



Arbeids- og
inkluderingsdepartementet

Høringsnotat

Fjerning av minstegrense for rett til medlemskap i Statens pensjonskasse og enkelte andre lover

01.07.2022

Høringsfrist: 30. september 2022

Innhold

1	INNLEDNING	1
2	BAKGRUNN	1
3	DAGENS MINSTEGRENSE FOR RETT TIL MEDLEMSKAP	2
3.1	Innledning	2
3.2	Statens pensjonskasse	2
3.3	Pensjonsordningen for sykepleiere.....	3
3.4	Pensjonsordningen for apotekvirksomhet mv.	3
3.5	Pensjonsordningen for ballettdansere, sangsolister og korsangere ved Den Norske Opera & Ballett.....	4
3.6	Pensjonsordningen for oppdragstaker i statlig beredskapshjem eller spesialisert fosterhjem.....	4
3.7	Avtalefestet pensjon	5
3.8	Krav til stillingsandel – forholdet til diskrimineringsforbudet	7
4	OFFENTLIG ANSATTE SOM PÅVIRKES AV DAGENS MINSTEGRENSE	10
4.1	Statens pensjonskasse	10
4.2	Pensjonsordningen for sykepleiere.....	11
4.3	Pensjonsordningen for apotekvirksomhet mv.	11
4.4	Pensjonsordningen for ballettdansere, sangsolister og korsangere ved Den Norske Opera & Ballett.....	11
4.5	Pensjonsordningen for oppdragstaker i statlig beredskapshjem eller spesialisert fosterhjem.....	12
5	ALTERNATIVER TIL DAGENS MINSTEGRENSE	12
5.1	Alternative stillingsandeler til dagens minstegrense	12
5.2	Departementets samlede vurderinger	14
6	DEPARTEMENTETS FORSLAG	15
6.1	Beskrivelse av forslaget om å fjerne minstegrensen på 20 prosent.....	15
6.2	Kombinasjon av annet arbeid samtidig med oppdrag som beredskapshjem eller spesialisert fosterhjem	16
6.3	Minstekrav til inntekt	16
6.4	Om forholdet til AFP.....	17
6.5	Forutsetninger for en vellykket gjennomføring.....	17
6.6	Ikrafttredelse	17
7	ØKONOMISKE, ADMINISTRATIVE OG LIKESTILLINGSMESSIGE KONSEKVENSER	17
7.1	Innledning	17
7.2	Økonomiske konsekvenser.....	17
7.3	Administrative konsekvenser	21
7.4	Likestillingsmessige konsekvenser	21
8	UTKAST TIL LOVENDRINGER.....	21
8.1	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget.....	21
8.2	Utkast til lov om endring i lov om Statens pensjonskasse og enkelte andre lover (opphøvelse av minstegrense for rett til medlemskap)	23

1 Innledning

Arbeids- og inkluderingsdepartementet sender med dette på høring forslag om fjerning av minstegrensen på 20 prosent stilling for rett til medlemskap i Statens pensjonskasse, Pensjonsordning for sykepleiere og Pensjonsordning for apotekvirksomhet. Forslaget omfatter endringer i lov om Statens pensjonskasse, lov om pensjonsordning for sykepleiere, lov om pensjonsordning for apotekvirksomhet mv. og lov om pensjonsordning for oppdragstaker i statlig beredskapshjem eller spesialisert fosterhjem.

Minstegrensen for rett til medlemskap etter lov om Statens pensjonskasse er i dag at arbeidstiden utgjør 20 prosent eller mer av full stilling. Tidligere var dette medlemskapskriteriet gjeldende også for private tjenestepensjonsordninger. I Prop. 223 L (2020–2021) ble det foreslått at pensjonsopptjeningen skulle gis fra første krone og første dag etter lov om obligatorisk tjenestepensjon. Stortinget vedtok 22. desember 2021 at reglene om pensjon fra første krone og første dag skulle tre i kraft 1. januar 2022, noe som innebærer at minstekravet til stillingsandel for rett på medlemskap i de private pensjonsordningene nå er fjernet.

I høringsnotatet her foreslår departementet at minstegrensen for rett til medlemskap i lov om Statens pensjonskasse, lov om pensjonsordning for sykepleiere, lov om pensjonsordning for apotekvirksomhet mv. og lov om pensjonsordning for oppdragstaker i statlig beredskapshjem eller spesialisert fosterhjem fjernes. Det foreslås også en endring i sistnevnte lov om muligheten for å kunne være medlem i pensjonsordningen selv om oppdragstakeren har annet arbeid i oppdragsperioden.

I kapittel 2 omtales bakgrunnen for forslagene i dette notatet. I kapittel 3 redegjøres det for gjeldende rett, mens kapittel 4 inneholder statistikk som belyser omfanget av arbeid under dagens minstegrense. Departementets vurdering av alternativene til dagens minstegrense for rett til medlemskap på 20 prosent av full stilling drøftes i kapittel 5. I kapittel 6 redegjøres det for departementets forslag om å fjerne minstegrensen for rett til medlemskap. Økonomiske, administrative og likestillingsmessige konsekvenser behandles i kapittel 7. Avslutningsvis er utkast til lovendring gitt i kapittel 8.

2 Bakgrunn

Tidligere var minstegrensen for rett til medlemskap 20 prosent eller mer av full stilling både i privat og offentlig tjenestepensjonsordning. Finansdepartementet satte 24. juni 2019 ned en arbeidsgruppe med deltakelse fra arbeidslivets parter for å utrede hvordan et krav om pensjonsopptjening fra første krone i private innskuddspensjonsordninger kunne utformes. Arbeidsgruppen skulle også utrede om det burde innføres krav om medlemskap i private tjenestepensjonsordninger for ansatte under 20 år og ansatte med stillingsandel under 20 prosent. Som en del av sin utredning, vurderte arbeidsgruppen både et alternativ hvor minstegrensen ble redusert til 10 prosent og et alternativ hvor kravet til stillingsandel ble fjernet fullstendig.

Fra 1. januar 2022 ble det innført opptjening fra første krone og første dag i private tjenestepensjonsordninger, jf. Prop. 223 L (2020–2021) og Lovvedtak 22 (2021–2022).

Med virkning senest fra 30. juni 2022 er minstekravet til årlig innskudd 2 prosent av lønn mellom 0 og 12 G. Fra samme dato er nedre aldersgrense for hvem som skal omfattes flyttet fra 20 år til 13 år som i folketrygden. Også arbeidstakere med lavere stillingsandel enn 20 prosent skal omfattes, sammenlignet med før lovendringen da det ikke var krav om at disse skulle omfattes av tjenstepensjonsordningen. Alle ansatte skal meldes inn i ordningen når lønnsinntekten overstiger grensen for rapporteringspliktig lønn til skattemyndighetene via a-ordningen. Virksomhetene kan velge å ikke ha en minstegrense for lønn, eller ha en lavere grense enn grensen i a-ordningen.

Tjenstepensjonsordningene for kommuner og fylkeskommuner er tariffestede og det er opp til partene å avtale regler for kommunal tjenstepensjon. I kommunale tjenstepensjonsordninger er grensen for innmelding allerede fjernet for de aller fleste. Alle stillingsforhold i KS sitt tariffområde innrapporteres fra første arbeidede time til pensjonsleverandørene. Kommunal Landspensjonskasse (KLP) vil i løpet av 2022 tilpasse sine vedtekter slik at det ikke lenger er noen minstegrense for rett til medlemskap i pensjonsordningen. Eventuelle virksomheter med kommunal tjenstepensjon i KLP hvor det i dag praktiseres en nedre grense på 20 prosent stilling for innmelding, vil da måtte innmelde fra første arbeidede time. I Oslo kommunes pensjonsordning ble den nedre stillingsgrensen på 20 prosent for innmelding i ordningen opphevet fra 1. januar 2021.

3 Dagens minstegrense for rett til medlemskap

3.1 Innledning

Statens pensjonskasse, pensjonsordningen for sykepleiere og pensjonsordningen for apotekvirksomhet yter alders-, uføre-, ektefelle- og barnepensjon. Pensjonsordningene utbetaler også avtalefestet pensjon (AFP). Lov om pensjonsordning for ballettdansere, sangsolister og korsangere ved Den Norske Opera & Ballett og lov om pensjonsordning for oppdragstaker i statlig beredskapshjem eller spesialisert fosterhjem gir rett til medlemskap i Statens pensjonskasse, men med enkelte særskilte vilkår.

3.2 Statens pensjonskasse

Lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse omfatter arbeidstakere tilsatt i statens tjeneste og enkelte andre stillingsgrupper som er særskilt innlemmet, herunder lærere. Det framgår av lovens § 5 at vilkåret for medlemskap er at arbeidstiden utgjør 20 prosent eller mer av full stilling. Videre framgår det at arbeidstaker med flere stillinger er medlem av Statens pensjonskasse når stillingene til sammen fyller vilkåret om at arbeidstiden utgjør 20 prosent eller mer av full stilling. Dette gjelder uavhengig av om stillingene er hos samme eller forskjellige arbeidsgivere.

Etter § 5 første ledd tredje punktum framgår det at arbeidstakere som mottar løpende alderspensjon, midlertidig uførepensjon eller uførepensjon fra Pensjonskassen, er medlemmer også når arbeidstiden er kortere enn 20 prosent av full stilling.

For å kunne være medlem av Pensjonskassen, må som hovedregel arbeidstakeren samtidig være medlem i folketrygden etter folketrygdloven kapittel 2 og betale

folketrygdavgift for de samme inntektene som ligger til grunn for pensjonsopptjening i Pensjonskassen, jf. lovens § 6.

Statens pensjonskasse og kommunale pensjonsleverandører har avtalt særskilte innrapporteringsrutiner for tilfeller der en arbeidstaker har flere stillingsforhold hos én arbeidsgiver, men hvor stillingene er tilknyttet både Statens pensjonskasse og kommunale tjenestepensjonsordninger. I slike tilfeller skal stillingene innrapporteres til én av ordningene, også i tilfeller der en eller flere av stillingene er under minstegrensen.¹

3.3 Pensjonsordningen for sykepleiere

Lov 22. juni 1962 nr. 12 om pensjonsordning for sykepleiere omfatter offentlig godkjente sykepleiere ansatt i privat, fylkeskommunal eller statlig virksomhet omfattet av spesialisthelsetjenesteloven og helseforetaksloven, jf. § 1 første ledd. Pensjonsordningen for sykepleiere omfatter etter denne bestemmelsen blant annet ansatte ved sykehus, sykestue, fødehjem, spesialsykehjem, sykehotell, medisinsk laboratorium, røntgeninstitut, privat forpleiningssted, opptreningsinstitusjon, daginstitusjon, privatpraktiserende legespesialist, privatpraktiserende psykolog, virksomhet som yter ambulansetjeneste og virksomhet som yter medisinsk nødmeldetjeneste.

Av § 1 andre ledd framgår det at offentlig godkjente sykepleiere ansatt i stilling knyttet til helse- og omsorgstjenesten i henhold til helse- og omsorgstjenesteloven skal være medlemmer i Pensjonsordningen for sykepleiere. Herunder omfattes blant annet ansatte ved privat sykehjem eller i privat omsorgsbolig, hvor eier har inngått avtale med kommune om utgiftsgodtgjøring, allmennpraktiserende lege med fastlegeavtale og privatpraktiserende fysioterapeut med avtale om driftstilskudd fra kommune.

Etter § 3 første ledd bokstav a er vilkåret for medlemskap at arbeidstiden utgjør 20 prosent eller mer av full stilling. Videre framgår det av bestemmelsen at sykepleiere med flere stillinger omfattet av pensjonsordningen skal være medlem når stillingene til sammen fyller vilkåret om at arbeidstiden utgjør 20 prosent eller mer av full stilling. Etter § 3 første ledd bokstav b er sykepleier som gjør tjeneste på pensjonistvilkår unntatt fra medlemskap.

For å kunne være medlem av pensjonsordningen, må som hovedregel arbeidstakeren samtidig være medlem i folketrygden etter folketrygdloven kapittel 2 og betale folketrygdavgift for de samme inntektene som ligger til grunn for pensjonsopptjening i pensjonsordningen, jf. § 1 fjerde ledd.

Pensjonsordningen har eget styre, og administreres av KLP.

3.4 Pensjonsordningen for apotekvirksomhet mv.

Lov 26. juni 1953 nr. 11 om pensjonsordning for apotekvirksomhet mv. omfatter apotekere og arbeidstakere ved apotek med en arbeidstid som utgjør 20 prosent eller mer av full stilling, jf. § 1 første ledd. I tillegg er enkelte andre stillingsgrupper særskilt innlemmet i pensjonsordningen, jf. § 1 tredje ledd. Av § 1 andre ledd framgår det at arbeidstakere med flere stillinger som omfattes av pensjonsordningen, skal være medlem

¹ Retningslinjene er omtalt på spk.no.

når stillingene til sammen fyller vilkåret om at arbeidstiden utgjør 20 prosent eller mer av full stilling.

For å kunne være medlem av pensjonsordningen, må som hovedregel arbeidstakeren samtidig være medlem i folketrygden etter folketrygdloven kapittel 2 og betale folketrygdavgift for de samme inntektene som ligger til grunn for pensjonsopptjening i pensjonsordningen, jf. § 1 fjerde ledd.

Pensjonsordningen administreres gjennom Statens pensjonskasse.

3.5 Pensjonsordningen for ballettdansere, sangsolister og korsangere ved Den Norske Opera & Ballett

Etter lov 21. august 1998 nr. 65 om pensjonsordning for ballettdansere, sangsolister og korsangere ved Den Norske Opera & Ballett er forannevnte yrkesgrupper medlem i Statens pensjonskasse, med de rettigheter og de plikter som følger av lov om Statens pensjonskasse, men med enkelte unntak som følger av loven, jf. § 2 første ledd.

Loven gjelder for den som er fast ansatt eller midlertidig ansatt for minst ett år, og som arbeider minst 50 prosent av arbeidstiden i en hel stilling, jf. § 2 andre ledd.

Det er særskilte regler for aldersgrenser og pensjonsalder i § 3. Aldersgrensen er det tidspunktet når ansettelse opphører uten oppsigelse. For ballettdansere er denne grensen lik utgangen av den sesongen når vedkommende fyller 41 år, mens den for sangsolister og korsangere er lik utgangen av den sesongen når vedkommende fyller henholdsvis 52 og 56 år. Kunstneren kan likevel fortsette i aktiv, lønnet tjeneste i inntil tre sesonger etter at aldersgrensen er nådd, når kunstneren og Den Norske Opera & Ballett blir enige om det. Pensjonsalderen er det tidspunktet da medlemmet tidligst kan ta ut alderspensjon. For ballettdansere og sangsolister er denne alderen lik aldersgrensen, mens den for korsangere er lik utgangen av den sesongen når vedkommende fyller 53 år.

Etter § 4 skal beregning av pensjon skje etter reglene i lov om Statens pensjonskasse, med unntak av de nye reglene om påslagspensjon mv. i kapittel 5 a. Alderspensjon beregnes etter kapittel 5. Kravet til tjenestetid for rett til full pensjon for den som står i stilling ved pensjonering er 20 år for ballettdansere og 23 år for sangsolister og korsangere.

Ballettdansere, sangsolister og korsangere som ikke tilfredsstiller kravene til opptak i Statens pensjonskasse meldes inn i innskuddsordningen til Den Norske Opera & Ballett, og får pensjon fra første krone. Når varigheten for ansettelsesforholdet utgjør ett år, eller stillingsandelen øker til minst 50 prosent av full stilling, meldes den ansatte inn i Statens Pensjonskasse og ut av innskuddsordningen med tilbakevirkende kraft for begge ordningene.

3.6 Pensjonsordningen for oppdragstaker i statlig beredskapshjem eller spesialisert fosterhjem

Lov 12. februar 2010 nr. 4 om pensjonsordning for oppdragstaker i statlig beredskapshjem eller spesialisert fosterhjem omfatter oppdragstaker som har inngått oppdragskontrakt med staten som oppdragsgiver, jf. § 1 første ledd. Loven gjelder for

oppdragstaker som mottar godtgjørelse som utgjør 20 prosent eller mer av godtgjørelse for et heltidsoppdrag, jf. § 1 andre ledd.

Oppdragstakeren har i utgangspunktet de samme rettigheter og plikter som et medlem av Statens pensjonskasse. Videre har oppdragsgiveren samme rettigheter og plikter som arbeidsgiver i lov om Statens pensjonskasse, blant annet plikten til å innbetale arbeidsgiverandelen. Pensjonsordningen administreres gjennom Statens pensjonskasse.

Minstegrensen for rett til medlemskap i pensjonsordningen ble opprinnelig satt ut fra daværende minstegrense i lov om Statens pensjonskasse. Med virkning fra 1. juli 2019 ble minstegrensen redusert til 20 prosent i Statens pensjonskasse. I merknaden til endringen i minstegrensen ble det i Prop. 75 L (2018-2019) anført at forslaget innebar at «minstegrensen for rett til medlemskap i ordningen harmoniseres med minstegrensen på 20 prosent etter lov om Statens pensjonskasse».

Det er få statlige beredskapshjem eller spesialiserte fosterhjem med deltidsoppdrag i Bufetat. Det er særlig i tilfeller hvor en oppdragstaker har heltidsoppdrag som familiehjem, og hvor oppdragstakers ektefelle/partner eller andre i hjemmet frikjøpes for en kortere periode. Det kan også være tilfeller hvor to ektefeller deler på et oppdrag.

3.7 Avtalefestet pensjon

3.7.1 Statsansatte

Avtalefestet pensjon (AFP) omfatter arbeidstakere som går inn under lov om Statens pensjonskasse. AFP er regulert i hovedtariffavtalene i staten i kapittel 4.

Hovedtariffavtalens punkt 4.2 angir regler om AFP mellom fylte 62 og 67 år for årskull født før 1963. De innledende bestemmelsene i punkt 4.2 regulerer vilkår for uttak. Det stilles krav om at arbeidstakeren:

- er i lønnet arbeid på uttakstidspunktet,
- på uttakstidspunktet har en pensjonsgivende inntekt som på årsbasis overstiger grunnbeløpet i folketrygden, og har hatt en tilsvarende pensjonsgivende inntekt i ett år før uttak,
- har minst 10 års medlemskap i offentlig tjenestepensjonsordning etter fylte 50 år, og
- har hatt en gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt på minst to ganger grunnbeløpet i folketrygden i de 10 beste inntektsårene fra 1967 og til og med året før uttak. Det gjennomsnittlige grunnbeløpet i det enkelte inntektsår legges til grunn.

I hovedtariffavtalens punkt 4.2.1 reguleres beregningen av AFP pensjonen. I perioden fra 62 til 65 år beregnes pensjonen som en uførepensjon etter reglene i kapittel 3 i folketrygdloven, se § 3 i lov om AFP for medlemmer av Statens pensjonskasse. I tillegg gis det et månedlig AFP-tillegg på kr 1 700. Fra 65 år beregnes AFP som en tjenestepensjon etter reglene i kapittel 5 i lov om Statens pensjonskasse.

Det framgår av hovedtariffavtalen punkt 4.2.6 at arbeidstakere i staten som ikke er medlem av Statens pensjonskasse eller som ikke har 10 års medlemskap i offentlig tjenestepensjonsordning etter fylte 50 år, men som ellers fyller vilkårene for å ta ut AFP

etter lov om avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse, får de samme ytelser som de ville ha fått etter lov om AFP for medlemmer av Statens pensjonskasse. Hovedtariffavtalen punkt 4.2.6 innebærer derfor at også statsansatte som etter fylte 50 år har hatt stillingsgrad under 20 prosent likevel kan fylle vilkår for AFP selv om de i perioder ikke har vært medlem av Statens pensjonskasse.

Punkt 4.3 i hovedtariffavtalen gjelder AFP for dem som er født i 1963 eller senere. For disse gjelder ny AFP-ordning slik den er fastsatt i avtalen inngått mellom Arbeids- og sosialdepartementet og hovedorganisasjonene den 3. mars 2018. Regelverket her er under utarbeidelse og innebærer et livsvarig påslag til øvrige pensjonsytelser.

3.7.2 Sykepleiere

Mange sykepleiere arbeider i en stilling der aldersgrensen er 65 år. Denne særaldersgrensen gjør at AFP ofte ikke er så aktuell å benytte. Ifølge Norsk sykepleierforbund går omtrent halvparten av de som tar ut pensjon før 65 år av med AFP, mens den andre halvparten går av med særaldersgrense kombinert med 85-års regelen. Hvis man oppfylder vilkårene for å gå av med avtalefestet pensjon og særaldersgrense samtidig, vil KLP finne ut hvilken beregning som er den mest gunstige.

I KS sitt tariffområde framgår reglene om AFP for dem som er født før 1963 av særavtale om pensjonsordninger, jf. SGS 2020 Pensjonsordninger del II kapittel 1. Arbeidstakere som har fylt 62 år og fyller vilkårene i § 3, har rett til avtalefestet pensjon og ytelsen beregnes på samme måte som i ordningen som gjelder for statsansatte. Det stilles krav om at arbeidstakeren:

- er i lønnet arbeid på uttakstidspunktet av AFP,
- har vært sammenhengende ansatt hos samme arbeidsgiver i de siste 3 årene, eller har vært ansatt hos arbeidsgiver med offentlig tjenestepensjonsordning de siste 3 årene,
- har hatt minst 20 prosent stilling med en årlig inntekt på minst grunnbeløpet i folketrygden de siste 3 årene,
- har hatt minst 10 år med poengopptjening i folketrygden fra og med det året arbeidstakeren fylte 50 år til og med året før stillingen ble redusert,
- har hatt en gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt i folketrygden på minst 2 ganger folketrygdens grunnbeløp i de 10 beste årene i perioden fra og med 1967 og til og med året før uttaksåret.

De tre første vilkårene står i § 3 i tariffavtalen, mens de to siste punktene er opptjeningskrav og regulert i § 4.

Videre framgår det av § 2 at medlemmer har rett til å få AFP beregnet etter reglene i tjenestepensjonsordningen dersom de enten har minst 10 års medlemstid etter fylte 50 år eller fyller vilkårene i § 3. Det innebærer at fra fylte 65 år er også sykepleiere som i løpet av de siste årene før uttak av AFP har arbeidet i lavere stillingsgrad enn 20 prosent omfattet av AFP.

3.7.3 Apotekansatte

For apotekansatte gjelder i hovedsak de samme reglene som for statsansatte. Det framgår av lov 1. juli 1994 nr. 49 om avtalefestet pensjon for arbeidstakere med rett til

medlemskap i Pensjonsordning for apotekvirksomhet mv. at arbeidstakere som fratrer sin stilling etter fylte 62 år, har rett til pensjon etter loven når det er bestemt i tariffavtale som styret i pensjonsordningen har akseptert. Pensjonen beregnes etter tariffavtale som styret har akseptert, og i samsvar med bestemmelsene i lov om avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse. AFP-loven for apotekansatte gjelder for pensjon som ytes fram til arbeidstakeren ved fylte 65 år kan tilstås alderspensjon etter lov om pensjonsordning for apotekvirksomhet mv. § 7 nr. 1 første ledd fjerde punktum.

3.7.4 Oppdragstakere i statlig beredskapshjem eller spesialisert fosterhjem

Etter § 6 i lov om pensjonsordning for oppdragstaker i statlig beredskapshjem eller spesialisert fosterhjem har oppdragstaker rett til tidligpensjon tilsvarende avtalefestet pensjon i det statlige tariffområdet.

3.7.5 Ballettdansere, sangsolister og korsangere ved Den Norske Opera & Ballett

AFP er ikke aktuelt for ballettdansere, sangsolister og korsangere ved Den Norske Opera & Ballett på grunn av aldersgrensene som gjelder for disse stillingene.

3.8 Krav til stillingsandel – forholdet til diskrimineringsforbudet

3.8.1 Innledning

I dette avsnittet omtales ulike avgjørelser og prosesser der minstegrensen for rett til medlemskap i offentlig tjenstepensjonsordning er vurdert opp mot forbudet i arbeidsmiljøloven mot diskriminering av deltidsansatte og likestillingslovens forbud mot diskriminering pga. kjønn og alder.

Nedenfor gis først en gjennomgang av reglene om forbud mot diskriminering av deltidsansatte og diskriminering på grunn av kjønn og alder. Deretter gjennomgås Arbeidsrettens avgjørelse fra 2013 om ulovlig diskriminering i tariffavtalen for KS-området, endring av minstegrensene i Statens pensjonskasse og pensjonsordningene for apotekansatte og sykepleiere, samt en tvist om minstegrensen for helseforetakene som ikke var omfattet av lovendringen.

3.8.2 Regelverket om diskriminering i arbeidslivet

Etter arbeidsmiljøloven § 13-1 første ledd, er det forbudt å diskriminere arbeidstakere på grunn av alder. Videre er det etter bestemmelsens tredje ledd forbudt å diskriminere arbeidstakere som arbeider deltid eller er midlertidig ansatt. Retten til medlemskap i en tjenstepensjonsordning anses å falle inn under dette punktet. I § 13-3 er det gitt unntak fra forbudet mot diskriminering. Det følger av bestemmelsens andre ledd at forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles, ikke er i strid med forbudet mot indirekte diskriminering, diskriminering på grunn av alder eller diskriminering av arbeidstaker som arbeider deltid eller er midlertidig ansatt.

Diskrimineringsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven er bl.a. en oppfølging av bestemmelsene i Rådskdirektiv 97/81/EF av 15. desember 1997 om rammeavtale om deltidsarbeid (deltidsdirektivet) og Rådskdirektiv 99/70/EF av 28. juni 1999 om rammeavtale om midlertidig ansettelse (direktivet om midlertidig ansatte). Det følger av deltidsdirektivet artikkel 1 at deltidsansatte ikke skal behandles på mindre gunstig måte enn tilsvarende heltidsansatte mht. ansettelsesvilkår, med mindre en forskjellsbehandling kan forsvares av objektive grunner.

Etter likestillingsloven § 6 er diskriminering bl.a. på grunn av kjønn forbudt. Etter § 9 er forskjellsbehandling likevel ikke forbudt dersom den har et saklig formål, er nødvendig for å oppnå formålet og ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles.

3.8.3 Ulovlig diskriminering av deltidsansatte – 14-timersgrensen

I en dom fra Arbeidsretten 21. juni 2013 kom retten til at tariffavtalen i KS-området var ugyldig for den del som gjaldt minstegrensen for rett til medlemskap i kommunal tjenstepensjonsordning. Minstegrensen for medlemskap var 14 arbeidstimer pr. uke (tilsvarer 37,33 prosent stilling ved 37,5 timers arbeidsuke). Arbeidsretten kom til at denne grensen innebar ulovlig diskriminering av deltidsansatte etter arbeidsmiljøloven. Arbeidsretten tok ikke stilling til om minstegrensen på 14 timer var nødvendig for å oppnå et saklig formål, fordi retten kom til at grensen uansett ikke var forholdsmessig. Retten viste til at tjenstepensjon er et viktig gode, og at den aktuelle ordningen måtte kunne betegnes som gunstig. Et medlemskap innebærer en økonomisk fordel for arbeidstakere som har stillingsandel under minstegrensen når det gjelder tilgang til uføre- og etterlattepensjon, og til en viss grad også alderspensjon, selv om samordning av tjenstepensjonen med folketrygden reduserer ytelsen, i noen tilfeller fullt ut.

Arbeidsretten uttalte at den var enig i at det er argumenter som kan begrunne en nedre grense, men at grensen på 14 timer var for høy. Retten tok ikke stilling til om det skal gjelde en nedre grense for medlemskap, og i så fall hvilken nedre grense som skal gjelde. Retten uttalte at det må være opp til partene å komme frem til en avklaring med hensyn til dette, men da slik at det ikke kan stilles krav om minst 14 timer per uke. Retten tok ikke stilling til om hvorvidt minstegrensen innebar en indirekte diskriminering av kvinner, siden flere kvinner enn menn arbeider deltid.

På bakgrunn av arbeidsrettens dom ble det besluttet at alle ansatte i KS sitt tariffområde skulle meldes inn i pensjonsordningen uavhengig av stillingsandel. I tariffoppgjøret for 2014 var partene enige om at det ikke skulle gjelde noen minstegrense for medlemskap i kommunal tjenstepensjonsordning, og at pensjonsordningen skulle omfatte alle ansatte, både faste og midlertidige.

3.8.4 Reduksjon av stillingsgrensene i de lovbestemte offentlige pensjonsordningene

I lys av arbeidsrettens dom, foreslo Arbeids- og sosialdepartementet i Prop. 156 L (2014–2015) å redusere minstegrensene for medlemskap i de lovbestemte pensjonsordningene i Statens pensjonskasse, Pensjonsordning for apotekvirksomhet og Pensjonsordning for sykepleiere. For Statens pensjonskasse var minstekravet på dette tidspunktet 35 prosent

stilling for lærere og 14 timer per uke for øvrige medlemmer. I pensjonsordningen for sykepleiere var kravet 14 timer per uke og for apotekansatte 15 timer per uke. Departementet vurderte både å redusere gjeldende minstegrenser til 20 prosent av full stilling, og å oppheve minstegrensen helt. Etter en samlet vurdering foreslo departementet å redusere minstegrensen til 20 prosent av full stilling.

Departementets vurderinger framgår av avsnitt 4.4 i proposisjonen. Departementet vurderte at en minstegrense på 20 prosent av full stilling ville være innenfor gjeldende rammer i arbeidsmiljøloven og likestillingsloven. Det ble vist til at antall tilfeller der det betales premie til en pensjonsordning uten at det blir gitt pensjon som følge av samordningsreglene, vil begrenses med en grense på 20 prosent. Det ble uttalt at dette momentet var veid opp mot fordelene de med lavere stillingsandel kunne hatt dersom de var omfattet av reglene om uførepensjon og etterlattepensjon. Videre ble det også lagt vekt på at en minstegrense på 20 prosent av full stilling var tilsvarende gjeldende minstegrense for private tjenstepensjonsordninger, og at endringen ville bidra til likebehandling samt forenkling av pensjonsregelverket generelt. Forslagene til lovendringer ble vedtatt av Stortinget og satt i kraft fra 1. april 2016.

Som omtalt i kapittel 2, er minstegrensen på 20 prosent av full stilling i privat sektor nå fjernet. De nye reglene trådte i kraft 1. januar 2022, og virksomhetene har blitt gitt tid til 30. juni 2022 med å tilpasse pensjonsordningene til det nye regelverket.

3.8.5 Tvist om minstegrensen på 20 prosent – Rikslønnsnemndas kjennelse

Etter at endringene i lovene om Statens pensjonskasse, Pensjonsordning for apotekvirksomhet og Pensjonsordning for sykepleiere var vedtatt, besluttet Arbeidsgiverforeningen Spekter at tilsvarende reduksjon i minstegrensen skulle gjennomføres for ansatte i helseforetakene som ikke var omfattet av lovendringen. Minstegrensen ble derfor redusert fra 14 timer per uke til 20 prosent stilling. Saken ble bragt inn for Arbeidsretten, der LO/LO Stat bl.a. anførte at grensen på 20 prosent var ugyldig, fordi den var i strid med forbudet mot diskriminering av deltidsansatte, og indirekte i strid med forbudet mot diskriminering av kvinner siden en større andel kvinner enn menn arbeider deltid. Arbeidsretten tok i sin dom 5. mars 2018 ikke stilling til dette. Retten viste til at den ikke kunne prøve lovligheten av 20 prosent grensen, og at dette hørte under de ordinære domstolene.

I mellomoppgjøret for 2019 ble det tvist mellom LO, YS Spekter og Spekter bl.a. om spørsmålet om minstegrensen på 20 prosent for rett til medlemskap i pensjonsordningen. LO og YS Spekter framsatte krav om at minstegrensen på 20 prosent skulle oppheves, slik at det ikke skulle gjelde noen minstegrense for medlemskap. Tvisten ble behandlet av Rikslønnsnemnda 7. november 2019 (sak 02/2019). Rikslønnsnemnda skal løse interesselvister som frivillig bringes inn til avgjørelse mellom en arbeidstakerorganisasjon og en arbeidsgiver-/arbeidstakerorganisasjon, dersom de er uenige om innholdet i en ny eller endret tariffavtale. Rikslønnsnemnda behandlet ikke spørsmålet om oppheving av minstegrensen på 20 prosent sett opp mot arbeidsmiljølovens eller likestillingslovens bestemmelser om diskriminering, men et flertall i nemnda kom til at kravet om oppheving av minstegrensen var rimelig sett opp

mot tariffavtalens regler, og besluttet at ny tariffavtale mellom LO og YS Spekter og Spekter skulle fastsettes slik at minstegrensen oppheves.

Rikslønnsnemndas flertall viste til at det syntes å være enighet mellom partene om at de administrative og økonomiske kostnadene ved en oppheving av minstegrensene var små. Nemndas flertall viste også til at det ikke var blitt lagt fram argumenter som begrunnet hvorfor 20 prosent er en riktig grense, og at flere av argumentene for å ha en nedre grense som ble lagt fram, for eksempel fra Ot prp. nr. 47 (1998–1999) er knyttet til foreldede regler for minsteytelser og samordning. Det ble også vist til at KS, som er en annen betydelig arbeidsgiver for yrkesgruppene som omfattes av det aktuelle avtaleområdet, allerede hadde opphevet minstegrensen for medlemskap i sin pensjonsordning. Videre viste nemndas flertall til at tapet for den enkelte, som innehar en stilling under 20 prosentgrensen, potensielt er stort. En oppheving av minstegrensen ble videre av nemndas flertall ansett som konsistent med utviklingen i trygdesystemet generelt, med fjerning av besteårsregelen i folketrygden og økt vekt på opptjening gjennom livsløpet.

Nemndas mindretall viste til at spørsmål om endring i pensjonsordninger i første rekke må få sin avklaring og løsning gjennom forhandling mellom partene. Det ble også vist til at Arbeidsretten i Spekter-saken ikke tok stilling til lovligheten av en nedre grense på 20 prosent, og at flertallets forutsetning derfor bygger på en feilaktig forståelse av Arbeidsrettens dom. Mindretallet viste til de argumenter som var blitt framført for å ha en grense på 20 prosent. Til flertallets argument om at fjerning av minstegrensen er innført i KS, viste mindretallet til at helseforetakene er eid av staten og at det for statsansatte er en minstegrense på 20 prosent. Mindretallet var også uenig i at pensjonstapet for den enkelte er potensielt stort, og det ble vist til at stillingene under 20 prosent har lav pensjonsopptjening og er i en begrenset periode av arbeidslivet.

4 Offentlig ansatte som påvirkes av dagens minstegrense

4.1 Statens pensjonskasse

Ifølge Statens pensjonskasse var det i 2020 om lag 20 700 personer som i perioder av, eller hele året, hadde en stillingsandel som var mindre enn 20 prosent av full stilling. De fleste av disse jobber innen statlig virksomhet, høyskole, universitet, grunnskole og videregående skole.

Blant ansatte med en stilling under minstegrensen, var 56 prosent kvinner i 2020. En høy andel av de med stilling under minstegrensen var unge, og i 2020 var 60 prosent av de som var registrert med en stilling under minstegrensen mellom 18 og 29 år.

Blant de som hadde en stillingsandel under 20 prosent, var gjennomsnittlig stillingsandel 10,4 prosent i 2020 og gjennomsnittlig årlig inntekt omlag 12 900 kroner. De aller fleste hadde en utbetalt årslønn under 35 000 kroner (95 prosent), og 57 prosent hadde under 10 000 kroner utbetalt i 2020. Over halvparten av personene med en stillingsandel under 20 prosent av full stilling jobbet i løpet av 2020 til sammen under 2 måneder (34 prosent jobbet 30 dager eller mindre og 20 prosent jobbet mellom 31 og 60 dager).

4.2 Pensjonsordningen for sykepleiere

KLP har ikke opplysninger om antall ansatte med stillingsandel under 20 prosent av full stilling.

I henhold til Prop. 156 L (2014–2015) var det per 1. desember 2014 innen KS sitt tariffområde 1 539 sykepleiere med en stillingsandel under 20 prosent av full stilling i kommuner og fylkeskommuner, med unntak av Oslo. Av disse var 95 prosent kvinner. Videre var det innen Spekter sitt tariffområde 2 205 sykepleiere og jordmødre med en stillingsandel under 20 prosent av full stilling per 28. april 2015. Av disse var 89 prosent kvinner. Disse tallene viser at det er en høy kvinneandel innenfor sykepleieryrket blant de ansatte med en stillingsandel under 20 prosent av full stilling.

4.3 Pensjonsordningen for apotekvirksomhet mv.

Ifølge Statens pensjonskasse var det i 2020 om lag 2 300 personer som i perioder av, eller hele året, hadde en stillingsandel som var mindre enn 20 prosent av full stilling i Pensjonsordning for apotekvirksomhet.

Blant ansatte med en stilling under minstegrensen, var 84 prosent kvinner i 2020. En høy andel av de med stilling under minstegrensen er unge, og i 2020 var 71 prosent av personene i pensjonsordningen med en stilling under minstegrensen mellom 18 og 29 år.

Blant de som hadde en stillingsandel under 20 prosent, var gjennomsnittlig stillingsandel 9,5 prosent i 2020. De aller fleste hadde en utbetalt årslønn under 25 000 kroner (93 prosent), og 62 prosent hadde under 10 000 kroner utbetalt i 2020. Over halvparten av personene med en stillingsandel under 20 prosent av full stilling jobbet i løpet av 2020 til sammen under 3 måneder (23 prosent jobbet 30 dager eller mindre, 17 prosent jobbet mellom 31 og 60 dager og 14 prosent jobbet mellom 61 og 90 dager).

4.4 Pensjonsordningen for ballettdansere, sangsolister og korsangere ved Den Norske Opera & Ballett

Antall ballettdansere, sangsolister og korsangere ved Den Norske Opera & Ballett som ikke får opptjening etter Operapensjonsloven, som følge av at minstegrensen for rett til medlemskap ikke er oppfylt, varierer noe mellom år avhengig av programmet. I 2019 var 45 personer ansatt i under ett år, og blant disse var 62 prosent ansatt i 12 uker eller mindre og 13 prosent i 26 uker eller mer. Statistikken inkluderer kun lønsmottakere og ikke de som mottar honorarer. Personer som kun mottar honorarer meldes ikke inn i SPK og honorarer er ikke pensjonsgivende i SPK.

Kunstnerisk ansatte ved Den Norske Opera & Ballett, som ikke tilfredsstiller kravene til opptjening etter Operapensjonsloven, meldes inn i innskuddspensjonsordningen som gjelder for øvrige ansatte. Når kravene for pensjonsopptjening etter Operapensjonsloven er tilfredsstilt, gis den ansatte medlemskap i SPK med tilbakevirkende kraft.

4.5 Pensjonsordningen for oppdragstaker i statlig beredskapshjem eller spesialisert fosterhjem

Det er få statlige fosterhjem med deltidsoppdrag i Bufetat. Ifølge Prop. 75 L (2018-2019) var det i 2017 totalt 21 oppdragstakere med deltidsoppdrag. Av disse var det 3 oppdragstakere som hadde mellom 20 og 35 prosent av godtgjørelsen for heltidsoppdrag. I 6 tilfeller utgjorde oppdraget under 20 prosent av heltidsoppdrag, og i 12 tilfeller utgjorde godtgjørelsen 35 prosent eller mer av godtgjørelsen for heltidsoppdrag.

5 Alternativer til dagens minstegrense

5.1 Alternative stillingsandeler til dagens minstegrense

I dette kapitlet drøftes behovet for å fjerne minstegrensen for stillingsandel for rett til medlemskap i de aktuelle lovene og alternativer til dagens minstegrense. Etter departementets syn, er det to aktuelle alternativer; å beholde minstegrensen på 20 prosent av full stilling eller å fjerne minstegrensen.

Arbeidsgruppen som utredet pensjon fra første krone og første dag i privat sektor vurderte, i tillegg til å fjerne minstegrensen, også en mellomløsning hvor minstegrensen ble redusert til 10 prosent. Arbeidsgruppen pekte på at innvendingene mot dagens minstegrense til stillingsandel i prinsippet ville gjelde også for en grense på 10 prosent. I sin vurdering av kriteriene for medlemskap drøftet arbeidsgruppen om det var behov for en nedre grense for å sikre at hensynet til pensjonsopptjening skulle stå i et rimelig forhold til de administrative kostnadene ved inn- og utmelding, forvaltning av lave beløp mv. Arbeidsgruppen argumenterte da for at kostnadene ved teknisk håndtering av pensjonsforhold over tid hadde blitt lavere.

En lavere minstegrense vil kun delvis oppfylle målet om at det skal tjenes opp pensjon på alt inntektsgivende arbeid. Departementet viser til at eksisterende tekniske og administrative løsninger gjør at de administrative kostnadene knyttet til å fjerne minstegrensen er begrenset. Departementet kan derfor ikke se at det er tungtveiende hensyn som taler for en mellomløsning hvor minstegrensen settes til 10 prosent. Etter departementets vurdering er derfor alternativet til dagens minstegrense en oppheving av minstegrensen.

5.1.1 Momenter som taler for å beholde minstegrensen på 20 prosent

Folketrygden gir relativt gode minsteytelser, og behovet for å kompensere inntektsbortfallet i små stillinger med tjenestepensjon er ikke like stort som ved høyere stillingsandeler.

En fjerning av minstegrensen vil kunne åpne for tilpasninger ved bruk av små stillingsandeler for å oppnå krav til tjenestetid for de som er født før 1963 og som er omfattet av de gamle opptjeningsreglene i offentlig tjenestepensjon. En aktuell tilpasning er å ha en liten gjenværende stillingsandel for å unngå å gå over på oppsatte pensjonsrettigheter. Kravet til full pensjonsgivende tjenestetid ved ordinær pensjonsrett er 30 år, mens ved oppsatt pensjonsrett vil kravet kunne øke til inntil 40 år. Det å gå over på oppsatte pensjonsrettigheter kan redusere pensjonen med en fjerdedel.

I Prop. 156 L (2014–2015) hvor det ble foreslått å redusere minstegrensene for medlemskap i de lovbestemte offentlige pensjonsordningene til 20 prosent ble det pekt på, som et argument mot å fjerne en minstegrense, at flere vil kunne oppleve at det ikke utbetales alderspensjon fra den offentlige tjenstepensjonsordningen fordi samlet pensjon overstiger tjenstepensjonen før samordning. Det ble også pekt på at de med lave stillingsstørrelser kan oppleve å få en samlet lavere ytelse med opptjening fra små stillinger. Det skjer når samordningsfradraget er større enn det bruttopensjonen øker med på grunn av opptjeningen. Disse effektene vil fortsatt kunne gjelde i bruttoordningen for årskullene født før 1963.

Etter dagens regler kan ansatte med medlemskap i Pensjonsordningen for sykepleiere og Pensjonsordningen for apotekvirksomhet kombinere uttak av pensjon med en stillingsandel under 20 prosent uten at pensjonen påvirkes. Det kan tenkes at dette er en ønsket tilpasning for noen, og særlig innenfor enkelte yrker. En innmelding fra første arbeidende time vil medføre at denne muligheten til å kombinere uttak av pensjon med en liten stillingsandel opphører. I Statens pensjonskasse er arbeidstakere som mottar alderspensjon eller uførepensjon, medlemmer også når arbeidstiden er kortere enn 20 prosent av full stilling.

5.1.2 Momenter som taler for å fjerne minstegrensen

Dersom minstegrensen fjernes, vil alle ansatte med stillingsandel under 20 prosent av full stilling få pensjonsopptjening for arbeidet som utføres. Dette støtter opp under målet om at alt inntektsgivende arbeid skal gi pensjonsopptjening. Et medlemskap vil i tillegg innebære at medlemmet vil kunne få uføre- og etterlattepensjon.

En fjerning av minstegrensen på 20 prosent av full stilling vil være i samsvar med gjeldende regelverk i privat tjenstepensjonsordning (lov om obligatorisk tjenstepensjonsordning, innskuddspensjonsloven, foretakspensjonsloven og tjenstepensjonsloven).

I kommunal sektor er minstegrensen for innmelding i pensjonsordningen fjernet for de fleste. Alle stillingsforhold i KS sitt tariffområde innrapporteres til pensjonsleverandørene fra første arbeidende time. De fleste tariffavtaler med kommunal tjenstepensjon praktiserer innmelding fra første arbeidende time, og KLP vil i løpet av 2022 endre vedtektene sine for å sikre at alle meldes inn fra første arbeidende time. Oslo kommune har opphevet minstegrensen for sine ansatte fra 1. januar 2021.

Per i dag er det regler for sammenslåing av små stillingsforhold som til sammen overstiger minstegrensen. For de offentlige pensjonskassenes del innebærer dette en administrativ kostnad knyttet til prosessen med å slå sammen små stillingsforhold. Fjerning av minstegrensen vil gi en administrativ besparelse ved at denne prosessen unngås.

Det er i utgangspunktet forbud mot å diskriminere arbeidstakere som arbeider deltid eller er midlertidig ansatt hva gjelder lønns- og arbeidsvilkår. Et unntak krever et saklig formål som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles. Den samme vurderingen skal gjøres ved vurderingen av om minstegrensen er lovlig etter likestillingsloven. Ved en opphevelse av minstegrensen, vil man være på sikker grunn i forhold til diskrimineringsreglene.

5.2 Departementets samlede vurderinger

For å gi gode insentiver til arbeid, både for å få flere i arbeid og forlengede yrkeskarrierer, bør pensjonssystemet, både i folketrygden og i tjenstepensjonsordningene, innrettes slik at alt arbeid lønner seg og at alt inntektsgivende arbeid er pensjonsgivende selv om arbeidets omfang er forholdsvis lite. En fjerning av minstegrensen i de lovfestede offentlige tjenstepensjonsordningene vil gi en økonomisk fordel til ansatte med stilling under 20 prosent av full stilling, og vil dermed bidra til å forbedre arbeidsinsentivene for ansatte i små stillinger, noe som særlig vil gjelde for påslagsordningen.

Fjerning av minstegrensen vil innebære at medlemskriteriet for rett til medlemskap i lovfestede offentlige tjenstepensjonsordninger harmoniseres med reglene i privat tjenstepensjonsordning og kommunal tjenstepensjon. Det er hensiktsmessig at det innenfor tjenstepensjonsordningene er enhetlige regler for innmelding. Enhetlige regler gjør det enklere for den enkelte å forstå regelverkene på tvers av sektorer.

For små stillinger kan pensjonsopptjeningen bli relativt lav, også sett i forhold til administrative kostnader. Departementet kan likevel ikke se at administrative hensyn forsvarer å beholde dagens minste stillingsgrense for medlemskap. Imidlertid kan det være rimelig med en inntektsgrense som innebærer at ansatte meldes inn når inntekten overstiger et gitt beløp. Inntektsgrensen må i tilfelle settes lavt nok til at flere ansatte enn i dag får pensjonsopptjening.

De eldste årskullene, dvs. de som er født før 1963, har fortsatt opptjening i bruttoordningen. I de nye samordningsreglene er det innført et nettobeløp som utbetales til alle som har noe opptjening, uavhengig av samordningsfradraget for folketrygden. De negative effektene som kan oppstå ved stillingsandeler under 20 prosent er derfor mindre med de nye samordningsreglene enn med de gamle samordningsreglene. Departementet vurderer derfor at hensynet til de eldste årskullene, som fortsatt har opptjening i bruttoordningen, ikke er et tungtveiende argument mot å fjerne minstegrensen. Departementet vektlegger også at øvrige ytelser, blant annet uførepensjon og etterlatteytelsene, nå i hovedsak beregnes uavhengig av folketrygden også for årskull født før 1963.

1962-kullet er det yngste årskullet som videreføres i bruttoordningen, og 1962-kullet er allerede 60 år. Det er kun årskull som er født før 1963 som vil kunne få en gunstigere pensjonsytelse dersom pensjonen beregnes fra en aktiv stilling enn dersom den beregnes fra en oppsatt rettighet. Det er altså kun en begrenset periode hvor det vil være mulighet for strategisk tilpasning. Videre er lave stillingsandeler klart mer utbredt blant yngre arbeidstakere. Samlet anser derfor departementet at det er begrensede mulighetene for strategisk tilpasning, og at dette således ikke er et tungtveiende argument mot å fjerne minstegrensen.

Som følge av at en fjerning av minstegrensen vil bidra til å forbedre arbeidsinsentivene for ansatte i små stillinger, samt en harmonisering med gjeldende regler for privat og kommunal tjenstepensjon, er departementets samlede vurdering at dagens minstegrense for rett til medlemskap i Statens pensjonskasse på 20 prosent av full stilling bør fjernes. Det samme gjelder de øvrige lovfestede tjenstepensjonsordningene som i dag har en minstegrense på 20 prosent stilling av full stilling.

Når det gjelder ballettdansere, sangsolister og korsangere ved Den Norske Opera & Ballett, er problemstillingen mer kompleks. For det første får alle som ikke tilfredsstiller kravene for å bli medlem av Operapensjonsordningen pensjonsopptjening i innskuddspensjonsordningen som gjelder for øvrige ansatte i Den Norske Opera & Ballett. Det betyr at denne gruppen, også uten regelendringer, får pensjon fra første krone og første dag. For det andre er Operapensjonsloven videreført som en bruttoordning. Argumentet som taler for å ikke fjerne minstegrensen når opptjeningen gis i en bruttoordning, jf. drøfting i avsnitt 5.1.1, vil fortsatt gjelde for denne gruppen.

På den ene siden kan opptjening i Operapensjonsloven være gunstigere enn i innskuddsordningen til Den Norske Opera & Ballett ved at Operapensjonsordningen gir rett til pensjon fra en lavere aldersgrense. Mange ansatte med relativt kort yrkeskarriere vil kunne komme gunstig ut av bruttoordningen, særlig siden denne yrkesgruppen har et kortere krav til full opptjening enn øvrige medlemmer av SPK.

Samtidig vil opptjening i en bruttoordning basert på lave stillingsandeler i mange tilfeller gi et høyt samordningsfradrag relativt til bruttopensjonen, og derfor en lav pensjonsmessig uttelling. Videre er det et krav om minst tre års samlet opptjening for å få pensjon fra en oppsatt rettighet i bruttopensjonsordningen. Treårskravet innebærer at de som er ansatt som ballettdansere, sangsolister og korsangere i mindre enn tre år ikke vil få utbetalt pensjon fra bruttoordningen – heller ikke dersom minstegrensen for innmelding fjernes.

At enkelte i bruttoordningen kan få lite eller ingen utbetaling av tjenestepensjon ved lave stillingsbrøker og/eller ved korte ansettelsesforhold anses isolert som uheldig. Dette forsterkes, etter departementets vurdering, ved at enkelte også går glipp av opptjening fra innskuddsordningen. Som følge av problemstillingens kompleksitet, er departementets samlede vurdering at det ikke gjøres endringer i Operapensjonsloven. Departementet imøteser likevel høringsinstansenes synspunkter.

6 Departementets forslag

6.1 Beskrivelse av forslaget om å fjerne minstegrensen på 20 prosent

Departementet foreslår at dagens minstegrense på 20 prosent av full stilling i de lovfestede offentlige tjenestepensjonsordningene blir opphevet. Dette gjelder rett til medlemskap i Statens pensjonskasse, Pensjonsordning for apotekvirksomhet og Pensjonsordningen for sykepleiere. Oppheving av minstegrensen i de lovfestede offentlige tjenestepensjonsordningene innebærer at det blir gitt rett til medlemskap for stillingsstørrelser under 20 prosent av full stilling. Inn under retten til medlemskap i Statens pensjonskasse faller også oppdragstaker i statlig beredskapshjem eller spesialisert fosterhjem.

En opphevelse av minstegrensen på 20 prosent av full stilling vil få betydning for pensjonsuttbetalingen til dem som i et eller flere år blir registrert med medlemskap i de lovfestede offentlige tjenestepensjonsordningene i lavere stillingsandel enn 20 prosent av full stilling. Fjerning av minstegrensen for rett til medlemskap i de lovfestede offentlige

tjenestepensjonsordningene vil dermed komme alle med små stillinger til gode – en gruppe som særlig består av unge, studenter og kvinner.

Departementets forslag om å fjerne dagens minstegrense på 20 prosent av full stilling i de lovfestede offentlige tjenestepensjonsordningene medfører en harmonisering med regelverket i privat og kommunal tjenestepensjon og vil innebære at man får like medlemskapskriterier når det gjelder krav til stillingsandel for innmelding på tvers av sektorer.

6.2 Kombinasjon av annet arbeid samtidig med oppdrag som beredskapshjem eller spesialisert fosterhjem

Etter § 3 første ledd i lov om pensjonsordning for oppdragstaker i statlig beredskapshjem eller spesialisert fosterhjem, må oppdragstakeren forplikte seg til ikke å utføre annet arbeid i oppdragsperioden. Det er likevel mulighet for å gjøre unntak etter andre ledd ved at annet arbeid kan avtales skriftlig med oppdragsgiveren dersom det ikke er til hinder for at oppdraget kan ivaretas på en god måte. Av bestemmelsen framgår det likevel at en oppdragstaker som utfører annet arbeid som tilsvarer 20 prosent eller mer av en heltidsstilling, mister retten til medlemskap, jf. § 3 andre ledd andre punktum.

Departementet mener oppdragstaker og oppdragsgiver bør stå fritt i å gjøre unntak etter § 3 andre ledd første punktum uten at det skal medføre at en oppdragstaker som utfører annet arbeid skal miste retten til medlemskap i pensjonsordningen. Det foreslås derfor at bestemmelsen i § 3 andre ledd andre punktum blir opphevet.

6.3 Minstekrav til inntekt

De nye reglene om «pensjon fra første krone» i privat sektor innebærer at det ikke lenger er tillatt med krav til stillingsbrøk for medlemskap, men det er av administrative hensyn satt et minstekrav til inntekt. Virksomhetene kan velge å ikke ha en minstegrense for lønn, eller ha en lavere grense. Arbeidstakere i privat sektor skal meldes inn i pensjonsordningen når samlet mottatt lønn fra foretaket overstiger rapporteringspliktig lønn i a-meldingen. Rapporteringsplikt i a-ordningen inntreer når lønn og/eller trekkfri utgiftsgodtgjørelse for en person overstiger 1 000 kroner per år, eller 10 000 kroner per år for skattefrie selskaper, foreninger eller institusjoner, jf. skatteforvaltningsforskriften § 7-2-1.

I kommunale tjenestepensjonsordninger meldes alle fast ansatte arbeidstakere inn i pensjonsordningen fra den dagen de begynner i stillingen. Timelønnte, midlertidig ansatte, og arbeid utover fast ansettelse etterinnmeldes i ordningen på grunnlag av gjennomsnittlig stillingsprosent. Opptjente rettigheter beregnes for innrapportert lønn i heltidsstilling korrigert for den aktuelle stillingsprosenten.² Det er departementets erfaring at det i dag ikke er regler eller praksis om en slik minstegrense for inntekt i kommunale tjenestepensjonsordninger.

Selv om erfaringen er at det ikke er utbredt med en minstegrense for inntekt i kommunale ordninger, kan det likevel være at det er forhold som taler for å ha en slik

² Kilde: SGS 2020 Pensjonsordninger, 01.01.2022 – 31.12.2023.

minstegrense i de lovfestede ordningene som dette høringsnotatet omhandler. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det bør innføres et minstekrav til inntekt for rett til medlemskap i de lovfestede offentlige tjenstepensjonsordningene.

6.4 Om forholdet til AFP

Forslaget vil i liten grad påvirke retten til AFP. I det statlige tariffområdet er det som nevnt i punkt 3.7.1 slik at arbeidstakere som ikke er medlemmer av Statens pensjonskasse (som følge av lav stillingsandel), eller som ikke har 10 års medlemskap i offentlig tjenstepensjonsordning etter fylte 50 år likevel kan få rett på avtalefestet pensjon. Det samme gjelder for sykepleiere. Forslaget vil derfor ikke føre til økt omfang av de som har rett til AFP.

6.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring

En forutsetning for en vellykket gjennomføring er at de berørte pensjonsleverandørene gir opplæring til sine ansatte om regelendringen. Det bør gå ut informasjon til arbeidsgivere og til andre som blir berørt av at minstegrensen på under 20 prosent fjernes.

6.6 Ikrafttredelse

Det foreslås at lovendringen trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Departementet legger til grunn at forslagene kan tre i kraft så fort som mulig etter at Stortinget har truffet vedtak i saken.

7 Økonomiske, administrative og likestillingsmessige konsekvenser

7.1 Innledning

Dette kapitlet belyser økonomiske konsekvenser, inkludert konsekvenser for den enkelte, administrative konsekvenser og likestillingsmessige virkninger, som følge av at minstegrensen for rett til medlemskap i Statens pensjonskasse fjernes. Konsekvensene er vurdert opp mot gjeldende rett.

7.2 Økonomiske konsekvenser

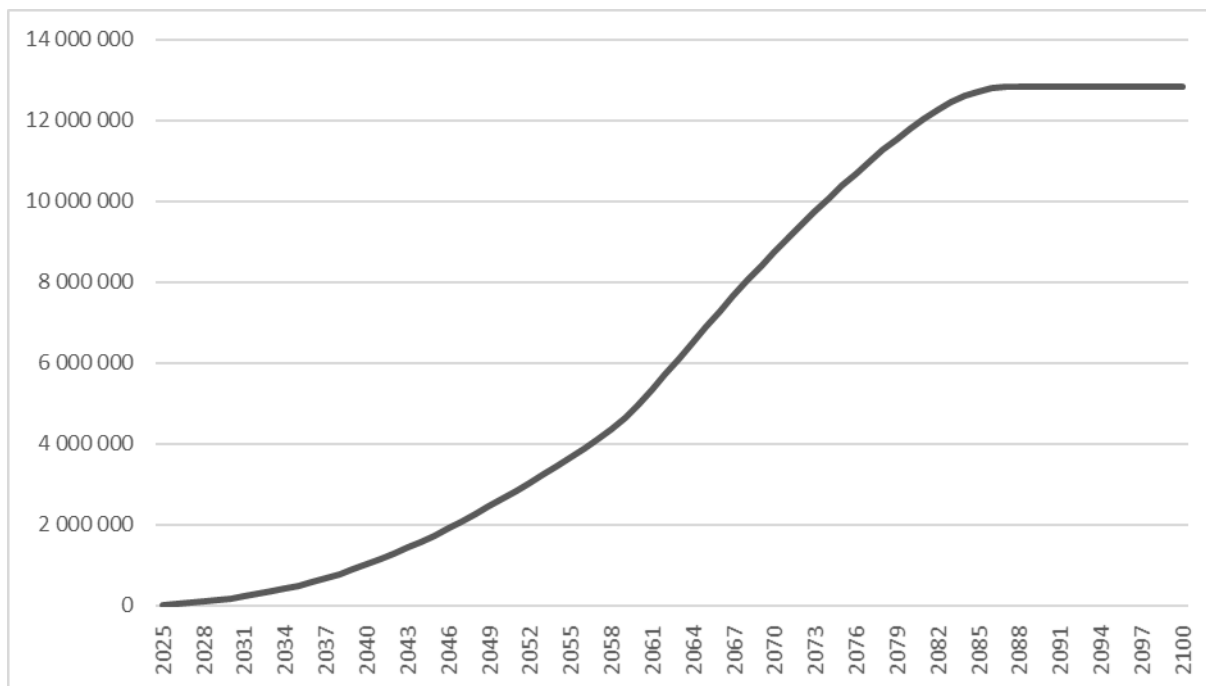
En lovendring vil få virkning for dem som framover har en stillingsbrøk under 20 prosent. Statens pensjonskasse (SPK) har utarbeidet et anslag for økonomiske kostnader som følge av at minstegrensen på 20 prosent for rett til medlemskap i SPK og Pensjonsordning for apotekvirksomhet (POA) fjernes.

7.2.1 Økonomiske konsekvenser

Å fjerne minstegrensen på 20 prosent for rett til medlemskap vil øke utgiftene til utbetaling av alderspensjon gjennom økt opptjening av tjenstepensjon. Statens pensjonskasse har beregnet merutbetalinger til påslagspensjon gitt at minstegrensen

fjernes i 2022.³ I de første årene etter innføring er kostnaden svært lav og beregnet til bare 15 500 kroner i 2025, hvorav 15 000 kroner for SPK og 500 kroner for POA. Merutbetalingen til alderspensjon, som følge av at minstegrensen fjernes, vil øke gradvis over tid fram til 2090 når regelverket er fullt ut innfasat. I 2090 forventer SPK at nivået på merutbetalingen for påslagspensjon vil utgjøre 12,8 millioner kroner i årlig utbetaling i SPK-ordningen, se figur 7.1. For POA-ordningen er merutbetalingen i 2090 anslått til 1,4 millioner kroner, se figur 7.2.

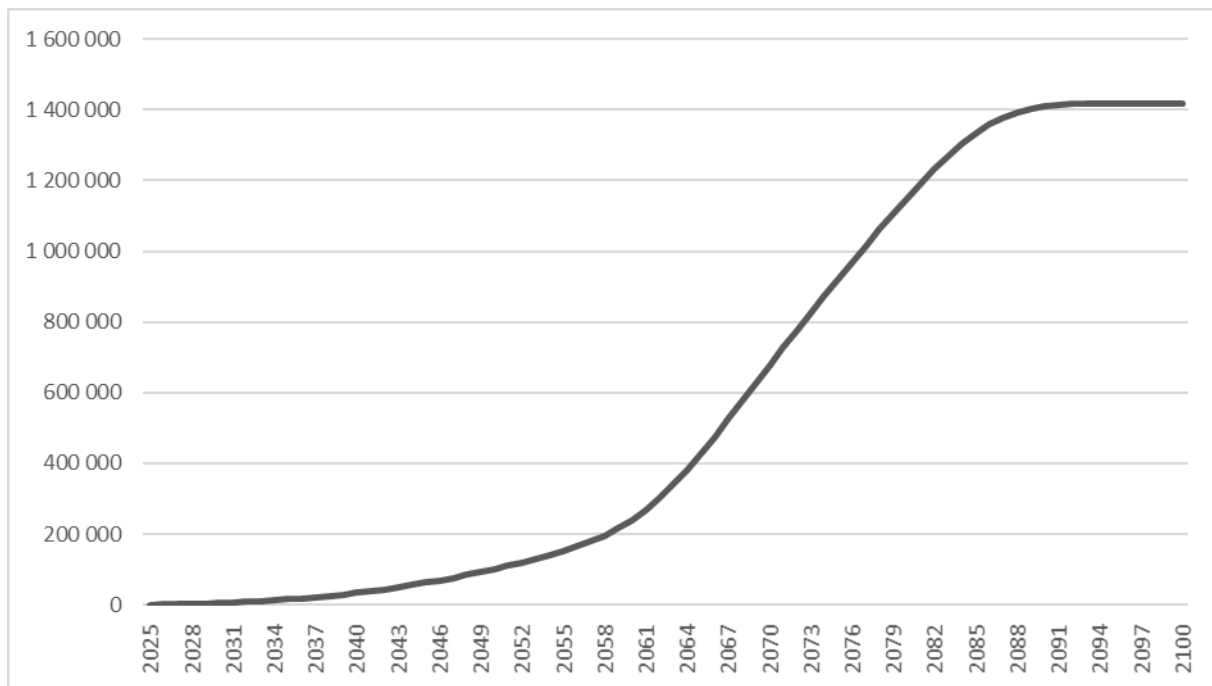
Figur 7.1 Beregnet merutbetaling av alderspensjon for SPK. 2021-kroner.



Kilde: Statens Pensjonskasse

³ Ifølge SPK er det svært få personer med stillingsbrøk under minstegrensen som tilhører årskull eldre enn 1963-kullet, og i 2020 utgjorde dette nær 1 000 personer. Som en forenkling er det lagt til grunn at årskull født før 1963 får påslagspensjon istedenfor bruttopensjon. I beregningene har SPK lagt til grunn at all pensjonsopptjening skjer på grunnlag av inntekt under 7,1 G, da det nesten ikke er noen med stilling under 20 prosent som har et pensjonsgrunnlag over dette. Videre har SPK lagt til grunn at G=106 399 kroner (Grunnbeløp fra 1. mai 2021) og at avkastningen tilsvarer G reguleringen. Det er forutsatt at opptjeningen under dagens minstegrense vil fordele seg på samme måte som i 2020 for alle år i hele perioden.

Figur 7.2 Beregnet merutbetaling av alderspensjon for POA. 2021-kroner.



Kilde: Statens Pensjonskasse

I tillegg til økte utbetalinger av påslagspensjon, vil det bli økte ytelser knyttet til alderspensjon til dem med særaldersgrense, betinget tjenstepensjon og ytelser til uføre og etterlatte. SPK har ikke gitt særskilte anslag for merutgifter til disse ytelsene. Når det gjelder stillinger med særaldersgrense, var det kun to prosent av stillingene under minstegrensen som i 2020 hadde særaldersgrense. Pensjonsutbetalinger til uføre og etterlatte utgjør vel en tredel av utgiftene til alderspensjon, og en regelendring vil dermed gi relativt små utslag for disse ytelsene. Når det gjelder økte ytelser til betinget tjenstepensjon, så er det ikke mulig på nåværende tidspunkt å si hvor stor andel av dem som har opptjening under minstegrensen som vil få betinget tjenstepensjon. Selv om mange i stedet vil motta AFP, og dermed ikke betinget tjenstepensjon, har SPK som et ytterpunkt beregnet en øvre grense for merutbetaling der alle under dagens minstegrense får betinget tjenstepensjon. Gitt dette, vil merutbetalingen øke med om lag 7 millioner kroner i 2090 når regelendringen er fullt ut innfasert. Den øvre grensen forutsetter at alle som omfattes av regelendringen får betinget tjenstepensjon, men det må imidlertid legges til grunn at en betydelig andel av personene som omfattes av regelendringen vil kvalifisere til AFP, og merutbetalingen av betinget tjenstepensjon vil med all sannsynlighet bli betydelig lavere enn det estimerte ytterpunktet.

Selv om virkningen på pensjonsutbetalingene vil fases inn over tid, vil det å fjerne minstegrensen gi økte premieinntekter allerede fra iverksettelsestidspunktet. Premieøkningen for SPK er beregnet til 11,3 millioner kroner per år, noe som tilsvarer 0,05 prosent av samlet årlig premie i 2022. For POA er økningen beregnet til nær en million kroner, noe som tilsvarer 0,2 prosent av årlig premie. At økningen målt som andel av samlet årlig premie er høyere i POA enn i SPK, skyldes at det er en betydelig større andel med en stillingsandel under 20 prosent av full stilling i POA.

Den årlige premieøkningen knyttet til fjerning av minstegrensen i pensjonsordningen for sykepleiere i KLP er ikke anslått da KLP ikke har opplysninger om antall ansatte med

stillingsbrøk under 20 prosent. Forutsatt at premien i ordningen øker prosentvis like mye som ordningene i SPK, eksklusive POA-ordningen, så vil økningen tilsvare 5-6 millioner kroner i økt årlig premie. Dette kostnadsanslaget er beheftet med stor usikkerhet. Økningen i premieinntektene kan også bli høyere dersom en større andel sykepleiere arbeider i stillinger under 20 prosent enn det som er tilfellet for de som vil bli tatt opp som medlemmer av SPK-ordningen. Utgiftsøkningen knyttet til oppdragstaker i statlig beredskapshjem eller spesialisert fosterhjem forventes å være lav; i 2017 var det seks tilfeller med oppdrag under minstegrensen.

7.2.2 Konsekvenser for den enkelte

En lovendring vil få virkning for den enkelte som framover har en stilling som utgjør under 20 prosent av full stilling.

Alle ansatte med stillingsandel under 20 prosent av full stilling vil som følge av regelendringen få pensjonsopptjening for arbeidet som utføres på lik linje med ansatte med en stillingsandel som utgjør 20 prosent eller mer av full stilling. I tillegg til den økonomiske verdien av alderspensjonen, vil et medlemskap innebære en økonomisk fordel for arbeidstakere under minstegrensen når det gjelder tilgang til uføre- og etterlattepensjon.

Ifølge SPK var gjennomsnittlig årsinntekt for statsansatte med stillingsgrense under 20 prosent av full stilling cirka 13 000 kroner i 2020. Dersom vi ser bort fra at noe veldig få kan få tilleggssats for lønn over 7,1 G, så gir dette en årlig opptjent pensjonsbeholdning på 5,7 prosent multiplisert med årsinntekten. Årlig opptjening for en person født i 1963 med stillingsandel under 20 prosent utgjør da i gjennomsnitt rundt 750 kroner i økt pensjonsbeholdning. Ved uttaksalder 62 og 75 år vil dette gi henholdsvis 35 og 75 kroner i årlig utbetalt tjenestepensjon.

Det vil, om minstegrensen for medlemskap fjernes, være viktig å informere godt om forventet utbetalt pensjon til medlemmer med lav stillingsgrad og inntekt. God informasjon vil kunne bidra til at den enkelte får en realistisk forventning til hva pensjonsopptjening på grunnlag av små inntekter vil gi i utbetalt pensjon. Den enkelte med stillingsandel under 20 prosent av full stilling vil måtte betale pensjonsinnskudd av pensjonsgrunnlaget i henhold til fastsatt fordeling av den årlige premien mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. I Statens pensjonskasse er innskuddet for arbeidstaker 2 prosent av pensjonsgrunnlaget.

Selv om den økonomiske verdien for de fleste vil være liten, innebærer forslaget at også statsansatte i små stillingsbrøker kan tjene opp pensjon fra første krone. Dette støtter opp under målet om at det norske pensjonssystemet skal legge til rette for at arbeid skal lønne seg, og at det – så langt det er praktisk mulig – tjenes opp pensjon på alt inntektsgivende arbeid uavhengig av arbeidets omfang. I tillegg til opptjening av alderspensjon, vil også medlemmet være dekket av risikoytelser til uføre- og etterlatte, jf. kapittel 6 og kapittel 7 i SPK-loven. I tillegg vil medlemmer av lov om Statens pensjonskasse være omfattet av boliglånsordningen i Statens pensjonskasse.

7.3 Administrative konsekvenser

Ifølge SPK, vil fjerning av minstegrensen medføre en administrativ konsekvens som følge av at det må foretas systemendringer. SPK anslår at systemkostnadene knyttet til en eventuell fjerning av minstegrensen utgjør cirka 1 million kroner.

I tillegg kommer administrative kostnader knyttet til endring i rutiner, opplæring av ansatte samt informasjonsmateriell til arbeidsgivere og medlemmer. SPK antar at fjerning av minstegrensen vil medføre en liten økning i årlige saksbehandlingskostnader som følge av at antallet medlemmer med rett til en ytelse øker. Samtidig vil Pensjonskassen ikke lengre måtte vurdere om flere stillinger i kombinasjon oppfyller dagens minstegrense på 20 prosent, noe som vil gi en administrativ besparelse.

7.4 Likestillingsmessige konsekvenser

Det er flere kvinner enn menn med stillinger under minstegrensen. I 2020 var andel kvinner med en stilling under minstegrensen 56 prosent i SPK, mens andelen i POA var 84 prosent. Siden det er flest kvinner innenfor sykepleieryrket, er det rimelig å anta at det også blant sykepleierne er flest kvinner som har stillinger under minstegrensen.

En høy andel av de med stilling under minstegrensen er unge. I 2020 var 60 prosent av personene med en stilling under minstegrensen i SPK mellom 18 og 29 år, mens tilsvarende andel i POA var 71 prosent.

8 Utkast til lovendringer

8.1 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

8.1.1 Endringene i lov om Statens pensjonskasse

Det framgår i lov om Statens pensjonskasse § 5 første ledd første punktum at arbeidstakere tilsatt i statens tjeneste med en arbeidstid som utgjør 20 prosent eller mer av full stilling, er medlemmer av Pensjonskassen. Etter andre punktum er arbeidstaker med flere stillinger som omfattes av pensjonsordningen, medlem av Statens pensjonskasse når stillingene til sammen fyller vilkåret etter første punktum. Etter tredje punktum er arbeidstakere som mottar løpende alderspensjon, midlertidig uførepensjon eller uførepensjon fra Pensjonskassen, medlemmer også når arbeidstiden er kortere enn dette. Departementet er i fjerde punktum gitt mulighet til å gi nærmere regler om beregningsmåten.

§ 5 første ledd endres slik at bestemmelsen bare består av et første punktum der det framgår at arbeidstakere tilsatt i statens tjeneste er medlemmer av Statens pensjonskassen. Med dette oppheves gjeldende minstegrense for rett til medlemskap i Statens pensjonskasse.

Som følge av endringen i § 5 første ledd, er det også behov for å tilpasse *§ 46 andre ledd*. Det er ikke lenger aktuelt å avtale særskilte regler om minste lønn eller arbeidstid med en annen pensjonsordning.

Det vises til punkt 6.1.

8.1.2 Endringene i lov om pensjonsordning for apotekvirksomhet mv.

Etter lov om pensjonsordning for apotekvirksomhet mv. § 1 første ledd omfatter pensjonsordningen med de unntak som følger av loven a) apotekere og b) arbeidstakere tilsatt ved apotek med en arbeidstid som utgjør 20 prosent eller mer av full stilling.

§ 1 første ledd endres slik at det framgår at pensjonsordningen omfatter apotekere og arbeidstakere tilsatt ved apotek. Med dette oppheves minstegrensen for rett til medlemskap.

Den særskilte bestemmelsen om medlemskap på bakgrunn av flere stillinger i § 1 *andre ledd* er ikke lenger nødvendig og foreslås opphevet. Nåværende tredje og fjerde ledd blir nye andre og tredje ledd. Det vises til punkt 6.1.

8.1.3 Endringene i lov om pensjonsordning for sykepleiere

Etter § 3 første ledd framgår i dag regler for hvem som er unntatt fra medlemskap. Det gjelder a) sykepleier som har en arbeidstid på mindre enn 20 prosent av full stilling, likevel slik at unntaket ikke gjelder når sykepleieren har flere stillinger omfattet av pensjonsordningen, og stillingene til sammen utgjør 20 prosent eller mer av full stilling, og b) sykepleier som gjør tjeneste på pensjonistvilkår. Bokstav b gir departementet anledning til å gi forskrift med utfyllende bestemmelser om tjeneste på pensjonistvilkår.

§ 3 første ledd endres slik at minstegrensen på minst 20 prosent av full stilling oppheves. Etter endringen framgår det av bestemmelsen at unntatt fra medlemskap er sykepleier som gjør tjeneste på pensjonistvilkår og at departementet kan gi forskrift med utfyllende bestemmelser om slik tjeneste.

Departementet mener henvisningen til § 3 første ledd bokstav b i § 11 *tredje ledd første punktum* er unødvendig. Når det fastslås at løpende alderspensjon reduseres eller faller bort dersom pensjonisten på ny tar innskuddspliktig stilling, er det ikke nødvendig å vise til bestemmelsen som gjør unntak fra medlemskap for dem som arbeider med pensjonistlønn.

Det vises til punkt 6.1.

8.1.4 Endringene i pensjonsordning for oppdragstaker i statlig beredskapshjem eller spesialisert fosterhjem

Etter § 1 andre ledd gjelder loven for oppdragstaker som mottar godtgjørelse som utgjør 20 prosent eller mer av godtgjørelse for et heltidsoppdrag. Departementet foreslår at bestemmelsen oppheves slik at det ikke lenger gjelder noen minstegrense for rett til medlemskap. Det vises til punkt 6.1.

Etter § 3 første ledd må oppdragstakeren i kontrakt forplikte seg til ikke å utføre annet arbeid i oppdragsperioden. Etter § 3 andre ledd første punktum kan annet arbeid likevel avtales skriftlig med oppdragsgiveren dersom det ikke er til hinder for at oppdraget kan ivaretas på en god måte. Etter andre ledd andre punktum mister uansett oppdragstaker som utfører annet arbeid som tilsvarer 20 prosent eller mer av en heltidsstilling retten til medlemskap. Departementet foreslår at § 3 andre ledd andre punktum oppheves slik at avtalepartene kan avtale at oppdragstaker kan utføre annet arbeid i perioden samtidig som vedkommende er medlem av pensjonsordningen. Det vises til punkt 6.2.

8.2 Utkast til lov om endring i lov om Statens pensjonskasse og enkelte andre lover (opphevelse av minstegrense for rett til medlemskap)

I

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

§ 5 første ledd skal lyde:

Arbeidstakere tilsatt i statens *tjeneste* er medlemmer av *Pensjonskassen*.

§ 46 andre ledd skal lyde:

Når en arbeidstaker samtidig har arbeid som omfattes av annen pensjonsordning som Pensjonskassen har sluttet overenskomst med etter første ledd, kan partene også slutte overenskomst *om fastsetting* av pensjonsgrunnlag, beregning og utbetaling av pensjon.

II

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

§ 1 første ledd skal lyde:

Pensjonsordning for apotekvirksomhet mv. omfatter med de unntak som følger av denne lov *apotekere og arbeidstakere* tilsatt ved *apotek*.

§ 1 andre ledd oppheves.

Nåværende tredje og fjerde ledd blir nye andre og tredje ledd.

III

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

§ 3 første ledd skal lyde:

Unntatt fra medlemskap *er sykepleier* som gjør tjeneste på pensjonistvilkår. Departementet kan gi forskrift med utfyllende bestemmelser om tjeneste på pensjonistvilkår.

§ 11 tredje ledd første punktum skal lyde:

Løpende alderspensjon reduseres eller faller bort dersom pensjonisten på ny tar innskuddspliktig *stilling*.

IV

I lov 12. februar 2010 nr. 4 om pensjonsordning for oppdragstaker i statlig beredskapshjem eller spesialisert fosterhjem gjøres følgende endringer:

§ 1 andre ledd oppheves.

§ 3 andre ledd andre punktum oppheves.

V

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer.