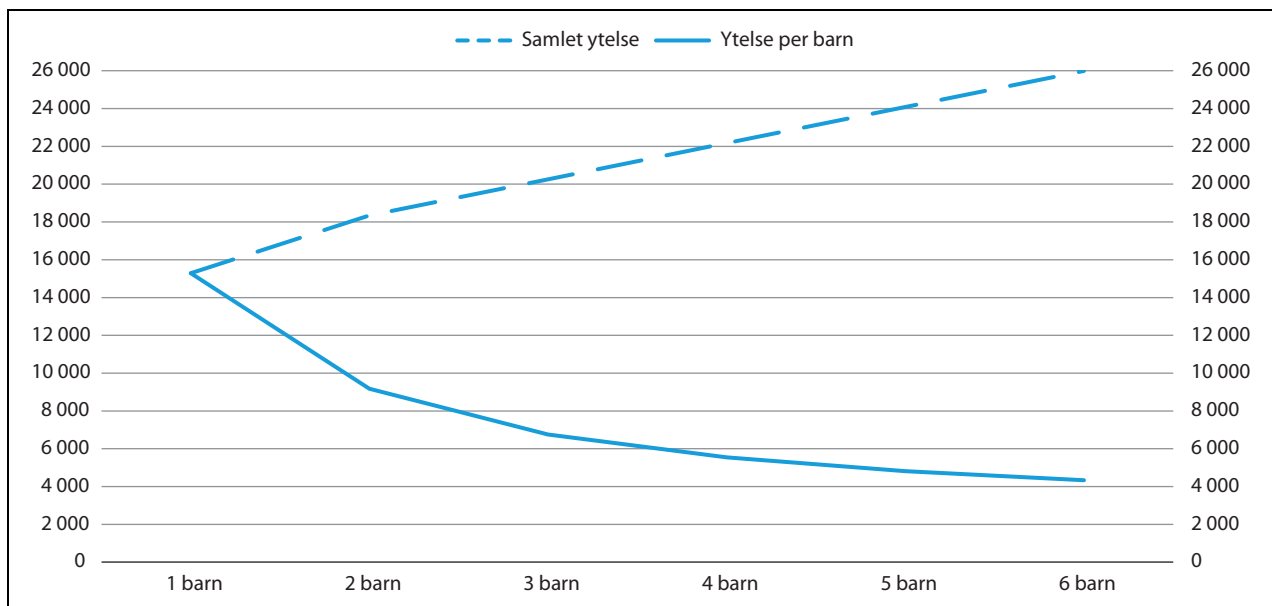
Figur 7.1 og figur 7.2 viser hvordan barnepensjon ved tap av henholdsvis én forelder og begge foreldrene avhenger av antall barn som skal dele samlet ytelse. Figurene viser ytelse per måned per barn og samlet ytelse etter antall barn.

Det framgår av figur 7.1 at barnepensjon per barn når barnet har mistet én forelder utgjør om lag 3 000 kroner per måned dersom barnet ikke deler ytelsen med søsken. Når det er flere søsken, utgjør ytelsen per barn mellom 2 000 og 3 000 kroner per måned.

Når barnet har mistet begge foreldrene, utgjør barnepensjonen i 2016 minimum 15 300 kroner per måned dersom barnet ikke deler med søsken. Deler barnet ytelsen med ett søsken, utgjør ytelsen 9 200 kroner per barn per måned, og deler barnet ytelsen med to søsken, utgjør ytelsen per barn 6 800 kroner per måned, jf. figur 7.2. Ytelsen per barn per måned når begge foreldrene er døde er altså svært mye lavere når to eller flere søsken



Figur 7.1 Barnepensjon ved tap av én forelder. Ytelse per barn og samlet ytelse etter antall barn per måned. 2016



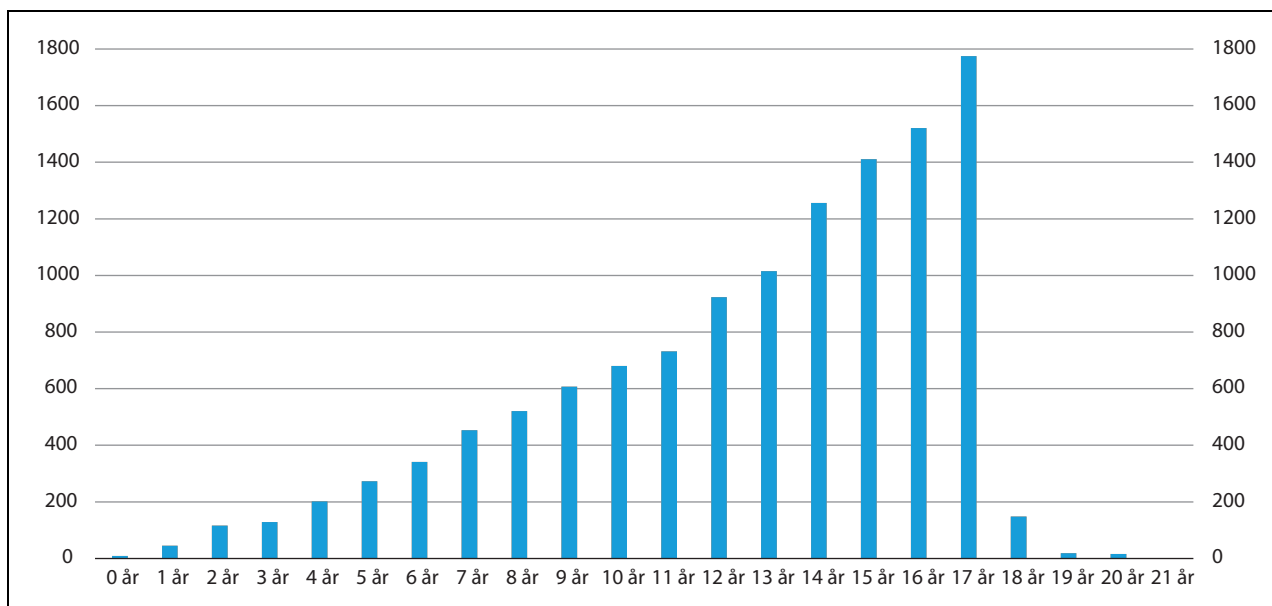
Figur 7.2 Barnepensjon ved tap av begge foreldrene. Ytelse per barn og samlet ytelse etter antall barn per måned<sup>1</sup>. 2016

<sup>1</sup> Det er lagt til grunn at ytelsen til det første barnet utgjør minstenivået for etterlattepensjon med full trygdetid.

skal dele en samlet ytelse enn når det bare er ett barn som har krav på ytelse, selv når en legger en minsteytelse til grunn for det første barnet.

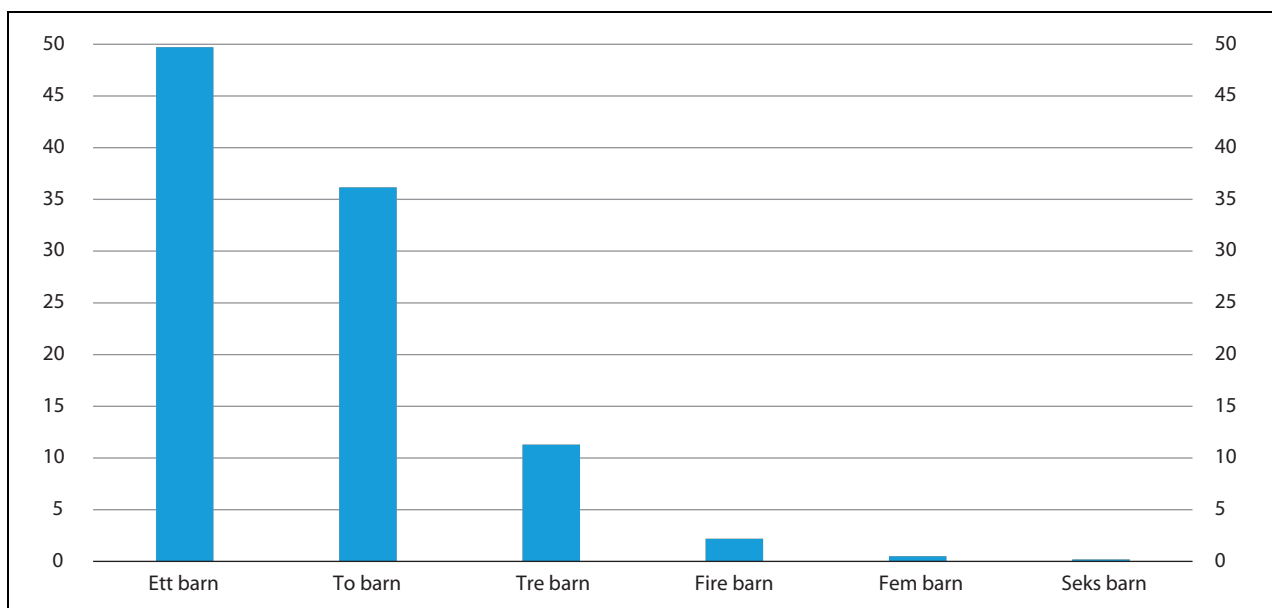
### 7.2.2 Dagens mottakere av barnepensjon

I desember 2015 ble det betalt ut barnepensjon til om lag 12 000 barn i alderen 0–21 år som har mistet én forelder. Fordeling etter alder er vist i figur



Figur 7.3 Antall barn som mottar barnepensjon etter å ha mistet én forelder etter alder. Desember 2015

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet



Figur 7.4 Andel barn som har mistet én forelder og mottar barnepensjon etter hvor mange søsken som deler samlet ytelse. Desember 2015. Prosent

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

7.3.<sup>1</sup> I om lag 75 prosent av tilfellene er det fars død som har utløst utbetaling av barnepensjon.

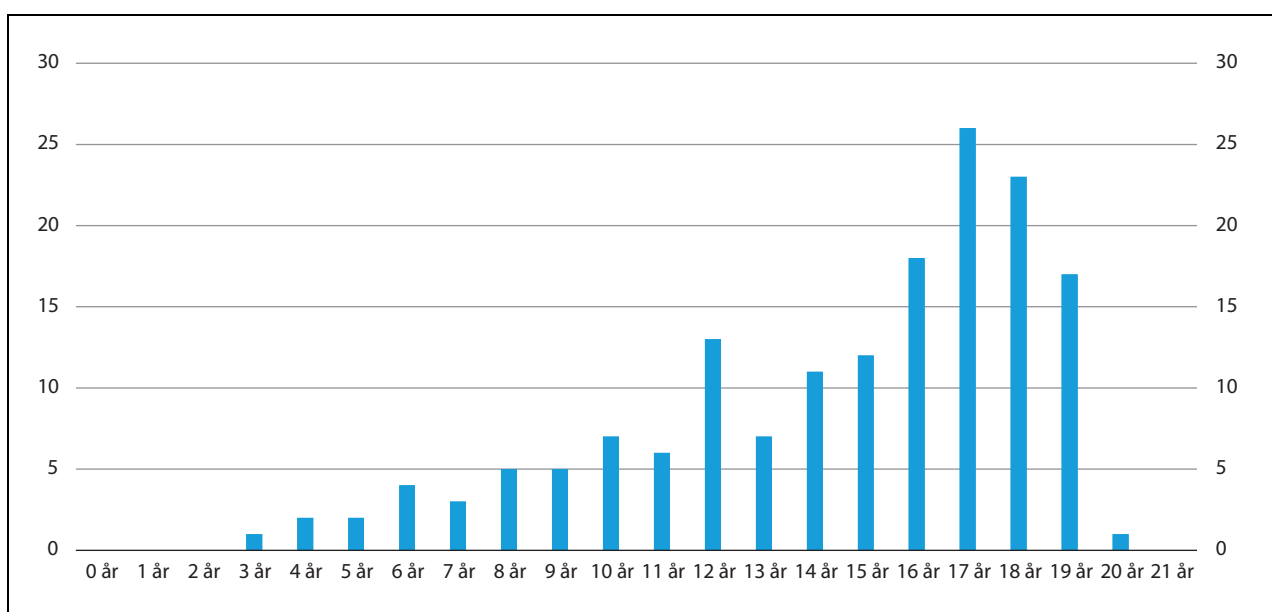
65 prosent av barna som mottar barnepensjon etter å ha mistet én forelder, er i alderen 12–18 år.

Om lag halvparten av barna som mottar barnepensjon etter å ha mistet én forelder, deler ikke

barnepensjonen med søsken, mens om lag 35 prosent deler den samlede ytelsen med ett søsken. Under 3 prosent av mottakerne har ytelser som indikerer at de er del av søskenflokker på fire barn eller mer, jf. figur 7.4.

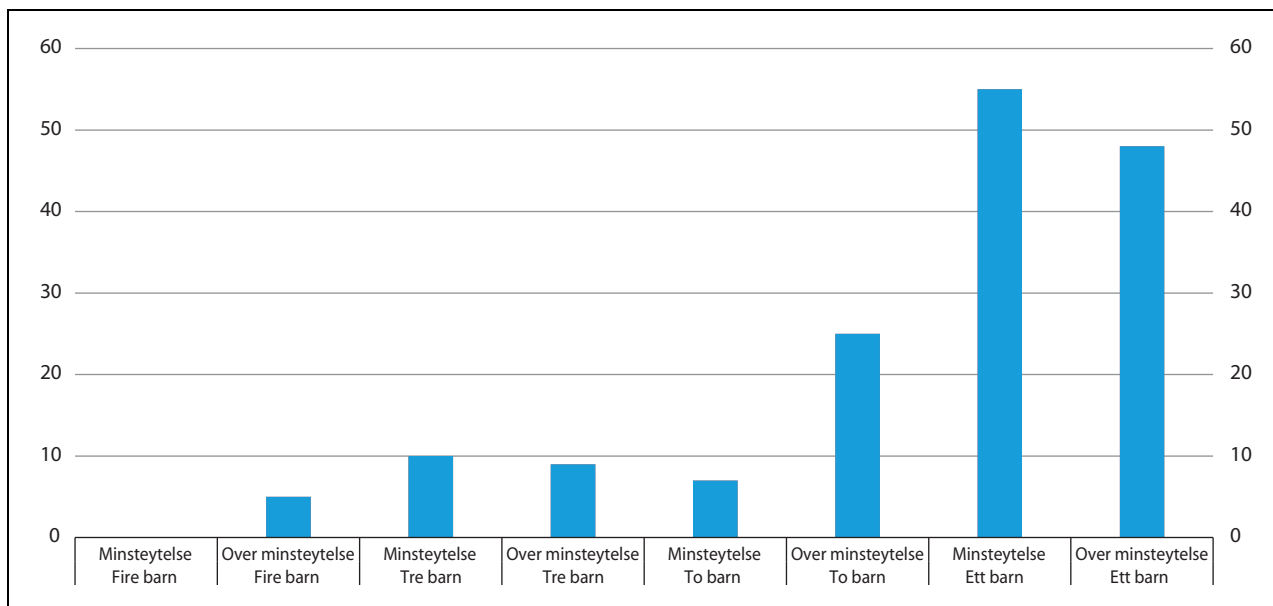
Per desember 2015 ble det utbetalt barnepensjon til 163 barn som har mistet begge foreldrene sine. Figur 7.5 viser foreldreløse barn med barnepensjon etter alder. 60 prosent av barna som mot-

<sup>1</sup> Barn over 18 år som har mistet én forelder kan motta barnepensjon til fylte 21 år dersom dødsfallet skyldes yrkesskade.



Figur 7.5 Antall foreldreløse barn med barnepensjon etter alder. Desember 2015

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet



Figur 7.6 Antall foreldreløse barn etter nivå på ytelsen. Desember 2015

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

tar barnepensjon etter å ha mistet begge foreldrene er i aldersgruppen 12–18 år.

De foreldreløse barna hadde ved utgangen av 2015 månedlige ytelser som varierte fra om lag 6 000 kroner i måneden til over 20 000 kroner i måneden. Ytelsen per barn varierer mye og avhenger sterkt av antall søsken som deler en samlet barnepensjon.

Figur 7.6 viser fordelingen av barn som mottok barnepensjon på grunnlag av minsteytelsen eller hadde barnepensjon beregnet på grunnlag av en etterlattepensjon over minstenivået i desember 2015, samt etter om de delte samlet ytelse med ett eller flere søsken.

Av de 163 foreldreløse barna med barnepensjon i desember 2015, mottok 100 barn ytelsen alene. Om lag halvparten av alle barnepensjonene til foreldreløse var minsteytelser, og en del av barnepensjonene som ikke var minsteytelser var bare marginalt bedre enn denne. En del barn delte ytelsen med ett søsken, noen få delte med to søsken og ett barn delte ytelsen med tre søsken.

### 7.3 Bakgrunn for gjeldende regler og grunnlaget for utforming av en framtidig ytelse til etterlatte barn

#### 7.3.1 Innledning

I følge St.meld. nr. 75 (1963–64) utgjorde tidligere «forsørgertrygd for barn» et fast beløp per barn når én forelder var falt fra og det dobbelte per

barn når begge foreldrene var døde. Da barnepensjonen ble tatt inn som en del av folketrygden, ble barnepensjonen vesentlig styrket. Samtidig ble ytelsen gjort avtrappende ved flere barn.

I stortingsmeldingen ble det vist til at en vurderte «å legge disse ytelser til grunn som minstepensjoner, eventuelt med en viss forhøyelse av pensjonen for første barn, og å gi tilleggs pensjoner på tilsvarende måte som alders- og enkepensjoner i forhold til forsørgerens arbeidsinntekt». En ble imidlertid stående ved at barnepensjonen burde fastsettes uavhengig av avdøde forsørgers arbeidsinntekt hvis det samtidig ble ytt enkepensjon. Så lenge enkepensjonen var relatert til den avdødes inntekt, ville den samlede familieytelsen også være det. For det tilfellet begge foreldrene var døde, ble det lagt til grunn at «det første barnet trer inn i den pensjonsrett som moren ville ha hatt som enke». Når én av ektefellene var død, var systemet altså tenkt slik at den gjenlevende ektefellen skulle få pensjon etter den avdøde, mens barna fikk en relativt liten barnepensjon. Samlet for familien var dette tenkt å kompensere for inntektsbortfallet.

Dagens barnepensjon synes å forutsette at husholdningen består som en enhet etter foreldres bortgang. Utvalget antar at dette kan være rimelig å legge til grunn når én forelder er død og barnet eller barna fortsatt har en mor eller en far. Barna og den etterlatte forelder vil i slike tilfeller mest trolig fortsatt være del av den samme husholdningen, og barnepensjonen vil da også

som regel utbetales til den gjenlevende forelderen.

I tilfeller hvor begge foreldrene er døde, er det mindre sannsynlig at husholdningen består etter foreldrenes bortgang. Hvordan livssituasjonen til barn som har mistet begge foreldrene er, for eksempel om søsken bor samlet etter begge foreldrenes bortgang, vil nok variere. Det er likevel vanskelig å begrunne den sterke avtrappingen i ytelsen som følger av dagens system når flere søsken har mistet begge foreldrene, sammenlignet med ytelsen når ett barn mottar den alene. Det er ikke klart om en ved innføringen av ordningen tenkte seg at det eldste barnet rent faktisk trådte inn i en forsørgerrolle overfor eventuelle søsken, men begrunnelsen om å opprettholde et visst inntektsnivå samlet for familien, både i det tilfellet den ene forelderen falt fra og i det tilfellet begge foreldrene falt fra, kan tyde på dette. I den grad situasjonen til foreldreløse barn har endret seg med endrede samfunnsforhold, bør dette også gi seg utslag i hvordan ytelsen til helt foreldreløse barn utformes.

Utvalget har forsøkt å bringe på det rene hvilken rolle ytelser til etterlatte barn spiller i forsørgelsen av barn, sett i sammenheng med andre velferdsordninger som er etablert for å sikre barn som av ulike grunner vokser opp uten én av eller begge foreldrene, jf. punkt 7.3.2. Det er imidlertid ikke tatt sikte på å gi noen fullstendig gjennomgang av relevante økonomiske ordninger for barn.

Utvalget viser i denne forbindelse til at Barne- og likestillingsdepartementet har nedsatt et utvalg som skal utrede det offentlige tjenestetilbudet og overføringsordningene til familier med barn under 18 år, herunder overgangsstønning til enslig mor eller far og bidragsforskott. Utvalget legger til grunn at Barnefamilieutvalget vil ha en helhetlig tilnærming når de vurderer de ulike offentlige ytelsene som tilgodeser barn som av ulike grunner vokser opp uten én av eller begge foreldrene.

### **7.3.2 Foreldres forsørgelsesplikt for barn og velferdsordninger som ivaretar barn uten foreldre**

Foreldre har plikt til å forsørge barna sine økonomisk. Tilsvarende plikt påhviler andre som har foreldreansvar for barn. Forsørgelsesplikten varer i utgangspunktet til barnet fyller 18 år, men kan vare lenger enn dette dersom barnet fortsetter vanlig skolegang. Som hovedregel forsørges barn av begge foreldrene. Når et barn ikke vokser opp i samme husholdning som begge foreldrene, enten dette er fordi én av eller begge foreldrene er døde

eller det er andre grunner til at de ikke bor sammen med barnet, kan ulike økonomiske ordninger som skal sikre forsørgelse av barnet tre inn.

Per 1. januar 2016 bodde om lag 270 000 barn, det vil si 24 prosent av totalt 1 123 100 barn i alderen 0–17 år sammen med bare én av foreldrene, mens om lag 11 300 barn, det vil si 1 prosent av barna, ikke bodde sammen med noen av foreldrene. Til sammenlikning mottok 12 200 barn barnepensjon etter å ha mistet én forelder i desember 2015, mens det tilsvarende tallet for barn som hadde mistet begge foreldrene var 163.

#### *Barn som vokser opp med én forelder*

Om foreldrene lever hver for seg, har den av foreldrene som ikke bor sammen med barnet plikt til å bidra til forsørgelsen av barnet gjennom å betale sin andel av kostnadene til oppfostringen, i form av underholdsbidrag til den forelderen barnet bor hos. Bidrag er i utgangspunktet et rent privat anliggende som avtales mellom foreldrene. I de tilfeller foreldrene ikke blir enige om en passende størrelse på bidraget, kan de be om at NAV fastsetter og krever inn bidraget fra den bidragspliktige.

Beregningen av bidraget tar utgangspunkt i hva det koster å forsørge barnet. Kostnadene fastsettes basert på Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) sitt standardbudsjett for forbruksutgifter.

De fastsatte satsene som inngår i beregningen av underholdskostnaden varierer med barnets alder og utgjør fra om lag 5 000 kroner i måneden for barn under 5 år til om lag 8 200 kroner måneden for barn over 15 år, etter at ordinær barne-trygd er trukket fra. For barn over 18 år, som ikke lenger har rett til barnetrygd, utgjør underholdskostnaden om lag 9 200 kroner per måned. Underholdskostnaden fordeles mellom foreldrene etter størrelsen på inntektene deres, før det eventuelt gjøres samværsfradrag basert på omfanget av den bidragspliktiges samvær. Når et barn har inntekt over et visst beløp (for tiden 153 000 kroner per år), regnes barnet som selvforsørget, og den bidragspliktige kan da ikke pålegges å betale bidrag.

Om en legger til grunn at to foreldre i utgangspunktet er i stand til å bidra om lag likt til barnets forsørgelse, kan underholdskostnaden med fratrekk for ordinær barnetrygd for barn under 18 år delt på to gi en indikasjon på hvilket månedlig tilskudd som faller bort dersom en bidragspliktig faller fra og ikke lenger kan bidra økonomisk til barnets oppfostring, verken direkte eller i form av



kostnadsavlastning gjennom samvær. Dette vil i så fall utgjøre et beløp på mellom om lag 2 500 kroner per måned og om lag 4 500 kroner per måned, avhengig av barnets alder. Dagens satser for barnepensjon for det tilfellet at én av barnets forsørgere har falt bort, utgjør i størrelsesorden 2 000 til 3 000 kroner per barn per måned, avhengig av antall søsken som deler en samlet ytelse. I mange tilfeller vil dermed barnepensjonen ikke fullt ut kompensere for bortfall av forsørgerens bidrag til underholdet av barnet.

I tilfeller der bidrag ikke blir betalt eller ikke innkrevet på grunn av manglende inntektsevne eller betalingsvilje hos den bidragspliktige, kan det ytes såkalt bidragsforskott. Det samme gjelder i tilfeller der det ikke er fastslått hvem som er far til barnet. Da nåværende lov om bidragsforskott ble innført i 1989, var størrelsen på bidragsforskottet på om lag samme nivå som barnepensjon når én av foreldrene er død. I Ot.prp. nr. 99 (1991–92) ble denne sammenhengen benyttet som begrunnelse for endringer i folketrygdloven som innebar at rett til barnepensjon bare skulle foreligge dersom avdøde hadde den nødvendige trygdetilknytning til Norge, idet det ble vist til at dersom det ikke ble gitt barnepensjon, ville det bli tilstått bidragsforskott i stedet. At barnepensjon og bidragsforskott var, og fortsatt er, alternative ytelser, og at lovgiver viste til at ytelsene var på om lag samme nivå, kan tyde på at lovgiver har hatt en tanke om at et barn med bare én forelder som bidrar i forsørgelsen, bør ha om lag samme nivå på en ytelse fra det offentlige, uavhengig av årsaken til at det ikke forsørges av to foreldre.

Bidragsforskottet utgjør i dag maksimalt 1 910 kroner per måned. Dette maksimumsbeløpet, kalt forhøyet forskott, kan ytes til barn over 11 år i tilfelle inntekten til forsørgeren er 264 200 kroner per år eller lavere. Forhøyet bidragsforskott til barn under 11 år utgjør 1 530 kroner per måned. Dersom årsinntekten er høyere enn 264 200 kroner, men lavere enn 489 600 kroner per år, ytes ordinært forskott eller redusert forskott, avhengig av forskottsmottakerens inntekt. Ordinært forskott utgjør 1 150 kroner per måned og redusert forskott utgjør 770 kroner per måned, uavhengig av barnets alder. Ved årsinntekter over 489 600 kroner ytes det ikke bidragsforskott. Til sammenlikning utgjør barnepensjonen altså om lag 3 000 kroner per måned for barn som har mistet én forelder, og et noe mindre månedlig beløp dersom barnet har søsken. Samtidig må det tas i betraktning at bidragsforskott ikke beskattes. Bidragsforskottet vil for de fleste innebære et svært mye

lavere økonomisk bidrag enn et underholdsbidrag beregnet etter NAVs veiledende satser. Underholdsbidrag er heller ikke skattepliktig.

I tilfeller hvor barnets foreldre er ugifte, skilte eller separerte kan det ytes overgangsstønad etter folketrygdloven kapittel 15. Ytelsen utgjør 2,25 ganger grunnbeløpet, avkortes 45 prosent mot mottakerens arbeidsinntekt over 50 prosent av grunnbeløpet og skattlegges som lønn. Som hovedregel er maksimal periode med overgangsstønad tre år og det stilles krav til at mottaker er i yrkesrettet aktivitet fra barnet er ett år. Utvalgets forslag til utforming av en ytelse til etterlatte under 67 år vil altså likne utformingen av overgangsstønaden til enslige forsørgere og på samme måte inngå i de samlede offentlige ytelsene til aleneforsørgere med mindreårige barn. Til forskjell fra overgangsstønaden, vil imidlertid omstillingsstøtten til etterlatte kunne gis også til etterlatte uten barn de forsørger.

#### *Barn som vokser opp uten foreldre*

Barn under 18 år som har mistet foreldrene, kan bli ivaretatt av andre som overtar foreldreansvar, bli adoptert eller plasseres i fosterhjem eller institusjon. Utvalget har ikke hatt tilgang til noen oversikt over fordelingen mellom disse omsorgsformene.

Når barn blir adoptert, vil retten til barnepensjon i mange tilfeller falle bort. Dette gjelder for det første når barnet blir adoptert av et ektepar etter at de biologiske foreldrene er døde. For det andre gjelder det når én av foreldrene er død, den gjenlevende gifter seg igjen og den nye ektefellen adopterer barnet. Ved adopsjon ellers beholder barnet pensjonsretten, men pensjonen beregnes som om én av foreldrene var død. Adopterte barn er i alle økonomiske henseende likestilt med biologiske barn. De har samme krav på økonomisk forsørgelse og samme rett til arv etter sine adoptivforeldre.

Situasjonen er annerledes når barnet ikke blir adoptert, men andre voksne (gjerne slektninger) overtar foreldreansvaret for barnet etter foreldrenes dødsfall. Det følger eksplisitt av barneloven § 66 at de som overtar foreldreansvaret har samme fostringsplikt som foreldrene. Barnet er derved sikret underhold fram til det er 18 år, eventuelt til det har avsluttet vanlig skolegang. I disse tilfellene beholder barnet likevel retten til barnepensjon. Når en enslig person får foreldreansvar for et barn med rett til barnepensjon og samtidig mottar overgangsstønad til enslig mor eller far etter kapittel 15, faller barnepensjonen likevel bort dersom barnet har mistet én forelder, og den

beregnes som om barnet har mistet én forelder dersom begge foreldrene er døde.

Dersom et barn etter dødsfall står uten noen som har foreldreansvar for det, og ingen gjør krav på foreldreansvaret eller tingretten avslår alle krav om foreldreansvar, skal retten melde fra til barnevernstjenesten. Barneverntjenesten skal plassere barnet etter reglene i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester. Dette innebærer at barnet plasseres i fosterhjem, institusjon eller lignende.

Dersom barnet plasseres i fosterhjem, som er det klart mest benyttede plasseringsalternativet etter barnevernloven, får fosterforeldre dekket utgifter og blir kompensert for ansvaret de har påtatt seg i form av en fosterhjemsgodtgjørelse. Fosterhjemsgodtgjørelsen består av en skattepliktig arbeidsgodtgjørelse og en skattefri utgiftsdekning som skal dekke kost, klær og fritidsaktiviteter. Størrelsen på utgiftsdekningen avtales mellom fosterforeldrene og barneverntjenesten. Etter veiledende satser fra 1. juli 2016 utgjør den fra om lag 5 000 kroner i måneden for barn i alderen 0–6 år, opp til om lag 7 400 kroner i måneden for barn som er 15 år og eldre. De veiledende satsene er altså på nivå med satsene som benyttes i beregningen av underholdsbidrag. Det påpekes at de fleste barn som plasseres i fosterhjem vil ha foreldre, enten én eller begge, som fortsatt lever og som da kan bli pålagt å bidra økonomisk til barnets underhold, jf. barnevernloven § 9-2. Dette bidraget innbetales til kommunen og fungerer som hel eller delvis refusjon av kommunens kostnader i forbindelse med plasseringen.

Det antas at barnepensjon til barn som bor i fosterhjem med verges samtykke kan benyttes til barnets forbruk som går ut over det utgiftsdekningen til fosterforeldre er tenkt å dekke. Barnet selv kan imidlertid også bli pålagt å bidra økonomisk til sitt eget underhold. Det følger av barnevernloven § 9-3 at kommunen, når et barn er plassert utenfor hjemmet som følge av et vedtak etter loven, kan kreve at barnet, så lenge plasseringen varer, skal dekke kostnadene ved oppfostringen helt eller delvis. Egenbetaling fra barnet skal kun kreves dersom dette «anses rimelig». Ved vurderingen av dette kriteriet vises det til Ot.prp. nr. 44 (1991–92) s. 98 hvor det blant annet heter:

«Departementet mener at det i alle tilfelle må kreves at utgiftsdekning etter § 9-2 og § 9-3 må begrenses til de tilfelle dette må anses rimelig ut fra foreldrenes eller barnets økonomiske situasjon. Når det gjelder egenbetaling fra barnet er det ikke tilstrekkelig å vurdere barnets

nåtidige økonomiske situasjon, også barnets framtidige økonomiske situasjon må inngå i vurderingen. Det er en kjensgjerning at disse barna ofte har en vanskeligere økonomisk situasjon etter endt fosterhjems- eller institusjonsplassering enn andre barn.»

Under behandlingen i Stortinget ble det tatt inn i lovteksten ytterligere begrensninger i adgangen til å kreve egenbetaling av barnet, ved at det ikke kreves dekning i barnets formue, avkastning av denne, eller barnets egne, opparbeidede midler. Derved blir også hensynet til barnets framtidige økonomiske situasjon ivaretatt, i hvert fall et stykke på vei.

Det er følgelig begrenset hvilke midler på barnets hånd som kan danne grunnlag for krav om egenbetaling. Det er likevel ikke i loven fastsatt noen begrensning i adgangen til å kreve at løpende offentlige ytelser som barnepensjon, anvendes til egenbetaling, jf. at slike ytelser som utgangspunkt nettopp vil ha som formål å dekke underholdskostnader. Med hjemmel i barnevernloven § 9-3 er det i forskrift 21. desember 1992 nr. 1246 gitt nærmere bestemmelser om kommunens adgang til å kreve innbetalt til seg barnepensjon som barnet oppbærer etter lov om folketrygd. Det er opp til kommunen å avgjøre om det skal stilles noe slikt krav, men det følger av forskriften § 3 at barnet uansett har rett til å få utbetalt til seg et beløp som årlig minst tilsvarer 25 prosent av grunnbeløpet i Folketrygden samt 10 prosent av tilleggspensjonen eller særtillegget.

Utvalget har forsøkt å ta rede på hvordan denne forskriften praktiseres. Fra sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker er det opplyst at enheten i tidsrommet 2006–2015 har registrert i alt ni saker hvor kommunen krever egenbetaling fra barnet etter barnevernloven § 9-3. I hvor mange av disse sakene kommunen krever barnepensjon innbetalt til seg er uvisst, men det er grunn til å anta at det ikke er særlig utbredt at det kreves refusjon i barnepensjon for oppholdsutgifter.

Det vises til at folketrygdlovens kapittel 18 om barnepensjon har liknende bestemmelser om reduksjon i barnepensjon under opphold i en institusjon med fri kost og losji under statlig ansvar. Barnepensjonen under oppholdet utgjør 10 prosent av grunnbeløpet dersom barnet har mistet én av foreldrene og 45 prosent av grunnbeløpet dersom barnet har mistet begge foreldrene eller barnet har mistet sin mor og farskapet ikke er fastslått. Barnepensjonen blir imidlertid ikke redusert under opphold i somatiske sykehusavdelinger. Arbeids- og velferdsetaten kan også

bestemme at barnepensjonen ikke skal reduseres eller reduseres mindre enn etter hovedregelen, dersom barnet har faste og nødvendige utgifter til bolig. Det utbetaltes i utgangspunktet ikke barnepensjon under straffegjennomføring.

Etter det utvalget har grunn til å tro er det per i dag ingen eller svært få barn som får sin barnepensjon redusert etter disse bestemmelsene. Det var i 2012 ingen mottakere av barnepensjon som fikk redusert ytelse på grunn av opphold i institusjon (folketrygdloven § 18-8). Det var heller ingen mottakere av barnepensjon som fikk stans i utbetalingen på grunn av straffegjennomføring (folketrygdloven § 18-9). Dette var tilfellet også i 2010 og 2011, mens det var én mottaker av barnepensjon som fikk stans i utbetalingen etter folketrygdloven § 18-9 i 2009.

#### *Utvalgets vurdering*

Med bakgrunn i denne gjennomgangen, mener utvalget det kan legges til grunn at barn er sikret forsørgelse frem til de er minst 18 år, enten de vokser opp sammen med foreldrene sine eller ikke, og uavhengig av årsaken til at de vokser opp uten én av eller begge foreldrene.

Utvalget viser videre til at det varierer i hvilken grad barnepensjon anvendes i det løpende underholdet av barn, men at dette vanskelig kan tas hensyn til i utformingen av en framtidig ytelse. Særlig er det usikkert i hvilken grad barnepensjon til barn som har mistet begge foreldrene og som blir plassert av barnevernet i institusjon eller fosterhjem, benyttes i det løpende underholdet. Som vist, ser det ut til at kommunens adgang til å kreve refusjon i barnepensjon for oppholdsutgifter, brukes i ganske liten grad, men utvalget har ikke kunnet fremskaffe noen opplysninger om hvordan den løpende, fulle barnepensjonen som barnet har rett til, faktisk blir benyttet.

Når det gjelder hvilket nivå en framtidig ytelse til etterlatte barn som har mistet én av eller begge foreldrene bør ha, legger utvalget etter dette til grunn at ytelsen kan fastsettes på et relativt selvstendig grunnlag ut fra en samlet vurdering av relevante forhold. Utvalget legger likevel til grunn at heller ikke en framtidig ytelse vil være den eneste kilden til dekning av utgiftene ved oppfostring av barn.

### **7.3.3 Elementer i utformingen av en framtidig ytelse til etterlatte barn**

Utvalget har kommet frem til at følgende elementer bør inngå i utformingen av en framtidig ytelse til etterlatte barn:

#### *Ytelsen til etterlatte barn bør fastsettes uavhengig av avdødes inntekt*

Utvalget foreslår i kapittel 6 at ytelser til etterlatte voksne under 67 år i fremtiden skal utmåles uavhengig av avdødes tidligere inntekt eller opptjening. Det er i begrunnelsen for forslaget blant annet pekt på at dette vil forenkle systemet for ytelser til etterlatte. Utvalget legger til grunn at en slik forenkling også bør anvendes i utformingen av ytelsene til etterlatte barn. Utvalget vil derfor legge til grunn at en framtidig ytelse til etterlatte barn skal fastsettes uavhengig av avdødes inntekt og opptjening.

For barn som har mistet én forelder innebærer ikke dette noen endring av prinsippet som ligger til grunn for dagens barnepensjon. For barn som har mistet begge foreldrene innebærer dette at en i større grad likestiller etterlatte barn, ved at barn av foreldre som har lav inntekt og opptjening i folketrygden, isolert sett vil få en like høy ytelse som barn av mer velstående foreldre.

#### *Ytelsen til etterlatte barn bør være uavhengig av barnets alder*

Det kan diskuteres om ytelsen til etterlatte barn bør variere med barnets alder. Det vises til at en i Sverige har et system som gir høyere ytelser dersom det yngste barnet er under 12 år enn dersom det yngste barnet er over 12 år. Argumentet for en slik utforming synes å være at omsorg for små barn kan medføre at den enslige forsørgeren har mer begrensede muligheter til å skaffe seg egen inntekt enn en enslig forsørger med større og presumptivt mer selvstendige barn.

I motsatt retning trekker at det normalt koster mer å forsørge eldre barn enn yngre barn. I en del sammenhenger øker derfor det økonomiske tilskuddet med barnets alder. Dette gjelder blant annet for forhøyet bidragsforskott hvor det gis et tillegg til den fastsatte satsen slik at det økonomiske bidraget utgjør et høyere beløp til barn over 11 år enn til barn under 11 år. I regelverket for beregning av underholdsbidrag legges det likeledes til grunn at underholdskostnaden som skal fordeles mellom foreldrene øker med barnets alder, i henhold til fire ulike aldersklasser. Et barn går over i en ny aldersklasse 1. juli det året det fyller 6, 11 og 15 år.

I og med at ulike forhold trekker i retning både av en høyere og en lavere ytelse for barn over en viss alder, ser utvalget det som lite formålstjenlig å ha satser som avhenger av barnets alder. Det at dagens satser for barnepensjon ikke avhenger av barnets alder, trekker også i retning av satser som ikke varierer med barnas alder.

*Ytelsen til etterlatte barn bør fastsettes uavhengig av antall søsken*

Utvalget har tidligere i utredningen pekt på at bortfall av stordriftsfordeler kan være et argument for å kompensere for inntektsbortfall ved en forsørgers død. At det er stordriftsfordeler i husholdningen kommer til uttrykk ved at utgiftene per person innenfor en husholdning er lavere, jo flere personer som inngår i husholdningen.

Eksistensen av stordriftsfordeler kan muligens også forklare at satsene for barnepensjon ble gjort avtrappende ved flere barn ved innføringen av barnepensjonen i folketrygden, i motsetning til det som gjaldt etter tidligere lovgivning. Utvalget kan imidlertid ikke se at det ble gitt noen særskilt begrunnelse for dette.

Det er rimelig å tenke seg at det er noen stordriftsfordeler også knyttet til å ha flere barn i en husholdning kontra det å ha ett barn i en husholdning. Hvor mye en sparer i utgifter per barn av å ha flere barn, vil nok være svært individuelt og avhenge av en rekke forhold, som for eksempel barnas kjønn, nærhet i alder mellom barna og levestandard generelt. Det er imidlertid nærliggende å anta at de ytterligere stordriftsfordelene det ligger i «ett ekstra barn» er begrensede. Det kan derfor være argumenter for at ytelse til etterlatte barn i stedet bør utgjøre en fast sats per barn, uavhengig av hvor mange barn det er i en søskenflokk. Det vil i så fall innebære at en legger til grunn at en husholdning med flere barn ikke har mer omfattende stordriftsfordeler enn en husholdning med ett barn. I ekvivalensskalaene til OECD og EU, som er mye brukt til å analysere hvilket inntektsnivå som er nødvendig for å oppnå en viss økonomisk velferd, benyttes faste vekter per barn, uavhengig av antall barn i husholdningen. Det vises i denne sammenhengen til at økningen i satsene for grunnpensjon for gifte og samboende pensjonister tilsvarende kan ses som at stordriftsfordeler i husholdningen tillegges mindre vekt i pensjonssystemet enn tidligere.

Det er som tidligere nevnt rimelig å legge til grunn at ytelsen til etterlatte barn uansett ikke skal være den eneste kilden til forsørgelse, og der-

med ikke fullt ut skal dekke det ekstra inntektsbehovet som oppstår som følge av at det er ett barn mer i husholdningen.

Når det gjelder barn som har mistet begge foreldrene, er situasjonen en litt annen. Det er lite sannsynlig i dagens samfunn at foreldreløse barn utgjør en separat husholdning etter foreldrenes død. Det antas at barn som har mistet begge foreldrene blir forsørget inntil en alder hvor de forutsetningsvis er i stand til å forsørge seg selv, det vil si til de er 18 år eller til de har fullført videregående utdanning. Etter utvalgets oppfatning bør ytelse til etterlatte barn som har mistet begge foreldrene derfor løsrives fra tankegangen om inntektssikring og heller innrettes som et supplement i forsørgelsen og/eller som et bidrag til at barnet kan opparbeide seg midler til senere egenforsørgelse. Dette taler etter utvalgets oppfatning for at også ytelsen til etterlatte barn som har mistet begge foreldrene, bør utformes med en fast sats per barn. Med en slik tilnærming, vil en redusere effekten av at antall barn i familien kan ha stor betydning for nivået på ytelsen til hvert av barna. Utvalget vurderer at en ytelse til etterlatte barn som har mistet begge foreldrene, og som utformes med en fast sats uavhengig av antall søsken, bør innebære en reduksjon i nivået på ytelsen til barn som ikke deler ytelsen med søsken, i forhold til dagens barnepensjon.

Det vil også innebære en administrativ forenkling å benytte faste satser per barn, ved at ytelsene til barn i en søskenflokk ikke da må regnes om når noen av barna når den alderen de ikke lenger har rett til ytelsen. Det vil da heller ikke lenger være behov for særskilt beregning ved flere barnekull slik tilfellet er i dag.

*Ytelsen til etterlatte barn bør fastsettes uavhengig av trygdetid*

Utvalget foreslår enhetlige satser, uavhengig av avdøde forelders inntekt og pensjonsopptjening. Avdøde forelder må ha oppfylt kravet til botid og barnet må være medlem av folketrygden for at det skal foreligge rett til ytelse. Innretningen på utvalgets forslag til ny ytelse til etterlatte barn tilsier at det ikke bør legges til grunn noen trygdetidsberegning. De internasjonale avtalene Norge er tilknyttet, er imidlertid omfattende og kompliserte. Det vil derfor være behov for en grundig vurdering av mulige konsekvenser for personer med rettigheter fra flere land i den videre oppfølgingen av utvalgets forslag.

I motsetning til for etterlatte voksne, må en framtidig ytelse til etterlatte barn fortsatt være en

avledet ytelse i den forstand at det er avdøde foreldres botid som har betydning for retten til ytelse, ikke barnets egen.

*Ytelsen til alle etterlatte barn bør fortsette til 20 år dersom barnet er under utdanning*

Barnepensjon utbetales til barnet er 18 år når én av foreldrene er død og kan utbetales til barnet er 20 år dersom begge foreldrene er døde og barnet fortsatt er under utdanning, eventuelt er lærling eller praktikant med lav lønn. Barnepensjon etter dødsfall som skyldes yrkesskade kan utbetales til barnet fyller 21 år dersom barnet er under utdanning, også selv om bare én av foreldrene er døde.

Som ledd i at utvalget ønsker å prioritere barn, foreslår utvalget å forlenge ytelsesperioden til 20 år også til barn som bare har mistet én forelder. I dag er det vanlig at barn er under foreldres omsorg lenger enn tidligere. I tillegg vil de fleste unge være under utdanning til endt videregående skole. Utvalget mener at det bør vurderes om en felles aldersgrense også kan omfatte barn som får innvilget barnepensjon etter dødsfall som skyldes yrkesskade. Et felles regelverk for alle etterlatte barn på dette området ville bidra til forenkling av det samlede regelverket.

Etter det utvalget erfarer, er det få barn som har barnepensjon etter dødsfall som skyldes yrkesskade. Blant barn som har mistet én forelder, var det 37 barn over 18 år som mottok ytelse per desember 2015, og som dermed må ha fått innvilget barnepensjon etter de særskilte bestemmelsene. I og med at det må søkes om fortsatt barne-

pensjon når barnet fyller 18 år, finnes det imidlertid ikke informasjon om hvor mange av de yngre barna som på et senere tidspunkt kan komme inn under de særskilte yrkesskadebestemmelsene.

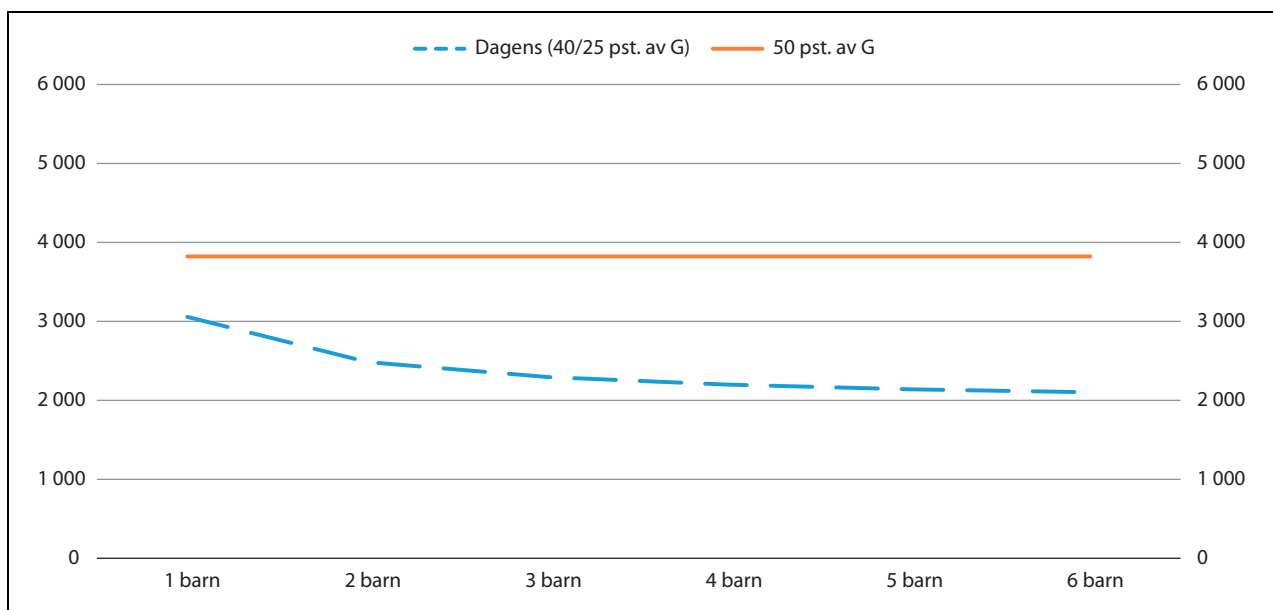
## 7.4 Satser i en framtidig ytelse til etterlatte barn

### 7.4.1 Barn som har mistet én av foreldrene

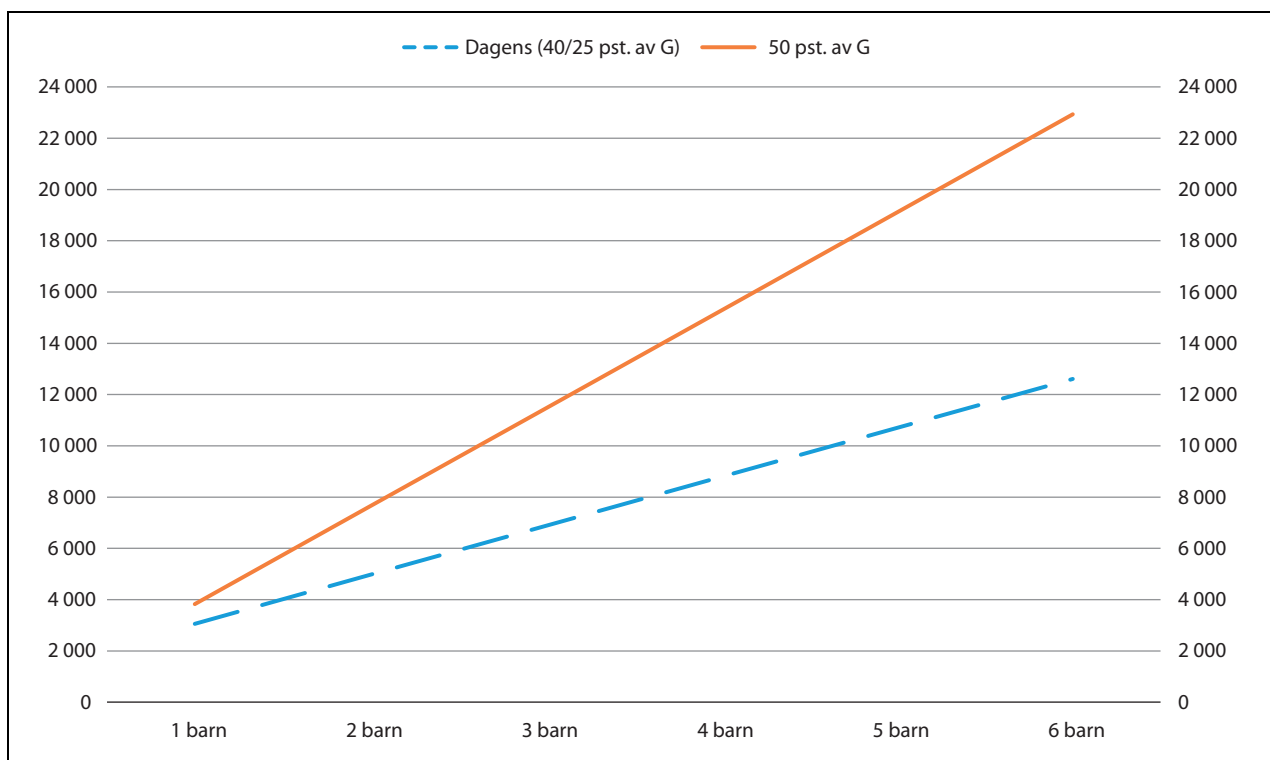
Utvalget foreslår etter en samlet vurdering et nivå på en framtidig ytelse til etterlatte barn som har mistet én forelder på 50 prosent av grunnbeløpet. I figur 7.7 er en slik ytelse illustrert per måned per barn etter antall barn. Med gjennomsnittlig grunnbeløp for 2016 vil ytelsen utgjøre om lag 3 800 kroner per måned, mens den i dag utgjør mellom om lag 2 000 og om lag 3 000 kroner per barn per måned, avhengig av antall barn som skal dele en samlet ytelse.

I desember 2015 var det 12 193 barn som mottok barnepensjon etter å ha mistet én forelder. Nær 90 prosent av barna hadde ytelser beregnet på bakgrunn av full trygdetid (40 år). Gjennomsnittlig ytelse per barn var om lag 32 200 kroner (0,36 ganger grunnbeløpet med gjennomsnittlig grunnbeløp for 2015) per år. En økning av satsen til 50 prosent av grunnbeløpet, vil isolert sett i gjennomsnitt representere en forbedring av ytelsene beregnet på grunnlag av full trygdetid på omlag 40 prosent.

Utvalget har vurdert om det er behov for et tak på samlet ytelse til barn som har mistet én forelder fordi samlet ytelse til en stor søskenflokk kan bli svært høy når satsene ikke er avtrappende



Figur 7.7 Ytelse til etterlatte barn som har mistet én forelder. Ytelse per barn per måned etter antall barn. 2016



Figur 7.8 Ytelse til etterlatte barn som har mistet én forelder. Samlet ytelse per måned etter antall barn. 2016

med antall barn, jf. figur 7.8. Samtidig ville et tak for samlet ytelse bryte med logikken bak utformingen av en ytelse som har til hensikt å behandle alle barn likt. Det er svært få tilfeller av svært store søskenflokker. I praksis er det derfor ikke grunn til å tro at et fravær av et tak for samlet ytelse vil kunne bli noe problem.

#### 7.4.2 Barn som har mistet begge foreldrene

Utvalget mener at også ytelsen til helt foreldreløse barn bør utformes med en fast sats uavhengig av om barnet har søsken eller ikke, og viser til at utviklingen av forsørgings- og omsorgsformer, blant annet med høyere generelt inntektsnivå og bedre utbygde ordninger enn i 1967, trekker i retning av å løsrive ytelsen fra prinsippet om at første barn trer inn i foreldrenes pensjonsrett. Dette innebærer at nivået på ytelsen bør være lavere for første barn enn i dag.

Utvalget foreslår ut fra en samlet vurdering et nivå på en framtidig ytelse til barn som har mistet begge foreldrene på 120 prosent av grunnbeløpet. Utvalget viser til at en slik sats ville gi en månedlig ytelse i 2016 på om lag 9 200 kroner. Dette tilsvarer også den høyeste satsen for underholdskostnaden, jf. punkt 7.3.2.

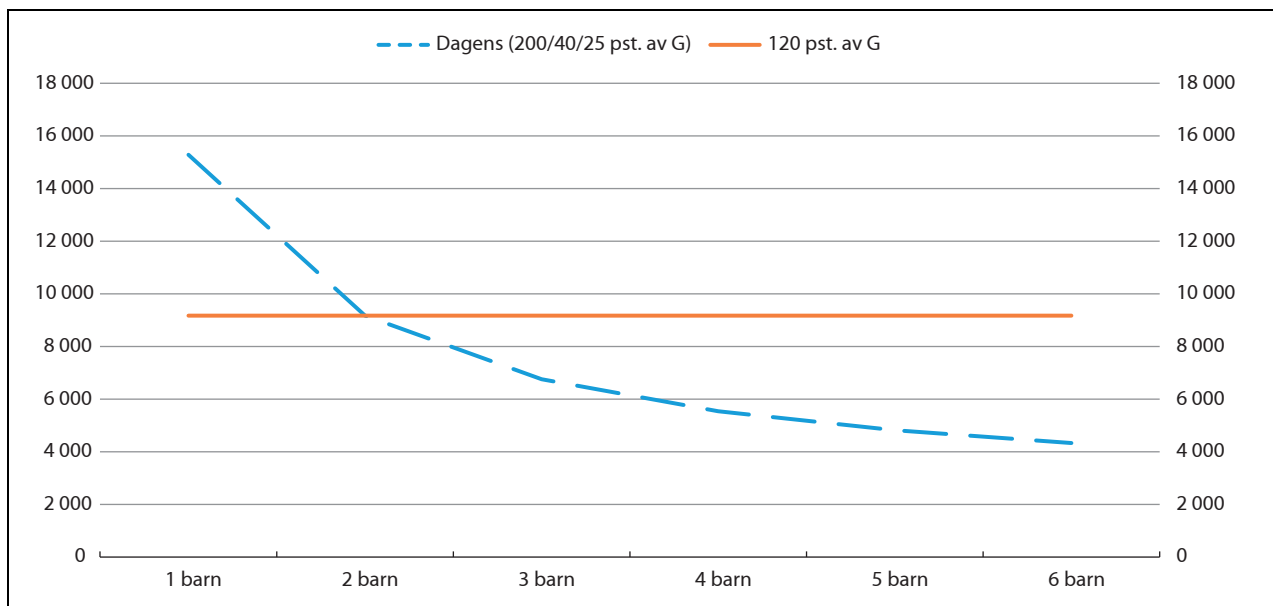
Figur 7.9 viser en slik ytelse per måned per barn etter antall barn. Med gjennomsnittlig

grunnbeløp for 2016 vil ytelsen altså utgjøre om lag 9 200 kroner per måned, mens den i dag utgjør fra om lag 5 500 kroner per barn per måned når fire barn deler en samlet ytelse, til om lag 15 300 kroner per måned for ett barn, dersom en legger minsteytelsen til grunn for det første barnet.

Figur 7.10 viser samlet barnepensjon per måned etter hvor mange barn det er i en søskenflokk. Med en sats på 120 prosent av grunnbeløpet for alle barn, kan samlet ytelse med seks barn bli nesten 56 000 kroner per måned. Per desember 2015 var imidlertid det høyeste antall søsken som mottok barnepensjon etter å ha mistet begge foreldrene, fire.

En sats på 120 prosent av grunnbeløpet til barn som har mistet begge foreldrene innebærer at alle barn som er to eller flere i en søskenflokk får en like god eller bedre ytelse enn barnepensjon gir i dag, dersom en legger til grunn minsteytelsen for det første barnet. En slik sats innebærer likevel en gjennomsnittlig reduksjon i ytelsen på 34 prosent i forhold til gjennomsnittlig ytelse i desember 2015, fordi svært mange av mottakerne mottok barnepensjonen alene.

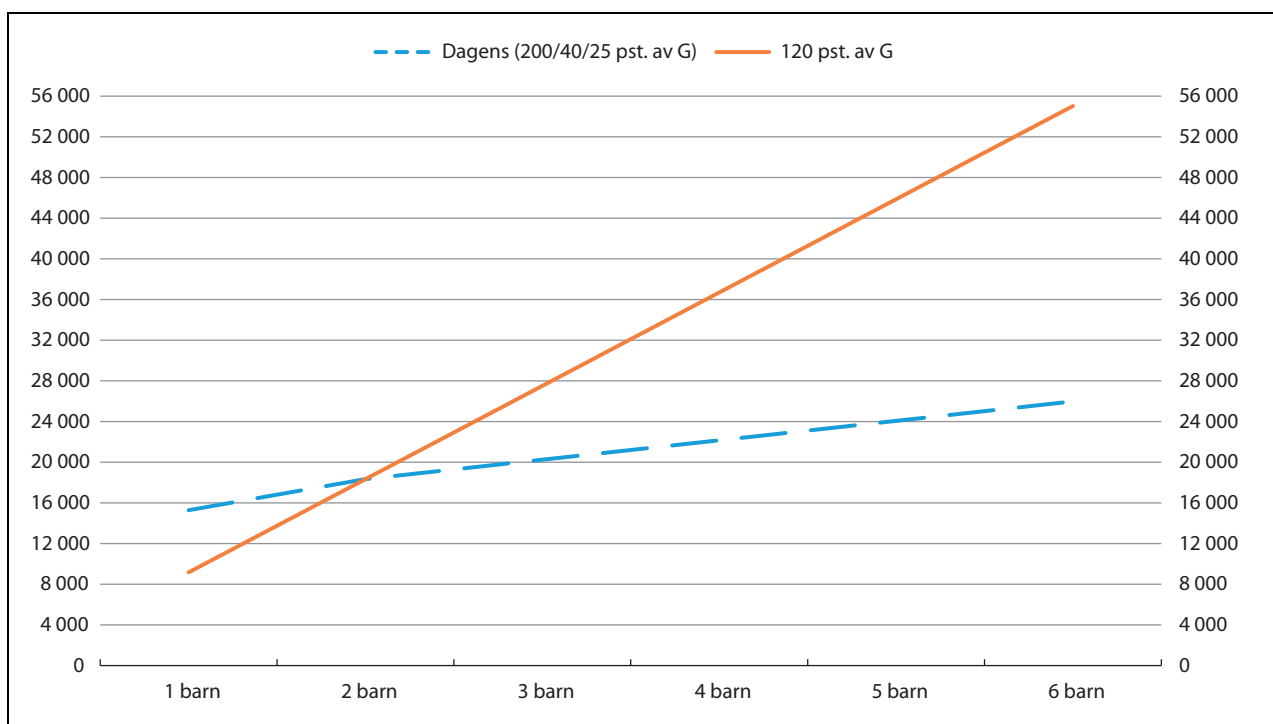
De fleste barn som ikke deler en samlet barnepensjon med søsken vil altså i framtiden kunne få en lavere ytelse enn de ville ha fått med dagens regelverk. Også barn som får ytelsene beregnet på bakgrunn av høye etterlattepensjoner, vil i



Figur 7.9 Ytelse til etterlatte barn som har mistet begge foreldrene. Ytelse per barn per måned etter antall barn. 2016

visse tilfeller kunne komme dårligere ut med nytt regelverk. Dette vil imidlertid bare gjelde nye tilfeller, som skal beregnes etter nye regler. Det forutsettes at allerede innvilget barnepensjon løper til pensjonen opphører ved fylte 18 eller 20 år. Det forutsettes også at en tidligere innvilget barnepensjon vil kunne bli forhøyet dersom nytt regelverk

vil gi en høyere ytelse, jf. nærmere omtale i punkt 7.6. For eksempel vil barn som ikke deler en samlet barnepensjon med søsken, og som i utgangspunktet ville få en lavere ytelse med nytt regelverk, likevel kunne komme bedre ut med ny ytelse ettersom det foreslås at en framtidig ytelse ikke skal reduseres ved manglende trygdetid.



Figur 7.10 Ytelse til etterlatte barn som har mistet begge foreldrene. Samlet ytelse per måned etter antall barn. 2016

Utvalget legger vekt på at en framtidig ytelse til etterlatte barn som har mistet begge foreldrene både bør kunne være et supplement i forsørgelsen og bidra til at barnet kan opparbeide seg midler. Utvalget viser i denne sammenheng til gjennomgangen i punkt 7.3.2, som blant annet viser at barnepensjonen i dag ikke alltid blir benyttet (fullt ut) til løpende underhold. Det vises også til at de fleste barn som har foreldre i live, i praksis vil få visse bidrag fra foreldrene, enten direkte eller indirekte, også etter at forsørgelsesplikten er opphørt. Det vil ikke være urimelig om barn som har mistet begge foreldrene og ikke har noen slik mulighet, kan få anledning til å spare opp noe av barnepensjonen.

Utvalget mener at det, tatt i betraktning at ytelsen til etterlatte barn som har mistet begge foreldrene og som ikke har søsken foreslås utmålt med en lavere sats enn dagens barnepensjon, bør vurderes om det fortsatt skal være anledning til å redusere eller kreve tilbakebetalt barnepensjon i tilfeller barn har opphold i institusjon eller lignende hvor kost og losji er dekket av det offentlige, jf. 7.3.2. Utvalget mener at dagens regler kan medvirke til å forverre situasjonen for barn som er i en allerede vanskelig situasjon ved at de ikke har mulighet til å opparbeide seg midler til senere egenforsørgelse. Utvalget mener derfor at det i oppfølgingen av utredningen bør vurderes om det er behov for å videreføre bestemmelsene i folketrygdloven § 18-8 og om kommuner fortsatt bør ha anledning til å kreve refusjon i barnepensjon ved plassering utenfor hjemmet etter barnevernloven, jf. forskrift 21. desember 1992 nr. 1246. I denne sammenhengen bør en også vurdere om folketrygdlovens regler om bortfall eller omregning av barnepensjon når en enslig person har fått foreldreansvar etter barnelova § 38 for et barn med rett til barnepensjon, jf. folketrygdlovens § 18-6, og mottar overgangsstønad til enslig mor eller far etter kapittel 15, er hensiktsmessig og rettferdig utformet med tanke på barn i ulike livssituasjoner.

#### **7.4.3 Skattemessig behandling av ytelser til etterlatte barn**

I mandatet er det forutsatt at også ytelser til etterlatte barn i framtiden skal skattlegges som lønn, mens barnepensjon i dag i utgangspunktet skattlegges som pensjonsinntekt. Skattlegging som lønn innebærer økt trygdeavgift og økt minstefradrag i forhold til hvordan barnepensjon i dag beskattes. Med satsene for 2016, ville trygdeavgiften økt fra 5,1 til 8,2 prosent og minstefra-

draget fra 73 600 til 91 450 kroner. Hvordan ytelsen til etterlatte barn faktisk blir beskattet, både dagens og en framtidig ytelse, avhenger av hvem som er mottaker av ytelsen, og mottakerens inntektsforhold for øvrig.

Barnepensjon til barn over 16 år lignes hos barnet selv. Et barn som bare mottar barnepensjon som følge av at én av foreldrene er døde, betaler i dag ikke skatt. Barn som har arbeidsinntekt i tillegg skal ha et særskilt inntektsfradrag, jf. skatteloven § 6-49. For barn som betaler skatt, vil den foreslåtte økningen i ytelsen til etterlatte barn som har mistet én forelder mer enn oppveie at trygdeavgiften også øker. I tillegg bidrar økt minstefradrag til lavere skatt, med mindre arbeidsinntekten er så høy at minstefradraget har nådd øvre grense.

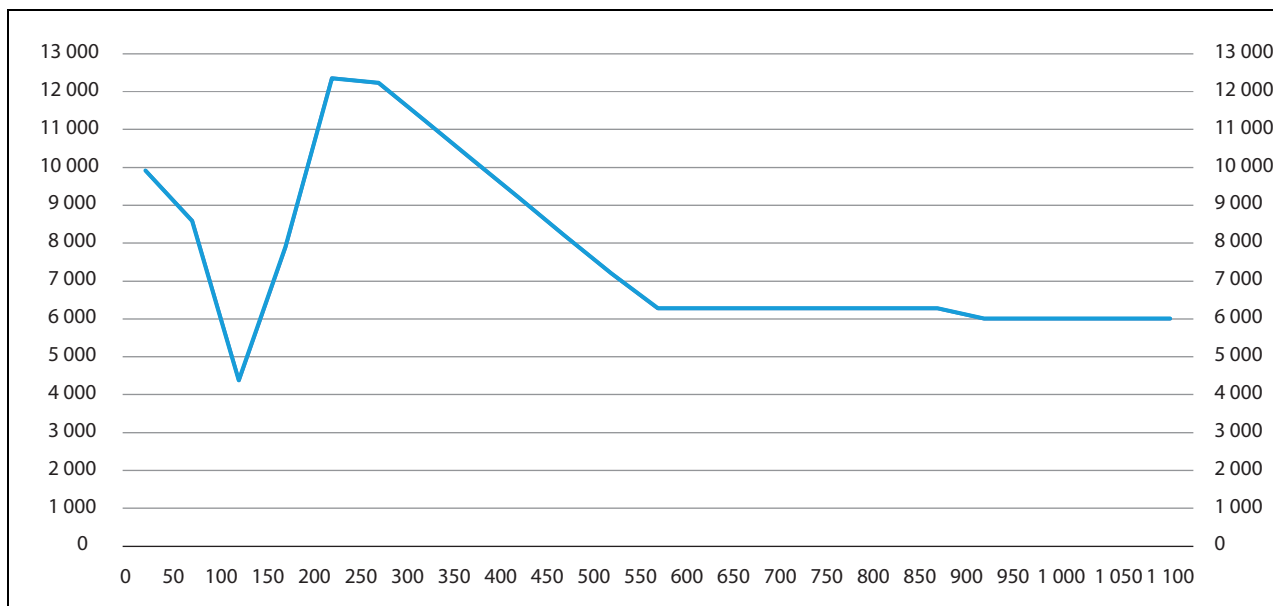
For barn som har mistet begge foreldrene, vil skatteomleggingen isolert sett (ved uendret bruttoyttelse) bidra til økt inntekt etter skatt. Dette skyldes at økningen i minstefradraget mer enn oppveier økningen i trygdeavgift.

Barnepensjon til barn på 16 år eller yngre lignes hos etterlatt forelder. Skattemessig behandling av barnepensjonen avhenger da av forelderens skatteposisjon. Dersom forelderens ikke har rett til skattebegrensning, blir trygdeavgiften på en framtidig ytelse til barn ved skatteomleggingen høyere, men det gis også et høyere minstefradrag, der effekten av økt minstefradrag mer enn oppveier effekten av økt trygdeavgift, selv uten en økning i nivået på ytelsen. Den foreslåtte økningen av ytelsen til etterlatte barn som har mistet én forelder, trekker ytterligere i retning av økt inntekt etter skatt.

Det følger av utvalgets mandat at skattebegrensningsregelen skal oppheves for mottakere av etterlatteytelse som er under 67 år. Dersom forelderens i dag har rett til skattebegrensning, er den skattemessige behandlingen av barnepensjon avhengig av forelderens etterlattepensjon, men også øvrige inntekter og fradrag. Marginalskatten på inntekter utover etterlattepensjon varierer i dag mellom 0 og 55 prosent under skattebegrensningen. Det er derfor ikke entydig om omlegging av skattereglene for ytelsen til etterlatte barn vil gi høyere eller lavere inntekt etter skatt for mottakere av etterlattepensjon og barnepensjon.

I punkt 6.5.1 vises effekten av omleggingen av ytelsen til etterlatte under 67 år, herunder endrede avkortingsregler og endrede skatteregler, før og etter skatt. Det framgår at etterlatte med etterlattepensjon på minstenivå og som har arbeidsinntekt på inntil om lag 350 000 kroner i





Figur 7.11 Differanse i samlet inntekt etter skatt<sup>1</sup> for etterlatt med ett barn for ulike nivåer på den etterlattes inntekt i tusen kroner

<sup>1</sup> Differansen = nye ordninger – dagens ordninger.

Nye ordninger: Samlet inntekt for en etterlatt med en ny etterlatteytelse (2,25 ganger grunnbeløpet, 45 prosent avkortning mot den etterlattes egen inntekt og skattlagt som lønn, herunder med eventuelt særfradrag for enslig forsørger) og ny ytelse for ett etterlatt barn (0,5 ganger grunnbeløpet), skattlagt som lønn.

Dagens ordninger: Samlet inntekt med dagens minstenivå for etterlattepensjon (2 ganger grunnbeløpet, 40 prosent avkortning mot den etterlattes egen inntekt og skattlagt etter dagens regler, herunder skattebegrensning) og dagens barnepensjon for ett barn (0,4 ganger grunnbeløpet), skattlagt som pensjonsinntekt.

varierende grad vil få redusert inntekt etter skatt. Den maksimale reduksjonen som følge av skatteomleggingen, gitt ingen andre fradrag enn standardfradrag, vil være om lag 21 000 kroner og inntrer ved en inntekt på om lag 100 000 kroner.

Dersom barnepensjon er en del av den etterlatte forelders inntekt, vil den maksimale reduksjonen som følge av skatteomleggingen bli lavere. Når en tar hensyn til økningen i ytelsen til etterlatte til barn som har mistet én forelder, og til at skatteleggingen av ytelsen til etterlatte barn også legges om, modereres nedgangen i inntekt etter skatt ytterligere. I tillegg til dette, vil etterlatte med barn få rett til særfradrag for enslig forsørger, som de ikke har nytte av under skattebegrensingsregelen. En etterlatt med barn som i utgangspunktet har minsteytelsen for etterlattepensjon, vil samlet sett komme bedre ut enn før omleggingen av etterlatteytelsene og skatteomleggingen, for alle nivåer på den etterlattes arbeidsinntekt, jf. figur 7.11.

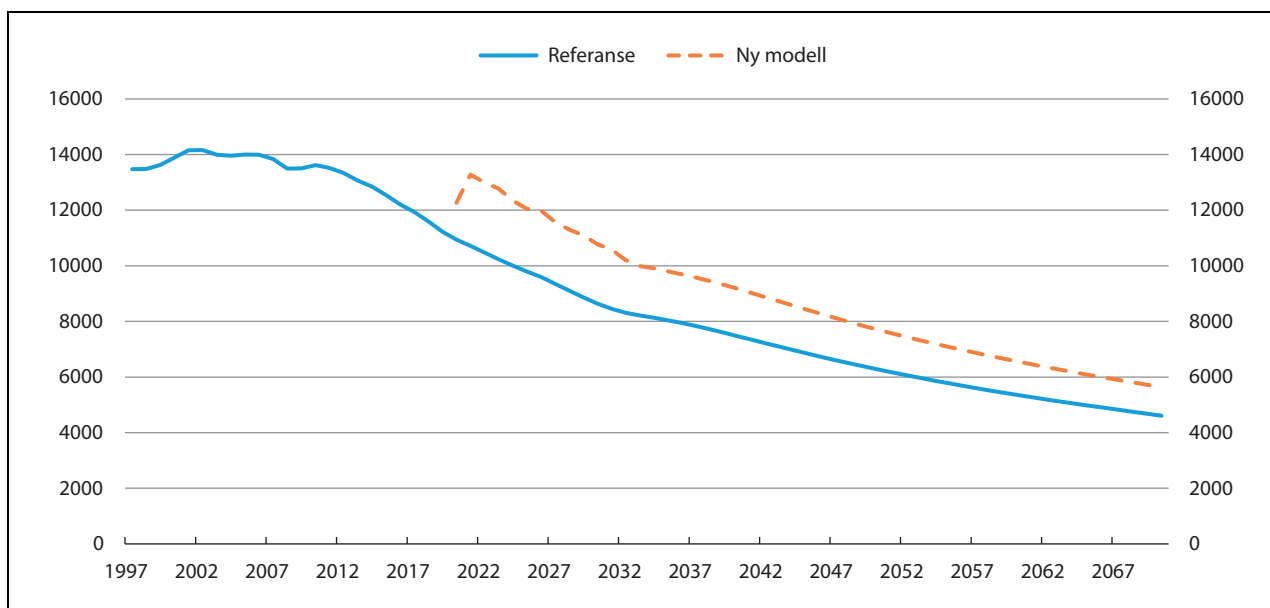
Utvalget viser til at virkningene av skatt er komplekse og det har ikke vært del av utvalgets arbeid å belyse alle de skattemessige konsekvensene av forslagene. Utvalgets klare intensjon er å styrke ytelsene til etterlatte barn for på den måten

å hindre barnefattigdom ved bortfall av forsørger. Utvalget forutsetter at dette legges til grunn i den videre oppfølgingen av utvalgets utredning.

## 7.5 Virkninger på folketrygdens utgifter til etterlatte barn

Antall barn som får rett til ytelser fra folketrygden etter å ha mistet foreldre, har gått ned over tid. Per 31. desember 1967 var antall etterlatte barn om lag 26 182, mens det i 1997 ble utbetalt barnepensjon til om lag 13 500 barn. I 2015 var antall etterlatte barn redusert til om lag 12 000. En generell økning i foreldrenes levealder, som mer enn motvirker effekten av at alderen for når en får barn øker, er med på å forklare nedgangen i antall etterlatte barn over tid.

Figur 7.12 viser antall etterlatte barn fra 1997 til 2015 og framskrevet fra 2016 til 2070. Andelen barn med barnepensjon i ettårige aldersgrupper er framskrevet med utviklingen i dødeligheten for foreldre. Mellomalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivning fra juni 2016 er lagt til grunn, og gjennomsnittlig alder ved fødsel er holdt konstant. Antall etterlatte barn er bestemt av



Figur 7.12 Antall etterlatte barn. Historisk 1997–2015 og framskrevet 2016–2070

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

disse andelene multiplisert med antall barn i ettårige aldersgrupper for årene 2016–2070.

Det forventes en fortsatt nedgang i antall etterlatte barn som følge av en fortsatt forventet nedgang i dødeligheten i de aktuelle aldersgruppene. Reduksjonen i denne dødeligheten mer enn oppveier for økningen i befolkningen i alderen 0–20 år. I en ny modell hvor også barn som har mistet én forelder kan motta ytelser fram til 20 år, såfremt de fortsatt er under utdanning, forventes antall barn som har rett til ytelser å øke fra i underkant av 10 500 til i overkant av 13 000 i 2021. Det er da lagt til grunn at 90 prosent av 19-åringene og 60 prosent av 20-åringene i befolkningen er under utdanning, og at disse andelene for barn som har mistet foreldre, ikke avviker fra barnebefolkningen generelt. Antall barn som har rett til en etterlatteytelse forventes fortsatt å reduseres jevnt og utgjøre om lag 7 500 barn med en videreføring av dagens barnepensjon og 9 200 barn med en ny modell i 2040. I 2070 forventes antall etterlatte barn i framskrivningen å være 4 600 barn med en videreføring av dagens barnepensjon og om lag 5 600 barn med en ny modell.

Figur 7.13 viser folketrygdens utgifter til ytelser til etterlatte barn i 2015 og framskrevet fra 2016 til 2070. Folketrygdens utgifter til ytelser til etterlatte barn forventes å utgjøre om lag 360 millioner kroner i 2020 med en videreføring av dagens modell for barnepensjon. En framtidig ytelse hvor ytelsen til barn som har mistet én forelder økes til 50 prosent av grunnbeløpet og mulig

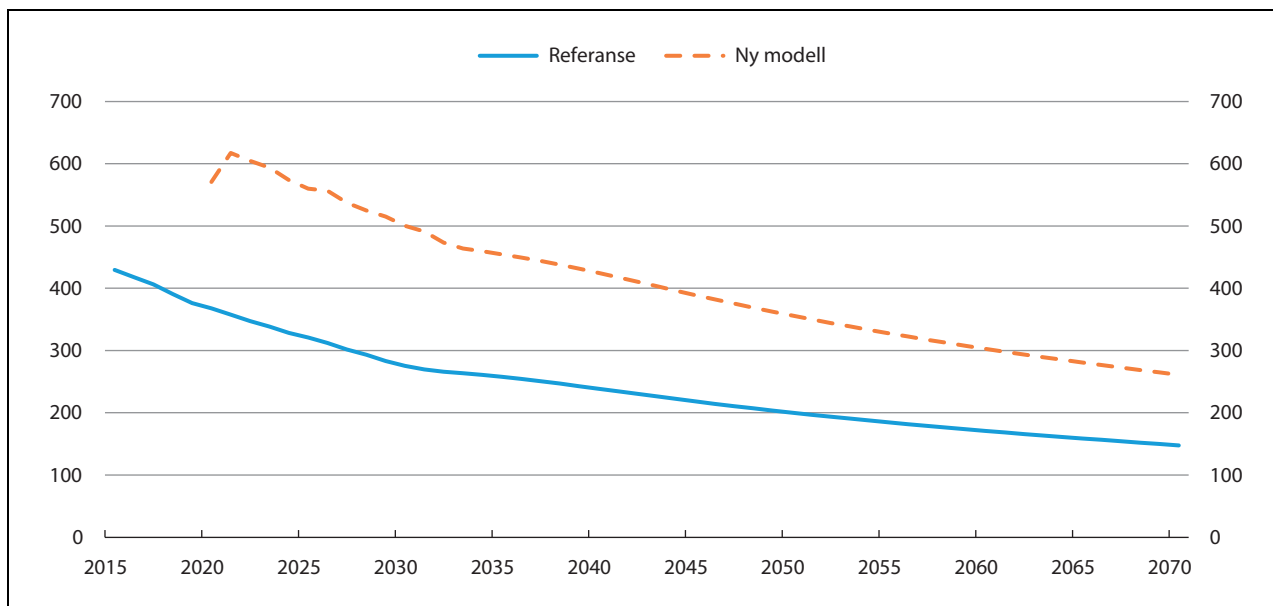
utbetalingsperiode forlenges til 20 år, samt hvor ytelsen til barn som har mistet begge foreldrene standardiseres til 120 prosent av grunnbeløpet, forventes å øke utgiftene i 2020 til i overkant av 620 millioner kroner, det vil si en økning på nesten 73 prosent. Det anslås at 35 prosent av økningen i utgifter i 2020 skyldes forlenget utbetalingsperiode og at 65 prosent av økningen skyldes økte og standardiserte satser for ytelser til etterlatte barn.

## 7.6 Eventuell konvertering av løpende barnepensjoner

Utvalget legger opp til at nye tilfeller av barnepensjon skal innvilges etter nye regler fra det tidspunktet de trer i kraft. Utvalget antar at nye tilfeller også bør omfatte barn som i dag har barnepensjon etter å ha mistet én forelder, og som etter ikrafttredelse av nye regler også mister den andre forelderen.

Utvalget foreslår at mottakere av barnepensjon som vil få bedre ytelser med nytt regelverk, skal få den nye ytelsen, selv om de har fått innvilget barnepensjon etter dagens regelverk. I tilfeller hvor det nye regelverket vil gi en lavere ytelse foreslås det at de barna som har en løpende ytelse når nytt regelverk trer i kraft, får beholde denne etter det gamle regelverket.

Alle barn som har mistet én forelder vil komme bedre ut med nye regler. Barn som har mistet begge foreldrene kommer bedre ut med



Figur 7.13 Folketrygdens utgifter til etterlatte barn, dagens barnepensjon og framtidig ytelse. Historisk 1967–2015 og framskrevet 2016–2070. Mill. 2016-kroner

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

nye regler dersom de i dag har ytelser beregnet med minsteytelsen for første det barnet og ytelsen er beregnet for to eller flere søsken.

Barn som i dag har en trygdetidsavkortet ytelse vil også i hovedsak komme bedre ut med nye regler.

## 7.7 Utvalgets samlede vurdering

Utvalget har vurdert ytelser til etterlatte barn som har mistet én forelder i sammenheng med forslaget til en framtidig ytelse til etterlatte voksne. Etter utvalgets oppfatning kan forslaget om å utmåle ytelsen til etterlatte under 67 år etter en fast sats og gjøre den tidsbegrenset, være et argument for å øke ytelsene til etterlatte barn som har mistet én av foreldrene.

Når det gjelder ytelser til etterlatte barn som har mistet begge foreldrene, har utvalget vurdert at det bør skje en tilnærming av disse til ytelsene til etterlatte barn som har mistet én forelder. Utvalget begrunner dette med at utbygging av velferds-systemet har bidratt til at foreldreløse barn i dag på sentrale områder er i en annen situasjon enn foreldreløse barn var da folketrygden ble innført for femti år siden. Det er i dag rimelig å legge til grunn at foreldreløse mindreårige barn ikke forsørger seg selv. Om ingen overtar foreldreansvar for barnet etter begge foreldrenes bortgang, kommer barnet inn under barnevernets omsorg.

Utvalget foreslår etter dette å øke nivået på ytelsen til barn som har mistet én forelder. Utvalget foreslår videre at dagens ordning der eldste barn som har mistet begge foreldre får en ytelse som avhenger av foreldrenes opptjening, skal erstattes med en fast sats for ytelsen. Utvalget foreslår samtidig at nivået på ytelsene til barn som har mistet én av eller begge foreldrene ikke skal avhenge av om barnet deler en samlet ytelse med søsken eller ikke.

Utvalget har i begrunnelsen for å gå bort fra dagens system med avtrappende satser ved flere barn lagt vekt på at det ikke er sterke holdepunkter for at en husholdning med flere barn gir mer omfattende stordriftsfordeler enn en husholdning med ett barn. Utvalget mener at en framtidig ytelse til etterlatte barn som gis som en fast sats per barn, uavhengig av husholdningens størrelse, også vil bidra til forenkling av regelverket.

Ytelsen til barn som har mistet én forelder foreslås økt til 50 prosent av grunnbeløpet, og ytelsen til barn som har mistet begge foreldrene foreslås standardisert på et nivå som tilsvarer 120 prosent av grunnbeløpet. Forslaget innebærer en forbedret ytelse til alle barn som har mistet én forelder, og en minst like god ytelse som i dag til barn som har mistet begge foreldrene og ikke mottar ytelsen som det eneste barnet, når en legger minsteytelsen til grunn for det første barnet. For barn som har mistet begge foreldrene og mottar ytelsen som det eneste etterlatte barnet, inne-

bærer forslaget en reduksjon i forhold til dagens barnepensjon.

I og med at ulike forhold trekker i retning både av en høyere og en lavere ytelse for barn over en viss alder, ser utvalget det som lite formålstjenlig å ha satser som avhenger av barnets alder. Det at dagens satser for barnepensjon ikke avhenger av barnets alder, trekker også i retning av å ikke ha satser som varierer med barnas alder.

Mens det etter gjeldende regler kan ytes barnepensjon til 20 år til barn som har mistet begge foreldrene og fortsatt er under utdanning, stopper barnepensjon til barn som har mistet én forelder i dag når barnet fyller 18 år. I dag er barn under foreldrenes omsorg lenger enn tidligere. Etter utvalgets oppfatning bør barnepensjonen løpe til 20 år, uavhengig av om barnet har mistet én av eller

begge foreldrene. Utbetalingsperioden foreslås altså forlenget til barnet er 20 år for barn som har mistet én forelder, forutsatt at barnet fortsatt er under utdanning. Utvalget mener det bør vurderes om en slik felles aldersgrense også kan omfatte barn som får innvilget barnepensjon etter dødsfall som skyldes yrkesskade, en ytelse som i dag kan ytes frem til fylte 21 år.

Utvalget foreslår at mottakere av barnepensjon som vil få bedre ytelser med nytt regelverk, vil få den nye ytelsen, selv om de har fått innvilget barnepensjon etter dagens regelverk. I tilfeller hvor det nye regelverket vil gi en lavere ytelse, foreslås det at de barna som har en løpende ytelse når nytt regelverk trer i kraft, får beholde denne etter det gamle regelverket.

## Kapittel 8

# Ytelser til etterlatte alderspensjonister

### 8.1 Innledning

Innføringen av nytt regelverk for alderspensjon i folketrygden i 2011 nødvendiggjør endringer i de særskilte reglene for beregning av alderspensjon til gjenlevende. Tilleggspensjonen til en gjenlevende alderspensjonist beregnes på grunnlag av det gunstigste av vedkommendes egen tilleggspensjon eller 55 prosent av summen av avdødes og gjenlevendes tilleggspensjon. Gjeldende regelverk for etterlatteytelsene i folketrygdloven er bygd på opptjenings- og beregningsregler som tidligere var felles for alle pensjonsytelsene i folketrygdloven.

I prinsippet kunne fornyelsen av regelverket vært innrettet mot en tilpasning til de nye opptjenings- og beregningsreglene. Men pensjonsreformen er ikke primært en lovteknisk revisjon. Den reflekterer først og fremst endringer i og forventninger om den videre utviklingen i samfunnet. Dette tilsier at det gjøres en prinsipiell vurdering også av særreglene for alderspensjon til gjenlevende.

Utvalget er i sitt mandat bedt om å foreta en vurdering av ordningen med gjenlevendefordeler i egen alderspensjon, og i hvilken grad det er grunnlag for å videreføre en slik ordning. Særreglene ble utformet i en tid da minstenivået i folketrygden var mye lavere enn i dag. På grunn av lav yrkesdeltaking hadde kvinner på den tiden ofte ingen eller bare svært liten inntekt og opptjening av egen pensjon. Disse reglene legger derfor stor vekt på hensynet til inntektssikring framfor hensynet til insentiver til yrkesdeltaking og egen pensjonsopptjening. Datidens arbeidsdeling mellom ektefeller gjorde det naturlig å se husholdningen som en enhet, og dermed ble prinsippet om avledete rettigheter til pensjon tillagt betydelig vekt i utformingen av systemet. De overordnede avveiningene mellom ulike prinsipper og hensyn i folketrygden er omtalt i kapittel 3.

Trekk ved samfunnsutviklingen som er illustrert i kapittel 5, viser at grunnlaget for disse avvei-

ningene er betydelig endret siden 1967. Yrkesdeltakingen blant kvinner har økt vesentlig. Økt likestilling mellom kjønnene, høyere alder ved etablering av familie, høyere skilsmisserater, gjennomsnittlig færre barn per familie, høyere utdanningsnivå, samt utbygging av offentlige ordninger for tilsyn av små barn og omsorg for eldre og pleietrengende, er forhold som har bidratt til denne utviklingen. Flere folketrygdytelser regnes i dag som pensjonsgivende inntekt, og det gis pensjonsopptjening til personer som utfører ubetalt omsorgsarbeid. Etterlatteytelser er ikke pensjonsgivende. Minstesikringen i folketrygden er vesentlig forbedret siden 1967. Minsteytelsen i alderspensjon etter folketrygdloven kapittel 19 består av et minste pensjonsnivå, med ulike satser avhengig av sivilstand mv. Pensjonen består av grunnpensjon og i mange tilfeller noe tilleggspensjon. Videre ytes det et pensjonstillegg/sært tillegg for at pensjonen skal nå opp til minste pensjonsnivå. Pensjonstillegget/sært tilleggget avkortes mot tilleggspensjonen. Gruppen av gjenlevende med lave inntekter har også nytt godt av den generelle forbedringen av minstesikringen. Ettersom særtillegg/pensjonstillegg avkortes mot samlet tilleggspensjon inkludert verdien av eventuelle gjenlevenderettigheter, har effekten av særreglene for beregning av alderspensjon til gjenlevende blitt gradvis mindre.

For omtrent fire av ti av det totale antall gjenlevende alderspensjonister i 2015 ga særreglene ingen økning i utbetalt alderspensjon. Dette skyldes enten at gjenlevende har høyere egenopptjent pensjon, eller at økningen i tilleggspensjon i sin helhet ble motsvart av redusert særtillegg eller pensjonstillegg. Personene som får en økning i tilleggspensjonen motsvart av en reduksjon i særtillegget eller pensjonstillegget hadde i gjennomsnitt lavere alderspensjon enn andre etterlatte alderspensjonister. Særreglene bidrar derfor i liten grad til omfordeling til fordel for dem med lavest inntekt, og det kan hevdes at avdødes pensjonsopptjening er et lite treffsikkert grunnlag for å beregne tilleggstyelser til etterlatte ektefeller.

Har avdøde hatt lav pensjonsopptjening, får gjenlevende liten eller ingen økning i samlet pensjon. Mulighet til å få sin pensjon som gjenlevende beregnet på grunnlag av avdødes trygdetid i Norge, kan likevel gi enkelte vesentlig bedre ytelse enn om gjenlevendes egen trygdetid ble lagt til grunn.

Framtidige alderspensjoner er påvirket av en rekke forhold. Framskrivninger av pensjonsopptjening tyder på at forskjellen mellom menns og kvinners pensjonsopptjening vil fortsette å avta, selv om menn som gruppe fortsatt vil ha høyere alderspensjoner enn kvinner. Framskrivningene viser også at over tid vil den egenopptjente pensjonen for gifte, samboende og etterlatte kvinner nærme seg nivået på enslige kvinners pensjon.

Ytelser som er avledet av husholdnings- eller forsørgerstatus, har derfor ikke lenger den samme betydning for å unngå fattigdom. Pensjonsopptjening er i større grad individualisert gjennom reformer de siste årene, noe som utvalget har bygd videre på. Et viktig utgangspunkt for utvalgets arbeid har vært hensynet til balansen mellom fordeling og økonomisk effektivitet. Slik særreglene fungerer i dagens samfunn, bidrar de verken til god fordeling eller til å understøtte økonomisk effektivitet. Basert på både prinsipielle betraktninger og de empiriske analysene som utvalget har gjort, er det etter utvalgets oppfatning ikke tilstrekkelige argumenter for å innføre slike regler i det nye alderspensjonssystemet. Det legges derfor opp til en gradvis avvikling av disse reglene. I dette kapitlet

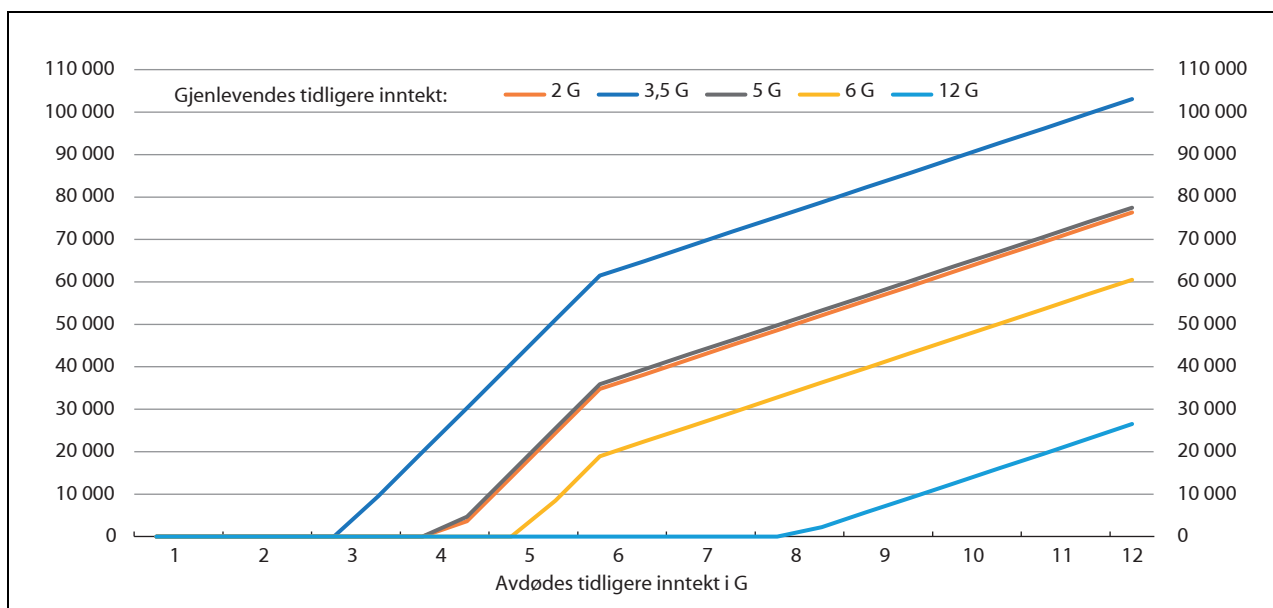
er det redegjort for de analysene som ligger bak denne anbefalingen, og hvordan en slik gradvis avvikling kan gjennomføres.

## 8.2 Fordelingsvirkninger av dagens ordning

For et gitt nivå på gjenlevendes inntekt, øker verdien av gjenlevenderettighetene med avdødes tidligere inntekt, jf. figur 8.1. Dette illustrerer at ordningen favoriserer par som har skjevfordelt inntekten seg imellom, hvis den som har tjent mest, dør først.

Figuren viser hva verdien av gjenlevenderettighetene i alderspensjonen utgjør ved ulike nivåer for avdødes og gjenlevendes årlige inntekt. Det er tatt utgangspunkt i en person fra 1948-kullet som blir gjenlevende og tar ut alderspensjon når vedkommende fyller 67 år. Det er antatt 40 års opptjening for både avdøde og gjenlevende, full trygdetid på 40 år og en jevn inntekt over yrkeskarrièren.

Ettersom særtillegg/pensjonstillegg avkortes mot samlet tilleggspensjon, inkludert eventuelle gjenlevenderettigheter, har gjenlevende liten fordel av særreglene hvis både avdøde og gjenlevende hadde lav inntekt og pensjonsopptjening. På grunn av samspillet mellom særtillegg/pensjonstillegg og tilleggspensjon, vil en gjenlevende som har hatt en inntekt på 2 ganger grunnbeløpet ende opp med en verdi av gjenlevenderettigheten



Figur 8.1 Verdi av gjenlevenderettigheter i alderspensjon i kroner for noen kombinasjoner av avdødes og gjenlevendes årlige inntekt. G=90 068 kroner (1. mai 2015)

Kilde: Arbeids- og sosialdepartementet

på omtrent samme nivå som en som har hatt inntekt på om lag 5 ganger grunnbeløpet, uavhengig av avdødes tidligere inntekt. Også i tilfeller hvor både gjenlevende og avdøde har hatt høye inntekter opp mot opptjeningstaket på 12 ganger grunnbeløpet, vil gjenlevende kunne få høyere alderspensjon etter særreglene. Dagens ordning kan vanskelig hevdes å ha godt begrunnede fordelingsvirkninger.

### 8.3 Utvikling i antall gjenlevende alderspensjonister

Den demografiske utviklingen har stor betydning for hvor mange alderspensjonister det vil være i Norge i framtiden. Antall alderspensjonister, basert på middelalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger fra 2014, er antatt å bli mer enn fordoblet fra 2015 til 2060, til om lag 1,9 millioner alderspensjonister.

Antall gjenlevende alderspensjonister vil også være påvirket av den demografiske utviklingen, herunder utviklingen i dødelighet og i samlivsmønstre. Framskrivninger som er gjort ved å bruke Statistisk sentralbyrås mikrosimuleringsmodell, MOSART, tyder på at antall gjenlevende alderspensjonister vil øke fram mot 2040, for deretter å avta, jf. figur 8.2.

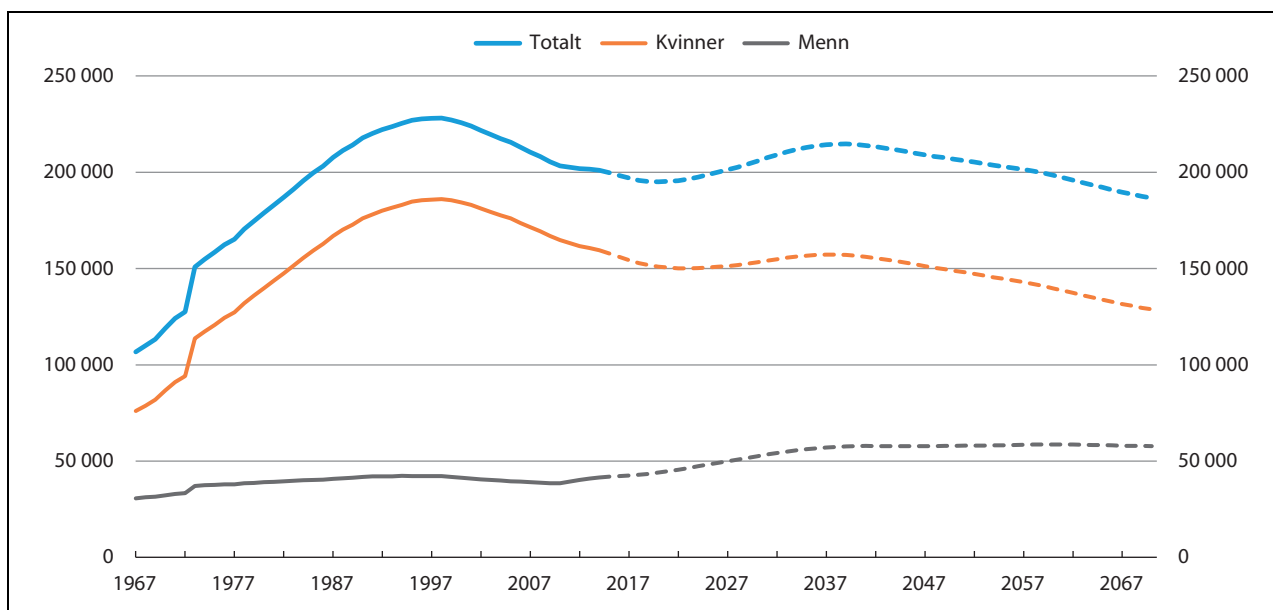
Ifølge disse framskrivningene vil antall gjenlevende, kvinnelige alderspensjonister falle med 7 000 fra 2015 til 2020. Antallet vil deretter øke

svakt igjen, og nå 2015-nivået rett før 2040. Deretter vil antallet gjenlevende, kvinnelige alderspensjonister falle fram mot 2070.

I tillegg til endring i størrelsen på årskullene, vil nedgang i andelen gifte og fortsatt forventet økning i levealderen for menn bidra til at færre kvinner blir etterlatte. Mens om lag 90 prosent av kvinner født i 1930 var gift eller gjenlevende ved fylte 70 år, faller denne andelen gradvis over tid, og framskrivninger tyder på at om lag 50 prosent av kvinner født rundt 1980 vil være gift eller gjenlevende ved 70 års alder. Da er også samboere som etter dagens regelverk er likestilt med gifte, inkludert. Flere menn kan i framtiden forventes å leve lenger enn ektefellen, og kvinnelige gjenlevende vil i gjennomsnitt leve en kortere periode som gjenlevende. Figur 8.2 illustrerer at antall mannlige gjenlevende alderspensjonister ventes å øke med om lag 15 000 fra 2015 til 2040, og at antallet deretter vil holde seg tilnærmet uendret.

### 8.4 Alternative utforminger

Som allerede nevnt, tilsier de store endringene i samfunnet at det er lite aktuelt å videreføre dagens særregler for beregning av alderspensjon til gjenlevende. Utvalget har likevel sett det nyttig å utarbeide en slik modell som et sammenligningsgrunnlag for andre alternativer. Det er derfor skissert et referansealternativ hvor det innarbeides nye, regler for beregning av alderspensjon



Figur 8.2 Antall gjenlevende alderspensjonister. Framskrevet fra 2016

Kilde: Statistisk sentralbyrå

til gjenlevende i folketrygdloven kapittel 20. Dette alternativet er basert på hovedtrekkene ved ny alderspensjon, herunder at opptjeningen skjer gjennom en pensjonsbeholdning. Utvalget har også utarbeidet ulike modeller hvor særreglene om beregning av alderspensjon til gjenlevende fases ut i takt med utfasingen av de gamle opptjeningsreglene i folketrygdloven kapittel 19.

Det er tatt utgangspunkt i:

- Referansealternativ: Videreføring med tilpassning til opptjeningsmodellen i den reformerte alderspensjonen
- Reformalternativ: Gradvis avvikling

Reformalternativet er vurdert i tre varianter:

- Utfasing i takt med utfasing av gamle opptjeningsregler: Årskullene 1954–1962 får beregnet alderspensjon med eventuelle gjenlevenderettigheter på pensjonsopptjening etter kapittel 19. Verdien av gjenlevenderettighetene inngår som en del av gjenlevendes egen alderspensjon og reguleres på samme måte som resten av pensjonen. Eventuelle gjenlevendetillegg etter § 20-19 a før 2020 unntas fra regulering og videreføres nominelt.
- En viss grad av likebehandling på tvers av generasjoner: Årskullene 1954–1962 får beregnet alderspensjon med eventuelle gjenlevenderettigheter på pensjonsopptjening etter kapittel 19. Alle personer født fra 1944 og senere får verdien av alderspensjonen videreført nominelt inntil den når verdien av den egenopptjente alderspensjonen (regulert på ordinær måte). Dette inkluderer eventuelle gjenlevendetillegg etter § 20-19 a innvilget før 2020.
- Moderert likebehandlingsalternativ: Årskullene 1954–1962 får beregnet alderspensjon inkludert eventuelle gjenlevenderettigheter på pensjonsopptjening etter kapittel 19. Verdien av gjenlevenderettighetene for personer født fra 1944 og senere holdes nominelt uendret (resten av pensjonen reguleres på ordinær måte). Dette inkluderer eventuelle gjenlevendetillegg innvilget etter § 20-19 a innvilget før 2020.

Som nevnt i punkt 8.1, har utvalget tatt utgangspunkt i den overordnede avveiningen i de offentlige inntektssikringssystemene mellom hensynene til fordeling og til økonomisk effektivitet. I vurderingen av de ulike alternativene er det derfor lagt særlig vekt på:

- inntektsfordeling innenfor og mellom generasjoner

- insentiver til arbeid og egen pensjonsopptjening

I tillegg er det lagt vekt på:

- muligheter for forenkling av pensjonssystemet på noe sikt
- behovet for å styrke pensjonssystemets finansielle bærekraft

Utvalget foreslår at dagens ytelser til gjenlevende under 67 år erstattes med en tidsbegrenset ytelse som skal gi hjelp til omstilling, se kapittel 6. Det har vært vurdert om utredningen burde inkludere et alternativ med en tidsbegrenset ytelse også til gjenlevende alderspensjonister. Formålet ville være å gi tid til omstilling til å leve av én alderspensjon. En slik omstillingsytelse kunne for eksempel utformes ved at avdødes alderspensjon utbetales til gjenlevende to-tre måneder etter dødsfallet. En slik ordning ville behandle alle gjenlevende etter alderspensjonister likt, uavhengig av vedkommendes økonomiske situasjon. Dette ville derfor være en enkel ytelse å administrere. Slike generelle ordninger bidrar imidlertid ikke til å redusere økonomisk ulikhet mellom gjenlevende. Det er påregnelig at én i et parforhold vil overleve den andre, og de fleste eldre kan innrette sin økonomi ut fra at én av dem på et tidspunkt blir alene. Videre er minstepensjonen i Norge på et nivå som skal sikre personer som ikke har vesentlig annen inntekt eller formue en rimelig levestandard. Utvalget har derfor ikke foretatt noen nærmere vurdering av et slikt alternativ.

## 8.5 Alderspensjonsreglene som rammeverk

Folketrygdloven kapittel 20 inneholder ikke regler om særskilt beregning av alderspensjon til gjenlevende. Fra 2016 kan det tas ut alderspensjon fra folketrygden som er delvis basert på nye opptjeningsregler i folketrygdloven kapittel 20. 1954-kullet fylte 62 år i 2016, og det var derfor nødvendig å avklare hvordan alderspensjon skulle beregnes for gjenlevende i dette årskullet. I påvente av at Stortinget tar stilling til nye regler for folketrygdens ytelser til etterlatte, er det innført midlertidige regler om gjenlevendetillegg til alderspensjon i § 20-19 a. Bestemmelsen sikrer at gjenlevende i de første årskullene som kan ta ut alderspensjon delvis opptjent etter nye regler i kapittel 20, beholder den samme verdien av gjenlevenderettighetene som de ville ha fått ved en full



opptjening etter reglene i kapittel 19. Den midlertidige løsningen gjelder for årskullene 1954 til og med 1957, for uttak av pensjon i perioden 2016 til 2019.

For personer født i 1954, beregnes pensjonen med 9/10 med reglene fra kapittel 19 og 1/10 fra kapittel 20. Andelen som beregnes etter reglene i folketrygdloven kapittel 19 avtar gradvis for hvert årskull, mens andelen beregnet etter reglene i kapittel 20 øker tilsvarende. Fra og med de som er født i 1963, beregnes alderspensjonen fullt ut etter reglene i kapittel 20. Hovedtrekk i pensjonsreformen er nærmere beskrevet i boks 3.1.

Pensjonsreformen er innført med ulik effekt for ulike årskull:

- 1943: Ny regulering av løpende pensjoner.
- 1943/1944–1953: Ny regulering av løpende pensjoner og bruk av forholdstall ved beregning av pensjonen.
- 1954 –1962: Beregning av alderspensjon delvis etter gamle regler i folketrygdloven kapittel 19, delvis etter nye regler i kapittel 20.
- 1963 Pensjonsberegning fullt ut etter folketrygdloven kapittel 20.

Noen av de viktigste forskjellene mellom reglene i folketrygdloven kapittel 19 og 20 er:

- Tidligere var det opptjening av pensjonsrettigheter for inntekt over ett grunnbeløp. I ny alderspensjon gis det opptjening fra første krone i inntekt.
- I de nye reglene er det et opptjeningstak på 7,1 ganger grunnbeløpet. Tidligere var det opptjening opp til inntekt på 12 ganger grunnbeløpet. Samtidig bidrar opptjening på 18,1 prosent (opp til 7,1 ganger grunnbeløpet) til bedre opptjening for midlere inntekter.
- Grunnpensjon og særtillegg/pensjonstillegg i den gamle alderspensjonen er erstattet av garantipensjon. Særtillegget/pensjonstillegget avkortes 100 prosent mot tilleggspensjonen (inklusive eventuelle gjenlevenderettigheter). Garantipensjonen i den nye alderspensjonen avkortes med 80 prosent mot inntektspensjonen.

## 8.6 Referansealternativ: videreføring og tilpasning til ny alderspensjon

### 8.6.1 Innledning

En videreføring av særregler for beregning av alderspensjon til gjenlevende som i folketrygdloven kapittel 19, krever tilpasninger til den nye alderspensjonen beregnet etter kapittel 20. Essensen i en slik videreføringsmodell vil være at det fortsatt skal foretas en ny beregning av gjenlevendes alderspensjon basert på en kombinasjon av avdødes og gjenlevendes pensjonsrettigheter. Gjennom slike særregler kan gjenlevendes alderspensjon øke med en del av differansen mellom alderspensjon beregnet på grunnlag av egen opptjening og avdødes alderspensjon.

Som følge av innfasing av ny alderspensjon i folketrygdloven kapittel 20 og utfasing av regelverket i folketrygdloven kapittel 19, vil det gjennom en relativt lang periode bli beregnet alderspensjon etter to ulike regelsett. En ny modell vil være fullt innfaset for tilfeller der gjenlevende er født i 1963 eller senere, og som får hele sin pensjon beregnet etter det nye regelverket (kapittel 20). Disse kan tidligst ta ut alderspensjon fra fylte 62 år i 2025. I en ny modell for alderspensjon til gjenlevende, vil pensjonene i sin helhet være beregnet på grunnlag av avdødes og gjenlevendes pensjonsbeholdninger når det nye regelverket er fullt innfaset.

Det må avklares hvordan framtidig pensjonsopptjening skal behandles i de tilfellene avdøde ikke har tatt ut alderspensjon. Fram til 2011 var tidligste uttaksalder 67 år, og det var derfor naturlig å framskrive opptjeningen til denne alderen. I det nye alderspensjonssystemet er det fleksibelt uttak fra 62 års alder, mens det gis opptjening for arbeidsinntekt inntil 75 års alder. De som ikke har tilstrekkelig opptjening til tidlig uttak, har rett til alderpensjon ved fylte 67 år. Uføretrygdede gis opptjening av rettigheter til alderspensjon inntil de fyller 62 år.

Ved lov av 11. desember 2009 nr. 112, ble det foretatt flere endringer i folketrygdlovens regelverk i forbindelse med tilpasning til pensjonsreformen. De vedtatte endringene innebærer at dersom ektefellen dør før fylte 67 år, skal pensjonen til gjenlevende beregnes som om den avdøde hadde hatt opptjening fram til 67 år. Begrunnelsen var å sikre gjenlevende den samme omregnede alderspensjonen som i det tidligere regelverket, jf. Ot.prp. nr. 106 (2008–2009) Om lov om endringer i folketrygdloven mv. Med tilsvarende begrunnelse har utvalget derfor lagt til grunn hypotetisk opp-

tjening av alderspensjon fram til 67 års alder i dette alternativet. Det gjelder uavhengig av om avdøde hadde tatt ut alderspensjon eller ikke.

I folketrygdloven kapittel 19 beregnes grunnpensjonen ut fra avdødes trygdetid, beregnet etter folketrygdloven kapittel 3, fram til vedkommende ville ha fylt 67 år, og reduseres forholdsmessig dersom trygdetiden var mindre enn 40 år. Med full trygdetid vil pensjonen på et minstenivå etter kapittel 19 utgjøre summen av grunnpensjon og særtillegg/pensjonstillegg. Beregnet etter kapittel 20 vil minstenivået med full trygdetid utgjøre garantipensjonen.

I de fleste tilfeller har begge ektefellene/samboerene med felles barn full trygdetid ved nådd pensjonsalder. I et samfunn med mer mobilitet over landegrensene vil imidlertid andelen par hvor én eller begge ikke oppnår full trygdetid, øke i framtiden. I et referansealternativ som så langt mulig skal tilsvare reglene i folketrygdloven kapittel 19, har utvalget sett det som hensiktsmessig å legge trygdetidsreglene i kapittel 19, jf. kapittel 3, til grunn. Valg av trygdetidsberegning kan bety mye i enkelttilfeller, men gir lite utslag på folketrygdens totale utgifter til gjenlevenderettigheter i alderspensjon.

I et alternativ med videreføring av særregler for beregning av alderspensjon til gjenlevende, vil gjenlevendes alderspensjon beregnes ut fra det høyeste av egen pensjonsopptjening og en kombinasjon av egen og avdødes pensjonsopptjening. Ny alderspensjon består av opptjent inntektpensjon og eventuelt garantipensjon. Til personer som har liten eller ingen pensjonsopptjening gis det garantipensjon. Garantipensjon avkortes med 80 prosent av inntektpensjon. Det vil si at gjenlevende beholder 20 prosent av den økningen i inntektpensjonen som gjenlevenderettighetene gir. Dersom inntektpensjonen, inkludert eventuelle gjenlevenderettigheter, overstiger nivået hvor det utbetales garantipensjon, vil det ikke bli noen avkortning.

I utforming av en videreføringsmodell, må det tas stilling til om det er avdødes eller gjenlevendes delingstall/forholdstall som skal legges til grunn ved beregning av alderspensjon til gjenlevende. Problemstillingen er nærmere drøftet i forbindelse med nevnte lovendringer 11. desember 2009, se Ot.prp. nr. 106 (2008–2009) Om endringer i folketrygdloven mv. side 12 og 24. Det framgår at hele alderspensjonen, medregnet rettigheter etter avdød ektefelle, justeres med den gjenlevendes forholdstall og eventuelle pensjonsgrad. Utvalget ser det derfor som naturlig å legge samme løsning til grunn i videreføringsalternativet.

## 8.6.2 Nærmere om utforming av og egenskaper ved alternativet

### *Procentsats for beregning av kombinert inntektpensjon*

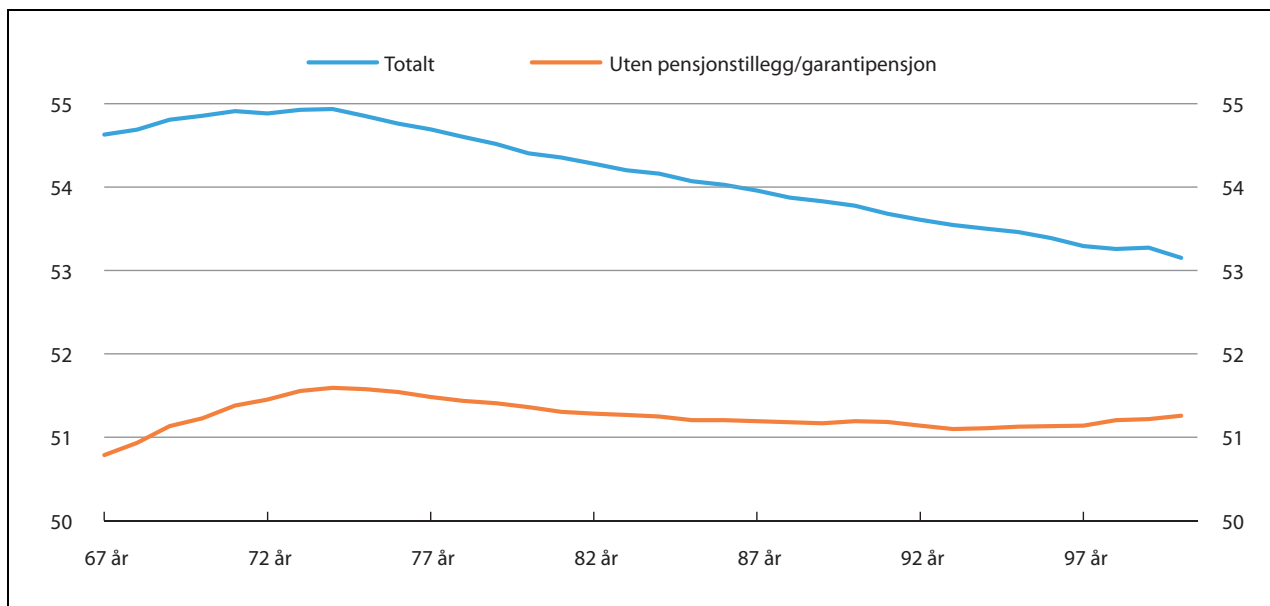
En rekke forskjeller mellom de gamle og nye beregningsreglene for folketrygdens alderspensjon innebærer at det å beregne alderspensjonen til gjenlevende i et tilpasset system som 55 prosent av summen av avdødes og gjenlevendes inntektpensjoner ikke vil gi de samme utbetalingene på individnivå.

Det er derfor foretatt beregninger av hvilken prosentsats som ville gi utgifter for folketrygden i et slikt videreføringsalternativ så nær mulig det utgiftene ville ha blitt ved å opprettholde beregningene slik de gjøres i den gamle alderspensjonen. Beregningene er foretatt ved hjelp av SSBs mikrosimuleringsmodell MOSART og NAVs mikrosimuleringsmodell TRIM. Det understrekes at det er usikkerhet knyttet til slike beregninger.

Det viser seg at grunnleggende trekk ved gammelt og nytt system er såpass forskjellige at det neppe er mulig å gjenskape dagens system inn i det nye. En av grunnene til dette er at samspillet mellom tilleggspensjon (inkludert verdien av eventuelle gjenlevenderettigheter), grunnpensjon og særtillegg/pensjonstillegg i det gamle systemet er forskjellig fra samspillet mellom inntektpensjon (inkludert eventuelle gjenlevenderettigheter) og garantipensjonen i det nye systemet.

Lavere utbetalinger av kombinert inntektpensjon fordi garantipensjonen blir avkortet, synes i de beregningene som er foretatt i stor grad å motvirke effekten av økt pensjon som følge av opptjening fra første krone i inntekt. Beregningen tyder på at en prosentsats på opp mot 55 prosent vil gi omtrent samme totale utbetalinger som hvis det tidligere systemet var blitt videreført. Alle pensjonskomponenter, både i gammelt og nytt system, er tatt hensyn til i disse beregningene. Fordeelingen på individnivå vil imidlertid bli forskjellig i gammelt og nytt system. Det er særlig gjenlevende som har en pensjon rett over garantipensjonen og hvor avdøde hadde relativt høy pensjon, som vil komme godt ut i det nye systemet.

Overgangen fra særtillegg/pensjonstillegg i den gamle alderspensjonen til garantipensjonen i det reformerte systemet har endret fordelingsegenskapene i alderspensjonen, ved at det løfter pensjonsnivået for de laveste 2–3 inntektsdesilene. Gjenlevende med lave pensjoner vil derfor være i en bedre økonomisk situasjon enn tidligere. Det kan være argumenter for å se bort



Figur 8.3 Prosent for beregning av kombinert inntekstpensjon etter alder for 1963-kullet. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå

fra denne effekten i et eventuelt videreføringsalternativ. Det er derfor foretatt beregning av et alternativ hvor merutgiftene til inntekstpensjon tar sikte på å tilsvare utgiftene til grunnpensjon/tilleggspensjon slik de ville ha blitt med gamle opptjeningsregler. Beregningene viser at en sats som er kalibrert på denne måten, blir ned mot 50 prosent.

Figur 8.3 viser kalibrert prosent for 1963-kullet ved å inkludere alle pensjonskomponentene, og ved å holde pensjonstillegg og garantipensjon utenfor. De kalibrerte prosentene varierer noe med alder. Dette skyldes seleksjon, hvor dødelighet varierer med (tidligere) uførhet og utdanningsnivå (inntekt), slik at de som lever lenge har noe høyere opptjening, spesielt i ny opptjeningsmodell. Kalibrering av satsen på høyere alderstrinn bidrar til å redusere satsen noe. Prosenten beregnet ut fra alle pensjonskomponentene ligger i intervallet fra 53 opp mot 55 prosent. Ved å holde pensjonstillegg og garantipensjon utenfor, blir prosentene ned mot 51 prosent.

Beregning av den kombinerte pensjonsbeholdningen ved å bruke en prosent på 50, innebærer at det bare er i de tilfeller avdøde hadde høyere opptjening enn gjenlevende at gjenlevende kan få et tillegg til sin alderspensjon. Den mer avgrensede definisjonen av provenynøytralitet i dette tilfellet innebærer lavere utgifter til gjenlevenderettigheter over tid sammenlignet med en hypotetisk videreføring av dagens system. Tidligere beregninger av en hypotetisk videreføring av

dagens regler i kapittel 19, tyder på at utgiftene til gjenlevenderettigheter ville nær dobles over de neste 25 årene.

Uansett prosent vil videreføring av særregler for alderspensjon til gjenlevende i ny opptjeningsmodell innebære en omfordeling sammenlignet med gamle regler. Omfordelingen vil gå fra de som hadde en relativt lav pensjon, men utover minste pensjonsnivå, til de med relativt høy pensjon og til de med enda lavere pensjon som tidligere ville forblitt minstepensjonister. Ettersom den marginale effekten på inntekstpensjonen vil være fem ganger så høy blant gjenlevende med relativt høy pensjon sammenlignet med gjenlevende med de laveste pensjonene, er det åpenbart at gruppen med relativt høye pensjoner ville komme best ut av omfordelingen.

I den videre behandlingen av videreføringsalternativet er det lagt til grunn at gjenlevendes inntekstpensjon etter folketrygdloven kapittel 20 beregnes som det beste av egen eller 50 prosent av summen av egen og avdødes pensjonsbeholdning.

#### Ny alderspensjon – overgangskullene 1954–1962

På grunn av den gradvise innfasingen av de nye reglene for alderspensjon, kan alderspensjonen for avdøde og gjenlevende i lang tid framover bli beregnet etter ulike regelsett. Hvis en som er født i 1953 eller tidligere er gift med en som er født i 1963 eller senere, vil førstnevnte ha sin pensjon

beregnet fullt ut etter gamle regler, sistnevnte fullt ut etter nye regler. I andre tilfeller vil ektefellene tilhøre årskull som resulterer i ulike kombinasjoner av beregningsregler. Skal det videreføres regler hvor den gjenlevende kan få sin alderspensjon delvis beregnet på grunnlag av avdødes opptjening, må det derfor etableres en måte å beregne summen av avdødes og gjenlevendes pensjoner i de tilfeller de er beregnet ut fra ulike regelsett.

Det må tas stilling til om det er avdødes eller gjenlevendes regeltilknytning som skal legges til grunn ved den kombinerte pensjonsberegningen. Ved beregning av gjenlevendetillegg til alderspensjon (folketrygdloven § 20-19 a) legges den gjenlevendes regeltilknytning til grunn. Det kan være naturlig å bruke tilsvarende løsning i tilfeller hvor avdøde og gjenlevende har tjent opp sin egen alderspensjon på grunnlag av ulike regelsett. Det vil si at det er gjenlevendes fødselsår som avgjør om de kombinerte pensjonsrettighetene skal beregnes etter nye opptjeningsregler, gamle opptjeningsregler eller en kombinasjon av nytt og gammelt regelverk.

#### *Noen typetilfeller*

Om gjenlevende faktisk vil få en høyere alderspensjon som følge av en kombinert pensjonsbeholdning, og hvor mye høyere pensjonen eventuelt vil bli, avhenger av hvor stor opptjening ektefellene har, men også av forskjellene mellom den opptjeningen hver av dem har. Dette vil gjøre seg gjeldende på samme måte som ved beregning av alderspensjon til gjenlevende etter dagens regler i folketrygdloven kapittel 19. Om lag 186 000 alderspensjonister fylte ved utgangen av 2015 vilkårene for å få alderspensjonen beregnet etter særreglene for gjenlevende. Ifølge beregninger foretatt av NAV var det 117 000 personer av de 186 000 som oppfylte vilkårene der den kombinerte beregningen av tilleggspensjonen var høyere enn det som var nivået på egenopptjent tilleggspensjon. Nivået på verdien gjenlevenderettighetene varierer mye; blant mottakerne i 2015 var maksimalt beløp opp mot 1,7 ganger grunnbeløpet (kan i prinsippet være langt høyere). Beregninger fra NAV viser at den gjennomsnittlige størrelsen på gjenlevenderettighetene for mottakere fra årskullene 1911–1953 i 2015 var på nesten 38 000 kroner. Det er først og fremst i tilfeller hvor gjenlevende har fordel av avdødes trygdetid at særreglene kan gi gjenlevende mye høyere pensjon enn den egenopptjente pensjonen.

Ettersom opptjenings- og beregningsreglene i ny alderspensjon er basert på andre prinsipper enn i de gamle reglene, vil beregning av pensjon basert på samme opptjeningshistorikk kunne bli forskjellig i de to modellene. I tillegg er det skiserte videreføringsalternativet noe forskjellig fra gjeldende regler for beregning av alderspensjon til gjenlevende. En slik tilpasning av særreglene vil derfor ikke kunne gjenskape eksakt de samme resultater på individnivå.

Enkle typetilfeller kan gi et inntrykk av noen sider ved modellen. I 2015 var kvinner i gjennomsnitt 74,8 år da de fikk innvilget alderspensjon etter de særlige beregningsreglene, mens menn i gjennomsnitt var 76,9 år. 24 prosent var 67 år gamle. Dette vil i første rekke omfatte nye alderspensjonister med direkte overgang fra etterlattepensjon, uføretrygd og gjenlevende som før uttak av alderspensjon hadde for høy inntekt til å få utbetalt etterlattepensjon. I 2015 ble det innvilget 15 400 alderspensjoner etter særreglene.

I typetilfellene nedenfor foretas en sammenligning av årlig pensjon ved fylte 75 år for en enslig med og uten gjenlevenderettigheter i alderspensjonen. Det er lagt vekt på å illustrere hvordan verdien av gjenlevenderettighetene kan variere ved å se på noen ulike kombinasjoner av inntekt og opptjeningstid for avdøde og gjenlevende. Det er tatt utgangspunkt i to årskull av gjenlevende; 1953-kullet som er de siste som har full opptjening etter reglene i folketrygdloven kapittel 19, og 1963-kullet som er første kullet med full opptjening etter reglene i folketrygdloven kapittel 20. Ettersom det kan forekomme svært mange kombinasjoner av inntekt og opptjeningstid, gir ikke disse eksemplene noen fullstendig oversikt over mulige konsekvenser. De illustrerer likevel hvordan reglene kan slå ulikt ut. Alle typeeksempler er beregnet ved å bruke grunnbeløpet fra 1. mai 2016 på 92 576 kroner.

#### *Gjenlevende er født i 1953:*

Det forutsettes at:

- Gjenlevende har all opptjening etter det gamle regelverket i folketrygdloven kapittel 19.
- Både gjenlevende og avdøde har hatt 40 års trygdetid i Norge.
- Gjenlevende tar ut alderspensjon ved fylte 67 år.
- Alderspensjonen reguleres med lønnsvekst fratrukket 0,75 prosent.

I tabell 8.1 er det gjengitt fem ulike typetilfeller. Betydningen av de særlige reglene for å beregne

Tabell 8.1 Alderspensjon beregnet med ulike kombinasjoner av inntekt og opptjeningstid. Gjenlevende født 1953. G=92 576 kroner (1. mai 2016)

	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3	Alternativ 4	Alternativ 5
Årlig inntekt, gjenlevende	5 G i 30 år	1 G i 30 år	6 G i 40 år	6 G i 40 år	8 G i 40 år
Årlig inntekt, avdøde	6 G i 40 år	4 G i 40 år	5 G i 40 år	7 G i 45 år	7 G i 40 år
Alderspensjon i kroner ved 75 år					
– enslig	187 200	170 200	259 900	259 900	312 100
– med gjenlevenderettighet	237 700	170 200	259 900	295 200	320 600
Verdi av gjenlevenderettighet	50 500	0	0	35 300	8 500

gjenlevendes alderspensjon er illustrert gjennom ulike kombinasjoner av inntekt for ektefellene. Det er også sett på betydningen av variasjon i gjenlevendes opptjeningstid.

#### *Gjenlevende er født i 1963:*

Det forutsettes at:

- Gjenlevende har all opptjening etter det nye regelverket i folketrygdloven kapittel 20.
- Både gjenlevende og avdøde har hatt 40 års trygdetid i Norge.
- Gjenlevende tar ut alderspensjon ved fylte 67 år.
- Alderspensjonen reguleres med lønnsvekst fratrukket 0,75 prosent.
- Gjenlevendes inntektspensjon beregnes ut fra det høyeste av egen pensjonsbeholdning og 50 prosent av summen av egen og avdødes pensjonsbeholdning.

Siden de nye reglene i kapittel 20 har en del trekk som skiller det fra de gamle reglene i kapittel 19, er det for sammenligningens skyld sett på de

samme typetilfellene som for 1953-kullet, se tabell 8.2.

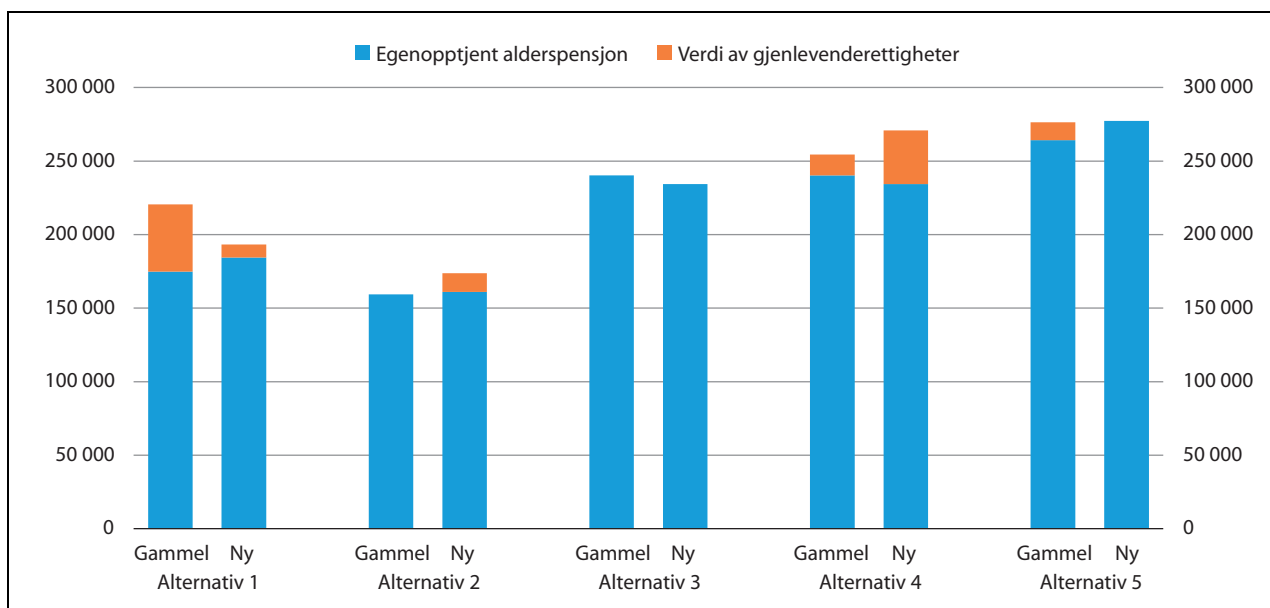
Tabell 8.1 viser at i alternativene 1, 4 og 5 vil gjenlevende få en høyere alderspensjon i det gamle systemet. I videreføringsalternativet, illustrert i tabell 8.2, vil gjenlevende få høyere alderspensjon i alternativene 1, 2 og 4.

Alternativ 2 representerer et tilfelle hvor gjenlevende har lav opptjening gjennom lav inntekt og kort opptjeningstid. Personen har, uansett hvilke beregningsregler som legges til grunn, en pensjon på minstepensjonsnivået. Den kombinerte beregningen av tilleggspensjonen gir i seg selv et høyere beløp enn nivået på gjenlevendes egen tilleggspensjon, men økningen avkortet mot særtilllegg/pensjonstillegg helt opp til minstepensjonsnivået.

Etter reglene i folketrygdloven kapittel 20 avkortet garantipensjonen med 80 prosent av opptjent inntektspensjon. I videreføringsalternativet gir særlige beregningsregler for gjenlevende en økningen i inntektspensjon som, i motsetning til i gammel alderspensjon, ikke avkortet fullt ut, og gjenlevende får i dette eksemplet dermed en viss økning av samlet pensjon.

Tabell 8.2 Alderspensjon beregnet med ulike kombinasjoner av inntekt og opptjeningstid. Gjenlevende født 1963. G=92 576 kroner (1. mai 2016)

	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3	Alternativ 4	Alternativ 5
Årlig inntekt, gjenlevende	5 G i 30 år	1 G i 30 år	6 G i 40 år	6 G i 40 år	8 G i 40 år
Årlig inntekt, avdøde	6 G i 40 år	4 G i 40 år	5 G i 40 år	7 G i 45 år	7 G i 40 år
Alderspensjon i kroner ved 75 år					
– enslig	184 500	161 000	234 300	234 300	277 300
– med gjenlevenderettighet	193 300	173 700	234 300	271 000	277 300
Verdi av gjenlevenderettighet	8 800	12 700	0	36 700	0



Figur 8.4 Sammenligning av egenopptjent alderspensjon og verdi av gjenlevenderettighet i gammel og ny opptjeningsmodell for 1963-kullet. G=92 576 kroner (1. mai 2016)

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

I videreføringsalternativet vil samlet pensjon for gjenlevende bli høyere enn den egenopptjente pensjonen bare i de tilfellene hvor avdøde hadde høyere opptjening enn gjenlevende. Dette er grunnen til at alternativ 5 gir høyere alderspensjon i gammelt system, men ikke i videreføringsalternativet.

I alternativ 3 får ikke gjenlevende noen økning i alderspensjonen i noen av tilfellene. Det skyldes at gjenlevendes egen tilleggspensjon/inntekstspensjon i dette tilfellet er høyere enn 55/50 prosent av summen av avdødes og gjenlevendes tilleggspensjoner/inntekstspensjoner.

#### *Gjenlevenderettigheter i nytt og gammelt opptjeningsystem*

Forskjellen mellom de gamle reglene i kapittel 19 og videreføringsalternativet er ytterligere belyst i figur 8.4.

Figur 8.4 viser egenopptjent alderspensjon og verdi av gjenlevenderettigheter for ulike kombinasjoner av inntekt for en person fra 1963-kullet. «Gammel» er beregnet etter gjeldende særregler for beregning av alderspensjon til gjenlevende i kapittel 19 og «ny» som i det skisserte videreføringsalternativet. I alternativ 1–5 i figur 8.4 benyttes tilsvarende inntektskombinasjoner som i alternativ 1–5 for typetilfellene beregnet på 1963-kullet i avsnittet over.

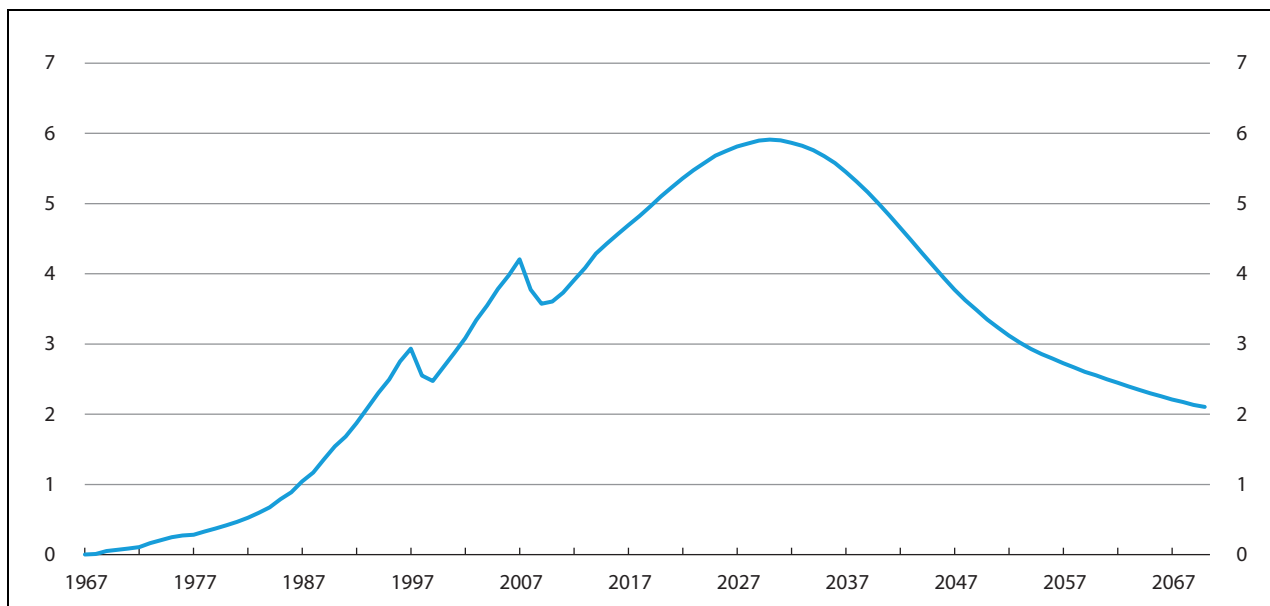
Disse eksemplene viser at fordelingen på individnivå kan bli ganske forskjellig i den skisserte

nye modellen sammenlignet med hva den ville ha blitt innenfor dagens system. Komplisert samspill mellom de ulike elementene i pensjonssystemet gjør at effektene kan bli forskjellige avhengig av kombinasjonen av ektefellenes inntekt og opptjeningstid. Det er derfor vanskelig å trekke klare konklusjoner. Eksemplene illustrerer imidlertid at både dagens system og videreføringsmodellen kan ha fordelingsvirkninger som mangler en god begrunnelse.

#### **8.6.3 Virkninger av videreføringsalternativet på folketrygdens utgifter til alderspensjon**

Ved hjelp av Statistisk sentralbyrås mikrosimuleringsmodell, MOSART, er det foretatt framskrivninger for å belyse utviklingen i utgifter til gjenlevenderettigheter i alderspensjonen, basert på en videreføringsmodell. Den demografiske utviklingen har stor betydning for antall gjenlevende alderspensjonister i framtiden, jf. omtalen i punkt 8.3. Framskrivningene er basert på middelalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger fra 2014.

I alternativet med videreføring av særregler om beregning av alderspensjon til gjenlevende, vil utgiftene fortsette å øke i en del år framover. Utgiftene til gjenlevenderettigheter i alderspensjon forventes å nå en topp i 2030 med 5,9 milliarder kroner, målt i 2015-kroner, jf. figur 8.5.



Figur 8.5 Utgifter til gjenlevenderettigheter i videreføringsalternativet. Mrd. 2015-kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Etter 2030 vil effekten av de nye opptjeningsreglene i kapittel 20 gradvis få større betydning ved beregning av alderspensjon til gjenlevende i videreføringsalternativet, ettersom det etter hvert blir flere etterlatte født i 1954 og senere. Kvinner fra disse årskullene vil ha høyere pensjonsopptjening enn tidligere årskull, men mange vil ha opptjening som gir et nivå på pensjonen som ligger innenfor det lange avtrappingsintervallet for garantipensjonen. Mange gjenlevende alderspensjonister vil derfor få store deler av en økning i inntektpensjonen motvirket av en reduksjon av garantipensjonen med 80 prosent. Et forventet fall i antall etterlatte alderspensjonister, jf. figur 8.2 bidrar også til reduserte utgifter til gjenlevenderettigheter i alderspensjon.

Utgiftene til gjenlevenderettigheter i alderspensjon for menn vil øke gjennom hele framskrivningsperioden. Fra 2020 til 2070 forventes verdien av gjenlevenderettighetene til menn å fordobles. Likevel vil verdien av gjenlevenderettighetene fortsatt utgjøre en liten andel av samlet alderspensjon for etterlatte menn.

De samlede utgiftene vil avta noe allerede før antall etterlatte alderspensjonister begynner å gå ned. Dette skyldes at gjenlevende som har fått sin alderspensjon beregnet etter særreglene i det gamle systemet, etter hvert vil erstattes av yngre årskull av gjenlevende som vil få alderspensjon beregnet etter videreføringsalternativet, noe som i gjennomsnitt vil gi noe lavere ytelser.

#### 8.6.4 Utvalgets vurdering av videreføringsalternativet

Selv om modellen er en tilpasset videreføring av dagens særregler, viser drøftingen ovenfor at den ikke uten videre vil gi samme ytelser på individnivå. Dette skyldes først og fremst at opptjenings- og beregningsprinsippene i den nye alderspensjonen avviker vesentlig fra det tidligere systemet. De beregningene som er presentert foran, illustrerer dette. Likevel vil denne modellen videreføre mange av hovedtrekkene ved særreglene for beregningen av alderspensjon til gjenlevende i folketrygdloven kapittel 19.

Alternativet er imidlertid i liten grad tilpasset de behovene for reform som er oppsummert tidligere i utredningen. Kvinners økte yrkesdeltaking, samt innføring og senere forbedring av ordningen med pensjonsopptjening som følge av ubetalte omsorgsoppgaver, innebærer at yngre årskull av kvinner har vesentlig høyere egenopptjent pensjon enn tidligere. Inntektssikringen for pensjonister uten eller med lav egen opptjening er dessuten styrket gjennom betydelig forbedring av minstenivået i folketrygdens alderspensjon.

En videreføring av særregler der gjenlevendes alderspensjon fortsatt kan beregnes delvis med avdødes rettigheter gjennom tilpasning til den nye alderspensjonen, vil heller ikke gjøre noe med de

lite målrettede fordelingseffektene av reglene. Typetilfellene illustrerer noen hovedtrekk:

- Reglene er i hovedsak til fordel for gjenlevende når avdøde har hatt en del høyere pensjonsopptjening enn gjenlevende.
- Sammenlignet med dagens system, vil gjenlevende med egen opptjening som gir pensjon akkurat over avtrappingsintervallet hvor det utbetales garantipensjonen, og hvor avdøde har lang opptjeningstid nær taket på 7,1 ganger grunnbeløpet, komme særlig godt ut.
- Økning i inntekstpensjonen som følge av gjenlevenderettighetene gir en reduksjon i garantipensjonen.

Kombinasjonen av gifte kvinners økte yrkesdeltaking, mindre stabile samliv og flere énpersonusholdninger forsterker også fordelingsvirkninger som kan oppfattes å mangle en god begrunnelse. To personer med lik egen pensjonsopptjening kan i mange tilfeller få ulik alderspensjon. Dette gjelder både dersom man sammenlikner gjenlevende med enslige som får sin alderspensjon beregnet etter alminnelige regler, og sammenlikning innad i gruppen av gjenlevende. For mange gjenlevende gir egen pensjonsopptjening en høyere alderspensjon enn en pensjon beregnet delvis med avdødes opptjening. Verdien av gjenlevenderettigheter varierer mye, og bestemmes av forholdet mellom avdødes og gjenlevendes inntekt.

Utvalget observerer at det å innføre særskilte beregningsregler for gjenlevende i det nye alderspensjonssystemet kan motvirke fordelings- og insentiveffekter som har vært viktige premisser i pensjonsreformen. Rettigheter avledet av ektefellenes inntekt og pensjonsopptjening reduserer insentivene til arbeid og egen pensjonsopptjening. Dette har betydning for bærekraften i pensjonssystemet. Effekten på inntektsfordelingen er ikke entydig. Et hovedtrekk ved særreglene er at de er til fordel for gjenlevende som har hatt lav inntekt sammenlignet med den avdøde. Slike forskjeller mellom ektefellenes pensjon sier imidlertid ikke noe om selve nivået. Selv par der begge har høy pensjonsopptjening vil kunne få en økning i alderspensjon etter dagens særregler. Det er et paradoks at disse reglene ofte vil gi et ekstra tillegg til pensjonen for personer som selv har tjent opp gode pensjoner. En videreføring av særlige beregningsregler vil være kostbar, og ut fra utvalgets vurdering er dette ikke noen hensiktsmessig prioritering av offentlige midler. Både lavere utbetalinger av gjenlevenderettigheter i alderspensjon og økte skatteinntekter av arbeidsinntekter vil styrke bærekraften i systemet. Innføring av sær-

skilte regler for beregning av gjenlevendes alderspensjon i folketrygdloven kapittel 20, vil også videreføre et komplekst regelverk. Ut fra en samlet vurdering vil utvalget anbefale at det ikke innføres særregler for beregning av alderspensjon til gjenlevende i det nye alderspensjonssystemet.

## 8.7 Reformalternativ: Avvikling og overgangsordninger

---

### 8.7.1 Innledning

For mange gjenlevende alderspensjonister vil dagens særregler bare gi liten eller ingen økning i alderspensjonen. For disse vil valg av avviklingsprofil ha mindre betydning for deres økonomiske situasjon. For andre kan imidlertid verdien av gjenlevenderettighetene utgjøre en betydelig del av den totale alderspensjonen, og hvordan avviklingen skjer vil kunne være viktig for dem. Utvalget har derfor lagt til grunn at det vil være uheldig med en brå avvikling av særreglene. Mange som allerede i dag er alderspensjonister vil først bli gjenlevende mange år fram i tid, men har ikke mulighet til å omgjøre de valgene de gjorde som yngre med hensyn til yrkesdeltakelse. Dette vil også gjelde en del personer som nærmer seg pensjonsalderen. Riktignok kan det være vanskelig for den enkelte å få oversikt over hvor mye høyere alderspensjonen eventuelt vil bli hvis en ektefelle eller samboer dør, men en bør unngå å innføre nye regler som kan sies å sette disse gruppene i en urimelig vanskelig økonomisk situasjon. Veldig rask utfasing kan også virke urimelig for nære årskull hvis én person får en stor økning i alderspensjonen, mens en annen med helt tilsvarende bakgrunn som er litt yngre får lite eller ingen økning.

Det at endring av reglene for etterlatteytelsene skal være en del av pensjonsreformen, kan på den annen side være et argument for en rask utfasing av særreglene for beregning av alderspensjon til gjenlevende:

- Hovedprinsippene i pensjonsreformen vil kunne rendyrkes på et tidligst mulig tidspunkt.
- Det vil raskere kunne oppnås budsjettinnsparinger som vil bidra til å styrke folketrygdens finansielle bærekraft.

Utvalget har lagt vekt på å finne en rimelig balanse mellom behov for forutsigbarhet for de som allerede har nådd en relativt høy alder, og pensjonsreformens mål om trygging av folketrygdens framtid gjennom gode arbeidsinsentiver og styrking av den finansielle bærekraften.



Utvalget foreslår at utfasingen av de særlige beregningsreglene knyttes til utfasing av opptjeningsreglene i kapittel 19. Det vil si at gjenlevende i årskullene fra 1954 til 1962 får beregnet alderspensjon med eventuelle gjenlevenderettigheter knyttet til den andelen av alderspensjonen som er opptjent etter reglene i kapittel 19. Dette omfatter også tillegg etter folketrygdloven § 20-19 a. Reglene vil da være fullt ut avvirket fra og med 1963-kullet. 1962-kullet, med 1/10 av alderspensjonen beregnet etter kapittel 19, vil være det siste årskullet som vil kunne få gjenlevenderettigheter i alderspensjonen.

Utvalget har vurdert flere alternative måter å gjennomføre denne utfasingen på, og disse belyses nærmere i de kommende punktene. Effekter av alternativene er belyst blant annet ved bruk av typetilfeller. Felles forutsetninger for disse typetilfellene er:

- Gjenlevende tok ut alderspensjon ved 67 år, og ble etterlatt ved 75 års alder
- Begge hadde 40 års trygdetid
- Årlig inntekt for gjenlevende (i G): 5
- Antall opptjeningsår for gjenlevende: 30
- Årlig inntekt for avdøde (i G): 6
- Antall opptjeningsår for avdøde: 40
- G = 92 576 kroner

### 8.7.2 Utfasing fra og med 1954-kullet

#### Hovedtrekk ved alternativet

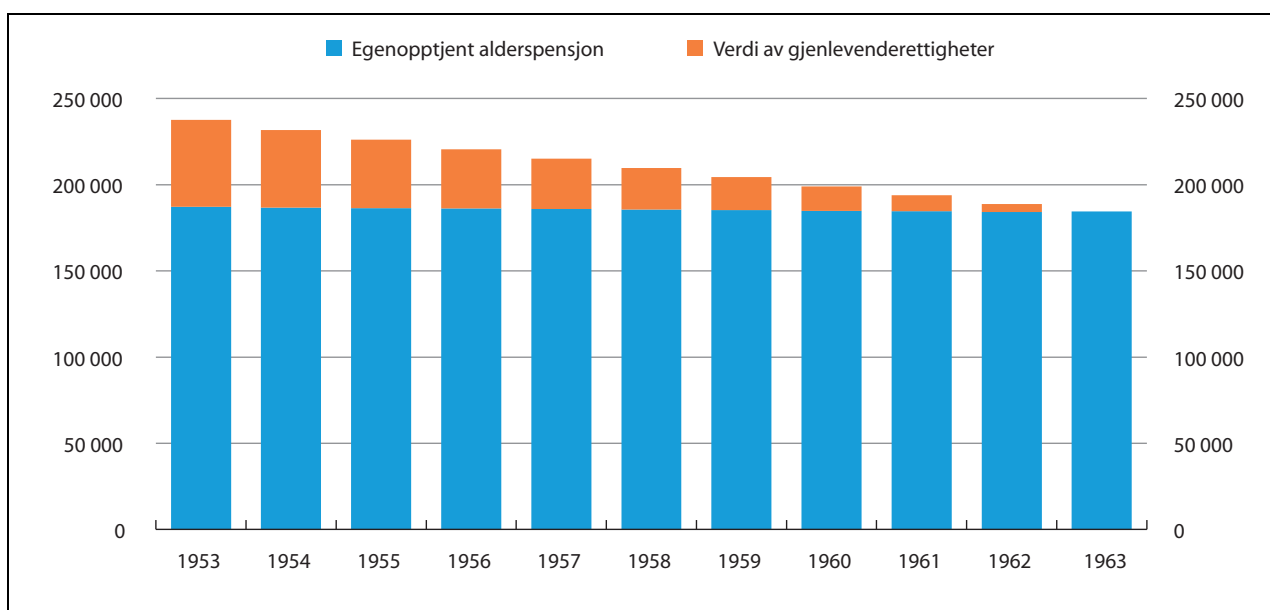
Hovedtrekkene ved alternativet kan oppsummeres ved:

- Særregler for alderspensjon til gjenlevende gjelder kun for opptjening etter kapittel 19. Det innføres ikke særlige beregningsregler for alderspensjon til gjenlevende i den delen av pensjonen som er opptjent etter nye regler i kapittel 20.
- Verdien av gjenlevenderettigheter beregnet på grunnlag av opptjening etter kapittel 19 beholdes livsvarig, og reguleres på ordinær måte sammen med resten av pensjonen.
- Det innvilges ikke nye gjenlevendetillegg etter § 20-19 a etter utgangen av 2019.
- Personer fra årskullene 1954–1957 som har fått innvilget gjenlevendetillegg etter § 20-19 a i løpet av perioden 2016–2019, får beholde tillegget livet ut, men det videreføres nominelt fra og med 2020.

#### Noen typetilfeller

For å belyse viktige sider ved dette alternativet er det lagt vekt på hvordan den valgte utfasingen vil slå ut på pensjonen og på verdien av gjenlevenderettighetene. For å rendyrke denne effekten er andre forhold av betydning for pensjonsopptjeningen, som inntekt og opptjeningsår, holdt konstant. I typetilfellene varierer gjenlevendes fødselsår fra 1953 til 1963. Beregningen er for øvrig basert på de forutsetningene som er omtalt i punkt 8.7.1.

Figur 8.6 viser hvordan verdien av gjenlevenderettighetene beregnet på grunnlag av opptjening etter kapittel 19 avtar fra årskull til årskull gjennom utfasingsperioden. Mens verdien av



Figur 8.6 Alderspensjon for typetilfeller etter årskull i kroner. G=92 576 kroner (1. mai 2016)

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

gjenlevenderettighetene i dette eksemplet er om lag 50 000 kroner for en som er født i 1953, gis det ikke gjenlevenderettigheter til personer som er født i 1963 og senere. Verdien av rettighetene avtar med om lag 5 000 kroner fra ett årskull til det neste. Denne sammenligningen omfatter personer som blir gjenlevende etter at nytt regelverk trer i kraft. Forskjellene vil være større hvis en sammenligner personer som kommer inn under det nye regelverket med personer som har gjenlevendetillegg etter § 20-19 a.

Det er i dette alternativet lagt til grunn at personer som har fått innvilget gjenlevendetillegg etter § 20-19 a innen utgangen av 2019, får videreført den nominelle verdien av tillegget. Dette vil kunne føre til forskjeller i samlet pensjon for to personer som med hensyn til pensjonsberegningen kun adskiller seg ved at den ene ble gjenlevende før 2020 og den andre etter.

Dette kan illustreres ved typetilfelle 1 der personen er født i 1957, blir gjenlevende i 2019 og tar ut alderspensjon samme år:

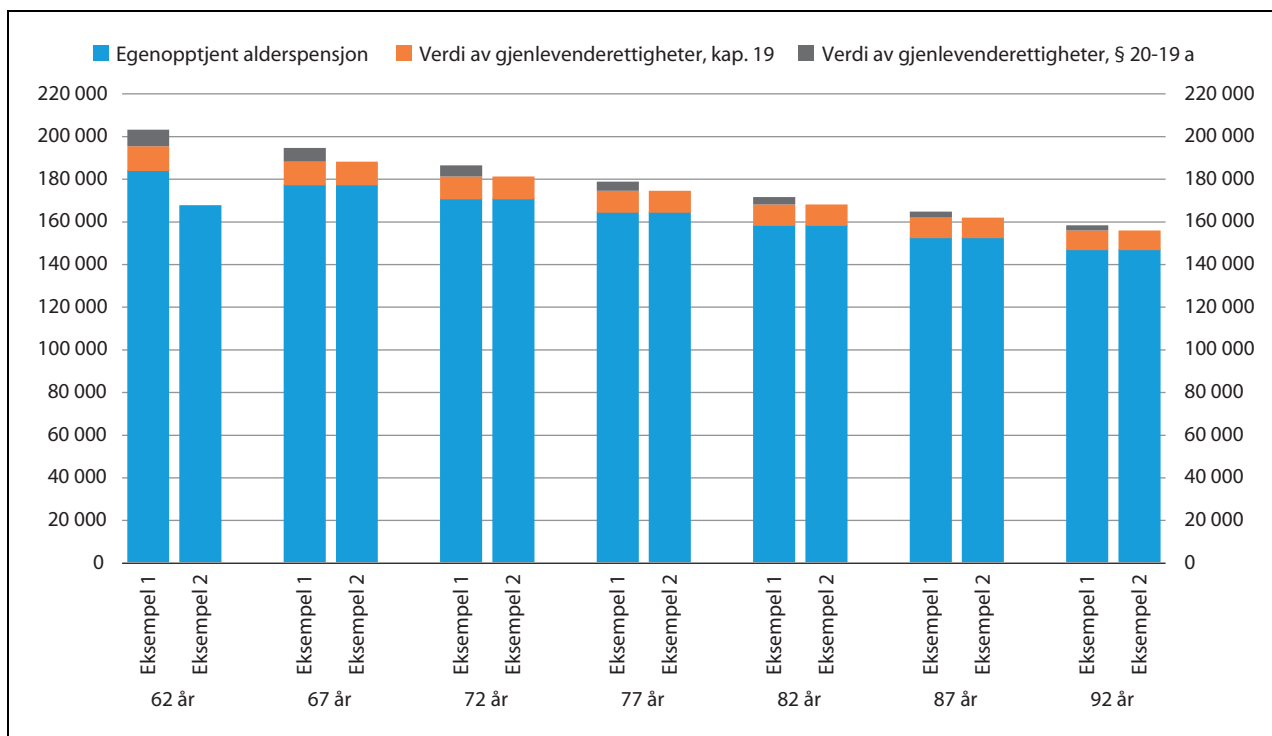
- Det beregnes alderspensjon for opptjening etter kapittel 20 som for 1957-kullet utgjør 4/10.
- Det beregnes alderspensjon med gjenlevenderettigheter for opptjening etter kapittel 19 som for 1957-kullet utgjør 6/10. Verdien av gjenlevenderettighetene utgjør 11 600 kroner.

- Det beregnes også et gjenlevendetillegg etter § 20-19 a. Gjenlevendetillegget etter § 20-19 a utgjør i dette tilfellet 7 700 kroner ved uttak. I dette alternativet videreføres tillegget nominelt og faller i reell verdi over tid.
- Egen alderspensjon, og verdi av gjenlevenderettigheter etter kapittel 19, reguleres på ordinær måte.

I tillegg er det sett på et typetilfelle 2 hvor personen også er født i 1957 og tar ut alderspensjon ved 62 år i 2019. Det forutsettes at vedkommende:

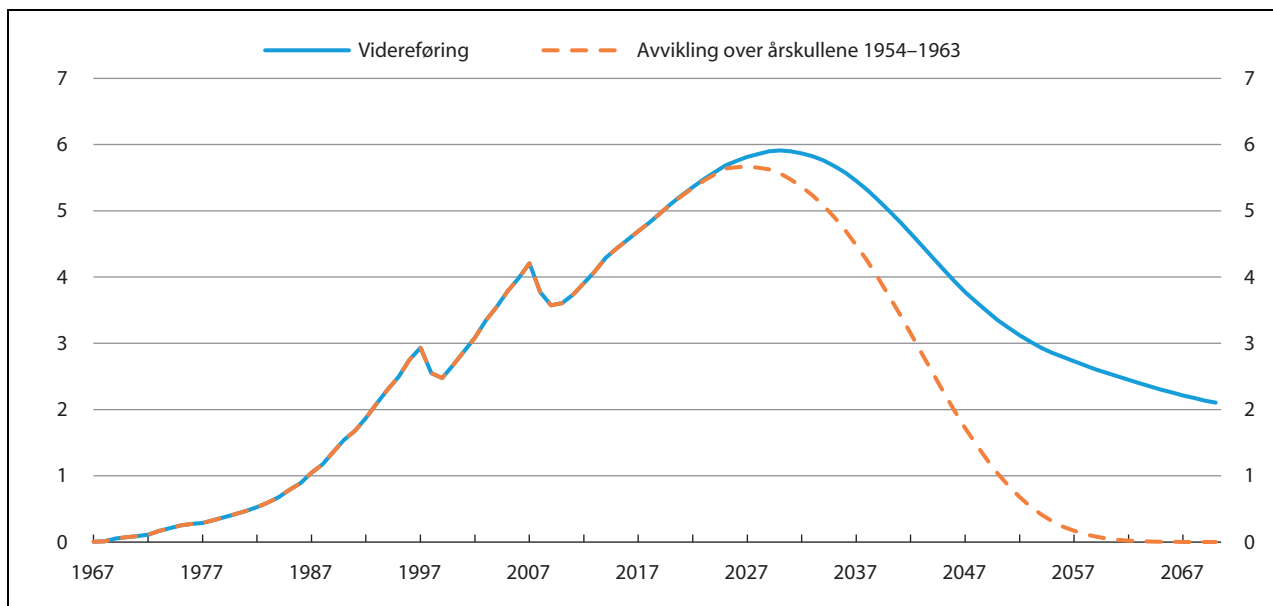
- Blir gjenlevende i 2020.
- Får beregnet alderspensjon for opptjening etter kapittel 20 med 4/10.
- Får beregnet alderspensjon med gjenlevenderettigheter for opptjening etter kapittel 19 med 6/10. Verdien av gjenlevenderettighetene utgjør 11 500 kroner.
- Får ikke gjenlevendetillegg etter § 20-19 a ettersom det forutsettes at disse reglene ble avvirket ved utgangen av 2019.
- Egen alderspensjon, og verdien av gjenlevenderettigheter etter kapittel 19, reguleres på ordinær måte.

I figur 8.7 er utviklingen i samlet pensjon for de to personene sammenlignet over tid. Personen som blir gjenlevende i 2019 og personen som blir gjenlevende i 2020, vil ha samme nivå på egen-



Figur 8.7 Alderspensjon med og uten gjenlevendetillegg etter § 20-19 a etter alder. I kroner. G=92 576 kroner (1. mai 2016)

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet



Figur 8.8 Utgifter til gjenlevenderettigheter. Mrd. 2015-kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå

opptjent alderspensjon uten gjenlevenderettigheter etter kapittel 19 og § 20-19 a når de har blitt gjenlevende. Forskjellen i egenopptjent alderspensjon uten gjenlevenderettigheter ved 62 års alder skyldes at den ene (som blir gjenlevende i 2019) har pensjonsberegning som enslig, mens den andre (som blir gjenlevende i 2020) har beregning som gift.

Personen som blir gjenlevende i 2019 vil i tillegg ha et gjenlevendetillegg beregnet etter § 20-19 a. Den forskjellen som dette tillegget utgjør, er på 7 400 kroner (2016-kroner) ved fylte 63 år. Siden tillegget videreføres nominelt, vil den reelle verdien avta over tid, og dermed også forskjellen i de to personenes alderspensjon.

Utover gjenlevende og avdødes opptjening, vil størrelsen på tillegget beregnet etter § 20-19 a avhenge av når gjenlevende er født. Tillegget vil kun utgjøre 1/10 av samlede gjenlevenderettigheter for 1954-kullet, men vil øke til 4/10 for 1957-kullet. Gitt en bestemt verdi på samlede gjenlevenderettigheter (fra kapittel 19 og 20), vil derfor verdien av § 20-19 a-tillegget øke for hvert årskull.

Beregninger som tar utgangspunkt i en person som er født i 1957, tar ut alderspensjon ved fylte 62 år og blir gjenlevende samme år, viser at vedkommende maksimalt vil kunne få et gjenlevendetillegg etter § 20-19 a på rundt 34 000 kroner. I beregningen er det lagt til grunn at både avdøde og gjenlevende har full trygdetid.

#### *Virkninger på folketrygdens utgifter*

Utgiftene til gjenlevenderettigheter i alderspensjon er i dette alternativet forventet å øke fram mot 2030, hvor de når en topp på nærmere 5,7 milliarder 2015-kroner, jf. figur 8.8. Utgiftene vil deretter avta, og den maksimale årlige innsparingen sammenlignet med videreføringsalternativet er forventet å nå vel 2,5 milliarder 2015-kroner rundt 2055.

#### *Utvalgets vurdering av alternativet*

Rent praktisk vil dette alternativet være enklest å gjennomføre av de avviklingsalternativene som utvalget har vurdert. Avviklingen skjer på en måte som kun har effekt for årskull som omfattes av innfasingen av de nye opptjeningsreglene for alderspensjon. Dette reduserer omfanget av administrative oppgaver. Det kan også begrense utfordringene med informasjon til befolkningen. Alternativet vil på lang sikt føre til betydelige reduksjoner i folketrygdens utgifter. Sammenlignet med dagens nivå, vil likevel utgiftene fortsette å øke en del år framover, og flate ut først rundt 2027.

Samtidig kan det innvendes mot alternativet at effekten av reformen i all hovedsak skyves over på yngre generasjoner og at det derfor i begrenset grad ivaretar hensynet til likebehandling på tvers av generasjoner. Økt likestilling mellom kjønnene, større omfang av lønnet arbeid blant gifte kvinner, bedre minstesikring og veksten i norsk økonomi

har også kommet mange eldre årskull til gode, og det kan argumenteres for at de bør bidra til å sikre bærekraften i pensjonssystemet. Utvalget vil derfor ikke foreslå dette alternativet.

### 8.7.3 Utfasing fra og med 1944-kullet

#### *Hovedtrekk ved alternativet*

Det å gi reformen en effekt for alle gjenlevende, uavhengig av alder og når de har blitt eller blir gjenlevende, sikrer mest mulig likebehandling på tvers av generasjoner og når vedkommende ble etterlatt. Utvalget har derfor også vurdert modeller som får effekt utover årskullene 1954–1962.

Hvis nye regler blir innført i 2020, vil en viss andel av et bestemt årskull allerede ha fått innvilget alderspensjon beregnet etter særreglene for gjenlevende etter gammelt regelverk, mens andre i samme årskull vil bli gjenlevende først senere. En del som vil få pensjonsberegning fullt ut etter kapittel 19, vil bli etterlatt på samme tidspunkt som personer som helt eller delvis vil få sin pensjon beregnet etter reglene i kapittel 20. En måte å la reformen få en virkning for alle, også de som allerede har en alderspensjon beregnet etter særreglene, er å videreføre den nominelle verdien av alderspensjonen inkludert gjenlevenderettigheter inntil den når det nivået gjenlevendes egenopptjente alderspensjon vil være med ordinær årlig regulering. På det tidspunktet vil verdien av gjenlevenderettighetene være lik null. En slik løsning ble valgt da det ved lov 21. desember 1990 nr. 80 ble innført behovsprøving av forsørgingstillegg til alderspensjon. For å hindre nominell nedgang i løpende pensjon fikk alderspensjonister som allerede hadde fått innvilget ektefelle tillegg etter de gamle reglene et såkalt garantitillegg. Den totale pensjonen skulle deretter holdes nominelt uendret til grunnpensjonen og tilleggspensjonen samlet hadde steget til et høyere nivå enn «frysbeløpet». For mange innebar dette at ektefelle tillegg falt bort i sin helhet allerede ved den årlige reguleringen av pensjonene i mai 1991.<sup>1</sup>

Samtidig bør det tas med i vurderingen at gjennomsnittlig alderspensjon er høyere for yngre årskull enn for de eldre. Gjennomsnittlig alderspensjon eksklusive verdien av gjenlevenderettigheter for personer født i 1943 og tidligere var i 2015 om

lag 215 000 kroner, mens den var om lag 232 000 kroner for personer født i perioden 1944–1953. Gjennomsnittet dras noe ned av de yngste alderspensjonistene, som har hatt mulighet til tidlig uttak fra fylte 62 år. Tidliguttak innebærer en lavere årlig pensjon enn ved senere uttak. Gjennomsnittlig alderspensjon for personer født i årene 1944–1953 vil øke når de som har et senere uttakstidspunkt blir alderspensjonister. For personer født i perioden 1944–1948 var gjennomsnittlig pensjon i 2015 om lag 235 000 kroner.

Utvalget vil ut fra dette foreslå at personer som er født i 1943 og tidligere unntas fra reformen. Dette gjelder uavhengig av om det på ikrafttredelsestidspunktet allerede løper en alderspensjon som er beregnet etter særreglene for gjenlevende, eller om personer fra disse årskullene først på et senere tidspunkt blir gjenlevende. Denne gruppen har i gjennomsnitt lavere pensjoner enn yngre årskull, og de vil ha nådd en høy alder på det tidspunktet nye regler kan forventes å tre i kraft.

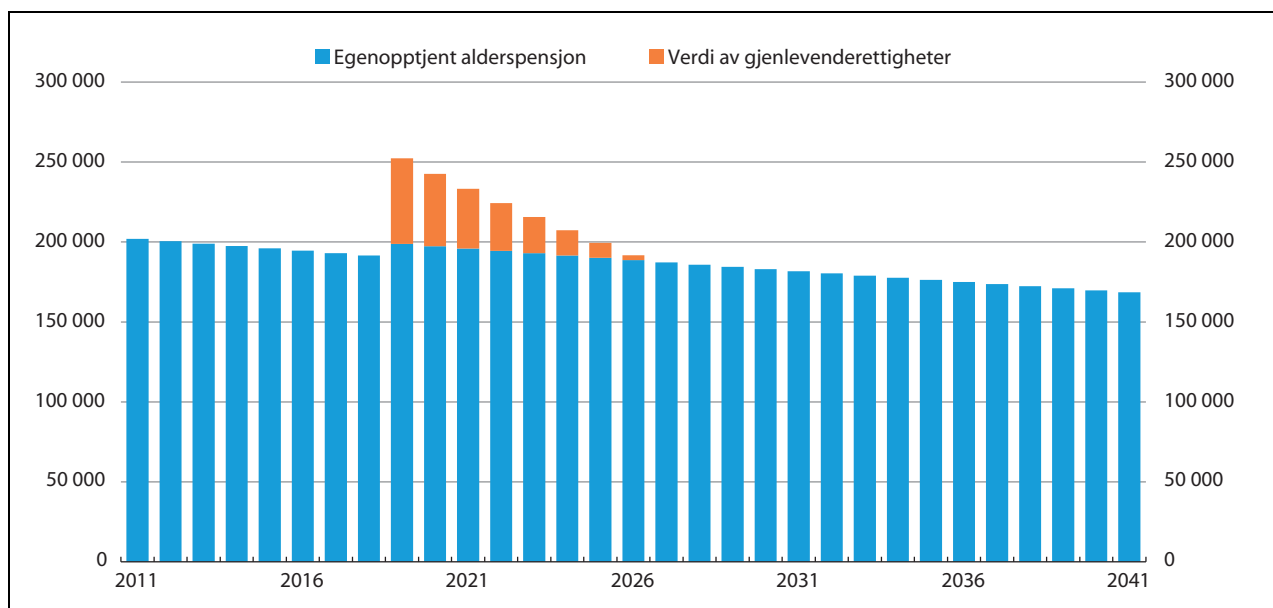
Personer som er født mellom 1944 og 1953 har all sin opptjening etter reglene i kapittel 19. Men gjennom bruk av forholdstall i beregning av alderspensjonen, vil disse årskullene ha hatt mulighet til å øke nivået på årlig pensjon ved å utsette uttakstidspunktet.

I punkt 8.7.2 har utvalget utredet et alternativ hvor særreglene for beregning av alderspensjon til gjenlevende utfases i takt med opptjeningsreglene i kapittel 19 for årskullene 1954–1962. For å få en mer solidarisk effekt på tvers av generasjoner, har utvalget også vurdert et alternativ hvor særreglene utfases som beskrevet i punkt 8.7.2, samtidig som nivået på alderspensjonen, inkludert verdien av gjenlevenderettigheter, holdes nominelt uendret for alle årskull født fra og med 1944. Fra det tidspunkt pensjonen når nivået av den egenopptjente alderspensjon, reguleres på ordinær måte, reguleres pensjonen på ordinær måte.

Hovedtrekkene i alternativet kan oppsummeres ved:

- Særregler om beregning av alderspensjon til gjenlevende gjelder kun for opptjening etter folketrygdloven kapittel 19.
- Det innvilges ikke nye gjenlevendetillegg etter § 20-19 a etter utgangen av 2019.
- Gjenlevendetillegg etter § 20-19 a som er innvilget i perioden 2016–2019, inngår som en del av den samlede alderspensjonen per 1. januar 2020.
- Samlet alderspensjon, inkludert verdien av gjenlevenderettigheter, holdes nominelt på nivået ved innføringen av nytt regelverk for alle

<sup>1</sup> Høyesterett behandlet spørsmålet om lovendringen var i strid med tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97 i den såkalte Borthen-saken. Høyesterett kom enstemmig til at lovendringen ikke var i strid med Grunnloven.



Figur 8.9 Alderspensjon for et typetilfelle født i 1944, uttak av alderspensjon fra 67 år og gjenlevende fra 75 år. I kroner. G=92 576 kroner (1. mai 2016)

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

som er født i 1944 og senere inntil pensjonen når verdien av den egenopptjente alderspensjonen (regulert på ordinær måte).

- Verdien av allerede innvilgede gjenlevenderettigheter holdes nominelt uendret på nivået ved innføringen av nytt regelverk for alle som er født i 1944 og senere, alternativt på det initiale nivået for gjenlevenderettigheter som innvilges på et senere tidspunkt.

#### Et typetilfelle

I tillegg til selve avviklingen av de særlige beregningsreglene fra og med 1954-kullet til og med 1962-kullet, slik det er beskrevet i punkt 8.7.2, kommer det i dette alternativet en effekt av at den samlede alderspensjonen holdes nominelt uendret inntil den når nivået på den egenopptjente pensjonen. Med en forutsetning om nominell lønnsvekst på 4 prosent som er lagt til grunn i denne framskrivningen, vil verdien av gjenlevenderettighetene fases ut relativt raskt. Effekten av en slik modell kan illustreres ved å se på utviklingen i samlet pensjon over tid for en gjenlevende alderspensjonist.

Det er tatt utgangspunkt i en person som er født i 1944, som er det eldste årskullet som vil bli omfattet av dette alternativet. Beregningen er for øvrig basert på de forutsetningene som er omtalt i punkt 8.7.1.

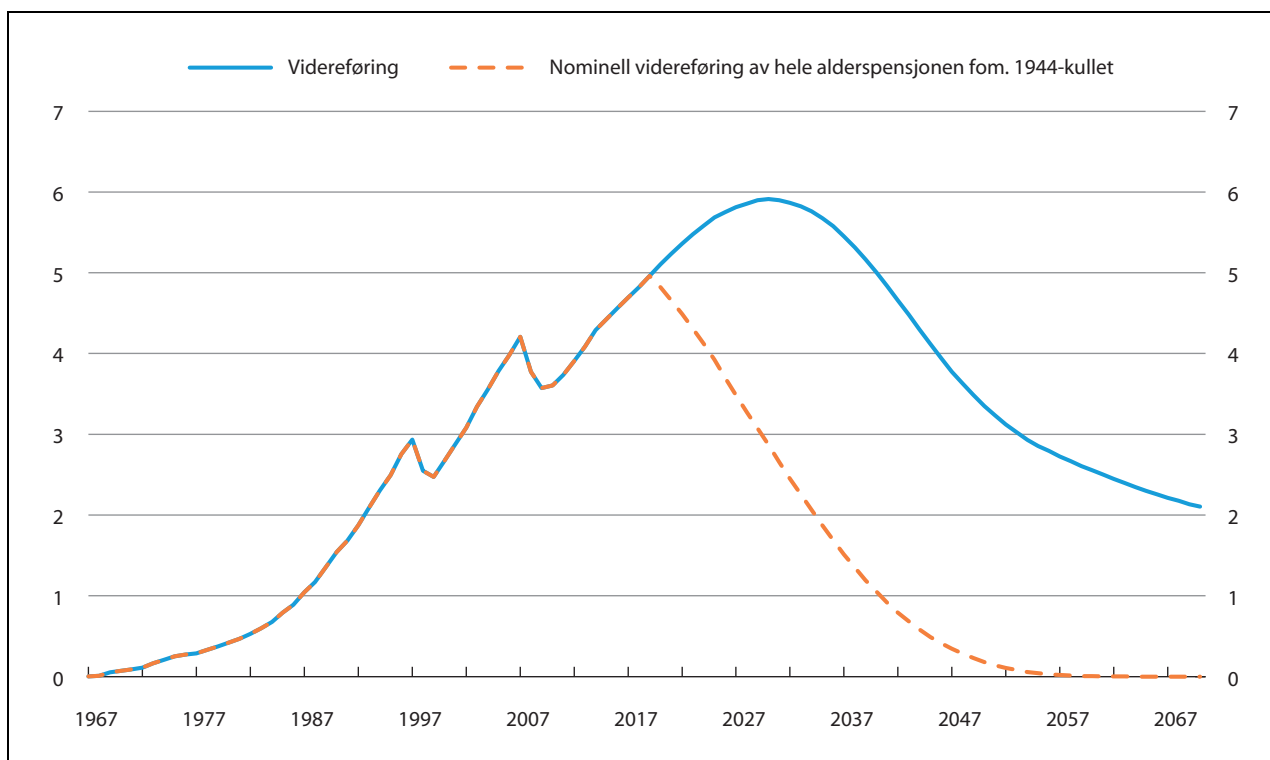
Av figur 8.9 framgår det at verdien av gjenlevenderettighetene i dette tilfellet initialt vil gi en betydelig økning i samlet pensjon. Men ettersom den samlede pensjonen holdes nominelt uendret, avtar verdien raskt. I dette eksemplet når verdien null etter ni år. En lavere lønnsvekst enn forutsatt vil gi et mer gradvist verdifall.

Ettersom mange blir gjenlevende i høy alder, kan likevel verdien av gjenlevenderettighetene også i en slik modell utgjøre et vesentlig økonomisk tilskudd i en stor del av gjenstående levetid.

#### Virkinger på folketrygdens utgifter til alderspensjon

Dersom hele alderspensjonen, inkludert verdien av gjenlevenderettigheter, holdes nominelt uendret for alle født i 1944 og senere, vil det umiddelbart gi budsjettmessige effekter. Etter noe tid vil også den gradvise avviklingen av de særlige beregningsreglene bidra vesentlig til lavere utgifter. Utgiftstoppen i dette alternativet vil bli nådd siste året før reformen trer i kraft (2019), med utbetalinger på knapt 5 milliarder 2015-kroner, jf. figur 8.10.

Størrelsen på reduksjonen i statsbudsjettets utgifter til alderspensjon, målt i nominelle kroner, vil avhenge av lønns- og prisveksten framover. Med forutsetningen om 4 prosent lønnsvekst som er lagt til grunn i Statistisk sentralbyrås MOSART-beregning, vil den årlige innsparingen målt i forhold til videreføringsalternativet i punkt



Figur 8.10 Utgifter til gjenlevenderettigheter i alderspensjon. Mrd. 2015-kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå

8.6 øke raskt, og nå en topp på 4 milliarder 2015-kroner litt før 2040.

#### Utvalgets vurdering av alternativet

En rask avvikling gjennom en nominell videreføring av nivået på hele pensjonen har isolert sett flere fordeler. Utgiftene til alderspensjon vil falle allerede fra innføringen av nytt regelverk, og dermed raskt bidra til å styrke folketrygdens finansielle bærekraft.

Med de lønnsvekstforutsetningene som er lagt til grunn, vil verdien av gjenlevenderettighetene på individnivå falle relativt raskt. Men nye årskull inntil 1962-kullet vil fortsatt kunne få beregnet alderspensjon etter særlige beregningsregler for gjenlevende på pensjonsopptjening etter kapittel 19. Det vil derfor også i dette alternativet gå lang tid før hele systemet er avviklet.

Samtidig vil dette alternativet kunne få urimelig stor negativ effekt på den samlede alderspensjonen for en del av de eldste gjenlevende. I denne gruppen er det fortsatt en del som har en betydelig del av sin yrkeskarriere fra perioden før folketrygden ble innført. Det vil også være mange kvinner fra årskull som har hatt liten egen pensjonsopptjening. Utvalget vil derfor ikke anbefale dette alternativet.

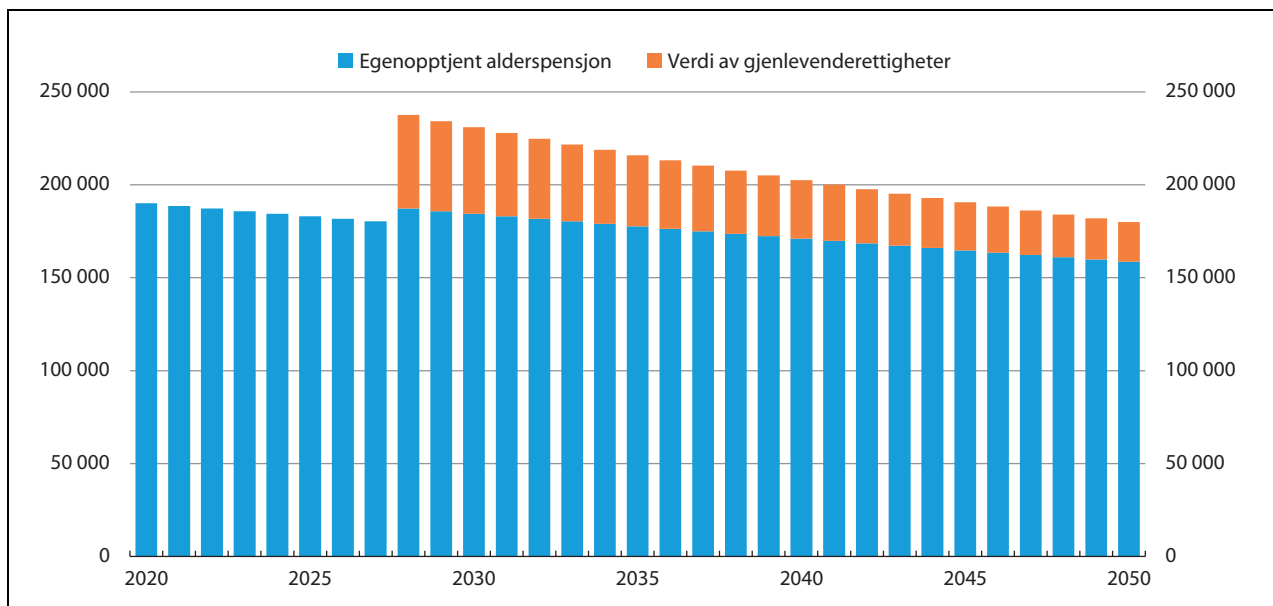
#### 8.7.4 En mildere utfasing på tvers av generasjoner

##### Hovedtrekk ved alternativet

Utvalget har også vurdert et alternativ som gir likebehandling på tvers av generasjoner, men hvor det samtidig er lagt vekt på bedre å skjerme personer som allerede har nådd en høy alder. Dette gjøres ved å holde verdien av gjenlevenderettighetene nominelt uendret, mens resten av alderspensjonen reguleres på vanlig måte. For øvrig har dette alternativet samme utforming som alternativet i punkt 8.7.3.

Hovedtrekkene i alternativet kan oppsummeres ved:

- Særregler for beregning av alderspensjon til gjenlevende ektefelle gjelder kun opptjening etter folketrygdloven kapittel 19.
- Det innvilges ikke nye gjenlevendetillegg etter folketrygdloven § 20-19 a etter utgangen av 2019.
- Gjenlevendetillegg som er innvilget etter folketrygdloven § 20-19 a i perioden 2016–2019, inngår som en del av den totale alderspensjonen per 1. januar 2020.
- Verdien av allerede innvilgede gjenlevenderettigheter holdes nominelt uendret på nivået ved innføringen av nytt regelverk for alle som er



Figur 8.11 Alderspensjon for et typetilfelle født i 1953, uttak av alderspensjon fra 67 år og gjenlevende fra 75 år. I kroner. G=92 576 kroner (1. mai 2016)

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

født i 1944 og senere, alternativt på det initiale nivået for gjenlevenderettigheter som innvilges på et senere tidspunkt.

#### Noen typetilfeller

Ettersom verdien av gjenlevenderettighetene unntas fra regulering, avtar den reelle verdien. Verdien av gjenlevenderettighetene vil i dette alternativet likevel aldri falle helt bort. Dette er belyst gjennom et eksempel som viser hvordan samlet pensjon, fordelt på egenopptjent pensjon og verdi av gjenlevenderettigheter, utvikler seg over tid. Utviklingen over tid er illustrert ved å se på en person født i 1953. Beregningen er for øvrig basert på de forutsetningene som er omtalt i punkt 8.7.1.

I dette eksemplet utgjør den initiale verdien av gjenlevenderettighetene for gjenlevende født i 1953 vel 50 000 kroner, jf. figur 8.11. Etter 10 år er realverdien redusert til om lag 34 000 kroner, og etter 20 år til om lag 23 000 kroner. Siden personen i eksemplet antas å bli etterlatt ved 75 års alder, er den gjenlevende da 95 år.

Selve avviklingen innebærer at den initiale verdien av gjenlevenderettighetene vil avta for hvert årskull fra og med 1954 til og med 1962. I tillegg kommer virkningen av nominell videreføring for alle i årskullene fra og med 1944 til og med 1962. For å illustrere hvordan dette utfasingsalternativet vil slå ut på den samlede pensjonen og på ver-

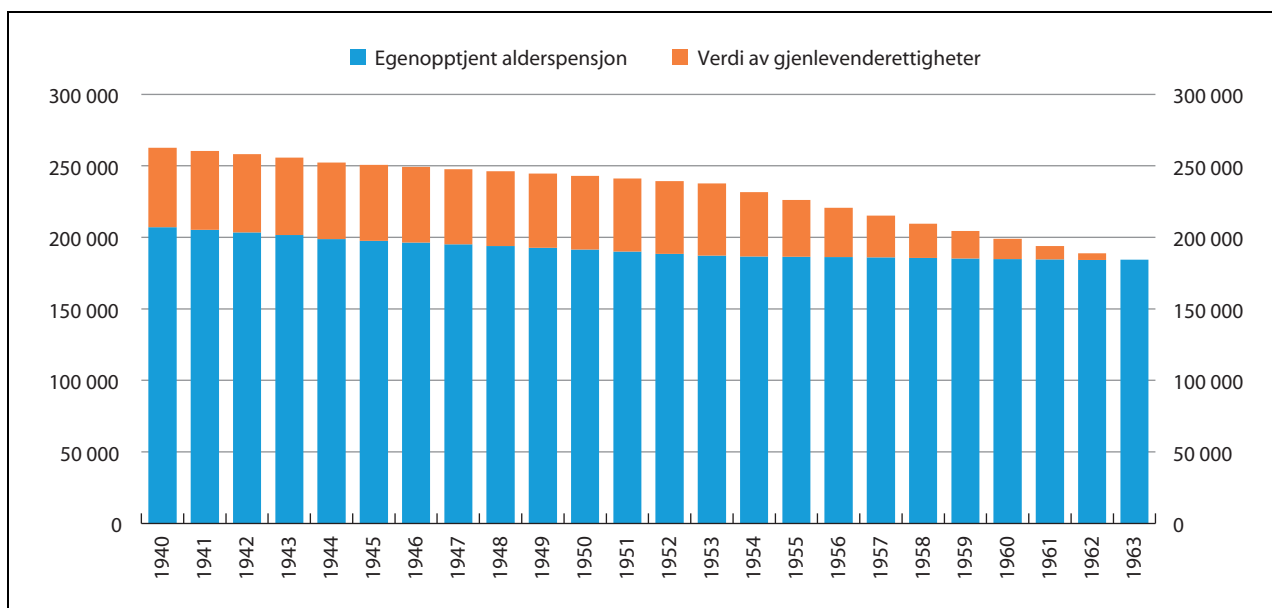
dien av gjenlevenderettighetene for ulike årskull, er det sett på et typetilfelle der gjenlevendes fødselsår varierer fra 1940 til 1963. Det er her lagt til grunn at vedkommende ble gjenlevende ved fylte 75 år, slik at det er den initiale verdien av gjenlevenderettigheten som er vist. For å rendyrke denne effekten er andre forhold av betydning for pensjonsopptjeningen holdt konstant.

Figur 8.12 viser at i dette valgte tilfellet, vil hvert årskull født i 1954 og senere få en reduksjon i verdien av gjenlevenderettighetene på grovt regnet 5 000 kroner, sammenlignet med gjenlevende som ble født året før. På grunn av bruk av forholdstall/delingstall, faller verdien av gjenlevenderettighetene svakt også for årskull født i 1953 og tidligere.

Verdien av gjenlevenderettighetene vil variere med den pensjonsopptjeningen som både gjenlevende og avdøde har hatt. For noen kan verdien være større enn vist i figur 8.12. Reduksjonen fra ett årskull til det neste vil for disse være større, men forløpet blir det samme. For andre gir de særlige beregningsreglene liten eller ingen økning i pensjon utover egenopptjent pensjon, og reduksjonen fra ett årskull til neste målt i kroner blir mindre. Videre vil alder for uttak av alderspensjon og når personen blir gjenlevende, påvirke verdien av gjenlevenderettighetene. Utfasingsforløpet vil imidlertid bli det samme.

Ettersom verdien av gjenlevenderettighetene holdes nominelt fast for årskull født i 1944 og





Figur 8.12 Alderspensjon og verdi av gjenlevenderettigheter når gjenlevende er 75 år etter årskull. I kroner. G=92 576 kroner (1. mai 2016)

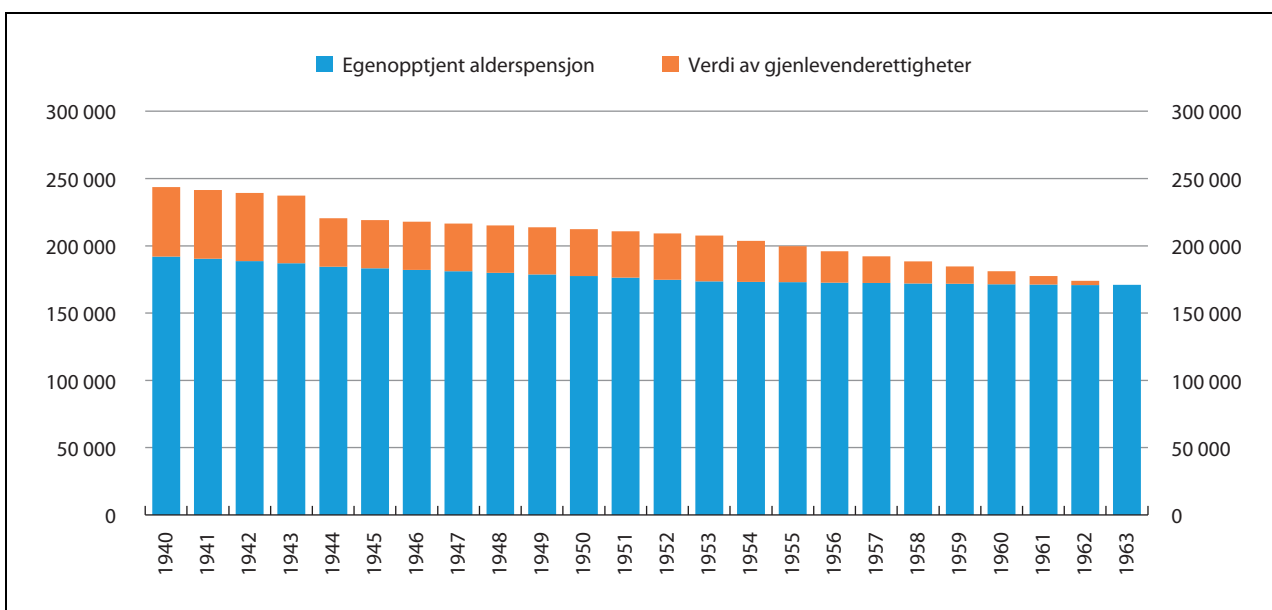
Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

senere, vil verdien av rettighetene over tid utgjøre en mindre andel av den samlede pensjonen. I motsetning til i alternativet i punkt 8.7.3, vil verdien av gjenlevenderettighetene aldri forsvinne helt. Men over tid vil det likevel oppstå et visst gap mellom de som er født før og de som er født i eller etter 1944. Figur 8.13 viser verdien av gjenlevenderettighetene ved fylte 85 år for ulike årskull, gitt at

personen ble gjenlevende ved 75 år, og forutsatt en årlig nominell lønnsvekst på 4 prosent.

*Effekt av ulike forutsetninger om nominell lønnsvekst*

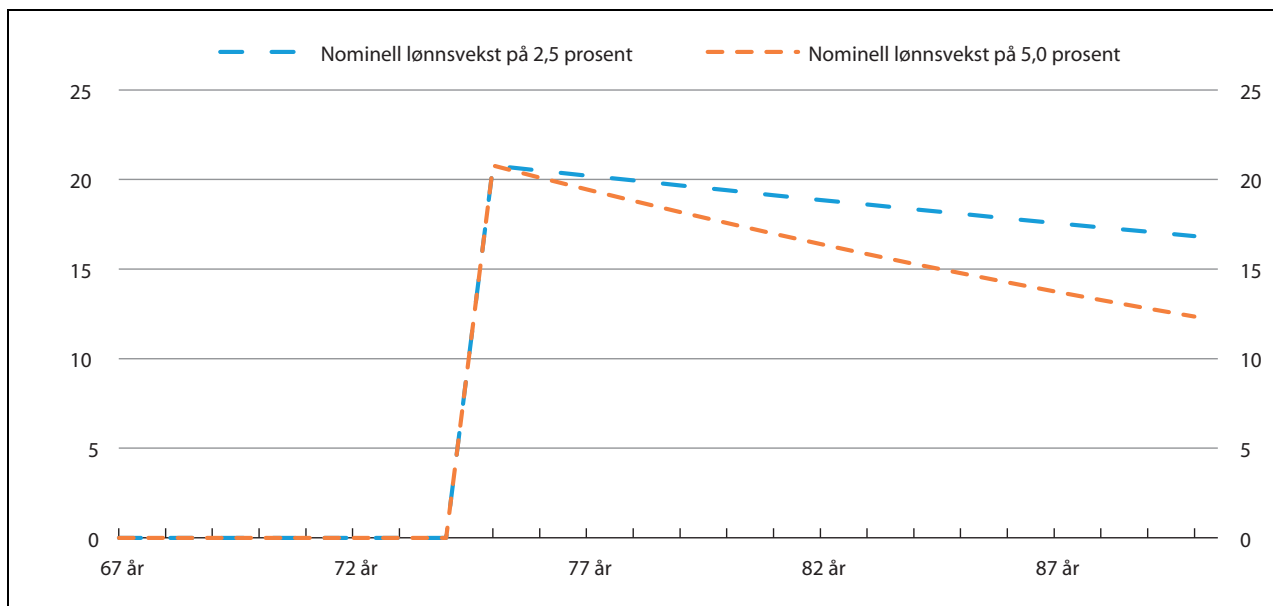
Alderspensjon reguleres hvert år med lønnsvekst fratrukket 0,75 prosent. En høyere nominell lønnsvekst enn 4 prosent, slik det er lagt til



Figur 8.13 Alderspensjon og verdi av gjenlevenderettigheter når gjenlevende er 85 år etter årskull. I kroner. G=92 576 kroner (1. mai 2016)

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet





Figur 8.14 Verdi av gjenlevenderettigheter som andel av samlet alderspensjon ved ulik forutsetning for nominell årslønnsvekst etter alder. Alderspensjonist blir gjenlevende ved 75 år. Prosent

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

grunn i beregningene, vil føre til en raskere reduksjon av verdien av gjenlevenderettighetene. Men dette vil på den annen side motvirkes av en gunstigere regulering av egenopptjent alderspensjon.

Lavere lønnsvekst enn forutsatt vil derimot innebære at reduksjonen av verdien av gjenlevenderettighetene får en slakere profil. Dette motvirkes av en svakere regulering av egenopptjent alderspensjon. I tilfeller hvor lønnsveksten er lavere enn 0,75 prosent, vil verdien av en nominelt videreført gjenlevenderettighet utgjøre en økende andel av samlet alderspensjon.

For å få et inntrykk av hvor sensitive resultatene er for valg av forutsetning om framtidig årlig nominell lønnsvekst, er det foretatt en beregning med en høyere lønnsvekstforutsetning (5 prosent per år) og med en lavere vekst (2,5 prosent per år). Verdien av gjenlevenderettighetene som andel av den totale alderspensjonen vil holde seg høyest i alternativet med lav nominell lønnsvekst. Forskjellen i verdien av gjenlevenderettighetene som andel av total alderspensjon i de to alternativene, er likevel relativt moderat, jf. figur 8.14.

#### Virkning på folketrygdens utgifter til alderspensjon

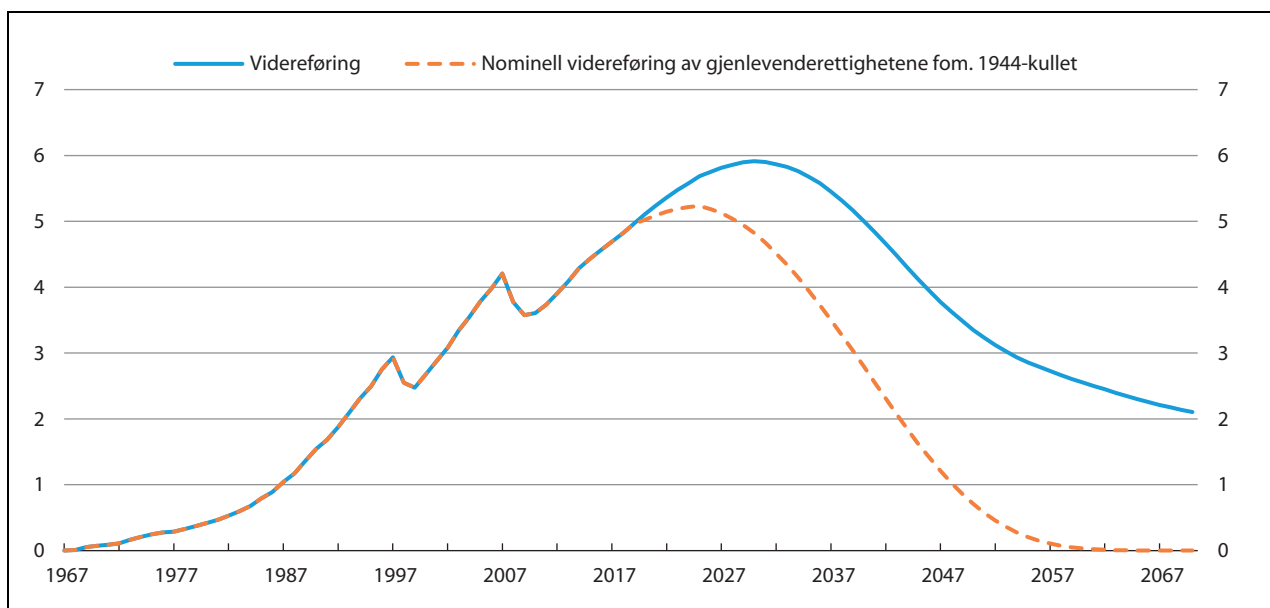
Budsjettframskrivninger ved bruk av MOSART-modellen viser at også i dette alternativet vil utgiftene til gjenlevenderettigheter i alderspensjon fortsette å øke i noen år framover, jf. figur 8.15.

Økningen vil derimot bli vesentlig lavere enn i videreføringsalternativet, og utgiftstoppen nås tidligere. Utgiftstoppen vil bli nådd i 2025. Deretter vil utgiftene avta inntil det ikke lenger betales ut pensjoner som er opptjent etter folketrygdloven kapittel 19. På slutten vil imidlertid de årlige utgiftene bli lave, både fordi det vil være få mottakere og fordi de vil ha en liten andel av pensjonen opptjent etter reglene i kapittel 19.

En mer gradvis utfasing sammenlignet med alternativet i punkt 8.7.3 innebærer at innsparingene kommer senere, og samlet sett over tid blir vesentlig lavere. Innsparingene er likevel betydelige. Den årlige innsparingen når toppen rundt 2050, hvor de framskrevne utgiftene er om lag 2,6 milliarder 2015-kroner lavere enn i videreføringsalternativet.

#### Utvalgets vurdering av alternativet

I alle de vurderte utfasingsalternativene foreslår utvalget å avvikle særreglene om beregning av alderspensjon til gjenlevende i takt med utfasing av de gamle opptjeningsreglene i kapittel 19. Dette vil over tid bidra til å redusere kompleksiteten i pensjonssystemet. En utfasing av reglene over et annet tidsintervall vil ytterligere komplisere pensjonssystemet i en lang periode gjennom innføring av og kombinasjoner med nye, midlertidige elementer. Det vil likevel gå tid før en slik forenkling vil ha særlig effekt. 1962-kullet, som vil være de siste som kan få alderspensjon beregnet



Figur 8.15 Utgifter til gjenlevenderettigheter i alderspensjon. Mrd. 2015-kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå

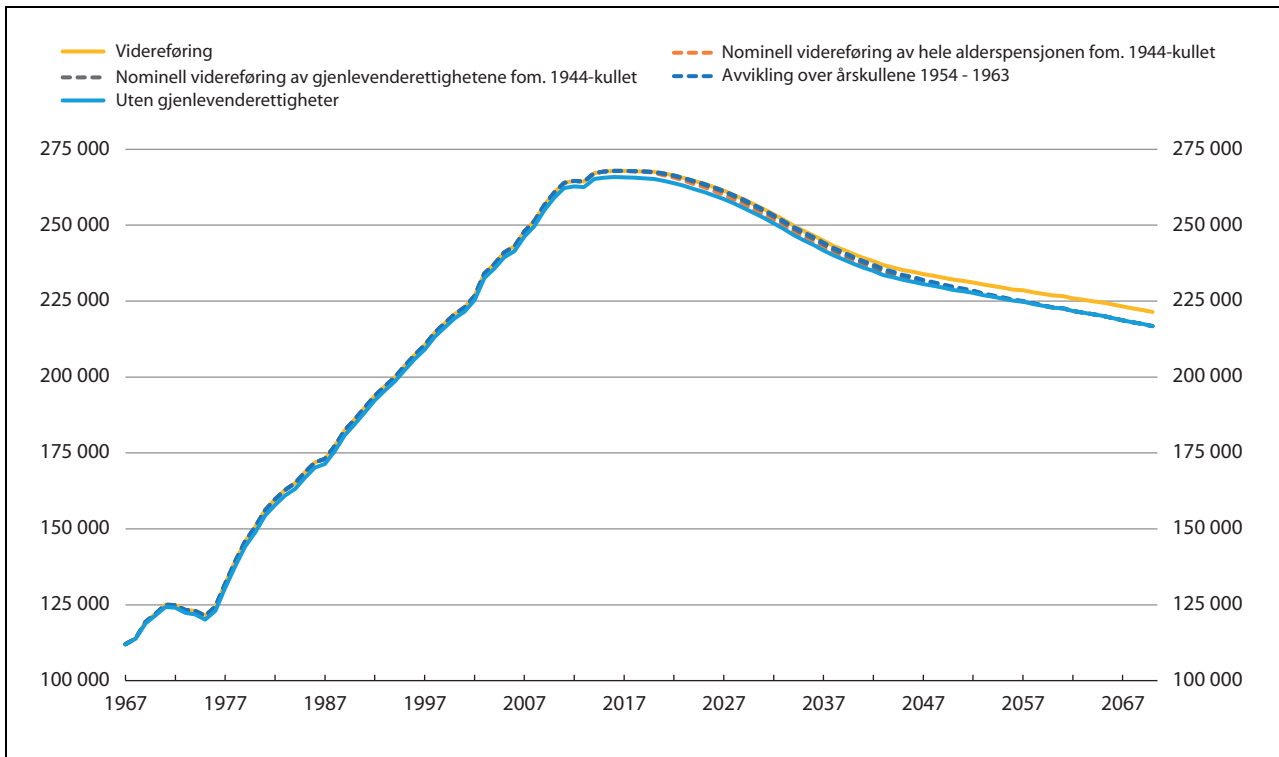
etter særreglene, fyller 67 år i 2029. Mange blir gjenlevende ved høy alder, slik at mange av de som er født i 1962 vil bli etterlatt lenge etter dette.

Særreglene er ikke knyttet til kjønn. Flertallet av dem som har en fordel av reglene, er likevel fortsatt kvinner. Selv om kvinner fortsatt har lavere inntekt og pensjonsopptjening enn menn, har de fleste kvinner i dag lange yrkeskarrierer og er selvforsørgende. I det nye alderspensjonssystemet gir all opptjening høyere pensjon, og ved innføringen av det nye regelverket ble det derfor gitt omsorgsopptjening med tilbakevirkende kraft. I tillegg gir det nye regelverket noe høyere opptjening for lave og midlere inntekter enn i gammel alderspensjon ved at all opptjening inntil en årlig inntekt på 7,1 ganger grunnbeløpet gir uttelling. Ettersom kvinner i gjennomsnitt har lavere inntekter enn menn, er dette trekk ved pensjonsreformen som særlig kommer kvinner til gode.

Personer født i 1944 og senere har mesteparten av sin yrkeskarriere etter at folketrygden ble innført i 1967. Dette har gitt seg utslag i høyere gjennomsnittlige pensjoner enn for tidligere årskull. Menns pensjonsopptjening har økt gradvis

for alle årskull som har vært omfattet av folketrygden. For de eldste årskullene av kvinner, som i stor grad var hjemmeværende, var det liten utvikling i egen opptjening inntil sysselsettingen blant kvinner skjøt fart på 1970-tallet. Kvinner født på begynnelsen av 1940-tallet og senere har hatt en vesentlig høyere sysselsetting og pensjonsopptjening enn de eldste årskullene.

Ut fra hensynet til et bærekraftig pensjonssystem, en rimelig fordeling av de økonomiske byrdene mellom generasjoner og at en endring ikke bør slå for ulikt ut fra ett årskull til et annet, mener utvalget at det er rimelig at reformen får en viss effekt for årskull født fra og med 1944. Utvalget mener at dette alternativet oppfyller de sentrale kriteriene i mandatet for arbeidet. Alternativet vil støtte opp under sentrale mål ved pensjonsreformen. Incentivene til arbeid vil bedres, og på litt sikt vil en avvikling av særreglene bidra til mindre kompleksitet i pensjonssystemet. Alternativet vil bidra til å styrke folketrygdens finansielle stabilitet, og bidrar til god fordeling på tvers av generasjoner.



Figur 8.16 Gjennomsnittlig alderspensjon for gjenlevende menn. 2015-kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå

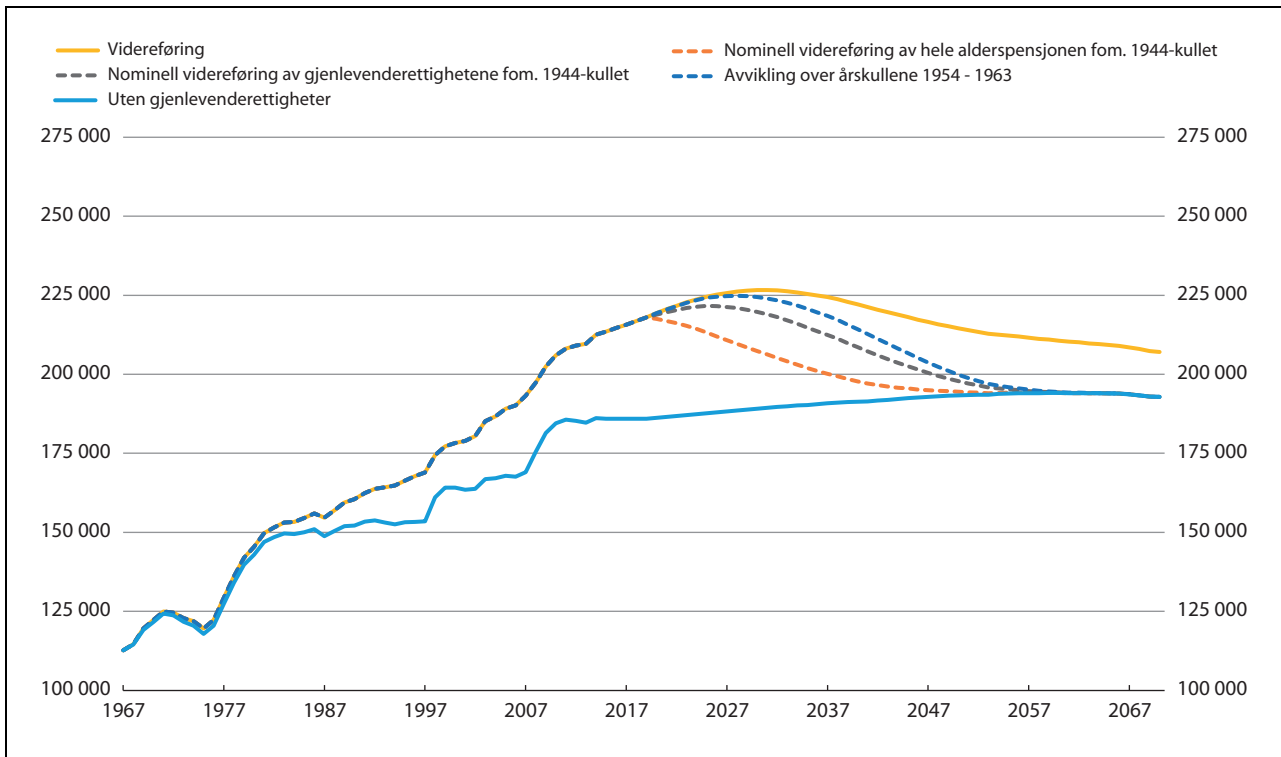
## 8.8 Utvikling i gjenlevendes alderspensjoner

Det er forventet at antall mannlige, gjenlevende alderspensjonister vil øke noe framover som følge av mindre forskjeller i forventet levealder mellom kjønnene. Høyere pensjonsopptjening blant kvinner vil også bidra til at flere gjenlevende menn kan få høyere alderspensjon som følge av de særlige beregningsreglene. Likevel vil denne gruppen fortsatt være liten. Gjennomsnittlig alderspensjon for gjenlevende menn blir derfor ikke vesentlig påvirket av om en viderefører særreglene eller om reglene avvikles, jf. figur 8.16. Hvis den høye andelen av tidliguttak fra fylte 62 år blant menn fortsetter, vil det bidra til reduksjon i den årlige utbetalingen, uavhengig av om vedkommende er gjenlevende eller ikke.

For kvinner er utviklingen annerledes, se figur 8.17. Gjenlevende kvinners egenopptjente årlige alderspensjon vil fortsette å øke svakt. Kvinner tar i mindre grad enn menn ut alderspensjon fra 62 år. Nedgangen i årlig gjennomsnittsyttelse på grunn av tidliguttak, motvirkes av stadig høyere pensjonsopptjening blant yngre kvinner.

Økningen i kvinners egenopptjente alderspensjon er likevel ikke sterk nok til å forhindre at gjenlevende kvinner i gjennomsnitt vil ha lavere pensjon enn gjenlevende menn på det tidspunkt særreglene er faset ut. Framskrivningene illustrerer imidlertid at nedgangen i gjennomsnittlig årlig alderspensjon for gjenlevende kvinner relativt sett vil være mindre enn for menn, trass i utfasingen av særreglene. En sammenligning av gjennomsnittlig årlig alderspensjon inkludert verdien av gjenlevenderettigheter i 2020 med egenopptjent alderspensjon i 2060, viser at menns gjennomsnittlige alderspensjon vil falle med 17 prosent, mens den vil falle med 12 prosent for kvinner. Bak gjennomsnittsbeløpene vil det skjule seg ulike individuelle historier, slik at utslagene på individnivå kan bli både større og mindre.

For eldre årskull, hvor gifte kvinner ofte hadde mange år helt eller delvis ute av arbeidslivet, er gjennomsnittlig alderspensjon for gifte kvinner vesentlig lavere enn for enslige kvinner, se figur 8.18. All opptjening, både etter folketrygdloven kapittel 19 og 20, er her omregnet til pensjonsbeholdning for å få sammenlignbare tall. Høyere yrkesdeltaking blant gifte kvinner og innføring av

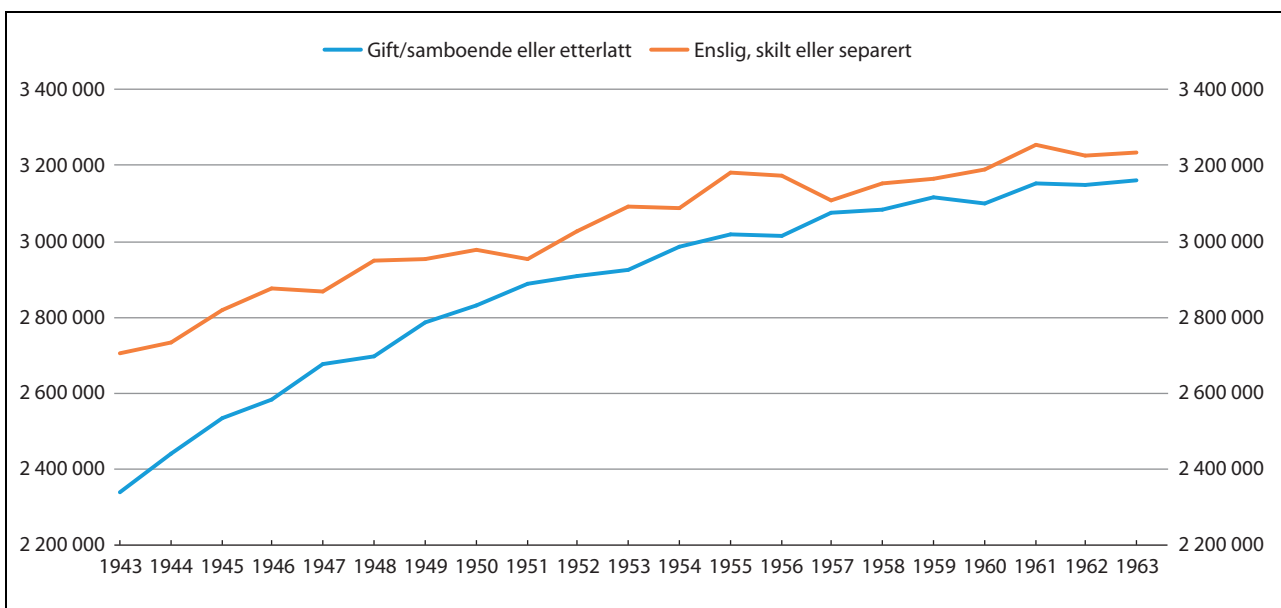


Figur 8.17 Gjennomsnittlig alderspensjon for gjenlevende kvinner. 2015-kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå

omsorgsopptjening har bidratt til at denne forskjellen er kraftig redusert. Framskrivningene kan tyde på at for nye alderspensjonister noen år fram i tid er det liten forskjell på den egenopptjente alderspensjonen for gifte og enslige kvinner på samme alder.

De som er født i 1963 er det første årskullet som har all sin opptjening fra reglene i folketrygdloven kapittel 20, og som ikke vil få noen gjenlevenderettigheter etter noen av de avviklingsmodellene utvalget har vurdert. Mesteparten av



Figur 8.18 Gjennomsnittlig egenopptjent pensjonsbeholdning for kvinner etter årskull og sivilstand. I kroner. G=91 740 kroner (gjennomsnitt 2016)

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

økningen i kvinners yrkesdeltaking er faset inn for dette årskullet. Framskrivningene viser at det er få kvinner fra dette årskullet som forventes å ende opp med liten eller ingen pensjonsopptjening. De som får lav opptjening, er gjennomgående gift eller samboende med menn med vesentlig lavere pensjonsopptjening enn gjennomsnittet for menn. Selv om man skulle ha valgt videreføringalternativet med særlige beregningsregler for gjenlevende i ny alderspensjon, ville verdien av eventuelle gjenlevenderettigheter i disse tilfellene bli lave.

## 8.9 Oppsummering av utvalgets anbefalinger

I punkt 8.1 er det gitt en oversikt over forhold utvalget har lagt vekt på i sine vurderinger av behovet for gjenlevenderettigheter i alderspensjon i framtiden. Utvalget har lagt vekt på fordeling og likebehandling både innenfor og på tvers av generasjoner, arbeidsinsentiver, muligheter til på sikt å forenkle regelverket og behovet for å styrke pensjonssystemets finansielle bærekraft for å møte den demografiske utviklingen. Det har også vært viktig for utvalget å sette forslagene inn i en overordnet ramme. Et tildelingsprinsipp basert på å sikre inntekt ved tap av forsørger er vurdert opp mot stimulering til egen opptjening gjennom inntektsgivende arbeid. Et tildelingsprinsipp basert på avledede rettigheter er vurdert opp mot prinsippet om individuelle rettigheter.

De ulike alternativene som er gjennomgått i dette kapitlet viser at innføring av særlige beregningsregler i ny alderspensjon for gjenlevende vil være kostbart, og det er vanskelig å finne fram til løsninger som har gode fordelings effekter. Modning av pensjonssystemet har bidratt til at gjennomsnittlige alderspensjoner har økt. Nivået på minstesikringen er dessuten vesentlig forbedret. Kvinners økte sysselsetting har bidratt til høyere egenopptjent alderspensjon. Det er videre innført

pensjonsopptjening for ubetalt omsorgsarbeid. Kvinner som gruppe får dermed stadig høyere pensjoner opptjent gjennom egne, individuelle rettigheter. Ytelser som er avledet av ektefellens inntekt og pensjonsopptjening reduserer insentivene til yrkesdeltaking og egen opptjening. Utvalget vil derfor ikke foreslå et alternativ med videreføring av særlige beregningsregler basert på en kombinasjon av gjenlevendes og avdødes opptjening, men vil heller gå inn for en gradvis utfasing. En slik gradvis avvikling vil på sikt bidra til et enklere regelverk, selv om det tar lang tid før alle utbetalinger er avsluttet.

Utvalget mener det er mest hensiktsmessig at utfasing skjer samtidig med utfasingen av gamle opptjeningsregler i folketrygdloven kapittel 19. Dette skjer gradvis for årskull født fra 1954 til 1962. Det vil si at det kun er pensjonsopptjening etter kapittel 19 som kan gi gjenlevenderettigheter. Samtidig legges det vekt på at mange av dagens pensjonister har hatt sin opptjening etter et regelverk som har gitt dem bedre ytelser enn det som vil være tilfelle for framtidige generasjoner. Alt i alt mener utvalget at det er argumenter for å fordele effekten av reformen over ulike generasjoner. Det innebærer at større innsparinger kan oppnås raskere, noe som kan bidra til å styrke pensjonssystemets finansielle bærekraft.

Hensynet til likebehandling mellom personer født på ulike tidspunkt og mellom personer fra ulike årskull som blir etterlatte samtidig, taler etter utvalgets vurdering for å la reformen ha effekt fra og med 1944-årskullet. De klart største innsparingene ville oppnås ved en nominell videreføring av samlet pensjon inntil den når nivået for den egenopptjente pensjonen. Hensynet til likebehandling må imidlertid balanseres slik at personer fra årskull som har hatt mer begrensede muligheter til pensjonsopptjening, ikke kommer urimelig dårlig ut. Utvalget foreslår derfor at særreglene avvikles gradvis for årskullene 1954–1962, og at verdien av gjenlevenderettighetene for alle som er født i 1944 og senere videreføres nominelt.

## Kapittel 9

# Ytelser til etterlatte uføretrygdede

### 9.1 Innledning

---

Utvalget foreslår i kapittel 8 en gradvis avvikling av særreglene for beregning av alderspensjon til gjenlevende ektefelle. Dette er begrunnet blant annet med at modningen av pensjonssystemet, innføring av opptjening for ubetalt omsorgsarbeid og høyere sysselsetting blant kvinner har bidratt til høyere gjennomsnittlige egenopptjente pensjoner. I tillegg er nivået på minstesikringen vesentlig forbedret siden 1967, noe som gir bedre inntektssikring for personer med lav eller ingen egen pensjonsopptjening.

Fram til 2015 gjaldt det tilsvarende særregler for beregning av pensjon til gjenlevende uføre som for alderspensjonister. Da den nye uføretrygden ble innført fra 2015, ble særreglene for beregning av uførepensjon til gjenlevende avviklet og erstattet av regler om et tillegg til uføretrygd for gjenlevende ektefelle (gjenlevendetillegg). Det er forutsatt i forarbeidene at det nye gjenlevendetillegget kun skal gjelde som en midlertidig løsning, i påvente av at Stortinget tar stilling til langsiktige regler for folketrygdens ytelser til gjenlevende. Det inngår som en del av utvalgets mandat å vurdere hvilke regler som (eventuelt) skal gjelde i framtiden for gjenlevende som er uføre. Reglene om gjenlevendetillegg til uføretrygd er en midlertidig videreføring av tidligere særregler for beregning av uførepensjon til gjenlevende. De prinsipper og hensyn utvalget har lagt til grunn for vurderingene i kapittel 8, har således vært retningsgivende også ved vurderingen av om gjenlevende som er uføre skal ha særlige rettigheter i framtiden.

### 9.2 Gjenlevenderettigheter etter dagens regler og i framtiden

---

#### 9.2.1 Dagens regler og føringer for vurderingen

Etter de regler som gjelder i dag, vil vilkårene for rett til uføretrygd og for etterlattepensjon kunne

være oppfylt samtidig. En person som har fått sin inntektsevne varig nedsatt med minst halvparten på grunn av sykdom, skade eller lyte, kan ha rett til uføretrygd etter reglene i folketrygdloven kapittel 12. Den samme personen kan ha mistet sin ektefelle og dermed oppfylle vilkårene for rett til etterlattepensjon i folketrygdloven kapittel 17. Begge ytelsene har som formål å gi midler til livsopphold, og som følge av folketrygdlovens grunnleggende prinsipp om at en ikke kan motta flere ytelser som skal dekke samme inntektstap i samme tidsrom, kan de to ytelsene ikke gis samtidig. Det sies også uttrykkelig i folketrygdloven § 17-11 at en gjenlevende ektefelles rett til ytelser faller bort blant annet når vedkommende får rett til uføretrygd. Det er derved uføretrygd som er den relevante ytelsen når vilkårene for begge ytelser er oppfylt.

Før 2015 kunne uføre som samtidig fylte vilkårene for rett til ytelser som gjenlevende i folketrygdloven kapittel 17, få uførepensjonen delvis beregnet med avdødes rettigheter etter samme prinsipp som fortsatt ligger til grunn for alderspensjon opptjent etter reglene i folketrygdloven kapittel 19. Ved omleggingen til ny uføretrygd som trådte i kraft fra 2015, vedtok Stortinget at det ikke lenger skal gis gjenlevenderettigheter som en del av uføretrygden. Konsekvensen av dette er ulik for personer som ble uføre (og gjenlevende) før og etter 2015. Personer som mottok uførepensjon med gjenlevenderettigheter før ny uføretrygd ble innført, fikk videreført verdien av gjenlevenderettighetene som et eget tillegg til uføretrygden, jf. forskrift om omregning av uførepensjon til uføretrygd § 7 (konverterte). Tillegget beregnes ved at verdien av gjenlevenderettighetene etter de gamle reglene er omregnet med nye skatteregler og avkortet mot samtidig arbeidsinntekt på samme måte som uføretrygden for øvrig. For nye tilfeller er det innført et tidsbegrenset gjenlevendetillegg i folketrygdloven § 12-18. Tillegget utgjør halvparten av forskjellen mellom gjenlevendes egen uføretrygd og avdødes beregnede eller faktiske uføretrygd, og skal sikre en

samlet ytelse som minst tilsvarende den minsteytelse avdøde ville hatt rett på som ufør. Tillegget innvilges for fem år.

Stortinget har ikke tatt endelig stilling til hvilke regler som i et framtidig system skal gjelde for gjenlevende uføre. De endringer som er gjort i forbindelse med omlegging til ny uføretrygd, legger visse føringer for utvalgets vurdering. I Prop. 130 L (2010–2011) er det forutsatt at «etterlattefordeler» til uføre som har fått uføreytelsen konvertert, skal vurderes i det videre arbeidet med etterlattepensjonen. I Prop. 66 L (2013–2014) uttaler departementet at «De som mottar det nye gjenlevendetillegget bør omfattes av de langsiktige reglene for uføre som er gjenlevende ektefeller når disse er på plass» (side 39).

### 9.2.2 Utvalgets vurdering

I kapittel 6 foreslår utvalget at dagens folketrygd- ytelse til gjenlevende under 67 år skal erstattes med en tidsbegrenset stønad, med det formål å hjelpe gjenlevende til å forsørge seg selv gjennom eget arbeid. Det legges til grunn at de fleste etterlatte under 67 år er arbeidsføre personer som i det alt vesentlige må forutsettes å forsørge seg selv ved egen arbeidsinntekt, og det foreslås at det skal stilles aktivitetskrav med sikte på at dette målet skal kunne nås. Formålet med uføretrygden er derimot å kompensere for helt eller delvis varig inntektsbortfall på grunn av medisinsk betinget arbeidsuførhet. For personer som mottar full uføretrygd, synes derved formålet med de to ytelsene umulig å forene. Selv om den uføretrygdede vil kunne oppfylle de grunnleggende vilkårene for etterlatteytelse i form av varighet av ekteskap/samboerforhold, eventuelt omsorg for barn, vil det ikke være aktuelt å stille aktivitetskrav med sikte på å kunne oppnå selvforsørgelse gjennom eget arbeid. Dette formålet og dette vilkåret vil det eventuelt måtte ses bort fra dersom det skal gis særlige rettigheter til gjenlevende uføre.

Utformingen av regler som gir særlige rettigheter til gjenlevende som er uføretrygdede, vil by på utfordringer. Utvalget anser det som uaktuelt å utforme et tillegg med utgangspunkt i avdødes inntekt, da dette ville innebære et klart brudd med det prinsippet utvalget har lagt til grunn om at en etterlatteytelse bør være uavhengig av avdødes inntekt, og dessuten ville virke sterkt kompliserende for systemet. Regler om særlige rettigheter til gjenlevende uføre kunne alternativt innrettes som et flatt tillegg til uføretrygden.

Det ville også måtte tas særskilt stilling til om eventuelle særrettigheter til uføre skal gis med en tidsbegrensning, på samme måte som i forslaget til den nye etterlatteytelsen. En tidsbegrensning i denne sammenheng ville da ha et annet formål enn ellers, nettopp ved at det ikke er knyttet sammen med aktivitet og et siktemål om å kunne bli økonomisk selvforsørget senere. Som nevnt er det likevel i dagens regler i § 12-18, forutsatt en tidsbegrensning på fem år for gjenlevendetillegg til den nye uføretrygden. Dette synes ikke begrunnet ut fra noe behov for omstilling mv., men er ment som en midlertidig videreføring av det tidligere systemet, inntil det er tatt stilling til hvordan en eventuell framtidig ytelse til gjenlevende uføre skal utformes.

I punkt 6.5.2 forutsettes det at ny etterlatteytelse skal avkortes krone for krone mot andre ytelse med samme formål, i samsvar med generelle prinsipper i folketrygden. Sammenliknet med den gamle uførepensjonen, er den nye uføretrygden innrettet slik at den i større grad skal erstatte faktisk inntekt som har falt bort på grunn av den reduserte inntektsevnen. Uføretrygden beregnes som 66 prosent av den gjennomsnittsinntekten vedkommende hadde i de tre beste av de fem siste årene før uføretidspunktet, opp til et opptjeningstak på seks ganger grunnbeløpet. Minstesikringen i uføretrygden for personer med liten eller ingen egen opptjening, er vesentlig forbedret over tid, og utgjør i dag omlag 230 000 kroner (2,48 ganger grunnbeløpet) for enslige. Minstenivå for enslige alderspensjonister utgjør til sammenlikning om lag 184 000 kroner fra 1. september 2016 (1,9848 ganger grunnbeløpet). Dette er nivåer før skatt.

Personer med uføretrygd har allerede en løpende ytelse til livsopphold. En person som er 100 prosent ufør, vil med minstesatsen for uføretrygd ha en høyere ytelse enn utvalgets forslag til ny etterlatteytelse på 2,25 ganger grunnbeløpet. Med utvalgets forslag til avkortningsregler for etterlatteytelser vil personer som er 100 prosent uføre som regel ikke kunne få noen etterlatteytelse. Mange uføre har også en høyere uføretrygd enn minstesatsen. Utvalget vil samtidig presisere at personer med gradert uføretrygd forutsettes å ha en restarbeidsevne som kan utnyttes i inntektsgivende arbeid. Vedkommende vil da kunne oppfylle de alminnelige vilkårene for ny etterlatteytelse, inkludert aktivitetskravene, selv om det bare kan dreie seg om aktivitet, og eventuelt etter hvert arbeid, på deltid. Det må da være mulig å få en ordnær etterlatteytelse, men denne må samordnes

med uføretrygden og vil altså ikke kunne utbetales med full sats.

Etter utvalgets oppfatning bør vurderingen av om det skal være særlige rettigheter for gjenlevende uføre, baseres på de samme prinsipper som utvalget har lagt vekt på for andre grupper av gjenlevende. En sterkt forbedret minstesikring i uføretrygden taler for å ikke videreføre særlige rettigheter til gjenlevende uføre. Økt sysselsetting blant kvinner innebærer videre at en større andel av uføre kvinner får en uføretrygd som er høyere enn minsteytelsen. I motsetning til i gammel uførepensjon er satsene i den nye uføretrygden bare differensiert etter sivilstatus på minstenivå. Det er videre vanskelig å se gode grunner for å opprettholde regler som gir særlige rettigheter til gjenlevende uføre når særregler for beregning av alderspensjon til gjenlevende foreslås avvirket. Utvalget mener derfor at regler som gir gjenlevende uføre høyere ytelse enn andre uføre på grunn av sivilstand, ikke bør videreføres.

### 9.3 Allerede innvilgede gjenlevendetillegg

#### 9.3.1 Innledning

Utvalget foreslår i punkt 9.2 at det ikke skal gis særlige rettigheter til gjenlevende som er uføre. I kapittel 8 foreslår utvalget en gradvis avvikling av særreglene for beregning av alderspensjon til gjenlevende. På samme måte som i alderspensjonen, må det vurderes særskilt hvordan gjenlevendetillegg som allerede er innvilget før nye regler trer i kraft, skal håndteres. Dette omfatter både gjenlevendetillegg til uføretrygd som er konvertert fra den gamle uførepensjonen og nye tillegg som er innvilget etter folketrygdloven § 12-18 i det nye regelverket som trådte i kraft i 2015.

#### 9.3.2 Om gruppen uføretrygdede med gjenlevendetillegg

Fram til 2015 kunne uføre gjenlevende få uførepensjonen beregnet med 55 prosent av summen av egen og avdødes tilleggspensjon dersom dette ga høyere ytelse enn egen opptjening. Gjenlevederettighetene inngikk som en del av gjenlevedes egen uførepensjon, og falt bare bort dersom gjenlevende giftet seg, eller fikk barn med ny samboer, og ved overgang til alderspensjon. Etter omleggingen til ny uføretrygd fra 2015 kan gjenlevende få et tillegg til uføretrygden beregnet etter folketrygdloven § 12-18. Tillegget utgjør halvparten av forskjellen mellom gjenlevende og

avdødes (beregnete) uføretrygd, og innvilges for fem år. Slik regelen er utformet, vil det kun være i tilfeller der avdøde ville hatt en høyere (beregnet) uføretrygd enn gjenlevende at gjenlevende kan få et tillegg til uføretrygden. Procentsatsen som ligger til grunn for beregning av tillegget utgjør 50 prosent, mot 55 prosent i gammel uførepensjon, noe som i seg selv gir lavere ytelser.

I september 2016 var det i alt om lag 318 000 mottakere av uføretrygd. På samme tidspunkt var det 6 446 mottakere av uføretrygd som hadde gjenlevendetillegg. Av disse hadde 5 853 en konvertert ytelse, mens 593 var nye uføre som mottok gjenlevendetillegg etter folketrygdloven § 12-18. Av de uføre med gjenlevendetillegg er andelen kvinner på tilnærmet 95 prosent. I september 2016 var gjennomsnittlig alder 61 år for konverterte og 59 år for nye uføre med gjenlevendetillegg. Blant uføre med gjenlevendetillegg i september 2016 varierte årlig gjenlevendetillegg fra under 50 kroner til om lag 275 000 kroner. Det er gjenlevende uføre med kort botid som vil kunne få svært høye tillegg. Gjennomsnittlig årlig gjenlevendetillegg var på om lag 51 000 kroner. For nye uføre utgjør gjenlevendetillegget i gjennomsnitt om lag 10 000 kroner mindre enn hva som er tilfelle for de konverterte. Gjenlevendetillegget utgjør 18 prosent av samlet uføretrygd for alle med gjenlevendetillegg sett under ett. Noe over 6 prosent av de uføre med gjenlevendetillegg hadde redusert trygdetid. I mange tilfeller hvor gjenlevende har lav egen trygdetid vil avdødes trygdetid benyttes i beregningen av gjenlevendetillegget, og for mange med redusert trygdetid vil gjenlevendetillegget utgjøre en vesentlig andel av samlet uføretrygd. Dette gjelder både for nye uføre og for personer med konvertert ytelse.

#### 9.3.3 Utvalgets vurdering

Utvalget forutsetter at det ikke innvilges nye gjenlevendetillegg til uføretrygd etter bestemmelsen i folketrygdloven § 12-18 fra det tidspunkt nye regler trer i kraft.

Utvalget har vurdert om det skal gjelde like utfasingsregler for personer med konvertert uførepensjon og nye uføre med tillegg etter folketrygdloven § 12-18. I Prop. 130 L (2010–2011) ble det klart sagt at «etterlattefordeler» til uføre som har fått uføreytelsen konvertert skal vurderes i det videre arbeidet med etterlattepensjonen. Tillegg som er konvertert fra gammelt regelverk er likevel ikke tidsavgrenset slik tilfellet er for gjenlevendetillegg etter folketrygdloven § 12–18. I Prop.



66 L (2013–2014) er det lagt vekt på at en tidsbegrensning av tillegget ville hindre at tillegget ble oppfattet som varig, noe som kunne skape behov for overgangsordninger som løper over lang tid.

Det at tillegget for uføre med konvertert ytelse ikke er tidsbegrenset, taler derfor for at det er grunner til å behandle konverterte uføre og nye uføre ulikt. Et argument for å la uføre med konvertert ytelse få beholde gjenlevendetillegg kan være at de fleste som har uføretrygd med gjenlevendetillegg er i relativt høy alder, og vil gå over på regelverket for alderspensjon når de blir 67 år. Ved en slik løsning unngår en å måtte utarbeide særskilte overgangsregler for deler av denne gruppen. Hvilke rettigheter vedkommende da eventuelt vil få som gjenlevende alderspensjonist, vil avhenge av hvilket årskull den gjenlevende tilhører, på samme måte som for gjenlevende som ikke er uføre.

Den gruppen som mottar gjenlevendetillegg etter folketrygdloven § 12-18 er i gjennomsnitt litt yngre enn de som mottar konverterte tillegg. Det gjennomsnittlige nivået på tillegget er også lavere. På kort sikt er det likevel store likhetstrekk mellom gruppene. Det kan derfor virke urimelig dersom alle konverterte uføre får beholde gjenlevendetillegget urørt, mens alle nye uføretrygdede mister gjenlevendetillegget etter fem år. For å fordele effekten av reformen på tvers av generasjoner vil utvalget foreslå at verdien av gjenlevenderettigheter i alderspensjon holdes nominelt uendret for personer som er født i 1944 og senere. Utvalget mener derfor at en tilsvarende løsning kan være naturlig også for gjenlevenderettigheter i uføretrygd. Det er enkelt å identifisere verdien av gjenlevenderettighetene både for konverterte og nye tilfeller ettersom gjenlevenderettigheter for begge grupper nå framkommer som et eget tillegg til uføretrygden. Med en slik løsning vil man få like utfasingsregler for personer med konverterte gjenlevendetillegg og nye uføre med gjenlevendetillegg etter folketrygdloven § 12-18, og reglene for uføre vil tilsvare utfasingsreglene for alderspensjonister.

Det følger direkte av loven at gjenlevendetillegg etter folketrygdloven § 12-18 skal gis for et tidsrom på fem år. Utvalget legger til grunn at personer som har fått dette tillegget, ikke kan sies å ha en berettiget forventning om at tillegget skal beholdes ut over dette tidsrommet. Det vil således være en fordel for disse når utvalget likevel foreslår at tilleggene skal videreføres nominelt.

I punkt 6.6 peker utvalget på hensyn som er relevante i vurderingen for hvilke grupper av gjenlevende som bør ha rett til den nye etterlatteytelsen. Utvalget viser til at en utvidelse av personkretsen sammenliknet med etter dagens regler også bør føre til at ny etterlatteytelse skal falle bort dersom gjenlevende gifter seg på nytt eller blir samboer, og ikke som i dag bare ved inngåelse av ekteskap eller dersom gjenlevende får barn med en ny samboer. Utvalget mener at det er rimelig at dette også gjøres gjeldende for personer som allerede har gjenlevendetillegg etter folketrygdloven § 12-18.

## 9.4 Oppsummering

---

Etter utvalgets oppfatning bør vurderingen av om det skal være særlige rettigheter for gjenlevende uføre, baseres på de samme prinsipper som det er lagt vekt på for andre grupper av gjenlevende. Personer med uføretrygd har allerede en løpende ytelse til livsopphold. En person som er 100 prosent ufør, vil med minstesatsen for uføretrygd ha en høyere ytelse enn utvalgets forslag til ny etterlatteytelse på 2,25 ganger grunnbeløpet. Mange uføre har også en høyere uføretrygd enn minstesatsen.

Det er videre vanskelig å se gode grunner for å opprettholde regler som gir særlige rettigheter til gjenlevende uføre når særregler for beregning av alderspensjon til gjenlevende foreslås avvirket. Utvalget mener at regler som gir gjenlevende uføre høyere ytelse enn andre uføre på grunn av sivilstand, ikke bør videreføres.

Utvalget vil samtidig presisere at personer med gradert uføretrygd forutsettes å ha en restarbeidsevne som kan utnyttes i inntektsgivende arbeid. Det må da være mulig å få en ordinær etterlatteytelse, men denne må samordnes med uføretrygden. Det forutsettes at ny etterlatteytelse skal avkortes krone for krone mot andre ytelser med samme formål i samsvar med generelle prinsipper i folketrygden.

Utvalget foreslår at gjenlevendetillegg i uføretrygd som er innvilget før nytt regelverk trer i kraft, videreføres nominelt. Dette foreslås å gjelde både for konverterte ytelser og for tillegg som er innvilget etter folketrygdloven § 12-18. På denne måten vil reglene for utføretrygdede tilsvare utfasingsreglene for alderspensjonister.

## Kapittel 10

# Tilleggsmandat – folketrygdlovens bestemmelser om etterlatte med flyktningstatus

### 10.1 Innledning

Regjeringen varslet i Prop. 1 S Tillegg 1 (2015–2016) en gjennomgang av folketrygdens særskilte bestemmelser for personer med flyktningstatus. Arbeids- og sosialdepartementet sendte 4. juli 2016 på høring forslag til endringer i folketrygdloven, med tilhørende forskrifter, kontantstøtte-loven og lov om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg.

I høringsnotatet heter det:

«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 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.»

For ytelser til gjenlevende ektefelle og barnepensjon, foreslås det i høringsnotatet at særordningene foreløpig videreføres, blant annet for å kunne få utvalgets tilråding før det tas endelig stilling til hvorvidt særfordelene for etterlatte flyktninger skal videreføres. Utvalget fikk i brev datert 6. juli 2016 i tilleggsmandat å foreta en slik vurdering, og legge fram tilråding om hvordan slike bestemmelser i så fall skal utformes. Dersom utvalget tilråder endringer i gjeldende bestemmelser, skal behovet for overgangsordninger vurderes.

### 10.2 Definisjoner

Begrepene «asylsøker», «flyktning» og «botid» er definert i høringsnotatet av 4. juli 2016.

Begrepet «asylsøker» brukes om personer som kommer til Norge og søker asyl i perioden fra asylsøknaden er framsatt og fram til det foreligger et endelig vedtak i saken. Dersom asylsøkere får opphold i Norge, vil oppholdsgrunnlaget være avgjørende for hvilke trygderettigheter den enkelte 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 FNs flyktningkonvensjon 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.

Folketrygdloven § 3-5 definerer begrepene botid og trygdetid. Det er trygdetid som legges til grunn ved beregning av folketrygdytelsen. Botid benyttes i forbindelse med eksport av ytelser til andre land og koordinering av ytelser hvis motakeren har delrettigheter i flere land. I høringsnotatet benyttes «botid» som en generell henvisning til en viss opptjeningsperiode som brukes i vurderingen av retten til eller størrelsen på enkelte norske trygdeytelser. I dette kapitlet er folketrygdlovens begrepsbruk lagt til grunn.

### 10.3 Bakgrunn

Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre inngikk 19. november 2015 en avtale om tiltak for å møte flyktningkrisen. I avtalen er det listet opp 18 punkter, hvorav punktene 6, 16 og 17 har betydning for vurdering av det tilleggsmandatet utvalget har fått.

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 attraktivt 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 at dette fremmes for Stortinget så raskt som mulig.»

I høringsnotatet opplyses det at etter det Arbeids- og sosialdepartementet har kunnet bringe på det rene, har Sverige ingen særregler for eldre flyktninger. Flyktninger kan, som andre eldre med utilstrekkelig egen opptjening, motta «aldreførsørjningsstöd», som er en ytelse som tilsvarer den norske ordningen med supplerende stønad. Uføre flyktninger kan under visse betingelser få medregnet tid i opprinnelseslandet ved beregningen av minsteytelsen, slik at de i praksis kan få full minsteytelse. I Danmark ble særreglene for alderspensjon avvirket i september 2015. Danmark har nå kun særregler for uføre, ved at flyktninger får medregnet tiden i opprinnelseslandet ved vurdering av retten til og beregningen av minsteytelsen. Utvalget har ikke gjort egne undersøkelser av eksistensen av innholdet i slike bestemmelser i andre land.

#### 10.4 Om forslagene i departementets høringsnotat

I departementets høringsnotat av 4. juli 2016 foreslås det endringer i en rekke særbestemmelser om flyktninger og asylsøkere. Som nevnt foran, fikk utvalget 6. juli 2016 i tilleggsmandat å vurdere folketrygdens særregler for etterlatte flyktninger. I påvente av utvalgets utredning er derfor særreglene for ytelser til etterlatte flyktninger og for barnpensjon til barn med flyktningebakgrunn ikke omfattet av forslagene i høringsnotatet.

For rett til en rekke av folketrygdens ytelser stilles det i dag som hovedregel krav om en viss forutgående botid. I høringsnotatet foreslås det å heve inngangsvilkåret for rett til pensjoner, uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og stønad til enslig mor eller far, fra tre til fem år. Forslaget omfatter samtlige pensjonsytelser, også etterlatteytelsene. I dag gjøres det unntak fra botidskravene for flyktninger, men disse unntakene foreslås opphevet, slik at de samme kravene skal gjelde for alle medlemmer i folketrygden. Som nevnt er likevel de særlige bestemmelsene om etterlatteytelser til flyktninger, ikke omfattet av det utsendte forslaget.

Videre gjelder det et alminnelig vilkår for uføretrygd, alderspensjon og etterlatteytelser om minst 40 års trygdetid for rett til fulle ytelser. Ved kortere trygdetid reduseres ytelsen forholdsmessig. For flyktninger gjøres det i dag unntak også fra dette kravet. Dette innebærer at flyktninger som ellers oppfyller vilkårene, er garantert ytelser på minstenivået uavhengig av faktisk trygdetid. I høringsnotatet foreslås det at disse særreglene, som automatisk gir personer med flyktningstatus fulle minsteytelser i alderspensjon fra folketrygden, erstattes av ordningen med supplerende stønad. Det foreslås også at det innenfor ordningen med supplerende stønad innføres en ny ytelse for uføre flyktninger under 67 år, som erstatning for de særskilte bestemmelsene i dagens regelverk. For etterlatteytelsene er det som nevnt foreløpig ikke foreslått tilsvarende endringer.

Det framgår av høringsnotatet at begrunnelsen for å oppheve særordningene for flyktninger, er hensynet til likebehandling med andre grupper, som for eksempel personer som får opphold på humanitært grunnlag og norske statsborgere som kommer tilbake til landet fra lange utenlandsopphold. I begrunnelsen for den generelle økningen i botid for rett til ytelse, fra tre til fem år, er det blant annet lagt vekt på at pensjoner er langtidsytelser, og at det derfor er rimelig at det stilles visse krav til mottakerens tilknytning til Norge. Videre framheves det at det vil kunne virke svært kompliserende, både regelteknisk og datateknisk, dersom det stilles ulike krav til botid for de forskjellige komponentene og ytelsene i folketrygdene.

I tillegg til høringsnotatets forslag om at de alminnelige vilkårene om botid skal gjelde for flyktninger, foreslås det opphevelse av en særregel om at tiden som asylsøker skal medregnes ved vurderingen av retten til og beregningen av pensjoner og uføretrygd. På grunn av unntaket for flyktninger fra de alminnelige vilkårene om botid, har likevel denne særregelen i dag mindre betydning. Men hvis alle unntaksreglene for flyktninger

oppheves, vil det få betydning at botid/trygdetid først regnes fra det tidspunktet opphold er innvilget, og ikke fra det tidspunktet vedkommende faktisk kom til landet.

## 10.5 Om tilleggsmandatet

I tilleggsmandatet heter det:

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

Tilleggsmandatet til utvalget er altså åpent i sin form. Høringsnotatet gir likevel noen avgrensninger av hva utvalget bes om å vurdere.

Som nevnt i punkt 10.4, omfatter forslaget til den generelle økningen i botidskrav også etterlatteytelsene. Utvalget er ikke bedt om å vurdere det generelle forslaget, men kun om å utrede særreglene for rett til etterlatteytelser til flyktninger. Dette omfatter både unntaket fra forutgående botid, enten kravet forblir tre år eller økes til fem, og de særlige reglene for beregning av ytelsen. Utvalgets mandat er å vurdere behov for endringer i etterlatteytelsene innenfor lov om folketrygd. Tilleggsmandatet er løst innenfor rammen av utvalgets opprinnelige mandat. Dette betyr at utvalget ikke har sett det som sitt mandat å gå inn på en diskusjon av alternative inntekts-sikringsordninger for denne gruppen.

### *Alderspensjon til gjenlevende*

I høringsnotatets punkt 5.2, side 43–44, heter det:

«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 gjenlevende 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.»

Forslaget medfører at etterlatte som har pensjon etter særregler for flyktninger, ved overgang til alderspensjon ikke lenger skal ha rett til noen særskilt behandling. Det foreslås overgangsregler. Utvalget legger til grunn at forslaget til overgangsregel omfatter både de som har etterlattepensjon og uføretrygd med gjenlevendetillegg etter særordningen for flyktninger.

Reglene for alderspensjon ligger utenfor utvalgets mandat. Forholdet mellom egen alderspensjon og gjenlevenderettigheter er ikke eksplisitt drøftet i høringsnotatet. Hvis særreglene for flyktninger ved beregning av alderspensjon utvikles slik det er foreslått av departementet, er det naturlig å legge til grunn at det heller ikke skal foretas noen særskilt beregning av alderspensjon for gjenlevende. Utvalget foreslår dessuten en gradvis avvikling av de særskilte bestemmelsene for beregning av gjenlevendes alderspensjon. Utvalget har derfor ikke sett noen grunn til å foreta noen nærmere vurdering av dette spørsmålet.

### *Etterlattepensjon til gjenlevende under 67 år og barnepensjon*

Ut fra dette har utvalget avgrenset sin oppgave til å vurdere flyktningefordelene i:

- Etterlattepensjon til gjenlevende under 67 år
- Barnepensjon

Gjennomgangen av gjeldende rett i kapittel 4 viser at de særlige reglene for rett til og beregning av ytelser for flyktninger består av to deler:

- Rett til etterlatteytelser uavhengig av om det gjeldende botidskravet er oppfylt (inngangsfordel)
- Særskilt beregning – full minsteytelse uavhengig av avdødes opptjening (beregningfordel)

Garantien er subsidær, og flyktninger som har opptjent egne rettigheter i folketrygden som er minst like gode som garantien, får ikke noe mer enn den egenopptjente pensjonen.

For å beholde rett til en ytelse som er gitt eller 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, bortfaller retten til pensjon som er gitt eller beregnet etter disse bestemmelsene. Den ytelsen som eventuelt kan tas med til utlandet, vil være begrenset til det flyktingen selv måtte ha opptjent rett til etter de ordinære reglene.

Høringsfristen for de forslagene departementet har sendt på høring, er satt til 1. november 2016. Utvalget har således ikke hatt noe endelig vedtak til nye bestemmelser å forholde seg til i sitt arbeid. Utvalget har derfor brukt høringsnotatets forslag som referanseramme der det har vært naturlig. Hvis det vedtas nye regler som avviker fra de som er sendt på høring, legges det til grunn at departementet tar hensyn til det i den videre oppfølging av utvalgets utredning.

## 10.6 Ytelser til etterlatte under 67 år

### 10.6.1 Utvalgets foreslåtte modell for en ny ytelse

Utvalget har i kapittel 6 foreslått at dagens etterlattepensjon til gjenlevende ektefeller under 67 år erstattes av en tidsbegrenset ytelse. Det foreslås et nivå på 2,25 ganger grunnbeløpet, uavhengig av tidligere inntekt, og som hovedregel med en varighet på inntil tre år. Det foreslås at etterlatte må fylle botidskravet på tre eller fem år for å kunne ha rett til ytelsen, men at det ikke stilles ytterligere krav til trygdetid for å få rett til den fulle ytelsen. Ytelsen skal avkortes mot egen inntekt. En slik ny stønad for etterlatte vil ha mange likhetstrekk med overgangsstonaden for enslige forsørgere. Både prinsipielt og praktisk vil ytelsen endre karakter fra å være en pensjonsytelse til å bli en omstillingsstønad.

Utvalget har blant annet lagt vekt på at ytelser til arbeidsføre i yrkesaktiv alder bør innrettes med sikte på at personene skal komme i arbeid eller øke sin arbeidsinnsats for å kunne forsørge seg ved egen inntekt. Forslaget er bygd på et prinsipp om at fokus skal være på etterlattes omstillingsbehov istedenfor på mottak av en ytelse som er avledet av avdødes pensjonsrettigheter.

### 10.6.2 Om etterlatte med flyktningebakgrunn

I høringsnotatet foreslås botidskravet for etterlatteytelsen generelt å økes fra tre til fem år. Dagens unntak fra botidskravet for flyktninger foreslås foreløpig ikke opphevet da departementet vil avvente utvalgets forslag til framtidig løsning. Som et generelt argument for å oppheve særreglene for flyktninger, legges det blant annet vekt på at det vil gi en likebehandling med norske statsborgere og andre grupper med lovlig opphold i Norge.

Gjennomsnittsalderen blant asylsøkerne er relativt lav. Mange flyktninger kommer dessuten

alene, men en del av dem får senere innvilget familiegjennforening eller stifter familie i Norge. Tall fra NAV viser at i perioden juni 2009 til juni 2016 er det innvilget i alt 71 etterlattepensjoner etter særreglene for flyktninger. Det er ikke mulig å se noen klar trend i antall nye tilfeller per år. Det antas på noe usikkert grunnlag at det totale antallet mottakere av etterlattepensjon ligger i intervallet 150–200 personer. I tillegg er det noen få mottakere som ikke selv er flyktning, men hvor den avdøde var flyktning.

Det er vanskelig å se klare argumenter for at ytelser til etterlatte flyktninger skal bygge på andre prinsipper om botid i Norge enn det som gjelder for flyktnings rett til andre ytelser. Der som forslagene i høringsnotatet blir fulgt opp og fører til at det blir innført samme krav til botid for flyktninger som for andre i relasjon til alle andre ytelser, mener utvalget at det er vanskelig å holde fast ved unntaksregler utelukkende for etterlatte flyktninger. Utvalget vil samtidig understreke at flyktninger som mister sin ektefelle før eller relativt kort tid etter at de har kommet til Norge, ofte vil være i en sårbar fase. De har nylig vært gjennom en fluktsituasjon, og er kanskje fortsatt i en etableringsfase i Norge. Hvis de ennå ikke har klart å etablere seg i arbeidsmarkedet, er det spesielt viktig å forhindre innlåsing på passive trygdeytelser, men å sikre målrettet bistand til integrering og til å komme i arbeid. Samtidig kan et eventuelt bortfall av de særlige rettighetene de har til ytelser fra folketrygden innebære at de er mer utsatt for fattigdom. Det er derfor viktig å finne en balansert kombinasjon av inntektssikring og hjelp til selvforsørgelse. Avveiningen mellom offentlig inntektssikring og forsørgelse gjennom inntektsgivende arbeid som et sentralt prinsipp i folketrygden er drøftet i kapittel 3. Gruppen av flyktninger er svært sammensatt. Det må likevel legges til grunn at barrieren for å komme inn i arbeidsmarkedet er relativt høy for en del av dem. Utvalget vil understreke at etterlatte flyktninger som har behov for hjelp for å etablere seg i arbeidsmarkedet må få tilstrekkelig og hensiktsmessig bistand.

Kommunene har omfattende oppgaver når det gjelder bosetting og integrering av flyktninger. Det er derfor viktig å unngå at eventuelt bortfall av særlige rettigheter for etterlatte flyktninger fører til at det blir vanskeligere å få dem bosatt i kommunene. Det må også sikres at de som trenger det, får tilgang til arbeidsinkluderende tiltak, og at den stønad de mottar i denne perioden er tilstrekkelig til å forhindre fattigdom.

## 10.7 Ytelser til etterlatte barn

### 10.7.1 Utvalgets foreslåtte modell for en ny ytelse

I utvalgets forslag til ny modell for ytelse til etterlatte barn legges det opp til like satser for hvert barn, uavhengig av antall søsken og avdøde forelders inntekt. Det foreslås en høyere sats per barn i de tilfellene begge foreldrene er døde enn hvis barnet har mistet én av foreldrene, se nærmere omtale i kapittel 7. Det legges opp til å videreføre inngangskravet om botid og medlemskap fra gjeldende rett, men ingen ytterligere krav til trygdetid for å få den fulle ytelsen.

### 10.7.2 Om etterlatte barn med flyktningebakgrunn

I høringsnotatet er det generelle botidskravet også for rett til barnepensjon foreslått økt fra tre til fem år. Som for etterlattepensjon gjelder det for barnepensjon i dag et generelt unntak fra botidskravet for flyktninger. I påvente av utvalgets utredning er det ikke i høringsnotatet fremmet noe forslag om å oppheve dette unntaket. Med utgangspunkt i den begrunnelsen som er gitt i høringsnotatet for forslaget om en generell økning i botidskravet fra tre til fem år, jf. punkt 10.4, og dersom unntakene fra kravet til botid for flyktninger oppheves i relasjon til andre ytelser, er det vanskelig å se at det er rom for å gjøre unntak fra de generelle reglene for etterlatte barn med flyktningebakgrunn.

Ifølge tall fra UDI var 10 prosent av de som ble registrert som asylsøkere i perioden januar – mai 2016 enslige mindreårige. Tall fra NAV viser at i perioden juni 2009 til juni 2016 er det innvilget i alt 97 barnepensjoner etter særreglene for flyktninger. På usikkert grunnlag er det totale antall mottakere antatt å være i intervallet 150–200 personer. Det er også et svært begrenset antall av mottakere som selv ikke er flyktning, men hvor avdøde forelder var flyktning.

Utvalget vil samtidig understreke at det å unngå barnefattigdom er viktig for å gi barn en god oppvekst. Tilgang til utdanning, helse-tjenester etc. er grunnleggende i det norske velferdssystemet. I tillegg er familienes inntekts-situasjon viktig. De barna som har kommet til Norge i en fluktsituasjon, og i tillegg mister den ene eller begge foreldrene sine, vil være i en sårbar situasjon.

Generelt sett har Norge et omfattende opplegg for bosetting av mindreårige, enslige flyktninger,

noe som også inkluderer ekstra tilskudd til de kommunene hvor bosettingen skjer. For mindreårige flyktninger som bor sammen med én forelder, vil denne forelderens inntekt være avgjørende for deres livssituasjon. De mest sårbare vil trolig være barn med én forelder som ikke har egen arbeidsinntekt, og som heller ikke har rett til ytelser fra folketrygden. Det er derfor særlig viktig at etterlatte med forsørgeransvar får nødvendig bistand, jf. utvalgets argumentasjon under punkt 10.6.

Selv om utvalget som hovedprinsipp har avskåret seg fra å vurdere alternative inntektssikringsordninger for flyktninger, vil utvalget peke på at mindreårige flyktninger som ikke oppfyller kravene til barnepensjon, kan ha krav på bidragsforskott. Rett til bidragsforskott er knyttet til at barnet er under 18 år, oppholder seg i Norge og ikke bor sammen med begge foreldrene. Hvis barnet bor sammen med en gjenlevende forelder her i Norge, er det forelderens inntektssituasjon som avgjør om det foreligger slik rett, og hvor mye som eventuelt blir utbetalt. Den høyeste satsen for bidragsforskott er per 1. juli 2016 1 530 kroner per måned for barn under 11 år og 1 910 kroner per måned for barn over 11 år.

For enslige mindreårige flyktninger er retten blant annet avhengig av hva slags omsorgsform barnet har. Hvis det foreligger rett til bidragsforskott, vil barnet kunne ha rett til en ytelse tilsvarende to ganger forhøyet sats. For barn under 11 år tilsvarende det per 1. juli 2016 3 060 kroner per måned og 3 820 kroner per måned for barn over 11 år. I februar 2016 var det totalt 117 barn som mottok dobbelt bidragsforskott. Det foreligger ikke informasjon om hvor mange av dem som har flyktningebakgrunn.

Utvalget vil understreke at bidragsforskottets bidrag til å hindre barnefattigdom er avhengig av nivået på forskuddssatsen. Da nåværende lov om bidragsforskott ble innført i 1989, var størrelsen på bidragsforskottet på omtrent samme nivå som barnepensjon når én av foreldrene er død, jf. Ot.prp. nr. 99 (1991–92). Over tid har imidlertid satsene for bidragsforskottet sakkert akterut i forhold til barnepensjonene. Det vises til at Barnefamilieutvalget, som er oppnevnt av Barne- og likestillingsdepartementet har vurdering av bidragsforskottet som del av sitt mandat. Kommunene har omfattende oppgaver når det gjelder bosetting og integrering av flyktninger. Det er derfor viktig å unngå at eventuelt bortfall av særlige rettigheter for etterlatte barn med flyktningstatus fører til at det blir vanskeligere å få dem bosatt i kommunene.

## 10.8 Oppsummering

---

Gjennomsnittsalderen blant asylsøkerne er relativt lav. Lav dødelighet i yngre aldersgrupper bidrar trolig til at det er relativt få etterlatte i denne gruppen. Det er vanskelig å se klare argumenter for at ytelser til etterlatte flyktninger skal bygge på andre prinsipper om botid i Norge enn det som gjelder for flyktnings rett til andre ytelser. Utvalget vil samtidig understreke at flykt-

ninger som mister ektefelle eller forelder før eller relativt kort tid etter at de har kommet til Norge, ofte vil være i en sårbar fase. Eventuelt bortfall av de særskilte rettighetene de har til ytelser fra folketrygden innebærer at de er mer utsatt for fattigdom. Utvalget påpeker derfor viktigheten av at kommunene har de ressurser som er nødvendige for å ivareta sine oppgaver når det gjelder bosetting og integrering av flyktninger.

## Kapittel 11

# Økonomiske og administrative konsekvenser

### 11.1 Innledning

---

Utvalget foreslår at etterlattepensjon til gjenlevende under 67 år erstattes av en tidsbegrenset omstillingsstønad. Ytelsen skal utgjøre 2,25 ganger grunnbeløpet uavhengig av avdødes tidligere inntekt. Det foreslås også at barnepensjonene ytes med en flat sats, uavhengig av antall barn i familien, og differensieres bare etter om én av eller begge foreldrene er døde. Videre foreslås det en gradvis avvikling av de særskilte reglene for beregning av alderspensjon til gjenlevende alderspensjonister og av gjenlevendetillegget til uføretrygden.

Disse endringene vil ha virkning på folketrygdens utgifter. Forslagene vil kreve vesentlige endringer i NAVs saksbehandlingsløsninger og andre relaterte IT-systemer. En periode med overgang fra gammelt til nytt regelverk vil også ha visse administrative konsekvenser. Slike forhold er omtalt i dette kapitlet.

### 11.2 Virkninger på folketrygdens utgifter

---

Overgang til en ytelse til etterlatte som i utgangspunktet gir utbetalinger i maksimalt tre år, vil bidra til å øke brutto utgifter noe på helt kort sikt. Dette skyldes at gjennomsnittlig ytelse før skatt øker noe. Bortfall av skattebegrensingsregelen og omlegging til beskatning på samme måte som lønnsinntekt vil imidlertid motvirke denne effekten.

Etter tre år faller både antall etterlatte med stønad og utgiftene til om lag en tredel av det en videreføring av gjeldende regler ville ha gitt. I 2050 er folketrygdens utgifter til ytelser til etterlatte under 67 år anslått til om lag 170 millioner kroner, sammenlignet med om lag 500 millioner kroner med en videreføring av dagens etterlattepensjon.

En klarere arbeidsretting av ytelsen kan forventes å bidra til at færre vil motta den, eventuelt i en kortere periode eller med sterkere avkortning enn i dag. Det er imidlertid vanskelig å tallfeste slike effekter.

Det legges opp til en styrking og forenkling av barnepensjonen. Det foreslås enhetlige satser, uavhengig av antall søsken. Satsen vil være høyere hvis begge foreldrene er døde enn hvis barnet har mistet én av foreldrene. Det foreslås å forlenge varigheten av barnepensjonen til 20 år også for barn som har mistet én forelder, gitt at barnet fortsatt er i utdanning eller under opplæring.

Styrkingen av barnepensjonen er anslått å øke de årlige kostnadene til ytelsen med om lag 250 millioner kroner per år. Det er da lagt til grunn at om lag 75 prosent av 18- og 19-åringene er i utdanning eller opplæring som vil gi rett til fortsatt barnepensjon. Etersom antall etterlatte barn er forventet å avta, vil merutgiften være mindre på lang sikt.

Det foreslås en gradvis avvikling av de særskilte reglene for beregning av alderspensjon til gjenlevende i takt med utfasingen av de gamle oppjeningsreglene for alderspensjon i folketrygdloven kapittel 19. Det vil si at personer som er født i 1962 vil være det siste årskullet som kan få utbetalt høyere alderspensjon etter særreglene. Dette foreslås kombinert med en nominell videreføring av verdien av gjenlevenderettighetene i alderspensjonen for personer som er født i 1944 og senere.

Utvalgets forslag vil gradvis føre til betydelige innsparinger på folketrygdens budsjett.

Antatte innsparinger er beregnet ut fra det videreføringsalternativet utvalget har benyttet i sine analyser. Dette videreføringsalternativet er en del annerledes enn dagens regelverk i folketrygdloven kapittel 19. Sammenlignet med dette videreføringsalternativet vil utvalgets forslag gi mindreutgifter på i størrelsesorden 450 millioner kroner i 2025. Innsparingene vil øke til over 2,5 milliarder kroner per år rundt 2050.

Det såkalte videreføringsalternativet vil gi noe lavere kostnader enn en hypotetisk videreføring av bestemmelsene i folketrygdloven kapittel 19. En sammenligning med en hypotetisk videreføring av dagens regelverk ville derfor ha gitt enda større innsparinger. Basert på tidligere beregninger, er det i utvalgets mandat lagt til grunn at en videreføring av



dagenes regler ville ha ført til nær en fordobling av disse utgiftene i løpet av de neste 25 årene.

Grove beregninger tyder på at utgiftene til gjenlevendetillegg til uføretrygd i 2020 vil være om lag 230 millioner kroner. En nominell videreføring av de gjenlevendetillegg som er innvilget før 2020, kombinert med at personer som blir etterlatte og uføre etter 2020 får etterlatteytelsen avkortet krone for krone mot uføretrygden, vil innebære at utgiftene faller gradvis over tid. Rundt 2040, når gjenlevendetillegg innvilget før 2020 er så å si utfaset og erstattet av nye regler for kombinasjon av uføretrygd og etterlatteytelser, viser estimater at de årlige utgiftene kan bli vel 50 millioner kroner per år. Denne framskrivningen er basert på mellomalternativet i SSBs befolkningsframskrivning fra 2016.

### 11.3 Behov for utvikling av saksbehandlingsløsninger

En forsvarlig systemstøtte for å behandle alle typer etterlattesaker etter nytt regelverk vil kreve betydelige endringer i NAVs saksbehandlingsløsninger, systemer for inntektskontroller og eventuelle etteroppgjør, systemstøtte for oppfølging av aktivitetskrav etc. For å utarbeide et endelig budsjettanslag er det behov for å ha et fullstendig, utdelt lovverk å forholde seg til, og dette kan dermed først foreligge på et senere tidspunkt. Et foreløpig kostnadsestimat, basert på foreliggende informasjon, viser likevel at det vil påløpe utviklingskostnader på i overkant av 100 millioner kroner. Det er da lagt opp til at saksbehandlingen automatiseres så langt mulig, at avkortning av stønad mot arbeidsinntekt automatiseres og at inntektsrapportering kan gjøres så enkelt som mulig ved hjelp av en selvbetjeningsløsning. Enkle systemer og rutiner for innrapportering av inntekt og avkortning av stønad mot arbeidsinntekt er svært viktig for å legge til rette for gradvis økning av arbeidsinnsatsen i de tilfeller det er en nødvendig del av omstillingen. Sterkere arbeidsretting av ytelsen vil stille nye krav til systemstøtte for veilederne og for effektive og smidige inntektskontroller og eventuelle etteroppgjør.

### 11.4 Administrative konsekvenser

Før det foreligger en fullstendig lovtekst, er det vanskelig å gi en fullstendig oversikt over de administrative konsekvensene av reformen. Forslagene

gir likevel grunnlag for å identifisere viktige administrative oppgaver som må gjennomføres.

Forut for innføringen må det utarbeides informasjon om lovendringene. I den grad de som allerede er mottakere av slike ytelser blir berørt, må de ha informasjon direkte relatert til sin sak. Forslagene innebærer også store endringer for framtidige etterlatte, sammenlignet med dagens regler. Det må derfor utarbeides tydelig informasjon om reformen for et bredt publikum, da det kan ha betydning for hvordan personer innretter seg og planlegger fremtiden. Denne informasjonen må derfor foreligge i god tid før lovendringen trer i kraft. Dette vil kunne innebære behov for informasjon til utenlandske trygdemyndigheter, eventuelt også informasjon på andre arenaer der utlandsboende kan bli informert. Informasjon gjennom digitale kanaler vil være viktig og ha høy prioritet.

I tillegg til nødvendig systemutvikling, se punkt 11.3, vil det være behov for oppdatering av eksisterende og utvikling av nytt materiell til bruk for bruker og saksbehandler. Dette kan dreie seg om søknadsskjemaer, saksbehandlingsrutiner, rundskriv, brev osv. Forslagene skiller seg en god del fra gjeldende regler, og det må planlegges og gjennomføres et opplæringsløp for saksbehandlere og veiledere i NAV. Det forventes at det i en overgangsperiode vil bli en del merarbeid i forbindelse med re-behandling av ytelser, og noe manuell saksbehandling må påregnes.

Siden forslaget går ut på at etterlattepensjonen blir erstattet av en tidsbegrenset omstillingsstønad, der det forventes at etterlatte under 67 år etter hvert skal kunne være selvforsørget, vil NAV måtte bistå aktivt med å tilrettelegge for framtidig arbeid gjennom aktivitetskrav, tiltak og utdanning. Dette kan medføre at NAV får økte utgifter til oppfølging av personer i denne gruppen.

Gjennomføringen av reformen vil innebære en rekke administrative engangsoppgaver og tilpasninger til et nytt regelverk, noe som vil gi ekstra kostnader i denne perioden. Forslagene vil etter hvert redusere antall mottakere av etterlatteytelser, og et enklere regelverk vil etter innføringsfasen også virke til en enklere administrasjon av ordningen. Hvis det utvikles systemløsninger med mer automatisering og selvbetjening enn i dag, vil det bidra til effektivisering. Det er imidlertid på nåværende tidspunkt ikke tilstrekkelig grunnlag for å estimere disse gjennomføringskostnadene eller de administrative innsparingene som kan innhentes på litt lengre sikt. Slike anslag må utarbeides med utgangspunkt i et konkret lovforslag.

## 11.5 Forholdet til offentlige tjenstepensjoner

---

Som omtalt i kapittel 5, ble etterlattepensjonen i offentlige tjenstepensjoner lagt om fra brutto- til nettoordninger i 2001. Overgangen til nettoordningen er gradvis, og det vil ta lang tid før majoriteten av utbetalingene av etterlattepensjoner er etter nettoordningen. Utvalgets mandat vedrørende etterlattepensjoner knyttet til arbeidsforhold har vært begrenset til å gi en beskrivelse av slike ordninger.

Lov om samordning av pensjons- og trygdeytelser regulerer forholdet mellom brutto etterlattepensjoner fra en offentlig tjenstepensjonsordning og folketrygden. I hovedtrekk utbetales ytelsen fra folketrygden fullt ut, mens det gjøres

samordningsfradrag i tjenstepensjonen. Reglene om å gjøre samordningsfradrag for folketrygden er utformet ut fra nivået på og utformingen av dagens etterlatteytelser i folketrygden. Nettopensjoner fra offentlig tjenstepensjonsordning samordnes ikke med folketrygden etter samordningsloven. Satsen i nettoordninger er fastsatt under en forutsetning om at det ligger en (fiktiv) ytelse fra folketrygden i bunnen. Nivået på samlet pensjon vil dermed kunne påvirkes av endringer i reglene i folketrygdloven.

Eventuelle behov for endringer i samordningsreglene, og hvilke økonomiske og administrative konsekvenser slike endringer i så fall vil ha, vil derfor måtte avklares i den videre oppfølgingen av utredningen.

---

## Litteraturliste

- Arbeids- og sosialdepartementet. Høring om forslag til endringer i trygderegelverket i lys av asylsøkersituasjonen. 4. juli 2016
- Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 883/2004 av 29. april 2004 om koordinering av trygdeordninger
- Hernæs, Erik, Simen Markussen, John Piggott, Knut Røed (2016). Pension reform and labor supply. *Journal of Public Economics* Vol 142, 39–55
- Innst. S. nr. 247 (1964–1965) Innstilling fra sosialkomiteen om folkepensjon
- Innst. 319 L (2014–2015) Lov om endringer i folketrygdloven (midlertidig gjenlevendetillegg til ny alderspensjon)
- Innst. S. nr. 180 (1995–96) Innstilling fra sosialkomiteen om 1) velferdsmeldingen, 2) forslag fra stortingsrepresentant Erling Folkvord om endring i retten til uførepensjon og 3) forslag fra stortingsrepresentant Erling Folkvord om minstestandard for stønad til livsopphold
- James, Estelle (2009). Rethinking Survivor Benefits. SP Discussion Paper No. 0928. The World Bank
- Kostøl, Andreas Ravndal og Magne Mogstad (2013). How Financial Incentives Induce Disability Insurance Recipients to Return to Work. NBER Working Paper No. 19016
- Løken, Lommerud og Reiso (2014). Mothers and their children: Evaluating a work-encouraging welfare reform. Working Papers in Economics 4/14, Universitetet i Bergen
- Norsk Monitor – en sosiokulturell studie: <http://ipsos-mmi.no/Norsk-Monitor>
- NOU 1990: 20 Forenklet folketrygdlov
- NOU 2004: 1 Modernisert folketrygd
- NOU 2007: 4 Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre
- NOU 2012: 15 Politikk for likestilling
- OECD (2015) Pension at a Glance 2015
- Ot.prp. nr. 17 (1965–66) Om lov om folketrygd
- Ot.prp. nr. 44 (1991–92) Om lov om barneverntjenester (barnevernloven)
- Ot.prp. nr. 99 (1991–92) Om lov om endringer i lov 17 juni 1966 nr. 12 om folketrygd (Trygddekning, pensjonsopptjening og pensjonsberegning for personer med utenlandsopphold i yrkesaktiv alder)
- Ot.prp. nr. 4 (2001–2002) Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (samleproposisjon høsten 2001)
- Ot.prp. nr. 37 (2008–2009) Om lov om endringer i folketrygdloven (ny alderspensjon)
- Ot.prp. nr. 106 (2008–2009) Om lov om endringer i folketrygdloven mv. (tilpasninger i folketrygdens regelverk som følge av pensjonsreformen)
- Ot.prp. nr. 106 (2009–2010) Om lov om endringer i folketrygden mv.
- Pedersen, Axel West og Elin Halvorsen (2016). Closing the gender gap in pensions. A microsimulation analysis of the Norwegian NDC pension system. Paper til 2016 Annual ESPAnet Conference, 1.-3. September, Rotterdam
- Proba samfunnsanalyse og Actecan (2012). Vurdering av folketrygdens etterlattepensjonsordning. Proba-rapport 2012-06
- Prop. 19 L (2010–2011) Ny uføretrygd og alderspensjon til uføre
- Prop. 130 L (2010–2011) Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)
- Prop. 66 L (2013–2014) Endringer i folketrygdloven, lov om Statens pensjonskasse og enkelte andre lover (tilpasninger til ny uføretrygd i folketrygden og ny uførepensjonsordning for offentlig tjenestepensjon)
- Prop. 95 L (2014–2015) Endringer i folketrygdloven (midlertidig gjenlevendetillegg til ny alderspensjon)
- Prop. 1 S Tillegg 1 (2015–2016) Endring av Prop. 1 S (2015–2016) Statsbudsjettet 2016 og Prop. 1 LS (2015–2016) Skatter, avgifter og toll 2016 (økt antall asylkomster)
- Sosial- og helsedepartementet. Høring om forslag til endringer i etterlattepensjonsordningen i folketrygden. 22. september 1999
- SOU 1987: 55 Etterlevandepensjon – Reformering av den allmänna försäkringens efterlevandeförmåner

- Statistisk Sentralbyrå (2007/11). Pensjonsreformen: Virkninger på statsfinanser, effektivitet og fordeling  
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=858&langId=en>
- St.meld. nr. 75 (1963–64) Om folkepensjon  
<https://www.pensionsmyndigheten.se>
- St.meld. nr. 35 (1994–95) Velferdsmeldingen  
<http://www.kela.fi/web/sv>
- St.meld. nr. 5 (2006–2007) Opptjening og uttak av alderspensjon.  
<https://www.tyoelake.fi/sv/Sidor/Etusivu.aspx>
- The Global Gender Gap Report 2015. The World Economic Forum  
<https://www.borger.dk/>  
<https://www.klp.no/person/pensjon/offentlig-tjenstepensjon/etterlattepensjon#tab7-7149>
-

## Vedlegg 1

# Etterlatteytelser i de nordiske landene

I dette vedlegget gis en overordnet presentasjon av allmenne etterlatteordninger i de nordiske landene. Alle de nordiske landene har bostedsbaserte pensjonsytelser. Alderspensjon og uføretrygd/førtidspensjon gis på et minstenivå selv om det ikke er innbetalt premie eller opptjent pensjonsrettigheter i et arbeidsforhold. I land utenfor Norden er det vanlig at rett til pensjon er knyttet til innbetaling fra arbeidsforhold. I mange av disse landene er det dessuten fortsatt betydelig lavere sysselsetting blant kvinner. Ytelser til etterlatte dekker således et annet behov enn i Norden, ettersom mange kvinner er avhengig av pensjonsrettigheter opptjent av mannen. Dette kan forklare en fortsatt stor utbredelse av ytelser til etterlatte i Europa og andre «vestlige» land.

I Danmark og Sverige ble det gjennomført store reformer i regelverket for etterlatteytelser på 1980- og 1990-tallet, og etterlatteytelsene er under utredning også i Finland. Selv om det fortsatt utbetales ytelser etter overgangsordninger i både Danmark og Sverige, har utvalget valgt å ikke beskrive avviklede ordninger i dette vedlegget.

Framstillingen nedenfor er avgrenset til etterlatteytelsene. Den gir derfor ingen fullstendig oversikt over hva slags pensjons- og stønadssystem det enkelte land har, og eventuelle andre ytelser etterlatte kan få. Det er også behov for å se de ulike elementene i etterlatteytelsene under ett. For eksempel har Danmark vid personkrets, men meget begrensede ytelser.

Alle beløp som oppgis i euro i vedlegget har blitt regnet om til norske kroner med en eurokurs på 9,2. Svenske og danske kroner er ikke omregnet.

Ytelser til voksne etterlatte i de nordiske landene

Sverige: I Sverige kan det utbetales omstillingspensjon til voksne etterlatte i 12 måneder etter dødsfallet. Omsorg for barn gir rett til forlenget stønadperiode.

Danmark: Dersom både avdøde og gjenlevende var pensjonist (alder eller ufør), kan det utbetales etterlevelsenspensjon fra det danske folkepensjonssystemet i tre måneder etter døds-

fallet. Fra arbeidsmarkedets tilleggspensjonssystem ATP utbetales et engangsbeløp.

Finland: I Finland kan det utbetales etterlevandepensjon til gjenlevende ektefelle både fra Folkpensjonsanstalten (FPA) og fra Arbeidspensjoneringen.

Island: Det utbetales ikke ytelser til voksne etterlatte fra det islandske folkepensjonssystemet. Til gjenlevende som er under 67 år, kan det utbetales en dødsgodtgjørelse i seks måneder etter dødsfallet. Omsorg for barn kan gi rett til forlenget stønadperiode. Fra arbeidspensjonssystemet kan det på visse vilkår ytes etterlattepensjon. Dette behandles ikke videre her.

### *Personkrets*

Det er tilsynelatende små, men likevel viktige forskjeller med hensyn til hvem som har rett til etterlatteytelser i de nordiske landene. I samtlige land kan det utbetales ytelser til ektefelle og registrert partner. I Finland og på Island har ikke samboere rett til ytelser, heller ikke dersom de har felles barn. Sverige står, sammen med Norge, i en mellomstilling. Der har også samboere som har barn med avdøde rett til ytelser. Danmark går lengst i å likestille gifte og samboende, ved at samboere har samme rett til etterlevelsenspensjon som gifte/registrerte partnere. Samboere som er registrert har også rett til engangsutbetaling fra ATP, mens samboere som ikke er registrert kan søke om å få engangsbeløpet utbetalt til seg.

I Sverige og Danmark er det et vilkår for rett til ytelser at gjenlevende og avdøde bodde sammen på tidspunktet for dødsfallet. Dette innebærer at fraskilte normalt ikke vil ha rett til ytelser. Finland står sammen med Norge i en mellomstilling, ved at en fraskilt kan ha rett til ytelser på visse vilkår.

### *Varige eller tidsbegrensede ytelser*

Ytelsene i de nordiske landene varierer mellom alt fra engangsutbetalinger til livsvarige ytelser.

Danmark skiller seg ut ved at det kun utbetales et engangsbeløp fra ATP. Dersom både avdøde og gjenlevende er pensjonister (alder eller ufør),

kan avdødes folkepensjon utbetales i inntil tre måneder etter dødsfallet.

På Island kan det utbetales en dødsgodtgjørelse til gjenlevende ektefelle i inntil seks måneder. Utbetalingsperioden kan forlenges til 12 måneder dersom gjenlevende har omsorg for barn under 18 år. Under ekstraordinære omstendigheter kan ytelsen betales ut i ytterligere 36 måneder.

Den svenske omstillningspensionen utbetales i utgangspunktet i ett år. Dersom gjenlevende har omsorg for barn mellom 12 og 18 år, forlenges utbetalingsperioden med ett år, slik at det ytes omstillningspension i en periode på to år. Dersom gjenlevende har omsorg for barn under 12 år, forlenges utbetalingsperioden automatisk frem til det yngste barnet fyller 12 år. Omstillningspensionen opphører i alle tilfeller når gjenlevende fyller 65 år.

I Finland utbetales Begynnelsespension fra FPA til gjenlevende ektefelle/registrert partner som er under 65 år. Ytelsen utbetales i seks måneder. Etter de seks månedene kan det utbetales Fortsättningspension fra FPA fram til gjenlevende er 65 år. Det utbetales også ytelser fra finsk Arbejspension. Denne ytelsen kan i prinsippet utbetales helt til gjenlevendes død.

#### *Inntektsavkortning*

Engangsutbetalingene i Danmark og dødsgodtgjørelsen på Island avkortes ikke mot gjenlevendes egen inntekt. Det samme gjelder omstillningspension fra Sverige. I Finland skjer det ingen avkortning av Begynnelsespensionen fra FPA som løper de første seks månedene etter dødsfallet. Nivået på Fortsättningspensionen fra FPA avhenger av inntekt om gjenlevende har omsorg for barn. Til gjenlevende som har omsorg for barn under 18 år utgjør Fortsättningspensionen et grunnbeløp og et kompletteringsbeløp. Grunnbeløpet avkortes ikke, mens kompletteringsbeløpet avkortes med 50 prosent av inntekt over et fribeløp, før det bortfaller helt over en viss inntekt. Ytelsen fra finsk Arbejspension avkortes også mot gjenlevendes egen inntekt, men det gjøres ingen avkortning før det yngste barnet har fylt 18 år.

#### *Nivå*

I Sverige utgjør omstillningspensionen 55 prosent av avdødes opptjente/beregnete pensjonsbeholdning. Omstillningspensionen skal likevel minst utgjøre 2,13 prisbasbeløp<sup>1</sup>. Dette tilsvarer om lag 95 000 SEK i året, eller 7 900 SEK per måned. Når det gjelder beregning av ytelse, er Sverige det lan-

det som likner mest på Norge ved at ytelsen beregnes med utgangspunkt i avdødes pensjonsopptjening.

I Finland utgjør Begynnelsespensionen fra FPA et fast beløp som tilsvarer om lag 3 000 NOK. Nivået på Fortsättningspensionen fra FPA avhenger av gjenlevendes inntekt og omsorg for barn under 18 år. Til gjenlevende med omsorg for barn under 18 år består Fortsättningspensionen av et grunnbeløp som utgjør om lag 1 000 NOK per måned og et kompletteringsbeløp som utgjør om lag 5 000 NOK per måned. Kompletteringsbeløpet avkortes med 50 prosent av inntekt over om lag 500 NOK per måned. Dersom månedsinntekten overstiger om lag 10 500 NOK, bortfaller kompletteringsbeløpet. Dette gir i praksis en minsteytelse på om lag 1 000 NOK og en maksimal ytelse på om lag 6 000 NOK per måned. For gjenlevende som ikke har omsorg for barn under 18 år, består Fortsättningspensionen kun av det inntektsprøvde kompletteringsbeløpet.

Utbetalingen fra finsk Arbejspension utgjør maksimalt 50 prosent av avdødes (beregnete) pensjon. Nivået på ytelsen avhenger av hvor mange barn som samtidig har rett til barnepensjon. Når yngste barn har fylt 18 år, reduseres ytelsen dersom gjenlevendes egen arbeidspensjon/beregnete arbeidspensjon overstiger om lag 6 500 NOK per måned. Flere gjenlevende ektefeller kan ha rett til ytelser etter samme avdøde. Dette vil også påvirke nivået på ytelsen.

I Danmark kan gjenlevende få utbetalt avdødes (folke)pensjon i tre måneder etter dødsfallet. Fra ATP utbetales et engangsbeløp som utgjør 50 000 DKK. Utbetalingen synker med forsikredes (avdødes) alder og bortfaller ved 70 år. Utbetaling er betinget av at avdøde selv ikke har begynt å ta ut pensjon. Ved utbetaling av engangsbeløpet blir det trukket 40 prosent i avgift til staten.

På Island utbetales det dødsgodtgjørelse i seks måneder til gjenlevende ektefelle under 67 år, tilsvarende omtrent 2 500 NOK per måned. Dersom gjenlevende har barn under 18 år kan perioden økes til 12 måneder, men da vil utbetalingen tilsvare omtrent 1 900 NOK per måned.

#### *Barnepensjon*

Alle de nordiske landene gir en eller annen form for ytelser til barn når en av eller begge foreldrene dør. Som for ytelser til voksne etterlatte er det også her viktige forskjeller mellom de ulike landene.

<sup>1</sup> Prisbasbeløpet tilsvarer grunnbeløpet i folketrygden. Dette var 44 300 svenske kroner i 2015.

### *Personkrets*

Alle landene gir rett til ytelser til biologiske og adopterte barn. Finland skiller seg ut ved at det ikke bare er avdødes barn/adoptivbarn som kan få barnepensjon. Gjenlevende ektefelles eller registrert partners barn/adoptivbarn som bodde sammen med gjenlevende og avdøde på dødsfallstidspunktet har samme rett til barnepensjon. I tillegg kan det også gis barnepensjon etter steforeldre og fosterforeldre.

### *Løpende ytelse eller engangsutbetaling og varighet*

Danmark er det eneste landet som kun utbetaler et engangsbeløp til etterlatte barn når en av eller begge foreldrene dør. Det er imidlertid vanlig at tjenestepensjonsordningene har obligatorisk barnepensjon. I Sverige får etterlatte barn barnepensjon til de fyller 18 år, eller til og med juni det året de fyller 20 dersom barnet er under utdanning. I Finland utbetales det barnepensjon fra FPA til barnet fyller 18 år, eller til 21 år dersom barnet studerer på heltid. Fra arbeidspensjoneringen utbetales det barnepensjon til barnet fyller 18 år. På Island utbetales det barnepensjon til barnet er 18 år, eller til 20 år dersom barnet studerer eller er lærling.

### *Nivå*

Det utbetales ikke barnepensjon fra det danske folkepensjonssystemet, men de fleste etterlatte barn har rett til engangsutbetaling fra ATP som utgjør 50 000 DKK. Fra beløpet trekkes det 40 prosent i avgift til staten.

I Sverige beregnes barnepensjonen med utgangspunkt i avdødes opptjente/beregnete pensjonsbeholdning. Nivået på ytelsen avhenger av om det er flere søsken som har rett til ytelse og alderen til det yngste barnet. Dersom det yngste barnet er under 12 år skal barnepensjonen utgjøre 35 prosent av den avdøde forelderens pensjonsbeholdning. Har barnet ett eller flere søsken legges det til 25 prosent for hvert barn. Har det yngste

barnet fylt 12 år får barnet 30 prosent av den avdøde forelderens pensjonsbeholdning. Dersom barnet har søsken legges det til 20 prosent for hvert barn. Pensjonen deles likt mellom barna. Dersom begge foreldre er døde utbetales det barnepensjon etter begge foreldrene.

Barnepensjonen kan aldri utgjøre mer enn 100 prosent av den avdøde forelderens inntektspensjon. Dersom det samtidig betales ut omstillingspensjon (eller gammel änkepensjon) til en voksen etterlatt, kan barnepensjonen ikke utgjøre mer enn 80 prosent av avdødes pensjonsbeholdning.

Til barn som får lav eller ingen barnepensjon ytes det etterlevandestöd som utgjør 1 477 SEK per måned. Dersom begge foreldrene er døde, dobles beløpet. Etterlevandestødet avkortes mot ordinær barnepensjon.

I Finland utgjør barnepensjon fra FPA et fast beløp som utgjør om lag 550 NOK per måned (grundbelopp) og et kompletteringsbelopp. Dersom begge foreldrene er døde, utbetales det dobbelt grundbelopp.

Størrelsen på kompletteringsbeloppet er avhengig av hvilke andre ytelser barnet mottar. Det ytes fullt kompletteringsbelopp på om lag 840 NOK per måned, dersom andre ytelser ikke overstiger om lag 515 NOK per måned. For ytelser mellom 515 og 2 200 NOK, avkortes kompletteringsbeloppet med 50 prosent. Dersom barnet har ytelser som overstiger 2 200 NOK i måneden gis det ikke kompletteringsbelopp. Barnepensjon er i prinsippet skattepliktig, men fradragsregler innebærer at lave pensjoner ikke utløser skatt.

Størrelsen på barnepensjonen fra Arbeidspensjoneringen avhenger av hvor mange barn som har rett til ytelse. Totalt utgjør pensjonen mellom 33 og 83 prosent av avdødes opptjente pensjon. Beløpet fordeles likt mellom alle barna.

På Island utbetales det barnepensjon til etterlattes barn hver måned tilsvarende omtrent 1 700 NOK per måned. Dersom begge foreldre dør utbetales dobbelt beløp.

Tabell 1.1 Ytelser til voksne

Personkrets	Varighet	Nivå	Avkortning	Alder
<b>Danmark</b>				
Folkpensjon: Ektefelle, registrert partner, samboer	3 mnd.	Avdødes pensjon utbetales i 3 mnd. etter dødsfallet	Nei	Gjenlevende og avdøde mottar førtidspensjon eller folkepensjon
ATP: Ektefelle og «ATP-registrert» samboer	Engangsutbetaling	50 000 DKK	Nei	Dødsfall før 66 år Utbetaling synker med alder og bortfaller ved 70 år
<b>Sverige</b>				
Ektefelle, registrert partner. Samboere med felles barn	1 år Forlenges automatisk dersom gjenlevende har omsorg for barn under 12 år Forlenges med ett år dersom gjenlevende har omsorg for barn mellom 12 og 18 år	55 prosent av avdødes beregnede inntektspensjon  Skal minst utgjøre 94 785 SEK per år/ 7 899 per mnd.	Nei	Gjenlevende må være yngre enn 65 år
<b>Island</b>				
Ektefelle, registrert partner	6 mnd. dødsgodtgjørelse  Dersom barn under 18 år 12 mnd. Kan gis i ytterligere 36 mnd.		Nei	Gjenlevende må være under 67 år



Tabell 1.1 Ytelser til voksne

Personkrets	Varighet	Nivå	Avkortning	Alder
<b>Finland</b>				
FPA: Ektefelle og registrert partner <sup>1</sup>	6 mnd.  Varig	<i>Begynnelsepensjon:</i> 327,14 euro per mnd. i 6 mnd. <i>Fortsättningspensjon:</i> Grundbeløpp 102,47 euro per mnd Kompletteringsbeløpp 531,83 euro per mnd. Gjenlevende har omsorg for barn under 18 år: Grunbeløp + kompletteringsbeløp Gjenlevende har ikke barn under 18 år: kompletteringsbeløp	Nei  Nei Ja	Gjenlevende må være under 65 år
<b>Norge</b>				
Arbetspensjon: Ektefelle og registrert partner.	Varig	Maks 50 prosent av avdødes pensjon	Ja, avkortes mot egen inntekt når yngste barn har fylt 18 år	Gjenlevende må være under 67 år
Ektefelle, registrert partner, og samboere med felles barn <sup>1</sup>	Varig	Grunnbeløp + 55 prosent av avdødes tilleggspensjon	Ja	Gjenlevende må være under 67 år
Ektefelle, registrert partner og samboere med felles barn <sup>1</sup>	Varig	Grunnpensjon + det høyeste av egen alderspensjon eller 55 prosent av summen av avdøde og gjenlevendes tilleggspensjon	Nei	Gjenlevende er alderspensjonist
Ektefelle, registrert partner og samboere med felles barn <sup>1</sup>	5 år	Halvparten av forskjellen mellom gjenlevendes uføretrygd og avdødes (beregnete) uføretrygd	Ja	Gjenlevende er ufør

<sup>1</sup> Fraskilte har rett til ytelser på visse vilkår

Tabell 1.2 Ytelser til barn

Personkrets	Alder	Ytelse	Nivå	Avledet rett
<b>Danmark</b>				
Rett til ytelse etter biologiske- og adoptivforeldre	21 år	Engangsutbetaling	50 000 DKK	Nei
<b>Sverige</b>				
Rett til ytelse etter biologiske- og adoptivforeldre	18 år 20 år dersom barnet er under utdanning	Løpende	Første barn: 35/30 prosent av avdødes inntektspensjon Ytterligere barn: 25/20 prosent av avdødes inntektspensjon. Deles likt mellom barna	Ja
			Selvstendig rett til ytelse etter hver døde forelder	
<b>Finland</b>				
FPA: Rett til ytelse etter biologiske- og adoptivforeldre, samt ste- og fosterforeldre	18 år/21 år dersom student eller lærling på heltid	Løpende	Grunnbeløp 60,19 euro per mnd. (x2 dersom begge foreldre er døde)  Kompletteringsbeløp 91,05 euro per mnd.	Nei
			Total ytelse til alle barna i søskenflokken utgjør mellom 33 til 83 prosent av avdødes oppjente pensjon	Ja
<b>Island</b>				
Rett til ytelse etter biologiske- og adoptivforeldre	18 år 20 år dersom barnet studerer eller er lærling	Løpende		Nei

Tabell 1.2 Ytelser til barn

Personkrets	Alder	Ytelse	Nivå	Avledet rett
<b>Norge</b> Rett til ytelser etter biologiske- og adoptivforeldre	18 år. 20 år dersom begge foreldre er døde og barnet er under utdanning	Løpende	En død forelder: første barn 0,4 G, neste barn 0,25 G. Deles likt mellom barna  To døde foreldre: første barn etterlattepensjon, neste barn 0,4 G, for hvert neste barn 0,25 G. Deles likt mellom barna	Ja, dersom redusert trygdetid

=====



# Norges offentlige utredninger

## 2016

### **Arbeids- og sosialdepartementet:**

NOU 2016: 1 Arbeidstidsutvalget  
NOU 2016: 6 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2016  
NOU 2016: 13 Samvittighetsfrihet i arbeidslivet

### **Barne- og likestillingsdepartementet:**

NOU 2016: 16 Ny barnevernslov  
NOU 2016: 17 På lik linje

### **Finansdepartementet:**

NOU 2016: 2 Endringer i verdipapirhandelloven  
– flagging og periodisk rapportering  
NOU 2016: 3 Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi  
til kunnskapsøkonomi  
NOU 2016: 5 Omgåelsesregel i skatteretten  
NOU 2016: 11 Regnskapslovens bestemmelser om  
årsberetning mv.  
NOU 2016: 15 Lønnsdannelsen i lys av nye  
økonomiske utviklingstrekk  
NOU 2016: 20 Aksjeandelen i Statens  
pensjonsfond utland  
NOU 2016: 23 Innskuddsgaranti og krisehåndtering  
i banksektoren  
NOU 2016: 27 Ny lovgivning om tiltak mot hvitvasking  
og terrorfinansiering II

### **Forsvarsdepartementet:**

NOU 2016: 8 En god alliert – Norge i Afghanistan  
2001–2014  
NOU 2016: 19 Samhandling for sikkerhet

### **Helse- og omsorgsdepartementet:**

NOU 2016: 25 Organisering og styring  
av spesialisthelsetjenesten

### **Justis- og beredskapsdepartementet:**

NOU 2016: 9 Rettferdig og forutsigbar  
– voldsskadeerstatning  
NOU 2016: 10 Evaluering av garantireglene  
i bustadoppføringslova  
NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov

### **Kommunal- og moderniseringsdepartementet:**

NOU 2016: 4 Ny kommunelov  
NOU 2016: 18 Hjertespråket

### **Kulturdepartementet:**

NOU 2016: 12 Ideell opprydding

### **Kunnskapsdepartementet:**

NOU 2016: 7 Norge i omstilling – karriereveiledning  
for individ og samfunn  
NOU 2016: 14 Mer å hente

### **Nærings- og fiskeridepartementet:**

NOU 2016: 21 Stiftelsesloven  
NOU 2016: 22 Aksjelovgivning for økt verdiskaping  
NOU 2016: 26 Et fremtidsrettet kvotesystem

### **Utenriksdepartementet:**

NOU 2016: 8 En god alliert – Norge i Afghanistan  
2001–2014

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: [www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: 07 Xpress AS – 02/2017