



NOTAT

Til: Foreningen Pensjonskontoret
Fra: Arntzen de Besche Advokatfirma AS
Managing partner, advokat (H) Sven Iver Steen

Oslo, 16. juni 2017
Ansvarlig advokat: Sven Iver Steen
E-post: sis@adeb.no
Vår ref: SIS 6896275.1
116868 /89564

KAN EN SAMMENSLÅTT KOMMUNE VIDEREFØRE FLERE LIKEARTEDE PENSJONSORDNINGER?

1 INNLEDNING

1.1 Oppdraget

I e-post av 21. april 2017 er vi bedt om å utarbeide en juridisk betenkning om en kommune etter sammenslåing med en eller flere andre kommuner, kan videreføre to likeartede pensjonsordninger, dvs. opprettholde kommunal tjenstepensjonsordning både i KLP og i egen kommunal pensjonskasse.

Bakgrunnen for oppdraget er at kommuner som flytter fra KLP kun får med seg egenkapitalinnskudd (beregnet egenkapitalinnskudd) og ikke en andel av opptjent avkastning på egenkapitalen dersom tjenstepensjonsordningen flyttes til en pensjonskasse. Dette kan medføre at det må skytes inn ekstra egenkapital for å opprettholde pensjonskassens risikobærende evne når kommuner flytter fra KLP til pensjonskasser.

I punkt 2 til 7 gjennomgår vi ulike rettskilder som kan ha betydning for spørsmålet.

1.2 Konklusjoner

Vår konklusjon er at en sammenslått kommune kan videreføre to kommunale pensjonsordninger. Det er ingen bestemmelse i lov, forskrift eller tariffavtale som er til hinder for dette. Arbeidsmiljøloven og systemet med parallelle pensjonsordninger i privat sektor gir støtte for en slik løsning. Hensynet til kommunenes økonomi taler også for at en kommune bør ha muligheten for å videreføre to pensjonsordninger. Vi kan ikke se at de ansattes interesser kommer under press ved å åpne for en slik løsning. Konkurransen i kommunal pensjon er mangelfull, og også dette tilsier at det bør et visst handlingsrom mht. hvordan kommunene kan innrette seg i forhold til pensjonsleverandørene.

Den ene pensjonsordningen kan videreføres som en lukket ordning med videre opptjening for de som på sammenslåingstidspunktet var omfattet av denne ordningen. Den andre pensjonsordningen kan videreføres som en aktiv pensjonsordning for alle som var omfattet av denne ordningen på sammenslåingstidspunktet, og dessuten omfatte arbeidstakere som blir tilsatt deretter.

En eventuell videreføring av to aktive generelle ordninger vil være en uvanlig ordning og vil dessuten kunne utfordre finansieringssystemet innen kommunal pensjon, som skal være kjønnsnøytralt og motvirke utstøting av eldre arbeidstakere. En slik ordning bør derfor ikke etableres uten at dette er hjemlet i tariffavtale, eller på annen måte avklart mellom de aktuelle tariffparter. En avklaring i forhold til Finanstilsynet anbefales også.



2 HOVEDTARIFFAVTALEN

2.1 Avtalens kapittel 2

Hovedtariffavtalen (heretter «HTA») for kommuner for perioden 1.5.2016–30.4.2018 har bestemmelser om pensjon i kapittel 2.

I tariffavtalens kapittel 2 er det innledningsvis bestemt at *«alle arbeidsgivere skal ha pensjonsordning for sine tilsatte»*, som skal tilfredsstille nærmere angitte krav. Poenget med denne bestemmelse er å slå fast at alle arbeidsgivere som er omfattet av tariffavtalen, skal ha kommunal pensjonsordning.

I punkt 2.1.1 heter det videre:

«Pensjonsordningen skal omfatte alle tilsatte (faste og midlertidige).»

Her brukes ordet «pensjonsordningen», dvs. bestemt entallsform. Det kunne isolert sett tale for at en kommune bare kan ha én pensjonsordning. Det er imidlertid et spørsmål om hvilken vekt det har at det i avtalen er valgt bestemt entallsform her. Det er partene i tariffavtalen som i første omgang må avgjøre hvordan avtalen skal tolkes.

Hovedformålet med bestemmelsen i HTA punkt 2.1.1, er å slå fast kollektivprinsippet om at alle ansatte i utgangspunktet skal være omfattet av kommunal pensjonsordning. En annen side av kollektivprinsippet er at vilkårene i pensjonsordningen skal være like for alle ansatte.

Det er sannsynlig at formuleringen i HTA § 2.1.1 opprinnelig er hentet fra tilsvarende formuleringer i pensjonslovene i privat sektor (foretakspensjonsloven § 3-3, innskuddspensjonsloven § 4-2, og tjenestepensjonsloven § 3-2). I tjenestepensjonsloven § 3-2, første ledd, første punktum, heter det:

«Pensjonsordningen skal omfatte alle arbeidstakere i foretaket som har fylt 20 år.»

Som vi vil se nedenfor, er denne formuleringen ikke ment å stenge for at en bedrift kan ha flere pensjonsordninger (parallelle eller kombinerte). Dette fremgår direkte av loven.

2.2 TPO-reglene

Som vedlegg 5 til HTA følger *«vedtekter for tjenestepensjonsordning»* (heretter «TPO-reglene»), Dette er detaljerte regler om kommunal pensjonsordning.

I TPO-reglene § 1-1 er det bestemt:

«Disse vedtekter gjelder tjenestepensjonsordninger avtalt i HTA for kommunal sektor – i det følgende kalt TPO. I denne ordningen fastsettes pensjonene i hovedsak som etter lov om Statens pensjonskasse.»

I § 1-2, første avsnitt, fremgår følgende:

«Avtale om tilslutning

Kommuner, fylkeskommuner, samt foretak, selvstendige virksomheter, institusjoner eller organisasjoner som er bundet av eller følger tariffavtale, skal inngå avtale med forsikringsgiver om medlemskap og om tilslutning til TPO, med mindre arbeidsgiver har egen pensjonskasse. Avtaleforholdet reguleres av avtalen/- forsikringsbeviset, forsikringsvilkårene og disse vedtekter.»

I § 1-4 om regulering av pensjoner fremgår:



«Pensjonene skal reguleres som bestemt i tariffavtale mellom KS og arbeidstakerorganisasjonene i kommunal sektor.»

Vedtektene i TPO inneholder ingen særlige bestemmelser om sammenslåing av kommuner eller om en kommune etter en sammenslåing med en annen kommune, kan videreføre flere pensjonsordninger.

3 FORSIKRINGSVIRKSOMHETSLOVEN

Loven gjelder for forsikringsforetak og pensjonsforetak. Kapittel 4 har særregler om kommunale pensjonsordninger. I dette kapitlet er det ingen regler om at en kommune kan ha flere parallelle pensjonsordninger, og det er her heller ingen regler om hvordan pensjonsordninger skal videreføres etter en sammenslåing av arbeidsgivere.

I forsikringsvirksomhetsloven § 2 er det regler om pensjonskasser. Kapitlet omfatter pensjonskasser både i privat og kommunal sektor. Dette kapitlet har regler om sammenslåing av pensjonskasser, som typisk vil kunne være aktuelt etter at to kommuner som begge har sin pensjonsordning i pensjonskasse, slår seg sammen. I lovens § 2-8 om sammenslåing, deling og opphør er det bestemt:

«Sammenslåing, deling og opphør av en pensjonskasse kan skje etter reglene i finansforetaksloven kapittel 12, avsnitt I eller II. Kongen kan fastsette nærmere regler om sammenslåing, deling og opphør.

Bestemmelsene i foretakspensjonsloven kapitlene 13, 14 og 15, tjenestepensjonsloven kapittel 7 og innskuddspensjonsloven kapitlene 11, 12 og 13 gjelder tilsvarende så langt de passer, med mindre Kongen i sitt samtykke etter første ledd fastsetter andre vilkår.»

Denne bestemmelsen gjelder sammenslåing av pensjonskasser, jf. også finansforetaksloven § 12-1 som er at annet forhold enn sammenslåing av pensjonsordninger. Disse lovbestemmelser sier ikke noe om hvordan pensjonsordningene i pensjonskassene skal håndteres ved en sammenslåing av kommuner eller andre kommunale arbeidsgivere.

Sammenslåing av pensjonskasser krever samtykke av Finansdepartementet, som har delegert myndigheten til Finanstilsynet. Dersom det ikke søkes om samtykke til sammenslåing av pensjonskassene ved en sammenslåing av to kommunale arbeidsgivere med hver sin pensjonskasse, vil den sammenslåtte kommune fortsette å ha to pensjonskasser. Det samme vil være tilfellet om Finanstilsynet skulle avslå en søknad om sammenslåing av de to pensjonskassene. Når to pensjonskasser videreføres, vil utgangspunktet være at pensjonsordningene i hver av pensjonskassene videreføres. Dette betyr at pensjonsordningene til de to tidligere arbeidsgivere videreføres som egne ordninger etter at arbeidsgiverne har fullført integrasjonen.

4 PENSJONSLOVENE I PRIVAT SEKTOR

I privat sektor er utgangspunktet ved en sammenslåing av foretak at det skal opprettes én ny pensjonsordning. Imidlertid er det i alle de tre pensjonslovene (foretakspensjonsloven, innskuddspensjonsloven og tjenestepensjonsloven) presisert at det ved sammenslåing av foretak er adgang for det sammenslåtte foretaket å kunne videre pensjonsordninger som parallelle ordninger. Det vises til følgende bestemmelser;

Innskuddspensjonsloven § 11-1:

«§ 11-1. Virkeområde



(1) Bestemmelsene i kapitlet her gjelder ved sammenslåing av foretak når minst ett av foretakene har pensjonsordning etter loven her på tidspunktet for sammenslåingen. Dette gjelder selv om foretak som omfattes av sammenslåingen har pensjonsordning etter lov om foretakspensjon.

(2) Bestemmelsene i kapitlet her er ikke til hinder for at det sammenslåtte foretaket kan ha parallelle pensjonsordninger.»

Foretakspensjonsloven § 13-1:

«§ 13-1. Virkeområde

(1) Bestemmelsene i kapitlet her gjelder ved sammenslåing av foretak når minst ett av foretakene har pensjonsordning på tidspunktet for sammenslåingen.

(2) Bestemmelsene i kapitlet her er ikke til hinder for at det sammenslåtte foretaket kan ha parallelle pensjonsordninger.»

Tjenestepensjonsloven § 7-2:

«§ 7-2. Sammenslåing av foretak

Bestemmelsene i foretakspensjonsloven kapittel 13 om sammenslåing av foretak mv. gjelder tilsvarende så langt de passer. Kongen kan fastsette nærmere regler i forskrift.»

Bestemmelser om parallelle pensjonsordninger er tatt inn i foretakspensjonsloven §§ 2-9 til 2-11, innskuddspensjonsloven §§ 2-10 til 2-12 og tjenestepensjonsloven §§ 2-10 til 2-12. Bestemmelsene er nesten like og nøyer vi oss med å sitere fra foretakspensjonsloven § 2-9 til 2-11 som lyder slik:

«2-9. Adgang til å ha parallelle pensjonsordninger

(1) Et foretak med pensjonsordning etter loven her kan samtidig ha en pensjonsordning etter innskuddspensjonsloven og pensjonsordning etter tjenestepensjonsloven (parallelle pensjonsordninger). Et foretak kan også ha to pensjonsordninger etter loven her dersom den ene har ytelsesbasert og den andre engangsbetalt alderspensjon.

(2) For et foretak som etter første ledd har flere pensjonsordninger, gjelder følgende:

a) ingen arbeidstaker kan på samme tid være medlem av mer enn en av ordningene,

b) regelverket i ordningene skal utformes slik at alderspensjonsytelsene står i et rimelig forhold til hverandre og slik at urimelig forskjellsbehandling av grupper av arbeidstakere unngås,

c) rett til ytelser ved uførhet og til etterlatte skal være utformet på samme måte i ordningene.

(3) Bestemmelsene i annet ledd gjelder tilsvarende ved endring av regelverket for en eller flere av pensjonsordningene.

§ 2-10. Arbeidstakernes valgrett

(1) Når et foretak oppretter parallelle ordninger, skal hver enkelt arbeidstaker ha rett til å velge hvilken pensjonsordning vedkommende skal være medlem av. Det kan likevel fastsettes i regelverket at arbeidstakerorganisasjoner som har medlemmer ansatt i foretaket kan velge ordning for sine



medlemmer. Det skal fastsettes i regelverket hvilken ordning arbeidstaker som ikke foretar noe valg etter første punktum skal være medlem av.

(2) Bestemmelsen i første ledd gjelder tilsvarende for arbeidstaker som blir ansatt i foretaket.

(3) En arbeidstaker kan ikke velge å bli medlem av en pensjonsordning dersom reglene om medlemskap som gjelder for ordningen er til hinder for at arbeidstakeren opptas som medlem.

§ 2-11. Flytting av medlemskap

(1) Regelverket skal inneholde bestemmelser om i hvilke tilfeller en arbeidstaker kan flytte sitt medlemskap til en av de andre pensjonsordningene.

(2) En arbeidstaker skal i alle tilfelle ha rett til flytting av medlemskap ved vesentlig endring av innskudds- eller ytelsesplan eller av regelverket for øvrig i en av pensjonsordningene, dersom endringen er av betydning for fremtidige rettigheter i ordningen.

(3) Ved flytting av medlemskap gjelder bestemmelsene om opphør av medlemskap tilsvarende. Grensen på 12 måneder i § 4-6, annet ledd, gjelder samlet medlemskap i de to ordningene.

Parallele pensjonsordninger er i privat sektor ment for de tilfeller der bedriften har pensjonsordninger av ulike typer. Når det gjelder videreføring av to kommunale pensjonsordninger etter en sammenslåing, er situasjonen annerledes fordi det er snakk om å videreføre to pensjonsordninger av samme type. Dersom man tillater en sammenslått kommune å videreføre to kommunale pensjonsordninger, er det derfor tale om en helt annen type «parallele ordninger» enn i privat sektor.

I forarbeidene til lovbestemmelsene, jf. Ot.prp. nr. 78 (2000-2001) Om lov om endringer i innskuddspensjonsloven, lov om foretakspensjon og enkelte andre lover (parallele ordninger mv.) pkt. 4.3, uttaler departementet følgende om bakgrunnen og vurderingen av å åpne for parallelle ordninger:

«I henhold til departementets begrepsbruk dekker parallelle ordninger det tilfellet der et foretak ønsker å ha to ulike ordninger for alderspensjon for sine ansatte. Overgang til annen ordning i forbindelse med utfasing av eksisterende ytelsesbasert pensjonsordning dekkes av reglene om omdanning og lukking, jf omtale i kapittel 6. Departementet har lagt opp til at et foretak kan ha enten

- en innskuddsordning og en ytelsesbasert foretakspensjonsordning, eller*
- en innskuddsordning og en engangsbetalt ordning, eller*
- en engangsbetalt ordning og en ytelsesbasert foretakspensjonsordning.*

Departementet mener at ved å åpne for at foretak kan ha enda flere parallelle ordninger, ville problemstillinger knyttet til forholdsmessighet og likebehandling mellom ansatte bli ytterligere komplisert. (...)

Departementet vil peke på at faren for forskjellsbehandling av ansatte i et foretak med parallelle ordninger er nært knyttet til i hvilken grad man kan sette klare og objektive krav til forholdsmessighet og likebehandling.»

Et tiltak for å hindre forskjellsbehandling av ansatte, er å gi arbeidstakerne valgrett mht. til hvilken pensjonsordning de ønsker å være medlem av. Bestemmelsene om parallelle ordninger ble lovfestet i



2001, til erstatning for en midlertidig løsning, som ble fastsatt i forskriftsbestemmelse etter lov om innskuddspensjon og lov om foretakspensjon i 2000. Ved utformingen av den midlertidige løsningen ble det lagt stor vekt på avveiningen mellom ønsket om å unngå innelåsningseffekter (jf. Ot.prp. nr. 78 [2000-2001] pkt. 42.3) ved at arbeidstaker ikke skal kunne låses inn i pensjonsordninger som viser seg ikke å være av tilfredsstillende kvalitet, sammenlignet med den alternative ordningen.

Det er lite fare for forskjellsbehandling av arbeidstakerne om to kommunale pensjonsordninger videreføres av en sammenslått kommune. Begge ordninger må oppfylle kraene i hovedtariffavtalen. Risikoen for forskjellsbehandling taler derfor ikke mot at en kommune viderefører to kommunale pensjonsordninger. Det kan riktignok være små historiske forskjeller i regelverket mellom to kommunale pensjonsordninger, men disse kan vanligvis elimineres etter en nærmere gjennomgang av forsikringsvilkårene. I motsatt fall vil slike særregler måtte videreføres uansett om de to tidligere pensjonsordninger videreføres som én eller to pensjonsordninger.

5 ARBEIDSMILJØLOVEN

Arbeidsmiljøloven har regler om rettighetsovergang ved virksomhetsoverdragelse. Reglene omfatter også arbeidstakerens pensjonsrettigheter. Arbeidsmiljøloven gjelder både for privat og kommunal sektor.

Arbeidsmiljøloven § 16-2 har regler om lønns- og arbeidsvilkår ved virksomhetsoverdragelser. Sammenslåing av arbeidsgivere anses som en virksomhetsoverdragelse. Paragrafen har slik ordlyd:

«(1) Tidligere arbeidsgivers rettigheter og plikter som følger av arbeidsavtale eller arbeidsforhold som foreligger på det tidspunkt overdragelsen finner sted, overføres til den nye arbeidsgiver. Krav etter første punktum kan fortsatt gjøres gjeldende overfor den tidligere arbeidsgiver.

(2) Ny arbeidsgiver blir bundet av tariffavtale som tidligere arbeidsgiver var bundet av. Dette gjelder ikke hvis ny arbeidsgiver senest innen tre uker etter overdragelsestidspunktet skriftlig erklærer overfor fagforeningen at ny arbeidsgiver ikke ønsker å bli bundet. De overførte arbeidstakerne har likevel rett til å beholde de individuelle arbeidsvilkår som følger av tariffavtale som den tidligere arbeidsgiver var bundet av. Dette gjelder inntil denne tariffavtalen utløper eller til det inngås ny tariffavtale som er bindende for den nye arbeidsgiver og de overførte arbeidstakere.

(3) Arbeidstakernes rett til videre opptjening av alders-, etterlatte- og uførepensjon i henhold til kollektiv tjenstepensjon, overføres til ny arbeidsgiver etter reglene i første og andre ledd. Ny arbeidsgiver kan velge å gjøre allerede eksisterende pensjonsordninger gjeldende for de overførte arbeidstakerne. Dersom arbeidstakernes tidligere pensjonsordninger ikke kan videreføres etter overdragelsen, skal ny arbeidsgiver sørge for at de overførte arbeidstakerne sikres rett til videre opptjening etter en annen kollektiv pensjonsordning.»

Etter paragrafens tredje ledd er utgangspunktet at arbeidstakere fra det foretak som blir overdratt, skal få opprettholde sin pensjonsordning, mens arbeidstakerne i det overtakende foretaket beholder sin pensjonsordning. Annet ledd som har særregler for tariffavtaler gir samme mulighet. Arbeidsmiljøloven åpner derfor for at arbeidsgiver kan videreføre begge pensjonsordninger etter en virksomhetsoverdragelse.



6 ANDRE RETTSKILDER

Kommuneloven § 24 nr. 3 første punktum lyder slik:

«Kommunestyret og fylkestyret kan opprette eller slutte seg til en pensjonsordning for kommunalt eller fylkeskommunalt ansatte.»

Tilsvarende bestemmelse for pensjonsordningen for folkevalgte er nedfelt i kommuneloven § 43.

Det må legges til grunn at hver av de to kommuner som slutter seg sammen, har truffet vedtak i samsvar med disse bestemmelser i kommuneloven. En sammenslåing av to kommuner innebærer en suksesjon av kommunenes tidligere rettigheter, forpliktelser, vedtak mv. Treffes det ikke noe nytt vedtak av kommunestyret i medhold av kommunelovens § 24 nr. 3, eventuelt også etter § 43, blir de to pensjonsordningene videreført etter sammenslåingen av kommunene basert på de vedtak som tidligere er truffet av de to kommunestyrene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har publisert en veileder om "Etablering av nye kommuner og fylkeskommuner" (sist oppdatert april 2017) vedrørende formelle rammer og erfaringer fra tidligere sammenslåinger av kommuner. Veilederen inneholder ingen omtale av pensjonsordninger.

Hovedspørsmålene i ARD-2002-90 var om elleve kommuner begikk tariffbrudd da de pr. 1. januar 1999 overførte sine tjenstepensjonsordninger fra KLP til andre forsikringselskaper, og om de eventuelt pliktet å gjenopprette sitt forhold til KLP eller på annen måte sørge for opphør av de tariffstridige forhold. De saksøkte kommunenes anførsler og innsigelser reiste en rekke spørsmål av tariffrettslig, forsikringsrettslig og konkurranserettslig karakter. De tariff- og forsikringsrettslige spørsmålene er ikke direkte anvendelige for foreliggende problemstilling, men inneholder uttalelser for så vidt gjelder tolkning og forståelse av tariffavtalen.

7 VURDERING

7.1 Om sammenslåtte kommuner kan opprettholde flere pensjonsordninger

Mange kommuner er medlemmer i pensjonsfelleskapet i KLP, mens noen har egen kommunal pensjonskasse for sine ansatte. Spørsmålet er om to kommuner som slår seg sammen kan videreføre to slike pensjonsordninger som separate ordninger.

Gjennomgangen ovenfor viser at spørsmålet om den sammenslåtte kommunen kan beholde pensjonsordninger i hhv KLP og i en pensjonskasse etter sammenslåingen ikke er regulert verken i hovedtariffavtalen eller forsikringsvirksomhetsloven.

Kommunale pensjonsordninger bygger på tariffavtale. Pensjonsordningene oppfyller vilkårene i tariffavtalen, men det er noen pensjonsordninger i kommunal pensjonskasse som gir avvikende mer gunstige vilkår for arbeidstakerne. Slike avvik kan gjelde opptjening av pensjonsytelser og har i hovedsak en historisk begrunnelse. En kompliserende faktor er at KLP de senere årene i økt utstrekning har begynt å tilby sine medlemmer ulike medlemsfordeler slik som gunstige skadeforsikringer, lån mv. Vi mener likevel at slike forhold ikke er argumenter av vekt mot at en sammenslått kommune viderefører to pensjonsordninger. Alle medlemmer av de kommunale pensjonsordningene vil uansett være sikret pensjon i samsvar med TPO-reglene, og Overføringsavtalen sikrer at samlet pensjon regnes som om den var opptjent i den ordning medlemmet sist var omfattet av.



Reglene om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven § 16-2 inneholder regler om rettighetsovergang for kollektive pensjonsordninger ved virksomhetsoverdragelser. I utgangspunktet vil en kommunesammenslåing innebære at retten som de overførte arbeidstakerne har, til videre opptjening av alders-, etterlatte- og uførepensjon iht. kollektiv tjenstepensjon, overføres til ny arbeidsgiver. Dersom ny arbeidsgiver har kollektiv tjenstepensjonsordning, kan den nye arbeidsgiveren i stedet for å videreføre de overførte arbeidstakernes pensjonsordning, velge å gjøre allerede eksisterende pensjonsordninger gjeldende også for de overførte arbeidstakerne, jf. § 16-2, tredje ledd, annet punktum og Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) s. 339. Dette tilsier at det arbeidsrettslig ikke er begrensninger for ny arbeidsgivers adgang til å videreføre to pensjonsordninger, slik at den sammenslåtte kommunen står fritt til å velge å videreføre pensjonsordninger i både KLP og i pensjonskasse.

Videre bør det legges vekt på at lovgivningen om pensjonsordninger i privat sektor åpner for å tillate parallelle pensjonsordninger, med visse nærmere angitte begrensninger, jf. hhv. foretakspensjonsloven, innskuddspensjonsloven, og tjenstepensjonsloven. Reglene om parallelle pensjonsordninger forutsetter at det sammenslåtte foretaket kan ha forskjellige typer pensjonsordninger (typisk innskuddsordning og foretakspensjonsordning), hvilket ikke vil være tilfelle i foreliggende tilfelle da pensjonsordningene i utgangspunktet er like. Vi mener likevel at hovedprinsippet om at et foretak i privat sektor kan ha flere private pensjonsordninger, er et argument for at en kommune bør kunne ha flere kommunale pensjonsordninger.

Ved vurderingen av løsning bør det også foretas en interesseavveining mellom arbeidsgiver og arbeidstakerne. Dersom det er vesentlige økonomiske fordeler for en kommune å videreføre begge pensjonsordningene uten at dette medfører ulemper for de ansatte, taler dette for at en slik løsning bør tillates. En slik interesseavveining taler klart for at en kommune bør ha anledning til videreføring av to pensjonsordninger.

Det bør også legges vekt på foreliggende konkurransesituasjon i det kommunale pensjonsmarkedet. Etter at DnB Livsforsikring og Storebrand Livsforsikring har avviklet sin virksomhet med kommunal pensjon, er KLP i dag enerådende livsforsikringsselskap. Det eneste alternativet til KLP som en kommune har i dag, er å etablere en egen pensjonskasse. Vi ser i denne forbindelse bort fra Akershus Interkommunale pensjonskasse, som frem til nå ikke har tatt opp kunder utenfor kretsen Akershus fylkeskommune. Konkurransen i markedet for kommunal pensjon er derfor i dag mangelfull, og det er krevende for en kommune å forhandle om vilkår, priser mv. Rettsreglene bør derfor stimulere til at en kommune etter en sammenslåing ikke påføres unødvendige ulemper eller kostnader, så lenge det ikke går på bekostning av de ansatte.

Etter vår oppfatning må det derfor kunne legges til grunn at en sammenslått kommune kan videreføre pensjonsordninger, den ene i egen pensjonskasse og den andre i KLP.

En pensjonsordning kan videreføres på ulike måter. Den kan videreføres som en lukket ordning eller som en aktiv ordning med opptak av nye medlemmer. Dette skal vi se nærmere på nedenfor.

7.2 Videreføre den ene ordningen som aktiv og den andre ordningen som lukket

Basert på vår vurdering ovenfor vil en kommune kunne videreføre den ene pensjonsordningen som en lukket ordning og den andre pensjonsordningen som en aktiv ordning. Man kan for eksempel videreføre pensjonsordningen i den kommunale pensjonskassen som aktiv, og lukke ordningen i KLP.

Den lukkede pensjonsordningen videreføres da for de som på sammenslåingstidspunktet var aktive medlemmer, medlemmer med oppsatt pensjon og pensjonister. De aktive medlemmene vil fortsette å



tjene opp pensjon. Det samme vil være tilfellet for fratrådte arbeidstakere med oppsatt pensjon, for så vidt gjelder årlig regulering av rettighetene og andre ikke forsikringsbare ytelser. For pensjonistene vil reguleringen stort sett være lavere enn årlig utbetaling slik at her vil opptjent pensjon regelmessig reduseres årlig. Ved å videreføre pensjonsordningen som en lukket ordning i KLP, vil arbeidsgiver i forbindelse med sammenslåingen slippe å betale inn ny ansvarlig kapital til pensjonskassen, og kan få utnyttet kapitalbasen i KLP for videre opptjening av de medlemmer som fortsetter å være medlem der.

Aktive medlemmer, medlemmer med oppsatt pensjon og pensjonister i pensjonskassen videreføres i pensjonskassen etter sammenslåingen. Alle nyansatte i kommunen vil bli meldt inn i pensjonsordningen i pensjonskassen. På sikt vil den økte medlemsmassen i pensjonskassen kunne medføre økt behov for kapitaltilførsel, med mindre pensjonskassen klarer å generere tilstrekkelige store overskudd (opptjent kapital) til å håndtere nye medlemmer.

Det bør imidlertid understrekes at en lukket ordning vil få stadig eldre og etterhvert færre medlemmer. Premiesystemet i kommunal pensjon, som er innrettet slik at det skal hindre utstøting av eldre arbeidstakere, vil medføre at en lukket ordning etterhvert får økende pensjonsutgifter uten at dette i utgangspunktet slår ut på premiene til arbeidsgiver. Dermed vil en slik ordning etterhvert kunne belaste fellesskapet med åpne ordninger. KLP har for noen år siden innført en ordning for å motvirke denne effekten, ved at en pensjonsordning som lukkes blir løftet over i et fellesskap av lukkede ordninger. Premienivået for disse lukkede pensjonsordninger er vesentlig høyere enn for pensjonsordningene i det ordinære fellesskapet i KLP. Dersom man hadde flyttet denne pensjonsordningen over i egen pensjonskasse, ville man etterhvert også fått økte utgifter med disse medlemmene. Om utgiftene da vil bli høyere eller lavere enn i en lukket ordning i KLP, vil blant annet være avhengig av bestandssammensetningen i pensjonsordningen i forhold til bestands-sammensetningen i de øvrige pensjonsordninger i utjevningssfellesskapet for de lukkede ordninger i KLP.

Et annet forhold man bør være oppmerksom på er at KLP bare tilbakebetaler egenkapitalinnskudd (beregnet egenkapitaltilskudd) i forbindelse med flytting av pensjonsordning fra KLP, jf. selskapsvedtektenes § 2-3, fjerde ledd. Når en lukket ordning til slutt avvikles, vil derfor arbeidsgiver miste muligheten til tilbakebetaling av egenkapitaltilskuddet.

Disse økonomiske forhold bør nøye vurderes når man skal ta standpunkt til om man skal videreføre to eller flere pensjonsordninger etter en sammenslåing av to kommuner, eller om man skal samle pensjonsordningene i én ordning.

Llukking av noen ordninger og videreføring av én aktiv ordning, ble valgt av Oslo Universitetssykehus HF i forbindelse med sykehusreformen som overførte sykehusene fra fylkeskommunene til staten. Arbeidstakere som på sammenslåingstidspunktet var ansatt på Ullevål sykehus fikk videreført sitt medlemskap i Oslo Pensjonsforsikring, mens de som da var ansatt på Rikshospitalet fikk videreført sine pensjonsforhold i Statens Pensjonskasse. Nytilsatte etter sammenslåingstidspunktet ble meldt inn i den nye Pensjonskassen for helseforetakene i hovedstadsområdet. Når ansatte skifter jobb blir de overført til den nye pensjonskassen. Sykepleierne fortsatte å være medlem Sykepleierordningen (KLP).

7.3 Videreføre begge ordninger som aktive

Det neste spørsmålet er om en sammenslått kommune kan videreføre to aktive pensjonsordninger.

Dette reiser spørsmål særlig knyttet til medlemsinnmelding og finansiering.



Hvis arbeidsgiver skulle kunne velge hvilken pensjonsordning som nytilsatte skal være medlem av, kunne arbeidsgiver spekulere i ordningen knyttet til HTA punkt 2.1.10 tredje avsnitt som bestemmer at finansieringssystemet skal være innrettet slik at det er kjønnsnøytralt og ikke virker utstøtende på eldre arbeidstakere. Arbeidsgiver kunne for eksempel la en overvekt av eldre og kvinner bli medlem av KLP, mens en overvekt av yngre og menn bli medlem av egen pensjonskasse. Slik ville en kommune kunne velte pensjonskostnader over på andre kunder i KLP, og det ville undergrave solidariteten i det kommunale pensjonssystemet.

En måte å unngå denne risikoen for misbruk kunne være at kommunen lagde objektive regler for hvilke pensjonsordning som nye arbeidstakere skal meldes inn i. Det er imidlertid ingen godkjenningssystem for slike regler, og kontroll av at selvpålagte regler etterleves er vanskelig.

En annen variant ville være å la nytilsatte selv velge hvilken pensjonsordning hun eller han ønsket å være medlem av slik ordningen er for parallelle pensjonsordninger etter pensjonslovene i privat sektor. Problemet er imidlertid at pensjonsordningene er like, slik at valgene fra ansattes side ville bli ganske vilkårlige eller være påvirket av eventuelle medlemsfordeler som pensjonsinnretningene kan tilby. Det er også et spørsmål om det er naturlig å la nytilsatte gjøre et slikt valg.

En alternativ ordning som er nevnt i bestemmelsene om parallelle ordninger for private pensjonsordninger, er at arbeidstakerorganisasjonen velger pensjonsordning på vegne av sine medlemmer. Også et slikt system har imidlertid sine svakheter, og vil innebære en overføring av en del av den myndighet som ellers tilligger arbeidsgiver til arbeidstakerorganisasjonene.

I tillegg til utfordringer knyttet til misbruk av et finansieringssystem som er kjønnsnøytralt og motvirker utstøtelse av eldre arbeidstakere, vil videreføring av to generelle og like aktive ordninger være et svært uvanlig opplegg. Vi har fått opplyst at det innenfor kommunal pensjon i dag finnes ett tilfelle der en kommune har videreført en aktiv ordning i KLP og en aktiv ordning i kommunal pensjonskasse. Det gjelder Elverum kommune, og denne splitten med to aktive ordninger oppstod i forbindelse med reform innen helsesektoren for mange år siden. Selv om det finnes ett slikt tilfelle av to aktive likeartede ordninger for en kommune, er dette som nevnt et svært uvanlig opplegg. Vi mener derfor at dersom det skal etableres nye tilfeller hvor to like kommunale pensjonsordninger skal videreføres som aktive kommunale pensjonsordninger etter sammenslåing av kommuner, bør dette enten hjemles i hovedtariffavtalen eller på annen måte avklares mellom de aktuelle tariffpartene. En avklaring i forhold til Finanstilsynet anbefales også.