

Arkivsak-dok. 25/05590-8
Saksbehandler Hilde Synnøve Lind

Saksgang
Formannskapet 2023 - 2027
Bystyret 2023 - 2027

Møtedato
27.08.2026
10.09.2026

Sak nr.
96/26

Vurdering av kommunal pensjonskasse

Innstillingssak.
Medsaksbehandlere:

Kommunedirektørens innstilling:

Det gjøres ikke videre utredninger om etablering av egen pensjonskasse.

Vedlegg:

Rapport om vurderinger rundt opprettelse av egen pensjonskasse

Sammendrag:

AON Norway AS har vurdert konsekvensene for Fredrikstad og Sarpsborg kommuner av å etablere egen pensjonskasse sett opp imot dagens løsning i KLP. Bakgrunnen for utredningen har blant annet vært et ønske om større lokal påvirkning, herunder muligheter for investeringer i lokalsamfunnene, samt tettere oppfølging av forhold som påvirker pensjonskostnadene, eksempelvis uføreutvikling.

Analysen viser at en egen pensjonskasse kan gi høyere forventet avkastning over tid, men at dette forutsetter betydelig kapitalinnskudd og økt risiko.

Etablering av en pensjonskasse vil kreve egenkapital fra kommunene i størrelsesorden 1,7 - 2,3 milliarder kroner totalt sett, samtidig som årlige administrative kostnader øker. Gevinstpotensialet er usikkert og vil i stor grad være avhengig av utviklingen i finansmarkedene.

Samarbeidsarena for Sarpsborg og Fredrikstad kommuner behandlet sak om vurdering av kommunal pensjonskasse i møte 17. juni 2026. Det ble konkludert med at det ikke gjøres flere utredninger om etablering av egen pensjonskasse. Dette var i samsvar med kommunedirektørenes anbefaling.

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.

Pensjonskostnader utgjør en betydelig del av kommunenes økonomi, og det har derfor vært vurdert om etablering av en pensjonskasse kan bidra til lavere utgifter for kommunen.

De ansattes pensjonsrettigheter er regulert i Hovedtariffavtalen i KS-området. De lov- og tariffbestemte ytelsene vil ikke bli påvirket av valg av pensjonsleverandør eller om ordningen organiseres som en egen pensjonskasse.

Bystyret i Sarpsborg behandlet sak om utredning av eventuell egen pensjonskasse i møte 22.05.2025. Det ble fattet følgende vedtak:

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.

Etablering av egen pensjonskasse har vært vurdert med særlig utgangspunkt i tre forhold:

- mulighet for høyere avkastning over tid
- større mulighet til å påvirke investeringene, herunder bidra til lokal samfunnsutvikling
- tettere oppfølging av forhold som påvirker kostnadsnivået, blant annet utviklingen i uføre.

AON Norway AS ble engasjert til å gjennomføre analysen.

Hovedtrekk fra analysen

Analysen viser at en egen pensjonskasse kan gi høyere forventet avkastning, særlig gjennom større fleksibilitet i kapitalforvaltningen. Dette forutsetter imidlertid økt investering i mer risikoutsatte aktiva som aksjer og eiendom. For å realisere en slik strategi må kommunene tilføre betydelig egenkapital. Kapitalbehovet er anslått til samlet om lag 1,7 – 2,3 milliarder kroner for å opprette en pensjonskasse. Størrelsen er avhengig av størrelsen på et eventuelt årlig egenkapitalinnskudd. Kommunene betaler også i dag et årlig egenkapitalinnskudd til KLP som de får avkastning på.

Kommuner som flytter sin pensjonsordning fra KLP vil i utgangpunktet få med seg sin andel av innskutt egenkapital, men ikke opptjent egenkapital. Egenkapitalinnskuddet som frigjøres ved eventuell flytting vil ikke være tilstrekkelig til å opprette en egen pensjonskasse, og det må derfor tilføres mer egenkapital ved etablering av pensjonskassen. Analysen viser at det vil bli frigjort egenkapital på til sammen 455 millioner kroner samlet for kommunene.

Differansen mellom kapitalbehov og frigjort egenkapital utgjør da mellom 1,25 og 1,85 milliarder kroner. Dette innebærer en vesentlig kapitalbinding som må opprettholdes over tid for å sikre tilstrekkelig soliditet i en egen pensjonskasse. Det må også påregnes behov for å tilføre ny kapital ved svak utvikling i finansmarkedene. Dette reduserer kommunens økonomiske handlingsrom og fleksibilitet.

Analysen viser at det er relativt liten forskjell i pensjonspremie mellom en egen pensjonskasse og det å være en del av utjevningsfellesskapet i KLP. Beregninger indikerer en noe lavere premie i egen pensjonskasse, anslått til om lag 3 millioner kroner per år samlet for begge kommunene. Derimot viser analysen at administrasjonskostnadene vil være høyere i en egen pensjonskasse. Økningen er anslått til om lag 23 millioner kroner årlig for kommunene samlet.

Etablering av en pensjonskasse er et langsiktig organisatorisk valg. Ved etablering av egen pensjonskasse vil kommunene selv overta det finansielle ansvaret som i dag i hovedsak ligger hos pensjonsleverandøren. Dette innebærer at kommunene må:

- håndtere svingninger i avkastningen
- tåle perioder med negativ utvikling i finansmarkedene
- være forberedt på å tilføre ny egenkapital ved behov (ha både evne og vilje)

Den økonomiske risikoen vil dermed i større grad påvirke kommunenes samlede økonomi direkte.

I tillegg peker analysen på økt operasjonell risiko knyttet til organisering, kompetanse og styring av pensjonskassen. Det vil være behov for å etablere og opprettholde nødvendig kompetanse, og ansvaret for forsvarlig drift vil ligge hos kommunene som eiere.

Etablering av en pensjonskasse vil også medføre oppstartskostnader i form av bistand til å etablere en ny organisasjon, systemløsninger samt gjennomføring av konsesjonsprosess. Det foreligger ikke presise anslag på hvor store utgifter til oppstart som må påregnes, men kommunedirektørene antar at det er et betydelig beløp.

Mulighet for lokal utvikling

En egen pensjonskasse vil kunne gi større mulighet til å påvirke investeringsstrategien, herunder investeringer som kan bidra til lokal verdiskaping og utvikling. Samtidig må investeringene forvaltes innenfor fastsatte krav til forventet avkastning, risiko og soliditet. Som en følge av det vil handlingsrommet være begrenset.

En egen pensjonskasse gir sterkere økonomiske insentiver til å følge opp uføreutvikling. Årsaken er at kostnadene i en egen pensjonskasse i større grad reflekterer kommunens egen situasjon, ettersom kommunen da ikke er en del av et utjevningsfellesskap. På den annen side er utviklingen i uførhet resultat av mange forhold, som kommunen bare i noen grad kan påvirke. Fredrikstad og Sarpsborg har i dag en høyere andel uføre enn gjennomsnittet i utjevningsfellesskapet i KLP. Dersom denne trenden fortsetter vil en egen pensjonskasse medføre økt premie.

Alternativer innenfor dagens ordning

Innenfor dagens ordning i KLP er det mulig å oppnå noe av den samme effekten som ved etablering av pensjonskasse. Dette gjelder særlig muligheten for den enkelte kommune til en mer offensiv kapitalforvaltning gjennom økt aksjeandel og oppbygging av bufferkapital. En slik tilpasning kan gi høyere forventet avkastning uten at kommunene må binde betydelig kapital eller etablere en ny organisasjon. Både Fredrikstad og Sarpsborg har valgt en balansert (middels) risiko i KLP, noe kommunedirektørene mener er et akseptabelt nivå.

Kommunedirektøren mener at pensjonsmidlene skal forvaltes med lav til middels risiko. Midlene skal sikre forutsigbare og langsiktige pensjonsutbetalinger. Kommunen som

arbeidsgiver har et ansvar for å oppfylle forpliktelsen uavhengig av utviklingen i finansmarkedene.

Innspill fra tillitsvalgte

De tillitsvalgte i Sarpsborg kommune uttrykte i drøftinger 5. juni at det hadde vært interessant og lærerikt å delta i prosessen, og at de støttet kommunedirektørenes anbefaling om å ikke utrede saken videre.

Møte i Samarbeidsarena for Sarpsborg og Fredrikstad kommuner

Samarbeidsarena for Sarpsborg og Fredrikstad kommuner behandlet sak om vurdering av kommunal pensjonskasse i møte 17. juni 2026. Det ble konkludert med at det ikke bør gjøres flere utredninger om etablering av egen pensjonskasse. Dette var i samsvar med kommunedirektørenes anbefaling.

Rapporten fra AON har etter kommunedirektørenes vurdering tilført en del ny kunnskap, men gir ikke et tydelig nok bilde av hverken gevinstpotensialet eller de økonomiske konsekvensene til at det kan fattes en beslutning om å etablere en lokal pensjonskasse. Spørsmålet er derfor om saken skal utredes nærmere, eller om prosessen skal stoppes ut fra den kunnskap som nå er innhentet.

Kommunedirektørene vurderte, på bakgrunn av rapporten fra AON, at etablering av egen pensjonskasse innebærer en vesentlig endring i kommunens kapitalforvaltning, økte administrative utgifter og usikker realisering av forventet meravkastning. Det er også betydelig usikkerhet ved utgifter til oppstart. De potensielle fordelene ved økt avkastning og lokal påvirkning vurderes som usikre og ikke tilstrekkelige for å veie opp for risikoen.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:

Egen pensjonskasse kan gi et potensial for høyere avkastning og lokal påvirkning, men innebærer samtidig høy kapitalbinding og økte utgifter til oppstart, administrasjon og forvaltning av pensjonskassen. Gevinstpotensialet vurderes derfor som usikkert. Videreføring av ordningen med KLP som pensjonsleverandør medfører ingen økonomiske konsekvenser utover det som følger av pensjonsavtalen.

Miljø:

Ingen vesentlige konsekvenser.

Folkehelse:

Ingen vesentlige direkte konsekvenser. Etablering av egen pensjonskasse kan potensielt gi mulighet for lokale investeringer som kan fremme positiv utvikling av levekår.