



Innst. 76 L

(2015–2016)

Innstilling til Stortinget fra arbeids- og sosialkomiteen

Prop. 156 L (2014–2015)

Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om endringer i lov om Statens pensjonskasse mv. (minstegrense for rett til medlemskap)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

I proposisjonen fremmes forslag til endringer i:

- lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse,
- lov 26. juni 1953 nr. 11 om pensjonsordning for apotekvirksomhet mv.
- lov 22. juni 1962 nr. 12 om pensjonsordning for sykepleiere.

Det foreslås at minstegrensen for rett til medlemskap i de tre pensjonsordningene reduseres til 20 pst. stilling av full stilling. I dag er minstekravet 35 pst. stilling for lærere og 14 timer per uke for øvrige i Statens pensjonskasse. I pensjonsordningen for sykepleiere er minstekravet i dag minst 14 timer per uke, mens den er 15 timer per uke i pensjonsordningen for apotekvirksomhet. 14 timer per uke tilsvarer 37,33 pst. stilling ved 37,5 timers arbeidsuke, og 15 timer tilsvarer 40 pst. stilling ved 37,5 timers arbeidsuke.

Det foreslås også å lovfeste retten til medlemskap når summen av stillingsandeler under minstegrensen samlet sett overstiger minstegrensen. Slik sammenstilling av stillingsforhold for vurdering av rett til medlemskap gjelder stillingsforhold som er tilknyttet samme pensjonsordning. I Statens pensjonskasse og i Pensjonsordning for apotekvirksomhet gir stillingsforhold under minstegrensen rett til medlemskap når

summen av stillingsforholdene overstiger minstegrensen. For Statens pensjonskasses del er sammenstilling et resultat av praksis, mens dette er lovfestet i Pensjonsordning for apotekvirksomhet.

Det vises til proposisjonens kapittel 2 der det er redegjort for bakgrunnen for lovforslagene. I kapittel 3 er gjeldende rett gjort greie for, herunder:

- Dagens minstegrense for rett til medlemskap.
- Historisk utvikling av minstegrensen.
- Pensjonsordninger i andre land.
- Diskrimineringsreglene.
- Nærmere om Arbeidsrettens dom av 21. juni 2013.
- Minstegrense i private tjenestepensjonsordninger.
- Ulike statistikk.

Forslagene har vært på høring med frist 9. oktober 2014. Det vises til kapittel 4.1 og 4.2 der det er redegjort for høringsforslaget og høringsinstansenes merknader.

1.2 Reduksjon av minstegrensen for rett til medlemskap

Når det gjelder effekter av redusert minstegrense for pensjonsberegningen, er dette detaljert gjort greie for i proposisjonens kapittel 4.3, herunder:

- Pensjonsytelser uten samordning (Alderspensjon, Uførepensjon og Etterlattepensjon).
- Reduksjon av pensjonsytelser på grunn av samordning.
- Samordning med andre tjenestepensjoner.
- Samordning av alderspensjon fra offentlig tjenestepensjonsordning med alderspensjon fra folketrygden etter gamle opptjeningsregler.

- Eksempler på samordning av tjenstepensjon med folketrygd.
- Samordning av alderspensjon fra offentlig tjenstepensjonsordning og alderspensjon fra folketrygden etter nye opptjeningsregler.
- Reduksjon av tjenstepensjon for arbeidsinntekt.

Departementets vurdering og forslag

Det er to aktuelle alternativer, enten å redusere den gjeldende minstegrensen til 20 pst. av full stilling eller å oppheve minstegrensen helt. De argumentene en mener er sentrale opp mot hva som vil være lovlig i forhold til diskrimineringsreglene i arbeidsmiljøloven og likestillingsloven, er vurdert.

Det vises til proposisjonens kapittel 4.4 der departementets vurderinger når det gjelder enten å redusere den gjeldende minstegrensen til 20 pst. av full stilling eller å oppheve minstegrensen helt er ytterligere redegjort for.

Ut fra en samlet vurdering foreslås det at minstegrensen bør senkes til 20 pst. av full stilling. Forslaget er innenfor gjeldende rammer i arbeidsmiljøloven og likestillingsloven. Lovforslaget om en 20 pst. grense innebærer derfor ikke ulovlig forskjellsbehandling av deltidsansatte eller kvinner. Det legges i denne vurderingen vekt på hensynet til at antall tilfeller der det betales premie til en pensjonsordning uten at det blir gitt pensjon, begrenses med en grense på 20 pst. Dette momentet er også vurdert opp mot fordelene med lavere stillingsstørrelse kunne ha hatt med å være omfattet av regler om uførepensjon og etterlattepensjon. Gjennom å sette minstegrensen til 20 pst. av full stilling, begrenses også antall tilfeller der samlet alderspensjon fra tjenstepensjonsordningen blir lavere som følge av den nye opptjeningen. Videre legges det vekt på at minstegrensen blir tilsvarende den som gjelder for private tjenstepensjonsordninger. Dette bidrar til likebehandling samt forenkling av pensjonsregelverket generelt.

Det er ikke realistisk å etablere en tilbakebetalingsordning av premie til dem som ikke oppnår pensjonsutbetaling, eller som får lavere samlet pensjon på grunn av den nye opptjeningen. Det er ikke gitt hvilket tidspunkt en slik tilbakebetaling eventuelt skal skje fra, siden det vil kunne avhenge av pensjoneringsstidspunkt og pensjonsopptjening. Det antas å være svært vanskelig og komplisert å få en slik ordning til å fungere etter hensikten.

Det forutsettes at de med tariffavtalt offentlig tjenstepensjon og bystyret i Oslo kommune foretar en egen vurdering av om minstegrensen skal endres i samsvar med hva som foreslås innført for Statens pensjonskasse, Pensjonsordning for apotekvirksomhet og Pensjonsordning for sykepleiere.

Med en minstegrense på 20 pst. stilling bør medlemskap vurderes ut fra summen av stillingsforhol-

dene. I lys av de klare advarslene som kom frem i høringen, foreslås det imidlertid at muligheten for sammenslåing begrenses til den enkelte pensjonsordning, og ikke på tvers av pensjonsordningene. For de tre lovfestede ordningene vil det bare være pensjonsordningen for sykepleiere som da får nye regler å forholde seg til. I tilfeller der arbeidstakeren har varierende uketimetall (dagarbeid eller turnusarbeid), vil stillingsandelen som innrapporteres variere etter hva som regnes som full stilling.

1.3 Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser

Det foreslås at ikrafttredelsen bestemmes av Kongen. Det tas likevel sikte på at iverksetting kan skje med virkning fra 1. januar 2016, med forbehold om at det kan ta noe lengre tid å få implementert de administrative tilpasningene som må gjøres. Det er ikke behov for overgangsbestemmelser.

1.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

En endring av minstegrensene vil kunne ha betydning for pensjonsutbetalingen til den enkelte. I hvilken grad dette vil medføre høyere, lavere eller uforandret pensjon, avhenger av vedkommendes opptjening både i tjenstepensjonsordningen og i folketrygden, og hva slags pensjon som gis. Andelen som ikke får alderspensjon utbetalt som følge av samordningsreglene (såkalte null-pensjonister), vil øke som følge av en redusert minstegrense.

For Statens pensjonskasse er det anslått at økte pensjonsutbetalinger som følge av at minstegrensen senkes til 20 pst. av full stilling, vil være ca. 2 mill. kroner det første året, til om lag 60–80 mill. kroner når endringen er fullt innfasert etter 30–40 år. For pensjonsordning for apotekvirksomhet anslås de økte pensjonsutbetalingene til å utgjøre 1–2 mill. kroner når endringen er fullt innfasert. Det anslås på usikkert grunnlag at økte utgifter i pensjonsordningen for sykepleiere med en 20 pst. grense, kan utgjøre i størrelsesorden 20–40 mill. kroner fullt innfasert. Endringen vil innebære økte premieinntekter i om lag samme størrelsesorden som kostnadene. I motsetning til økningen i pensjonsutbetalingene som vil komme gradvis over tid, vil økt premieinntekt fullt ut gi seg utslag allerede fra endringstidspunktet. For Statens pensjonskasses del er premieinntektene anslått å øke med om lag 40 mill. kroner i 2016. Årsaken til at premieinntektene avviker fra fullt innfasete pensjonsutbetalinger, er at om lag en tredjedel av virksomhetene under Statens pensjonskasse ikke betaler pensjonspremie.

Når det gjelder de administrative konsekvensene, har Statens pensjonskasse anslått kostnaden til systemutvikling til 0,6 mill. kroner. For øvrig antas at en minstegrense på 20 pst. vil videreføre dagens administrative nivå.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Dag Terje Andersen, Fredric Holen Bjørdal, Lise Christoffersen og Rigmor Aasrud, fra Høyre, Stefan Heggelund, lederen Arve Kambe, Bente Stein Mathisen og Bengt Morten Wenstøb, fra Fremskrittspartiet, Ingebjørg Amanda Godskesen og Erlend Wiborg, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Sveinung Rotevatn, og fra Sosialistisk Venstreparti, Kirsti Bergstø, viser til regjeringens forslag om redusert minstegrense for medlemskap i Statens pensjonskasse, i pensjonsordningen for apotekvirksomhet mv. og i pensjonsordningen for sykepleiere, med felles minstegrense ved 20 pst. av full stilling, og der retten til medlemskap også lovfestes når summen av stillingsandeler under minstegrensen til sammen overstiger minstegrensen. I dag gjelder det ulike minstegrenser i de ulike ordningene.

Bakgrunnen for regjeringens forslag er dom i Arbeidsretten av 21. juni 2013 som fastslo at minstegrensen på 14 arbeidstimer pr. uke for rett til medlemskap i kommunal tjenstepensjonsordning, innebar brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser mot diskriminering av deltidsansatte. Dagens minstegrenser i de tre nevnte ordningene er forskjellige, men alle er tilsvarende eller høyere enn den minstegrensen Arbeidsretten fant ulovlig. Det opplyses videre at KS fra samme dato som dommen i Arbeidsretten falt, valgte å rapportere alle stillingsforhold i sitt tariffområde til pensjonsleverandørene, og videre at partene ved tariffoppgjøret i 2014 fastslo at det ikke gjelder noen minstegrense i kommunal tjenstepensjonsordning.

Komiteen valgte i sin behandling ikke å avholde egen høring, da saken allerede har vært til bred høring, som det er grundig redegjort for i proposisjonen. Det opplyses at ingen av høringsinstansene var uenige i at minstegrensene i de tre ordningene burde reduseres, men at det var ulike syn på hva endringene burde innebære. Flere av arbeidsgiverrepresentantene og pensjonsleverandørene som deltok i høringen, støtter forslaget fra regjeringen om felles minstegrense på 20 pst. og fremhever at det i tillegg da blir samme minstegrense i offentlige og private ordninger. Flere av de store arbeidstakerorganisasjonene, sammen med KS, viser til at den foreslåtte minstegrensen sannsynligvis er ulovlig og med stor sannsynlighet vil bli prøvd rettslig. KS viser dessuten til at sammenslåing av lavere stillingsbrøker, og i tillegg på tvers av tariffområder, vil ha store kostnadsmessige og administrative konsekvenser. Disse høringsinstansene anbefaler derfor at man går over til et system hvor man melder inn alle stillingsforhold,

slik det nå skjer i det tariffområdet KS er part i. Arbeidstakerorganisasjonene viser til at å oppheve minstegrensene kan gi flere «nullpensjonister», men at dette kan løses gjennom endringer i samordningsloven.

Komiteen viser til regjeringens syn på at de aktuelle alternativene enten er å redusere de gjeldende minstegrensene til en felles grense på 20 pst. av full stilling eller å oppheve den helt. Komiteen slutter seg til denne vurderingen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, deler departementets syn på at en minstegrense på 20 pst. av full stilling er å foretrekke framfor en opphevelse av minstegrensen for medlemskap i de tre tjenstepensjonsordningene som inngår i Statens pensjonskasse, pensjonsordningen for apotekvirksomhet og i pensjonsordningen for sykepleiere. Det vil da være en felles grense både i offentlige og private tjenstepensjonsordninger. Flertallet slutter seg på denne bakgrunn til forslaget om lovendringer slik disse framgår av proposisjonen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener det er en fordel å ha like bestemmelser når det gjelder adgangen til medlemskap i de offentlige tjenstepensjonsordningene. Å oppheve kravet om minstegrense i de lovbestemte ordningene, slik det allerede er gjort i kommunal sektor, samsvarer også bedre med prinsippet i pensjonsreformen som ble iverksatt 1. januar 2011, om opptjening i folketrygden fra første krone. I tillegg har KS vist til at det å summere stillingsbrøker på tvers av virksomheter, vil være administrativt krevende og gi rom for økende feilregistreringer og feilutbetalinger. Disse medlemmer anbefaler derfor at Stortinget vedtar å oppheve minstegrense for medlemskap i Statens pensjonskasse, inklusive lærere, i pensjonsordningen for apotekvirksomhet mv. og i pensjonsordningen for sykepleiere.

Disse medlemmer viser til at det er vanskelig å anslå de nøyaktige merkostnadene sammenlignet med regjeringens forslag om minstegrense på 20 pst. stilling. Regjeringen understreker imidlertid at anslaget på kostnadene ved en grense på 20 pst. også er høyst usikre, fra 2 mill. kroner per år i Statens pensjonskasse første år, stigende til 60–80 mill. kroner ved full innfasing etter 30–40 år. I apotekerordningen er anslaget 1–2 mill. kroner ved full innfasing, i sykepleierordningen 20–40 mill. kroner. I tillegg kommer usikkerheten vedrørende mulig økt antall nullpensjonister på den ene side og antall mulige nye uføre- eller etterlatterettigheter på den annen.

Disse medlemmer viser til at det i proposisjonen er presentert statistikk over antall ansatte fordelt på stillingsstørrelse. Med utgangspunkt i disse tallene, kan det se ut til at regjeringens forslag i utgangspunktet berører 15 271 ansatte med en stillingsbrøk mellom 40 og 20 pst., og at ytterligere 10 509 kommer i tillegg ved å oppheve minstegrensa helt. Imidlertid er det 13 746 som har mer enn én stilling, uten at samlet stillingsprosent for den enkelte fremgår. En del av de 10 509 som har en stillingsandel under 20 pst., vil trolig allerede ligge inne i regjeringens kostnadsanslag, samtidig som stillingsprosentene for de øvrige er lavere (fra 20 til under 10 pst.). Til sammenligning oppgis tilsvarende tall for kommuner og fylkeskommuner, Oslo unntatt, der ca. 85 000 ansatte har en stillingsstørrelse under 40 pst., halvparten av dem under 20 pst. Samtlige av disse er tilmeldt pensjonsordningen.

Selv om anslagene over kostnader er usikre, vil de uansett utgjøre en svært beskjeden andel av pensjonsforpliktelsene og de løpende pensjonsutbetalingene i de lovbestemte ordningene, jf. siste årsmelding fra Statens pensjonskasse som viser at det i 2014 var 257 000 med pensjon og 16 000 med delvis pensjon fra Statens pensjonskasse. Utbetalte pensjoner utgjorde 24 mrd. kroner og opparbeidede rettigheter 499 mrd. kroner.

Disse medlemmer mener det ikke skal gjelde en minstegrense for medlemskap i de lovbestemte pensjonsordningene, slik at de lovbestemte pensjonsordningene omfatter alle ansatte (faste og midlertidige). Det innebærer lovendringer i de aktuelle lovene.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«I lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse gjøres følgende endringer:

§ 5 første ledd første punktum skal lyde:

Arbeidstakere tilsatt i statens *tjeneste* er medlemmer av Statens pensjonskasse.

§ 5 første ledd andre, tredje og fjerde punktum oppheves.

I lov 26. juni 1953 nr. 11 om pensjonsordning for apotekvirksomhet mv. gjøres følgende endringer:

§ 1 første ledd bokstav b skal lyde:

b) *arbeidstakere tilsatt ved apotek.*

§ 1 andre ledd oppheves.

I lov 22. juni 1962 nr. 12 om pensjonsordning for sykepleiere gjøres følgende endringer:

§ 2 skal lyde:

Sykepleier som er ansatt midlertidig eller på prøve omfattes av *pensjonsordningen*.

§ 3 b oppheves.

§ 3 skal lyde:

§ 3. Unntatt fra medlemskap er:

Sykepleier som ved aldersgrensen ikke vil få en samlet pensjonsgivende tjenestetid på minst 5 år.

Departementet kan unnta fra pensjonsordningen sykepleiere som på grunn av stilling som nevnt i § 1 første og andre ledd, er omfattet av annen pensjonsordning som det finner likeverdig med pensjonsordningen etter denne lov, eller når det ellers foreligger særlige grunner for det.»

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

I lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse gjøres følgende endringer:

§ 5 første ledd første punktum skal lyde:

Arbeidstakere tilsatt i statens *tjeneste* er medlemmer av Statens pensjonskasse.

§ 5 første ledd andre, tredje og fjerde punktum oppheves.

I lov 26. juni 1953 nr. 11 om pensjonsordning for apotekvirksomhet mv. gjøres følgende endringer:

§ 1 første ledd bokstav b skal lyde:

b) *arbeidstakere tilsatt ved apotek.*

§ 1 andre ledd oppheves.

I lov 22. juni 1962 nr. 12 om pensjonsordning for sykepleiere gjøres følgende endringer:

§ 2 skal lyde:

Sykepleier som er ansatt midlertidig eller på prøve omfattes av *pensjonsordningen*.

§ 3 b oppheves.

§ 3 skal lyde:

§ 3. Unntatt fra medlemskap er:

Sykepleier som ved aldersgrensen ikke vil få en samlet pensjonsgivende tjenestetid på minst 5 år.

Departementet kan unnta fra pensjonsordningen sykepleiere som på grunn av stilling som nevnt i § 1 første og andre ledd, er omfattet av annen pensjonsordning som det finner likeverdig med pensjonsordningen etter denne lov, eller når det ellers foreligger særlige grunner for det.

4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i lov om Statens pensjonskasse mv.
(minstegrense for rett til medlemskap)

I

I lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse gjøres følgende endringer:

§ 5 første ledd første punktum skal lyde:

Arbeidstakere tilsatt i statens tjeneste med *en arbeidstid som utgjør 20 prosent eller mer av full stilling*, er medlemmer av Pensjonskassen.

§ 5 første ledd andre punktum skal lyde:

Arbeidstaker med flere stillinger som omfattes av pensjonsordningen, er medlem av Pensjonskassen når stillingene til sammen fyller vilkåret etter første punktum.

II

I lov 26. juni 1953 nr. 11 om pensjonsordning for apotekvirksomhet mv. skal § 1 første ledd bokstav b lyde:

b. *arbeidstakere tilsatt ved apotek med en arbeidstid som utgjør 20 prosent eller mer av full stilling.*

III

I lov 22. juni 1962 nr. 12 om pensjonsordning for sykepleiere skal § 3 første ledd bokstav b lyde:

b. *Sykepleier som har en arbeidstid på mindre enn 20 prosent av full stilling. Unntaket gjelder likevel ikke når sykepleieren har flere stillinger omfattet av pensjonsordningen, og stillingene til sammen utgjør 20 prosent eller mer av full stilling.*

IV

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i arbeids- og sosialkomiteen, den 24. november 2015

Arve Kambe

leder

Lise Christoffersen

ordfører

