

Arkivsak-dok. 25/05590-1
Saksbehandler Fredrik Bjørnebekk

Saksgang
Formannskapet 2023 - 2027
Bystyret 2023 - 2027

Møtedato
08.05.2025
22.05.2025

Sak nr.

Vurdering av prosess kommunal pensjonskasse

Innstillingssak.

Medsaksbehandlere: Hilde Lind, Nils-Aage Pedersen

Kommunedirektørens innstilling:

1. Sarpsborg kommune arbeider videre med utredning av pensjonskasse etter modell 1, modell 1A og modell 2, i samarbeid med Fredrikstad kommune og eventuelle andre kommuner.
2. Utgiften til ekstern bistand dekkes innenfor gjeldende ramme for kommuneområde fellesfunksjoner.

Vedlegg:

Sammendrag:

Sarpsborg og Fredrikstad kommuner har etablert et samarbeid gjennom felles politisk samarbeidsarena. Samarbeidsarenaen har i sitt møte 22.11.24 vedtatt at det skal arbeides med å se på kommunesamarbeid innen fellestjenester, slik som kommunal pensjonskasse.

Kommunal tjenstepensjon er tariffestet, og følger i hovedsak det samme regelverket som lov om Statens pensjonskasse. Sarpsborg kommune har en kollektiv pensjonsordning i Kommunal Landspensjonskasse (KLP), som sikrer tariffestet tjenstepensjon for de ansatte.

Samlet pensjonskostnad hos KLP er for 2025 anslått til 396 mill. kr

Tjenstepensjon i offentlig sektor er komplekst med både endringer i regelverk og markedssituasjon. Kommunen har ikke tilstrekkelig kompetanse på alle disse områdene, og kommunedirektøren vurderer derfor at det bør engasjeres ekstern bistand i den videre utredning.

Basert på den samlede vurderingen av mulige gevinster anbefaler kommunedirektøren at egen pensjonskasse utredes videre.

Utredning:

Sarpsborg og Fredrikstad kommuner har etablert et samarbeid gjennom felles politisk samarbeidsarena. Samarbeidsarenaen har i sitt møte 22.11.24 vedtatt at det skal arbeides med å se på kommunesamarbeid innen fellestjenester, slik som kommunal pensjonskasse.

Denne saken beskriver ulike modeller for å ivareta kommunens forpliktelser for AFP og tjenestepensjon, og et forslag til prosess for å avklare dette. Beregning av kostnader til tjenestepensjon er komplekst, og kommunedirektøren anbefaler at det hentes inn ekstern bistand til dette. Kommunen har store forpliktelser til pensjon og kommunedirektøren vurderer derfor at veivalgene i sakene bør løftes til politisk avklaring i bystyret allerede på dette stadiet i prosessen.

Sarpsborg kommune hadde før etableringen av storkommunen i 1992 egen pensjonskasse (Sarpsborg kommunale pensjonskasse – SKP). Skjeberg, Tune og Varteig kommuner hadde pensjon i Kommunal Landspensjonskasse (KLP). SKP ble etablert i 1916. Flertallet i prosjektutvalget og rådmannen anbefalte en videreføring av egen pensjonskasse. Formannskapet vedtok tilslutning til KLP mot rådmannens anbefaling i desember 1992, og Sarpsborg kommune etablerte pensjonsordning i KLP fra 01.07.93.

Folketrygden, tjenestepensjon og AFP i offentlig sektor

Kommunal tjenestepensjon er tariffestet, og følger i hovedsak det samme regelverket som lov om Statens pensjonskasse. De senere årene har det blitt gjort en rekke endringer i de offentlige tjenestepensjonsordningene og AFP-ordningen. Reglene for pensjon i KS' tariffområder er gitt i den sentrale generelle særavtalen om pensjonsordninger – SGS 2020 Pensjonsordninger.

SGS 2020 gjelder uavhengig av om pensjonsordningen er i et livsforsikringsforetak eller i en pensjonskasse. Medlemmenes rett til pensjon er dermed uavhengig av hvilken pensjonsinnretning som forvalter pensjonsordningen.

Sarpsborg kommunes brutto påløpte pensjonsforpliktelse er estimert til 5,9 mrd. kr per 31.12.24.

Dagens pensjonsordning i KLP

Sarpsborg kommune har en kollektiv pensjonsordning i Kommunal Landspensjonskasse (KLP) som sikrer tariffestet tjenestepensjon for de ansatte. For lærere i grunnskolen har kommunene tilsvarende ordning i Statens pensjonskasse (SPK). Pensjonsordningen omfatter alders-, uføre-, etterlatte-, tidligpensjon, AFP og betinget tjenestepensjon. Pensjonene samordnes med utbetalingene fra folketrygden.

For AFP 62-64 kan arbeidsgiver velge utjevning, selvrisiko eller en kombinasjon av disse. For AFP 65-66 kan foretak uten tariffavtale foreta tilsvarende valg. Sarpsborg kommune har 100 % utjevning både for AFP 62-64 år og AFP 65-66 år.

Kostnad ved dagens pensjonsordning

Samlet pensjonskostnad hos KLP er for 2025 anslått til 396 mill. kr og 53,8 mill. kr hos SPK.

Tabellen nedenfor viser utviklingen i pensjonskostnader, premieavvik og akkumulert premieavvik for KLP og SPK for 2023 og 2024 med prognose for årene 2025 til 2028. Kommunedirektøren vil i årsrapporten for 2024 beskrive nærmere kommunens pensjonskostnad.

Alle tall i mill.kr	2023	2024	2025	2026	2027	2028
KLP						
Pensjonskostnad	324,9	358,7	396,0	491,2	515,1	541,0
Årets premieavvik	227,2	195,3	226,6	150,2	137,1	167,6
Akkumulert premieavvik	562,7	645,6	735,4	726,5	695,2	681,6
SPK						
Pensjonskostnad	44,2	51,6	55,7	58,2	59,7	60,6
Årets premieavvik	17,8	6,5	1,8	-0,7	-1,9	0
Akkumulert premieavvik	17,1	21,3	20,1	15,9	10,4	6,6

Premieavvik for pensjon i en kommune oppstår når de faktiske kostnadene for pensjonsordningen avviker fra innbetalt premie. Premieavvik kan blant annet oppstå som følge av endrede renter, levealder, lønnsvekst og avkastning. Premieavvik blir regnskapsført og avskrevet (amortisert) over en periode, noe som betyr at kostnaden blir fordelt over 7 år.

Premiefond

Kommunens premiefond kan brukes til å dekke deler av pensjonspremien i år med høye kostnader. Ved å bruke av premiefondet vil premieavviket for kommende 7 år reduseres. Saldo på premiefondet til Sarpsborg kommune er på 296 mill. kr per 01.01.2025. Kommunen vil få tilført om lag 300 mill. kr første halvår 2025

Kommunen vurderer årlig bruk av premiefondet opp mot forventet fremtidig avkastning. Fondet er tenkt brukt slik at kommunen ikke får for stor kostnadsøkning til pensjon i årene som kommer.

Administrasjonskostnad

2024	2023	2022
10 844 589	12 591 104	11 902 594

Oppspart egenkapital i KLP

Kommuner som flytter sin pensjonsordning fra KLP vil i utgangspunktet få med seg sin andel av innskutt egenkapital, men ikke opptjent egenkapital¹. Finanstilsynet har uttalt at eventuelle innlåsingseffekter dette gir, er et privatrettslig spørsmål.

Fra 1989 har KLP årlig, med noen unntak, tilført eierne/kundene en andel av selskapets overskudd. I perioden 2013 til 2018 tildelte ikke KLP avkastning på innskutt egenkapital. Avkastningen gikk i den perioden utelukkende til opptjent egenkapital for å styrke denne ved overtakelse av pensjonsordninger fra DNB og Storebrand, samtidig med innføring av strengere kapitalkrav. Fra og med 2019 har KLP igjen tilført avkastning på innskutt egenkapital.

For Sarpsborg kommune utgjør dette egenkapitalinnskuddet 165 mill. kr. Denne følger med ved flytting av en pensjonsordning fra KLP.

¹ Dette følger av KLPs vedtekter.

Ulike ordninger for kommunal pensjonssparing

En pensjonskasse er en egen juridisk person i form av en selveiende institusjon, atskilt fra foretak, kommune eller annen institusjon som har etablert pensjonskassen. Kommunen vil kunne kjøpe pensjonstjenester fra en pensjonskasse dersom vilkårene for utvidet egenregi er oppfylt.

Modell 1) Egen pensjonskasse

En kommunal pensjonskasse er en selvstendig juridisk enhet. I tillegg til kommunens pensjoner kan den også administrere pensjonsordningen for én eller flere bedrifter og/eller virksomheter tilknyttet kommunen. Det er krav om premieutjevning mellom kommunen og bedriftene, og virksomhetene som er med i pensjonskassen. Rammebetingelsene for pensjonskasser skal sikre at pensjonskasser framstår som en like trygg sikring av pensjonsforpliktelsene som det å ha pensjonsordningen i et livsforsikringsforetak.

Tjenester knyttet til pensjonsordningen kan utføres av pensjonskassens egne ansatte, eller være satt bort til andre virksomheter som tilbyr å utføre slike oppgaver. Videre kan pensjonskassens virksomhet ikke drives uten konsesjon og er underlagt Finanstilsynet. Tariffpartene er enige om at det er et krav til at daglig leder enten er ansatt i kommunen eller i pensjonskassen.

For å finansiere egenkapitalen i pensjonskassen, kan kommunen overføre kommunal eiendom til pensjonskassen. Kommunedirektøren vil beregne kravene til egenkapital og forventede kostnader til pensjonspremie med ekstern bistand, som en del av den videre utredningen. Ved å ha en pensjonskasse kan kommunen selv velge om den ønsker å ta høyere investeringsrisiko enn det et livsforsikringsforetak tar for sin kundeportefølje. På den måten gis det mulighet for høyere avkastning og dermed lavere netto premiebetalinger til pensjonsordningen. Dette er også mulig å gjøre innenfor dagens pensjonsordning i KLP.

Pensjonskassen kan ha ulike former for reassuransedekning, avhengig av risikoprofil og risikobærende evne. Reassuransedekning for en pensjonskasse refererer til forsikring som pensjonskassen tegner for å redusere sin egen risiko. Dette er for å opprettholde pensjonskassens økonomiske stabilitet og evne til å betale ut pensjoner som avtalt.

Det er en rekke lover som regulerer pensjonskasse i egenregi for kommunen², og en slik modell vil medføre et behov for ekstern bistand i utredningen. Pensjonskasser er underlagt stort sett de samme lover og regler som livsforsikringsforetak. Et unntak er kapitalkravet, som er noe lempeligere enn for livsforsikringsforetak.

Modell 1A) Felles administrasjon for flere kommunale pensjonskasser

Denne modellen er lik som modell 1 ved at hver kommune i samarbeidet har sin egen pensjonskasse, med tilhørende krav. Forskjellen er at ved denne modellen er det en felles administrasjon for de kommunale pensjonskassene. Dette kan bidra til å redusere administrasjonskostnaden for pensjonskassen.

² Adgangen til å opprette pensjonskasse følger av forsikringsvirksomhetsloven i kombinasjon med regler i lov om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven). Forskrift om pensjonsforetak (pensjonskasseforskriften) gir en nærmere regulering av pensjonskasser. Lov om folketrygd, lov om samordning av pensjons- og trygdeytelser, lov om Statens pensjonskasse og Overføringsavtalen mellom tjenestepensjonsordninger i offentlig sektor får direkte eller indirekte betydning for kommunens pensjonsforpliktelser.

Modell 2) Interkommunal pensjonskasse

Det er adgang til å etablere interkommunale pensjonskasser. En slik ordning vil være lik som modell 1, men gjelde for flere kommuner. Den viktigste forskjellen er at deltakende kommuner vil utgjøre et premieutjevningsskapsfellesskap. I et lite utjevningsskapsfellesskap kan endringer i sammensetningen av medlemmer i tjenstepensjonsordningen hos én kommune, gi større premieutslag enn i et større utjevningsskapsfellesskap.

Kostnadene til administrasjon vil trolig være omtrent som ved modell 1A.

Kjøp av pensjonstjenester i en interkommunal pensjonskasse vil falle utenfor anskaffelsesregelverkets anvendelsesområde, forutsatt at pensjonskassen oppfyller kravene til utvidet egenregi.

Det er per i dag ingen interkommunale pensjonskasser mellom kommuner.

Modell 2 A) Interkommunal pensjonskasse mellom kommune og fylkeskommune

Denne modellen er i det alt vesentligste lik som for modell 2. Et viktig moment ved en slik interkommunal pensjonskasse vil være kravet om at fylkeskommuner skal utgjøre et eget premieutjevningsskapsfellesskap hos pensjonsinnsretningen.

Modell 3) Tjenstepensjon i et livsforsikringsforetak

Et alternativ til kommunal eller interkommunal pensjonskasse er at kommunen kjøper pensjonstjenester av en ekstern tjenesteleverandør, det vil si et livsforsikringsforetak. Livsforsikringsforetakene er underlagt lov om finansforetak og finanskonsern, og virksomheten krever konsesjon. Dersom kommunen har sin tjenstepensjonsordning i et livsforsikringsforetak, er det livsforsikringsforetaket som har kapitalforvaltningsrisikoen.

Livsforsikringsforetakene som for tiden tilbyr kommunal tjenstepensjon er Kommunal Landspensjonskasse gjensidig forsikringsselskap (KLP) og Storebrand Livsforsikring AS.

Arbeidsgivere med kommunal tjenstepensjon inngår i et premieutjevningsskapsfellesskap med øvrige arbeidsgivere innenfor samme tariffområde hos samme pensjonsinnsretning. Størrelsen på premiene for den enkelte kommune vil være avhengig av den beregnede premien for de andre kommunene som er med i samme premieutjevningsskapsfellesskap. Den enkelte kommune betaler en andel av den samlede premien i premieutjevningsskapsfellesskapet, og på den måten blir premien alders- og kjønnsnøytral uavhengig av hvem som jobber i den enkelte kommune.

Anskaffelsesreglene og tjenstepensjon

En kommunes innkjøp av pensjonstjenester fra et livsforsikringsforetak er som hovedregel omfattet av anskaffelsesreglene som en tjensteanskaffelse, og underlagt de alminnelige reglene om gjennomføring av konkurranse om levering av tjenestene.

Storebrand har inngitt en klage til EFTAs overvåkingsorgan (ESA) angående praksisen med kommunale anbud for pensjonsordninger. Klagen omhandler i hovedsak påståtte brudd på EØS-avtalens regler om offentlige anskaffelser og konkurranse. Storebrand hevder at visse kommuners kravspesifikasjoner og tildelingskriterier favoriserer eksisterende leverandører, og dermed begrenser konkurransen på urimelig vis. ESA har tatt klagen til behandling, og det pågår nå en vurdering av de fremlagte påstandene. Dagens praksis fra KOFA er at evigvarende kontrakter for pensjon er lovlig³. ESA har i sin foreløpige vurdering i februar

³ Klagenemnda for offentlige anskaffelser uttaler i KOFA-sak 2013/66 premiss 49 at evigvarende kontrakter er lovlig.

2024 kommentert at norske kommuner har en ulovlig praksis med evigvarende kontrakter og manglende konkurranse om å levere tjenstepensjon⁴.

Dersom kommunen går videre med modell 3, enten i KLP eller ved en ny anskaffelse, vil disse forholdene måtte vurderes nærmere.

Det vil ikke være hensiktsmessig å bruke ressurser på å utrede modell 1 og modell 2 dersom pensjon skal settes ut på anbud. Dersom en utredning av modell 1 og modell 2 viser seg å ikke være gjennomførbare vil kommunen kunne lyse ut et anbud når denne kunnskapen foreligger.

Et parallelt løp med modell 1 og 2 og anbud vil ikke la seg gjøre, da kommunen ikke vil ha en pensjonskasse som kan konkurrere om å vinne avtalen.

Vurdering av de ulike ordningene

I vurderingen av ordningene som er presentert vil egen pensjonskasse (modell 1 og 2) ses opp mot videreføring av tjenstepensjon i et livsforsikringsforetak.

En kommunal pensjonskasse kan vurdere investeringer i eiendom som en del av sin diversifiseringsstrategi. En diversifiseringsstrategi for en pensjonskasse handler om å spre investeringene mellom ulike former for investeringer (aktivaklasser), geografiske områder og sektorer for å redusere risiko og øke potensiell avkastning. Kommunedirektøren har her blant annet sett til Halden Kommunale Pensjonskasse Eiendom, Bærum kommunale pensjonskasse og Trondheim kommunale pensjonskasse.

Kommunedirektøren vurderer at slike investeringer kan ha flere positive effekter slik som:

- Bidra til utvikling av lokalmiljøet ved å finansiere bygging av nye boliger, næringsbygg eller infrastrukturprosjekter. Dette kan øke attraktiviteten til kommunen og skape et mer levende og bærekraftig samfunn.
- Eiendomsinvesteringer kan generere stabile og langsiktige inntekter, noe som er viktig for å sikre god avkastning på pensjonsmidlene. Leieinntekter og verdistigning på eiendom kan bidra til å styrke pensjonskassens økonomiske grunnlag, og dermed sikre pensjonene til kommunens ansatte.
- Kommunale pensjonskasser kan også inngå samarbeid med andre investorer og eiendomsutviklere for å realisere større og mer komplekse prosjekter. Dette kan bidra til å redusere risiko og øke potensialet for avkastning.
- Investeringseiendommer vurderes til virkelig verdi og endringer i verdi føres over resultatregnskapet. Dette kan medføre at det vil være lønnsomt for en pensjonskasse å gjennomføre både verdibevarende og verdiøkende vedlikehold.

Ved å etablere en egen pensjonskasse får kommunen større kontroll over valg av risiko, noe som kan medføre høyere avkastning. Pensjonskasseforeningen har fått innhentet tall fra de selvstendige kommunale pensjonskassene om hvilken avkastning som er oppnådd i 2024. De kommunale pensjonskassene hadde som et vektet gjennomsnitt 9,4 % avkastning på midlene i kollektivporteføljen. Uvektet var gjennomsnittet også 9,4 %. Tilsvarende tall for KLP var 9,0 % avkastning på pensjonsmidlene i kollektivporteføljen.

Det vil kunne være lettere for kommunen å se effekten av forebygging av uførhet og forebygging av tidliguttak av alderspensjon dersom den er med i et lite, eller intet premieutjevningsselskap. I dag vil slike effekter i stor grad bli jevnet ut på tvers av norske

⁴ ESA - Complaint against Norway regarding breaches of public procurement law in relation to contracts for pension services

kommuner i KLP. Samtidig vil kommunen bære en større risiko dersom kommunen har en negativ utvikling sammenlignet med andre kommuner.

Etablering av en kommunal pensjonskasse innebærer en kompleks og ressurskrevende prosess. Det er knyttet risiko til både utredningsfasen og en eventuell implementeringsfase. Potensielle risikoområder inkluderer blant annet økonomisk usikkerhet knyttet til langsiktige pensjonsforpliktelser, juridiske utfordringer knyttet til regulering og tilsyn, samt operasjonelle risikofaktorer knyttet til administrasjon og forvaltning av pensjonsmidler. Kommunedirektøren vurderer de identifiserte risikoene som akseptable slik prosessen er beskrevet i dette saksfremlegget. Disse risikoene vil bli ytterligere belyst i den videre utredningen.

Kommunedirektøren mener at de mulige gevinstene ved modell 1, 1A og 2 tilsier at kommunen bør utrede dette nærmere.

Anbefalt prosess

Tjenestepensjon i offentlig sektor er komplekst med både endringer i regelverk og markedssituasjon. Kommunen har ikke tilstrekkelig kompetanse på alle disse forholdene, og kommunedirektøren vurderer derfor at det bør engasjeres ekstern bistand. Dette reduserer risikoen i beregningen av fremtidige pensjonsforpliktelser for kommunen.

Kommunedirektøren ønsker å gjennomføre en slik utredning i samarbeid med andre kommuner for å redusere pensjonskostnadene.

Kommunedirektøren vil gjennom hele prosessen involvere de ansattes representanter. Arbeidsgiver plikter etter SGS 2020 § 8-2 å drøfte skifte av pensjonsleverandør med de tillitsvalgte. Slike drøftinger skal gjennomføres tidligst mulig og senest før oppsigelse er vedtatt og levert dagens leverandør av tjenestepensjonsforsikring.

Basert på den samlede vurderingen anbefaler kommunedirektøren at pensjonskasse etter modell 1, 1A og 2 utredes videre med bistand fra ekstern leverandør.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:

Kommunens forventede pensjonskostnad i KLP øker til 541 mill. kr i 2028. Det er usikkert hvordan dette vil påvirkes av etablering av en kommunal pensjonskasse. Dette skal utredes nærmere i det videre arbeidet.

Utgiften til ekstern bistand vil bli håndtert innenfor rammen til kommuneområde fellesfunksjoner og vil trolig være på mellom 45.000 til 70.000 kroner.

Miljø:

Ikke aktuelt i saken.

Folkehelse:

Ikke aktuelt i saken.