



STORTINGET

Innst. 197 S

(2017–2018)

Innstilling til Stortinget
fra arbeids- og sosialkomiteen

Dokument 8:101 S (2017–2018)

Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Solfrid Lerbrekk, Gina Barstad og Kari Elisabeth Kaski om å lovfeste retten til trygge pensjonsvilkår ved konkurranseutsetting av offentlige virksomheter

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen foreslå en lovendring som gjør det mulig å etablere likeverdige pensjonsordninger uavhengig av driftsform, jf. sykepleierordningen, eller gir ansatte rett til å beholde minst like gode pensjonsytelser som tidligere ved privatisering av virksomhet i offentlig sektor.
2. Stortinget ber regjeringen vurdere å utvide forskrift om arbeidsvilkår i offentlige tjenestekontrakter til også å omfatte tjenestepensjon.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

Komiteens behandling

Komiteen ba i brev av 10. januar 2018 om statsrådens vurdering av forslaget. Statsrådets svarbrev av 22. januar 2018 følger vedlagt.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, Arild Grande, Eigil Knutsen og Hadia Tajik, fra Høyre, Margret Hagerup, Mats Kirkebirkeland og Kristian Tonning Riise, fra Fremskrittspartiet, Dagfinn Henrik Olsen og lederen Erlend Wiborg, fra Senterpartiet, Sigrid Simensen Ilsøy, fra Sosialistisk Venstreparti, Solfrid Lerbrekk, og fra Venstre, Terje Breivik, viser til representantforslaget samt svarbrev fra statsråden til saken.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre, viser til at det er bred enighet om at det er viktig å ivareta ansattes interesser ved konkurranseutsetting av offentlige tjenester, og merker seg at dette er et tema som er blitt belyst ved flere anledninger, blant annet ved Stortingets behandling 7. desember 2015 av Representantforslag 109 S (2014–2015) fra stortingsrepresentantene Kirsti Bergstø, Audun Lysbakken, Karin Andersen og Snorre Serigstad Valen om å sikre pensjon ved privatisering, jf. Innst. 67 S (2015–2016), samt Representantforslag 124 S (2016–2017) fra stortingsrepresentantene Karin Andersen, Kirsti Bergstø og Aud Herbjørg Kvalvik, jf. Innst. 394 S (2016–2017).

Flertallet mener at samspillet mellom offentlig, privat og ideell sektor er viktig både for utviklingen av det norske velferdstilbudet og for driften av den norske velferdsstaten. Å ha et mangfold av tilbydere, enten det gjelder barnehager, skoler, sykehjem eller barnevernsinstitusjoner, skjerper innovasjonsevnen og øker sjansene for et godt og tilpasset tilbud til flere. Dette bidrar til å sikre et helhetlig velferdstilbud, valgfrihet, med-

virkning, tilpasning og bedre kvalitet for brukerne. Derfor har konkurranseutsetting av offentlige tjenester, der det offentlige tar ansvar for finansiering og oppfølging av kvaliteten i tjenestene, vært et viktig virkemiddel for å sørge for kvalitet og mangfold i tjenestetilbudet.

Flertallet understreker at kravene til kvalitet i tjenestene og trygge arbeidsforhold for de ansatte må være de samme uavhengig av hvem som eier tilbudet.

Flertallet viser til at det er bred enighet om at ansattes rettigheter skal sikres ved overdragelse av virksomhet. Arbeidsmiljøloven slår fast at ansatte har rett til å opprettholde arbeidsforhold og fastholde arbeidsvilkårene hos den nye arbeidsgiveren. Det er rettigheter som gjelder uavhengig av hvilken part virksomheten overdras fra og hvilken part virksomheten overdras til.

Flertallet merker seg at det er store forskjeller mellom pensjonsordninger i offentlig, ideell og privat sektor. Dette har også hindret nødvendig mobilitet mellom sektorene. Dette er et gjentakende tema i vurderinger av pensjonssystemet i Norge, og det er mange gode grunner til å harmonisere. Dagens offentlige tjenstepensjonsordning gir dårlige insentiver for arbeidstakerne til å fortsette i arbeid. Pensjonsnivåene blir lavere over tid på grunn av levealdersjustering av pensjonen. Det har vært vanskeligere for arbeidstakere i offentlig sektor å kompensere for effekten av levealdersjusteringen enn det er for arbeidstakere i privat sektor. Det går åpenbart et tydelig politisk skille mellom de partiene som ønsker å sikre en bærekraftig velferdsstat i henhold til pensjonsforliket og belønner de som står lenger i arbeid, og de som ønsker å sikre bestemte grupper ansatte en særskilt tjenstepensjonsordning som skal gjelde uavhengig av ansettelsesforholdet.

Flertallet mener at mange ideelle organisasjoner utøver et svært viktig samfunnsarbeid for offentlige myndigheter, blant annet innenfor helse- og sosialtjenester. Derfor har regjeringen utarbeidet en tiltaksplan som tar sikte på å bedre rammevilkårene for de ideelle tjenesteleverandørene på helse- og sosialområdet. Mange ideelle virksomheter har eller har hatt offentlige tjenstepensjonsordninger for sine ansatte. I den forbindelse er det reist spørsmål om avtalene som er inngått med de ideelle virksomhetene, er utformet slik at staten har, eller kan oppfattes å ha, et ansvar for å dekke pensjonskostnader som påløp i avtaleperioden og som forfaller til betaling etter at avtaleperioden utløp.

Flertallet viser til at regjeringen oppnevnte et ekspertutvalg som har utredet grunnlaget for en eventuell statlig dekning av ideelle organisasjoners historiske pensjonskostnader. Kostnadene knytter seg til offentlig tjenstepensjonsordning som ideelle private leverandører av helse- og sosialtjenester har og har hatt. Utvalget konkluderte med at en pensjonsopprydding er påkrevet i NOU 2016: 12 Ideell opprydding – Statlig dek-

ning av ideelle organisasjoners historiske pensjonskostnader.

Flertallet viser til at ekspertutvalget er ett av flere punkter i regjeringens tiltaksplan for å bedre rammene for ideelle leverandører av helse- og sosialtjenester, og at arbeidet med å følge opp utvalget allerede er i gang.

Flertallet viser til at pensjonsordningene for sykepleiere og apotekansatte, som blir brukt som eksempler på pensjonsordninger som gjelder uavhengig av ansettelsesforholdet, er historisk betinget og har kostnadselementer som gir medlemsvirksomhetene uforutsigbarhet med hensyn til fremtidige pensjonskostnader, særlig til reguleringen av pensjonsrettigheten. Utredningen som fremgår av NOU 2016:12 Ideell opprydding, viser at denne uforutsigbarheten er uheldig for virksomheter som konkurrerer i et konkurransemarked. Det påløper langvarige fremtidige pensjonskostnader knyttet til blant annet regulering av pensjonsrettigheter, langt ut over den perioden da opptjeningen faktisk skjedde. Gjennomgangen til ekspertutvalget viste at det oppstår spørsmål knyttet til hvem som skal ha ansvaret for å dekke disse fremtidige kostnadene.

Flertallet viser til at det er et grunnleggende prinsipp i norsk arbeidsrett at valg av pensjonsordning ligger innenfor arbeidsgivers styringsrett. Det er bedriften som ut fra sin evne til å bære fremtidige forpliktelser må avgjøre hvor konkurransedyktig bedriften skal være i konkurransen om arbeidstakerne. Reglene om obligatorisk tjenstepensjon setter krav til innhold. Normalt vil en bedrift ha lik pensjonsordning for alt personale. Det må antas at det er store praktiske utfordringer med å ha flere pensjonssystem for de ansatte, etter som hvilke kontrakter de er på. Slike forskjeller er dessuten prinsipielt sett uheldig. De ansatte i en virksomhet bør i størst mulig grad være omfattet av samme tjenstepensjonsordning.

Tjenstepensjon innebærer en stor grad av langsiktighet. Det bør medføre også langsiktighet i opptjeningsfasen av pensjonsrettighetene. Denne langsiktigheten kan være vanskelig å få til dersom det stilles krav om en særskilt tjenstepensjonsordning for perioden da virksomheten har en spesiell tjenesteleveranse.

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter bestemmer hvilke lønns- og arbeidsvilkår det kan stilles krav om i offentlige anskaffelser, men inkluderer ikke krav om særskilt tjenstepensjonsordning. Et slikt krav bør ikke inngå som et ledd i offentlige anskaffelser ut fra at virksomheten er nærmest til å vurdere hvilken pensjonsordning som skal gjelde.

I en ordning der det stilles krav om særskilt pensjonsordning, oppstår det lett avgrensningsspørsmål. Hvem skal omfattes, og hvilke krav til nivå på ordningen skal settes? Hvilke tjenesteområder skal kravet settes for? Skal alle arbeidstakere i en virksomhet omfattes, eller bare en begrenset gruppe? Gjelder kravet alle ansatte

i virksomheten, også om virksomheten bare har en liten tjenesteleveranse innen tjenesteområdet som omfattes av et eventuelt krav? Som en del av denne tematikken mener disse medlemmene at tiltaket vil ha mobilitets-hindrende følger.

Flertallet viser til avtalen som ble inngått mellom LO, Unio, YS, Akademikerne, KS, Spekter og Arbeids- og sosialdepartementet om ny pensjonsløsning for ansatte i offentlig sektor lørdag 3. mars 2018. Den nye ordningen sikrer offentlig ansatte et fortsatt godt samlet pensjonsnivå. Det nye systemet gir den enkelte økte valgmuligheter, samtidig som det gir bedre uttelling for å stå lenger i arbeid. Den nye ordningen sikrer bedre mobilitet mellom privat og offentlig sektor. Det er imidlertid verdt å merke seg at pensjonsrettighetene i den nye ordningen skal reguleres slik som dagens ordning gjør.

Påstanden om at ansattes tap av pensjonsrettigheter, herunder AFP, ved konkurranseutsetting av offentlige tjenester er en uinteressant problemstilling for regjeringen, faller på sin egen urimelighet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til Stortingets behandling 7. desember 2015 av Representantforslag 109 S (2014–2015) fra stortingsrepresentantene Kirsti Bergstø, Audun Lysbakken, Karin Andersen og Snorre Serigstad Valen om å sikre pensjon ved privatisering, jf. Innst. 67 S (2015–2016) og behandling 9. juni 2017 av Representantforslag 124 S (2016–2017) fra stortingsrepresentantene Karin Andersen, Kirsti Bergstø og Aud Herbjørg Kvalvik om å sikre likeverdige pensjonsordninger uavhengig av driftsform, jf. sykepleierordningen slik at ansatte beholder minst like gode pensjonsytelser som før ved anbudsutsetting av virksomhet i offentlig sektor, jf. Innst. 394 S (2016–2017).

Disse medlemmer viser til at det i begge disse sakene gikk et tydelig politisk skille mellom de daværende flertallspartiene Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre, og mindretallspartiene, Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti. Flertallspartiene stemte i begge sakene mot å sikre likeverdige pensjonsordninger og minst like gode pensjonsytelser som før ved anbudsutsetting av offentlige tjenester. De daværende mindretallspartiene, Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, ba på sin side Høyre- og Fremskrittspartiregjeringen vurdere hvordan det kan motvirkes at bruk av anbud i offentlig sektor, herunder ved virksomhetsoverdragelse og skifte av leverandør, svekker ansattes pensjonsvilkår, men ble nedstemt.

Disse medlemmer viser til statsrådens svarbrev av 22. januar 2018, der det tydelig fremgår at regjeringspartiene, Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre, fortsatt

er av den oppfatning at ansattes tap av pensjonsrettigheter, herunder AFP, ved konkurranseutsetting av offentlige tjenester er en uinteressant problemstilling for regjeringen.

Disse medlemmer merker seg videre at statsråden henviser til at dagens lover for privat tjenstepensjonsordning har vide rammer for virksomhetene til å velge en ordning som anses hensiktsmessig, uten at statsråden overhodet adresserer den aktuelle problemstillingen, der det både mangler oversikt over og kontrollmekanismer overfor bedrifter som har unnlatt å opprette obligatorisk tjenstepensjon, slik loven krever. Det vises i den forbindelse til Byggebransjens uropatrulje i Trondheim, som har avdekket at ingen offentlig myndighet fører tilsyn med at arbeiderne får pensjonen de har krav på (jf. Klassekampen 26. februar 2018). Selv om Finanstilsynet offisielt har kontrollmyndighet på OTP, gjennomfører de ingen egne kontroller på arbeidsplasser, og griper i praksis bare inn når de får tips om brudd. Arbeidstilsynet sjekker på sin side ikke om pensjonsreglene følges når de gjør tilsyn, siden pensjon ikke er en del av lønnsbegrepet på allmenngjorte områder.

Disse medlemmer viser også til Dokument nr. 15:750 (2017–2018), Skriftlig spørsmål fra Siv Henriette Jacobsen (A) til finansministeren, om samme tema. Av finansministerens svar fremgår det at Finanstilsynet stort sett baserer sin kontroll på tips fra andre instanser. Det fremgår også at Finanstilsynet ikke kan pålegge arbeidsgiver å betale inn manglende innskudd, men at dette er et privatrettslig forhold som arbeidstaker selv må følge opp overfor arbeidsgiver.

Disse medlemmer mener at det er nødvendig å etablere et ordnet tilsyn med at bedriftene har opprettet obligatorisk tjenstepensjon, for eksempel under Arbeidstilsynet, og samtidig sørge for at tilsynet følges opp med nødvendige sanksjoner overfor de bedriftene som ikke følger loven om å opprette OTP for sine ansatte. Tilsyn og sanksjoner må etter disse medlemmers oppfatning omfatte både fremtidige og tidligere manglende innbetalinger, samt forvaltningen av innbetalt premie, også for arbeidstakere som slutter i bedriften før oppnådd pensjonsalder.

Disse medlemmer viser videre til representantforslaget og mener det også er nødvendig å presisere i «Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter» at pensjon skal omfattes av begrepet lønns- og arbeidsvilkår.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at det etableres en tilsynsordning med tilhørende sanksjoner, som skal sikre at bedriftene følger opp den lovbestemte plikten til å opprette og beholde obligatorisk tjenstepensjon for sine ansatte.»

«Stortinget ber regjeringen utvide forskrift om arbeidsvilkår i offentlige tjenestekontrakter til også å omfatte tjenestepensjon.»

Disse medlemmer viser til at AFP i privat sektor er tema i årets tariffoppgjør. Disse medlemmer viser videre til at det foreliggende resultatet fra 3. mars 2018 av forhandlingene mellom regjeringen og arbeidstakerorganisasjonene om tilpasning av offentlig tjenestepensjon til pensjonsreformen med virkning fra 2020 skal på uravstemning blant arbeidstakerorganisasjonene med frist 1. juli 2018, og avventer det endelige resultatet både i privat og offentlig sektor. Disse medlemmer viser til Stortingets tidligere behandling av sak om bibehold av pensjonsrettigheter ved anbud i offentlig sektor, og til at problemstillingen fortsatt vil være aktuell for ansatte i offentlig sektor.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen vurdere hvordan det kan motvirkes at bruk av anbud i offentlig sektor, herunder ved virksomhetsoverdragelse og skifte av leverandør, svekker ansattes pensjonsvilkår.»

«Stortinget ber regjeringen foreslå nødvendige lovendringer som sikrer likeverdige pensjonsordninger uavhengig av driftsform, og som sikrer ansatte rett til å beholde minst like gode pensjonsytelser som før, ved privatisering og anbudsutsetting av offentlige oppgaver, virksomheter og støttefunksjoner (renhold o.l.).»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen sørge for at det etableres en tilsynsordning med tilhørende sanksjoner, som skal

sikre at bedriftene følger opp den lovbestemte plikten til å opprette og beholde obligatorisk tjenestepensjon for sine ansatte.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen utvide forskrift om arbeidsvilkår i offentlige tjenestekontrakter til også å omfatte tjenestepensjon.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen vurdere hvordan det kan motvirkes at bruk av anbud i offentlig sektor, herunder ved virksomhetsoverdragelse og skifte av leverandør, svekker ansattes pensjonsvilkår.

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen foreslå nødvendige lovendringer som sikrer likeverdige pensjonsordninger uavhengig av driftsform, og som sikrer ansatte rett til å beholde minst like gode pensjonsytelser som før, ved privatisering og anbudsutsetting av offentlige oppgaver, virksomheter og støttefunksjoner (renhold o.l.).

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 8:101 S (2017–2018) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Solfrid Lerbrekk, Gina Barstad og Kari Elisabeth Kaski om å lovfeste retten til trygge pensjonsvilkår ved konkurranseutsetting av offentlige virksomheter – vedtas ikke.

Oslo, i arbeids- og sosialkomiteen, den 20. mars 2018

Erlend Wiborg

leder

Mats Kirkebirkeland

ordfører

VEDLEGG**Arbeids- og sosialdepartementet v/statsråd Anniken Hauglie til arbeids- og sosialkomiteen,
datert 22. januar 2018**

Representantforslag 101 S (2017-2018) om å lovfeste retten til trygge pensjonsvilkår ved konkurranseutsetting av offentlige virksomheter

Jeg viser til brev av 10. januar 2018 der stortingsrepresentantene Solfrid Lerbrekk, Gina Barstad og Kari Elisabeth Kaski fremmer forslag om å lovfeste retten til trygge pensjonsvilkår ved konkurranseutsetting av offentlige virksomheter (Dokument 8:101 S (2017-2018)).

Representantene har fremmet følgende forslag:

1. Stortinget ber regjeringen foreslå en lovendring som gjør det mulig å etablere likeverdige pensjonsordninger uavhengig av driftsform, jf. sykepleierordningen, eller gir ansatte rett til å beholde minst like gode pensjonsytelser som tidligere ved privatisering av virksomhet i offentlig sektor.
2. Stortinget ber regjeringen vurdere å utvide forskrift om arbeidsvilkår i offentlige tjenestekontrakter til også å omfatte tjenstepensjon.

Min vurdering av forslaget

Forslagsstillerne ønsker å sikre bestemte grupper ansatte en særskilt tjenstepensjonsordning som skal gjelde uavhengig av ansettelsesforholdet. Bakgrunnen er et ønske om å sikre ansatte minst like gode pensjonsytelser som tidligere når virksomheter i offentlig sektor blir privatisert.

Forslaget har likhetstrekk med tidligere forslag fra stortingsrepresentantene Kirsti Bergstø, Audun Lysbakken, Karin Andersen og Snorre Serigstad Valen i 2015, jf. representantforslag 109 S (2014–2015), og forslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen, Kirsti Bergstø og Aud Herbjørg Kvalvik i 2017, jf. representantforslag 124 S (2016–2017). Svar på disse forslagene er gitt i brev 15. september 2015, vedlagt Innst. 67 S (2015–2016), og i brev

15. mai 2017, vedlagt Innst. 394 S (2016–2017).

Min vurdering av forslaget er den samme som i 2017. Jeg mener det er riktig å la den enkelte virksomhet selv bestemme hvilken tjenstepensjonsordning som skal gjelde for virksomhetens ansatte. Virksomhetene er avhengige av å kunne tilby attraktive lønns- og arbeidsvilkår. Samtidig må de avveie valget av pensjonsordning opp mot hvilken finansiell situasjon som virksomheten er i. Det er virksomhetene selv som best kan vurdere dette. Dagens lover for privat tjenstepensjonsordning har vide rammer for virksomhetene til å velge en ordning som anses hensiktsmessig.

Forslagsstillerne viser til pensjonsordningene for sykepleiere og apotekansatte som eksempler på pensjonsordninger som gjelder bestemte yrkesgrupper,

uavhengig av hvor de er ansatt. Bakgrunnen for opprettelsen av disse pensjonsordningene er historisk betinget. Pensjonsordningen for apotekansatte ble opprettet i 1953 og pensjonsordningen for sykepleiere ble opprettet i 1962. Etter mitt syn er det ikke riktig å etablere tilsvarende ordninger i dag. Begge pensjonsordningene har kostnadselementer som gir medlemsvirksomhetene uforutsigbarhet med hensyn til framtidige pensjonskostnader. Det knytter seg særlig til reguleringen av pensjonsrettighetene. Etter min oppfatning er denne uforutsigbarheten uheldig for virksomheter som opererer i et konkurransemarked. Det viser blant annet utredningen som framgår av NOU 2016:12 Ideell opprydding.

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter bestemmer hvilke lønns- og arbeidsvilkår det kan stilles krav om i offentlige anskaffelser. Forskriften inkluderer ikke krav om særskilt tjenstepensjonsordning. Dette mener jeg er riktig. Krav om et bestemt nivå eller innhold av tjenstepensjonsordningen bør ikke inngå som et ledd i offentlige anskaffelser, nettopp ut fra begrunnelsen om at virksomhetene er nærmest til å vurdere hvilken pensjonsordning som skal gjelde.

I regjeringens politiske plattform er det fastslått at regjeringen vil fortsette gjennomføringen av pensjonsreformen i både privat og offentlig sektor. Dette innebærer blant annet at offentlig tjenstepensjonsordning må gi gode insentiver til arbeid og legge til rette for mobilitet mellom offentlig og privat sektor. Jeg kan i den forbindelse opplyse at departementet, sammen med partene i arbeidslivet, har startet en prosess med sikte på å få en omforent pensjonsløsning for offentlig ansatte, tilpasset de øvrige endringene i pensjonssystemet.

Ved privatisering og konkurranseutsetting av offentlige tjenester er det viktig å ivareta arbeidstakere som omfattes av endringene på en god måte. Særlig vil det være viktig å vurdere konsekvensene som dette får for de eldste arbeidstakerne. Jeg har tiltro til at både private virksomheter og offentlige myndigheter evner å finne gode løsninger på disse problemstillingene.

