

HØRINGSNOTAT

**Forslag til krav om minste tilsetningstid
(karensperiode) i stilling med lavere
aldersgrense før pensjonsrett foreligger
etter lov om Statens pensjonskasse**

Utsendt: 16. april 2015
Høringsfrist: 31. juli 2105

1. Innledning

Arbeids- og sosialdepartementet sender med dette på høring et forslag om å innføre et krav om minste tilsetningstid (karensperiode) i stilling med lavere aldersgrense før pensjonsrett for stillingen kan foreligge, når medlemmet tidligere har hatt stilling med en høyere aldersgrense. Forslaget gjelder lov om Statens pensjonskasse.

Formålet med endringsforslaget er å tilpasse regelverket slik at pensjonsreglene ikke er den motiverende faktor til at personer skifter stilling i slutten av yrkeskarrieren for å fratru tidligere som følge av at den nye stillingen har en lavere aldersgrense (særaldersgrense). Med gjeldende regelverk kan et medlem i Statens pensjonskasse som har en stilling med 70 års aldersgrense skifte til en stilling som har 60 års aldersgrense rett før medlemmet fyller 60 år, og deretter kunne ta ut alderspensjon fra 60 år. I mange tilfeller vil vedkommende også kunne ta ut pensjonen inntil tre år før aldersgrensen når summen av alder og tjenestetid er 85 år (85-årsregelen). Departementet mener det er uheldig dersom pensjonsreglene er utformet slik at de er den motiverende faktoren for slike stillingsskifter.

Departementet foreslår at det innføres en bestemmelse om at den enkelte må stå i den nye stillingen en viss periode (karensperiode) før den nye (lavere) aldersgrensen legges til grunn ved pensjonsberegningen. Departementet ønsker høringsinstansenes synspunkter på om det skal kreves tre eller fem år i den nye stillingen før pensjonsretten oppstår. Det er nødvendig å presisere vilkårene nærmere, og departementet foreslår at dette tas i en forskrift. Forslag til lovendringer og utkast til forskrift er tatt inn i kapittel 6 og 7 i notatet.

2. Bakgrunn

Statens pensjonskasse har over tid sett at enkelte medlemmer søker seg til stillinger med lavere aldersgrense med den hensikt å ta ut pensjon tidligere enn det som var mulig i stillingen vedkommende opprinnelig hadde. Den uheldige tilpasningen er lettest på stillingsområder der stillingene er relativt like, men hvor aldersgrensene likevel er ulike. For eksempel gjelder dette stillinger i politiet. Tilpasningen er særlig tydelig der tilsatte med 70 års aldersgrense søker seg til stillinger med 60 års aldersgrense.

Normalt har Statens pensjonskasse tatt kontakt med arbeidsgiver når uheldige tilpasninger avdekkes. I tilbakemeldingene vises det ofte til at arbeidsgiver vanskelig kan gå utenom den aktuelle søkeren på grunn av kvalifikasjonsprinsippet som gjelder ved statlige tilsetninger. Prinsippet innebærer at den best kvalifiserte søker skal tilbys stillingen. Det vises også noen ganger til at det er behov for omorganisering.

Statens pensjonskasse har foreslått at det gjennomføres en regelverksendring, og at det innføres en karensperiode ved overgang til stilling med lavere aldersgrense. Statens pensjonskasse viser blant annet til at det både i KS-sektoren og i lov om pensjonsordning for sykepleiere i dag er en karensbestemmelse om at ved overgang til stilling med lavere aldersgrense legges den nye aldersgrensen til grunn etter 1 års tjeneste.

3. Dagens regler

Etter lov 28. juli 1949 nr 26 om Statens pensjonskasse § 21 første ledd får et medlem alderspensjon når han eller hun helt eller delvis fratru sin stilling ved eller etter den aldersgrense som gjelder for stillingen. De gjeldende aldersgrensene er 70, 65, 63 og 60 år. Dersom et medlem fratru inntil tre år før aldersgrensen, får han eller hun alderspensjon fra denne datoen såfremt summen av vedkommendes tjenestetid og alder er minst 85 år eller han/hun ved fratreden har fylt 67 år, jf. § 21 andre ledd.

Ved beregning av midlertidig uførepensjon og uførepensjon (lov om Statens pensjonskasse kapittel 6) medregnes tjenestetiden medlemmet ville ha fått om han eller hun var blitt stående i stillingen til aldersgrensen (framtidig tjenestetid), men ikke ut over 67 år. Det medregnes ikke framtidig tjenestetid ved beregning av oppsatt uførepensjon etter lov om Statens pensjonskasse § 28 sjette ledd.

Ved pensjon til gjenlevende ektefelle og barnepensjon (lov om Statens pensjonskasse kapittel 7) skal tiden fram til aldersgrensen, men ikke utover 67 år, i visse tilfeller regnes med som pensjonsgivende tjenestetid.

4. Forslag til regler om krav til minste tilsettingstid i ny stilling før rett til pensjon inntre

4.1 Karensperiode ved overgang til stilling med lavere aldersgrense

Et medlem i Statens pensjonskasse har rett til alderspensjon når han eller hun helt eller delvis fratrer sin stilling ved eller etter den aldersgrense som gjelder for stillingen, eventuelt inntil 3 år før aldersgrensen dersom summen av alder og tjenestetid er minst 85 år.

Etter lov 21. desember 1956 nr. 1 om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m.fl. § 2 andre ledd er den alminnelige aldersgrensen 70 år. Det går videre fram av § 2 første ledd at det kan fastsettes lavere aldersgrense enn 70 år når tjenesten medfører uvanlig fysisk eller psykisk belastning på tjenestemennene slik at de normalt ikke makter å skjøtte arbeidet forsvarlig til fylte 70 år, eller når tjenesten stiller spesielle krav til fysiske eller psykiske egenskaper, som normalt blir sterkere svekket før fylte 70 år enn det en forsvarlig utføring av tjenesten tilsier.

Bakgrunnen for departementets forslag i høringsnotatet her om å innføre en karensperiode ved overgang til stilling med lavere aldersgrense er å unngå uønskede tilpasninger til reglene om lavere aldersgrenser og rett til pensjonering. En person med 70 års aldersgrense kan for eksempel skifte til en stilling med 60 års aldersgrense rett før fylte 57 år. Resultatet kan da bli at vedkommende kan gå av med alderspensjon fra fylte 57 (dersom vilkårene i 85-årsregelen er oppfylt), mot 67 år som personens opprinnelige stilling ga rett til. Som det går fram av lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m.fl. er det enkelte særskilte forhold ved stillingen/tjenesten som begrunner at det er innført lavere aldersgrenser enn 70 år. Hensynet bak disse reglene er i mindre grad aktuelle for personer som kun kortvarig innehar en slik stilling, rett før pensjonsalderen.

Et bytte til en stilling med lavere aldersgrense kort tid før pensjonsretten foreligger i den nye stillingen kan være basert på realiteter, der den enkelte arbeidstaker har ønske om en annen stilling eller som ledd i omdisponeringer etc. Gjeldende regelverk er derimot utformet slik at også pensjonsmessige tilpasninger kan være den motiverende faktoren, da overgangen til annen stilling kan gi pensjonsrett på et langt tidligere tidspunkt enn den tidligere stillingen.

Arbeids- og sosialdepartementet mener det er fornuftig at det lovreguleres når pensjonsretten inntre i disse tilfellene, og at de nevnte hensynene avveies på en god måte. Departementet foreslår derfor å innføre et krav om minste tilsettingstid (karensperiode) i stillingen med lavere aldersgrense før pensjonsrett for stillingen kan foreligge.

Departementet legger til grunn at en slik bestemmelse må plasseres i lov om Statens pensjonskasse og ikke lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m.fl, da

bestemmelsen skal regulere pensjonsretten, og ikke det arbeidsrettslige forholdet som er regulert i lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m.fl.

I lov om Statens pensjonskasse er alderspensjon regulert i kapittel 5. Det kan derfor være et alternativ at en bestemmelse om karenperiode ved bytte av stilling med lavere aldersgrense plasseres i dette kapitlet. En karenregel er imidlertid også ment å ha betydning ved beregning av uførepensjon og etterlattepensjon, se punkt 4.3, og det er viktig at bestemmelsen plasseres slik at den også omfatter disse pensjonene. Departementet legger derfor til grunn at bestemmelsen bør plasseres i kapittel 8 "Forskjellige bestemmelser", for eksempel som et nytt tiende ledd i § 44.

Et neste spørsmål blir hvor lang karenperiode bør være. Som nevnt er formålet med karenbestemmelsen å unngå uheldige tilpasninger til pensjonsreglene. Arbeids- og sosialdepartementet foreslår at karenperioden bør settes til minimum tre år. Alternativt kan det settes et krav om fem års tjeneste i den nye stillingen før den nye (lavere) aldersgrensen gir pensjonsrett. Departementet ønsker høringsinstansenes syn på hvilket av alternativene som best ivaretar formålet om å unngå uheldige tilpasninger.

Forslaget om en karenperiode knytter seg til overgang fra stilling med høy aldersgrense til stilling med lavere aldersgrense. Den høyere aldersgrense kan være 70, 65 og 63 år. Den lavere aldersgrense kan være 65, 63 og 60 år.

Departementet foreslår ikke at bestemmelsen om karenperiode får anvendelse der overgangen er fra stilling med lavere aldersgrense til stilling med høyere aldersgrense.

I karenperioden gjelder den aldersgrensen arbeidstakeren hadde i det tidligere stillingsforholdet for pensjonsberegningen. Dette gjelder for beregningen av alderspensjon, uførepensjon, etterlattepensjon og oppsatt pensjon, se punkt 4.2 og 4.3.

4.2 Karenperiode og beregning av oppsatt pensjon

4.2.1 Oppsatt pensjonsrett når stillingsforholdet må avsluttes på grunn av aldersgrensen og minstekravet ikke er oppfylt

Forslaget i høringsnotatet her om å innføre en karenperiode ved overgang til en stilling med lavere aldersgrense, regulerer når retten til pensjon etter den nye stillingens aldersgrense oppstår. Etter lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m.fl. § 2 fjerde ledd plikter et medlem å fratrukke stillingen ved aldersgrensen. Det kan dermed oppstå situasjoner der et medlem må slutte i stillingen i løpet av karenstiden på grunn av stillingens aldersgrense, samtidig som at medlemmet ikke oppfyller minstekravet på tre eller fem års karenstid.

Etter lov om Statens pensjonskasse § 23 vil medlemmet da få rett til oppsatt alderspensjon, siden medlemmet må fratrukke stillingen, uten rett til straks å få alderspensjon. Konsekvensen av at et medlem ikke oppfyller kravene om karenperiode er at medlemmet får en oppsatt pensjonsrett fra den aldersgrense som legges til grunn, det vil normalt si fra den forrige stillingens aldersgrense, se punkt 4.2.2 for spørsmålet om hvilken aldersgrense som legges til grunn i disse tilfellene.

4.2.2 Karenperiode og beregning av oppsatt pensjon

Spørsmålet om hvilken aldersgrense som skal gjelde for pensjonsberegningen gjelder også når stillingen med den lavere aldersgrensen fratrukes før aldersgrensen og før pensjonsrett foreligger (opsatt pensjonsrett). Dette omfatter tilfeller der et medlem slutter før aldersgrensen fordi medlemmet tar stilling i for eksempel en privat virksomhet. Problemstillingen omfatter også situasjonen som ble beskrevet i punkt 4.2.1, der et medlem

måtte fratre stillingen ved aldersgrensen, men uten å fylle vilkårene for karenperioden. Etter lov om Statens pensjonskasse § 23 går det fram at

”Fratrer et medlem sin stilling med minst tre års tjenestetid, men uten rett til straks å få pensjon etter denne lov eller lov om avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse, har han rett til oppsatt alderspensjon fra den aldersgrense som gjelder for stillingen, dog tidligst fra hans fylte 65 år.”

Bestemmelsen innebærer at for medlemmer som har stillinger med aldersgrense 70 år, kommer oppsatt alderspensjon til utbetaling fra aldersgrensen, eller fra 67 år dersom medlemmet samtidig tar ut alderspensjon fra folketrygden. For medlemmer med særaldersgrenser kommer den oppsatte alderspensjonen ikke til utbetaling før ved fylte 65 år. Utover tidspunktet for når det foreligger rett til pensjon, skal tjenestetiden ved oppsatt pensjonsrett i visse tilfeller beregnes på en annen måte enn når medlemmet fratrer en stilling med samtidig rett til pensjon. Ved medlemskap etter 1. januar 1967, beregnes pensjonen etter forholdet mellom faktisk opptjeningstid og den opptjeningstiden medlemmet kunne ha oppnådd ved å være medlem frem til aldersgrensen. Den mulige opptjeningstiden kan likevel ikke settes til kortere enn 30 år og lenger enn 40 år. Dette er i motsetning til det alminnelige kravet om at full opptjeningstid er 30 år.

I punkt 4.1 er det foreslått en karenperiode for stillingen med den lavere aldersgrensen før medlemmet har rett til å få pensjon fra den nye aldersgrensen. Arbeids- og sosialdepartementet mener det er naturlig at karenperioden også gjelder for retten til oppsatt pensjon etter den lavere aldersgrensen. Det innebærer at et medlem først får rett til oppsatt alderspensjon etter den lavere aldersgrensen etter utløpet av karenperioden på tre/fem år. For å få oppsatt rett til alderspensjon fra 65 år må altså den som har gått fra stilling med høy aldersgrense til lavere aldersgrense hatt sistnevnte stilling i minst tre/fem år. Dersom karenperioden ikke er oppfylt, vil medlemmet ha oppsatt pensjonsrett ut fra den forrige stillingens aldersgrense.

4.3 Beregning av uførepensjon og pensjon til etterlatte

Ved beregning av midlertidig uførepensjon og uførepensjon (lov om Statens pensjonskasse kapittel 6) og pensjon til gjenlevende ektefelle og barnpensjon (lov om Statens pensjonskasse kapittel 7) skal tiden fram til aldersgrensen, men ikke utover 67 år, i visse tilfeller regnes med som pensjongivende tjenestetid. Ved overgang fra stilling med høy aldersgrense til lav aldersgrense er det et spørsmål om hvilken aldersgrense som skal gjelde ved beregning av uføre- og etterlattepensjon.

Det er etter departementets syn lite konsekvent dersom den tidligere aldersgrensen i karenperioden bare skal legges til grunn for beregning av alderspensjon og ikke uføre- og etterlattepensjon. Arbeids- og sosialdepartementet foreslår derfor at karenbestemmelsen også gjelder ved beregning av uførepensjon og pensjon til etterlatte. Det innebærer at den tidligere stillingens aldersgrense benyttes i pensjonsberegningen i karenperioden, og den nye stillingens aldersgrense legges til grunn etter karenperioden.

4.4 Opphold mellom stillingsforholdene

Arbeidstakeren kan ha et opphold mellom stillingen med høy aldersgrense og stillingen med lav aldersgrense. Det kan være store variasjoner på lengden av et slikt tidsmessig opphold. For eksempel kan det ene tilsetningsforholdet være i en kort periode ved starten av yrkeskarrieren mens det andre er i en kort periode ved slutten.

Arbeids- og sosialdepartementet mener karensbestemmelsen også bør gjelde for tilfeller der det er et tidsmessig opphold mellom stillingsforholdene med høy og lav aldersgrense. Det innebærer at karensperioden i siste stillingen med lav aldersgrense uansett må være oppfylt før denne aldersgrensen gir pensjonsrett.

4.5 Opphold i karensperioden

Det kan også være tilfeller der karensperioden avbrytes med en eller flere perioder. Departementet legger til grunn at det er summen av tilsettingsforholdene etter overgangen fra en stilling med høy aldersgrense som minimum må være tre/fem år. Det kan være administrativt utfordrende å avklare om summen av stillingsforholdene med lav aldersgrense overstiger karensperioden. Vi ber om synspunkter på dette. Summen av tilsettingsforholdene bør knytte seg til stillingsforhold med samme lavere aldersgrense. Dersom vedkommende først har en stilling med 70 års aldersgrense, deretter en stilling med 60 års aldersgrense og tilslutt en stilling med 63 års aldersgrense, bør antakelig karensperioden regnes av begge de to siste stillingsforholdene. Er situasjonen for de to siste stillingsforholdene omvendt, slik at stillingsforholdet med aldersgrensen 60 år er den siste, bør karensperioden antakelig begrenses til siste stillingsforhold. Følgende eksempel kan illustrere det siste:

Eksempel med opphold i karensperioden, med en karensperiode på 3 år

Stilling – 70 års aldersgrense	Stilling – 60 års aldersgrense 1 år og 5 mnd	Privat firma	Stilling – 63 års aldersgrense 1 år og 8 mnd
Stilling – 70 års aldersgrense	Stilling – 63 års aldersgrense 1 år og 5 mnd	Privat firma	Stilling – 60 års aldersgrense 3 år

4.6 Unntak for tilfeller der arbeidstakeren tidligere har hatt en lavere aldersgrense

Et særlig tilfelle gjelder der et medlem har hatt tre stillingsforhold i følgende rekkefølge:

- stilling med lav aldersgrense
- stilling med høy aldersgrense i kortere periode enn tre/fem år
- stilling med lav aldersgrense

Dersom medlemmet avslutter arbeidsforholdet i stillingen med høy aldersgrense (andre kulepunkt), følger det av lov om Statens pensjonskasse § 21 A at medlemmet på enkelte vilkår beholder pensjonsretten etter den første, lavere aldersgrensen. Dersom medlemmet i stedet for å pensjoneres fra den høyere aldersgrensen, igjen går over til en stilling med lavere aldersgrense (tredje kulepunkt), foreslår departementet at karensbestemmelsen ikke bør gjelde når vedkommende har hatt mellomstillingen med høy aldersgrense i mindre enn tre/fem år. For at unntaket skal gjelde, mener departementet at den lavere aldersgrensen i siste stillingsforhold ikke kan være lavere enn stillingen vedkommende hadde før stillingen med høy aldersgrense. Tilfellene er illustrert nedenfor.

Eksempel på karensbestemmelsen når et medlem har flere stillingsskifter

Stilling 1	Stilling 2 i kortere	Stilling 3	Karensbestemmelse
------------	----------------------	------------	-------------------

	periode enn karensperioden		for siste tilsetning?
60 års aldersgrense	70 års aldersgrense	60 års aldersgrense	Nei
60 års aldersgrense	70 års aldersgrense	65 års aldersgrense	Nei
65 års aldersgrense	70 års aldersgrense	60 års aldersgrense	Ja

4.7 Forholdet til permisjon/sykelønn

Departementet legger til grunn at overgangen til stillingen med den lavere aldersgrensen og karenstiden må være reell, og foreslår at perioder med permisjon i siste tilsetningsforhold med en lav aldersgrense ikke skal telle med i karenstiden. Derimot når det gjelder sykelønn bør antakelig denne perioden kunne telle med. Vedkommende er da tilknyttet stillingen, men er forhindret fra å jobbe på grunn av sykdom.

Vi ber om høringsinstansenes syn på om det er andre områder hvor særskilte tilpasninger kan tenkes.

4.8 Stillingsforhold som omfattes av karensbestemmelsen

Det må avklares om karensbestemmelsen bare skal gjelde for overganger der begge stillingene er tilknyttet Statens pensjonskasse eller om karensbestemmelsen også skal gjelde overganger der stillinger er tilknyttet forskjellige offentlige tjenstepensjonsordninger (statlige og kommunale stillingsforhold). Sett i forhold til øvrige regler for offentlig tjenstepensjon bør karensbestemmelsen også gjelde ved overgang fra kommunal stilling med høy aldersgrense til statlig stilling med lav aldersgrense. Dette vil kunne gi administrative utfordringer for pensjonsleverandørene. Departementet ber om synspunkter på behovet og gjennomføringsmuligheten på dette området.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Arbeids- og sosialdepartementet antar at innføringen av en karensperiode ved skifte til stilling med en lavere aldersgrense kort tid før pensjonsalderen er oppfylt vil redusere antallet som tilpasser seg dagens regler. De fleste arbeidsgiverne i Statens pensjonskasse betaler pensjonspremie for sine ansatte. Slik sett blir kostnadene for tidligpensjoneringen dekket av arbeidsgiver. Problemstillingen er derfor særlig aktuell overfor de arbeidsgivere som ikke betaler pensjonspremie, men hvor pensjonskostnadene dekkes gjennom de årlige bevilgningene over statsbudsjettet. I følge opplysninger fra Statens pensjonskasse, var det i perioden 2009-2013 126 arbeidstakere, tilknyttet arbeidsgiver som ikke betaler pensjonspremie, som gikk over til en stilling med lavere aldersgrense. Statens pensjonskasse har beregnet at denne praksisen med å skifte til stilling med lavere aldersgrense har kostet staten i gjennomsnitt ca 70 millioner kroner årlig. Departementet vil vurdere å innhente nærmere beregninger av de økonomiske konsekvensene i lys av høringsrunden.

Departementet antar at de administrative konsekvensene av høringsforslaget er begrenset.

6. Utkast til lovendringer

I lov om Statens pensjonskasse skal § 44 nytt tiende ledd lyde:

Ved overgang til stilling med en lavere aldersgrense, legges den nye aldersgrensen til grunn for pensjonsberegningen etter loven her etter tre/fem års tjeneste i den nye stillingen. Departementet kan fastsette nærmere regler i forskrift.

7. Utkast til forskrift

Forskrift om krav om minste tilsetningstid i stilling med lavere aldersgrense før pensjonsrett foreligger i Statens pensjonskasse

Fastsatt xx. XX 2015 med hjemmel i lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse § 44 tiende ledd.

§ 1 *Virkeområde*

Forskriften gjelder krav om minste tilsetningstid (karensperiode) i stilling med lavere aldersgrense etter tidligere å ha hatt stilling med høyere aldersgrense før pensjonsrett foreligger i Statens pensjonskasse for stillingen med lav aldersgrense. Bestemmelsene i forskriften gjelder også ved overgang fra stilling med høy aldersgrense i en pensjonsordning som er tilknyttet overføringsavtalen til stilling med lav aldersgrense som omfattes av forskriften her.

§ 2 *Karensperiode*

Ved overgang til stilling med en lavere aldersgrense, legges den nye aldersgrensen til grunn for pensjonsberegningen etter tre/fem års tjeneste i den nye stillingen.

Karensperioden kan oppfylles gjennom flere tilsetningsforhold, men aldersgrensen i siste tilsetningsforhold kan da ikke være lavere enn i tidligere tilsetningsforhold som inngår i karensperioden. Det er samlet tid som legges til grunn, også når det er opphold mellom tilsetningsforholdene. Tid i stilling tilknyttet pensjonsordning som er tilknyttet overføringsavtalen inngår også i perioden.

Perioder med permisjon i tilsetningsforhold med den lavere aldersgrense teller ikke med i karensperioden.

§ 3 *Unntak fra karensperiode*

Kravet om karensperiode gjelder ikke når medlemmet opprinnelig har hatt stilling med samme eller lavere aldersgrense, men i en mellomperiode inntil tre/fem års tjeneste har hatt stilling med høyere aldersgrense.

§ 4 *Ikrafttredelse*

Forskriften trer i kraft straks.