

HØRINGSNOTAT

Forslag til endringer i lov om Statens pensjonskasse

1 Innledning

Statens pensjonskasse har siden etableringen i 1917 vært organisert med et styre. Gjennom årenes løp har Statens pensjonskasses oppgaver og organisering endret seg vesentlig. Styrets tidligere funksjon som et reelt styre har gradvis falt bort, og det fungerer i dag hovedsakelig som en klagenemnd innenfor det pensjonsfaglige området. Arbeids- og sosialdepartementet har vurdert hensiktsmessigheten av fortsatt å ha et styre i Statens pensjonskasse. Ut fra en helhetlig vurdering har departementet funnet grunnlag for å foreslå at styret avvikles. Styret erstattes, som en prøveordning, av et brukerforum med representanter fra arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene for å ivareta medlemmene/medlemsvirksomhetenes interesser i Statens pensjonskasses tjenesteyting.

2 Om Statens pensjonskasse

Statens pensjonskasse forvalter offentlig tjenstepensjon for bl.a. statsansatte, lærere, deler av forskningssektoren og for enkelte ideelle organisasjoner. Pensjonsordningen er lovfestet gjennom lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse. Pensjonsordningens kostnader til drift og pensjoner dekkes gjennom årlige bevilgninger over statsbudsjettet samt medlemsinnskudd og premie fra premiebetalende virksomheter. Om lag 70 prosent av medlemsvirksomhetene betaler pensjonspremie til Statens pensjonskasse.

Statens pensjonskasse administrerer også andre pensjonsordninger, for eksempel pensjonsordningen for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer og pensjonsordningen for apotekvirksomhet. Videre administrerer Statens pensjonskasse ytelser som gruppelivsforsikring, yrkesskadeforsikring, andre erstatningsordninger og boliglån.

Statens pensjonskasse er en statlig forvaltningsbedrift og har dermed noe større økonomisk handlefrihet enn ordinære forvaltningsorganer. Statens pensjonskasse er like fullt et forvaltningsorgan som departementet utøver ordinær etatsstyring og kontroll med. Det er departementet som oppnevner styret.

3 Historikk

Statens pensjonskasse ble opprettet i 1917, jf. lov 23. april 1917 om pensionsordning for statens tjenestemænd. Som en del av organiseringen ble det opprettet et styre, jf. loven § 1 nr 2:

"I spidsen for Statens Pensionskasse staar et styre på tre medlemmer, nemlig en administrerende direktør og to andre direktører, som tillikemed to varamænd beskikkes av Kongen."

Den samme bestemmelsen kom inn i lov om Statens Pensjonskasse av 28. juli 1921. I 1933 ble det åpnet adgang for at tjenestemennenes tre hovedorganisasjoner ga forslag når en direktør med varamann skulle beskikkes. Funksjonstiden for dem som ble beskikket etter et slikt forslag, ble satt til fem år.

En beskrivelse av styrets oppgaver i 1930-årene framgår av innstilling om Statens pensjonskasse som ble avgitt av en pensjonslovkomite i september 1938:

”Statens Pensjonskasse ledes av et styre på 3 medlemmer, som beskikkes av Kongen. Den daglige virksomhet i pensjonskassen ledes av den administrerende direktør, som er medlem av styret, mens det samlede styret har den øverste ledelse. Styret som regelmessig har møte én gang i uken, treffer beslutning i en rekke saker som pensjonsloven har lagt det i styrets hånd å treffe avgjørelser i. Dette gjelder også en del spørsmål om utstrekningen av medlemmenes rettigheter og plikter. Enhver avgjørelse som i henhold til loven treffes av styret, kan innbringes for Sosialdepartementet. De nærmere regler for forvaltningen gis av Kongen.”

I lovprosessen, som endte opp med loven fra 1949, kom det forslag om at ett av styremedlemmene skulle oppnevnes blant Statens pensjonskasses medlemmer etter forslag fra tjenestemannsorganisasjonene. Det ble også foreslått at pensjonistene skulle få en representant i styret. Resultatet ble at man beholdt tre styremedlemmer, men at den ene skulle oppnevnes etter forslag fra tjenestemannsorganisasjonene.

Ved Statens pensjonskasses opprettelse i 1917, var det Stortingets forutsetning at pensjonskassen skulle være selvfinansierende, og at det skulle bygges opp fond til dekning av de framtidige pensjonsutgiftene. Det ble da funnet naturlig å opprette et styre for virksomheten. I 1948 ble det besluttet at Pensjonskassen ikke lenger skulle være en forsikringsteknisk oppbygget pensjonsordning. Utlikningsprinsippet av pensjonsutgiftene ble da innført, og kostnadene ble dekket som en bevilgning over statsbudsjettet. Omfanget av oppgavene som lå til styret, ble redusert som følge av at utlikningsprinsippet ble innført.

I tabellen nedenfor vises antall møter og behandlede saker i styret i noen utvalgte år i perioden 1936 – 2011:

År	Antall møter	Antall saker	År	Antall møter	Antall saker
1936	47	2194	1995	17	218
1948	51	1420	1996	13	135
1960	48	3178	2000	9	110
1970	48	2537	2005	7	76
1976	34	1854	2008	5	31
1977	22	493	2011	5	18
1990	21	260	2013	6	43

I den første fasen av Statens pensjonskasses historie ble svært mange av de pensjonsfaglige avgjørelsene bestemt av styret. I tillegg hadde styret lenge tilsettingsmyndighet og en rekke andre personalmessige funksjoner. Fram til midten av 1960-tallet innvilget det også boliglån. Styret hadde fram til omkring 1970 ukentlige møter. Fra høsten 1976 falt antall møter til gjennomgående to møter i måneden. Nedgangen i styremøter og saksmengde hadde sammenheng med at det i mai 1976 ble gitt en rekke delegasjonsvedtak til ulike nivåer i Statens pensjonskasse. Det ble også gitt flere delegasjonsvedtak på slutten av 1990-tallet. Fra omkring 1996 ble møtefrekvensen redusert ytterligere, og fra omkring 2005 har det vært fem til åtte møter per år. Styret hadde senest i 2007 en generell gjennomgang av hvilke bestemmelser som er delegert fra styret til Statens

pensjonskasse, og hvilke som ikke er delegert. Styret har i perioder gitt instruks og retningslinjer om behandlingen av pensjonssaker. I tillegg til enkeltsaker har også enkelte saker av prinsipiell art vært forelagt styret.

4 Styrets sammensetning og oppgaver i dag

Sammensetningen av styret og oppgavene som styret har, framgår av lov om Statens pensjonskasse § 2 andre, tredje og fjerde ledd:

”Kassens styre består av administrerende direktør og to andre medlemmer som med personlige varamenn oppnevnes av Kongen. Et av styrets medlemmer med varamann oppnevnes blant kassens medlemmer etter forslag fra de arbeidstakerorganisasjoner som departementet bestemmer.

Pensjonskassen gir årlig en beretning om virksomheten i siste regnskapsår. Pensjonskassen skal til departementet gi særskilte beretninger om de forsikringstekniske oppgjør.

Kongen fastsetter instruks for styret.”

Styret i dag består av leder (tidligere høyesterettsdommer), leder for LO-Stat og administrerende direktør i Statens pensjonskasse. Varamedlem for leder for LO-Stat er leder for Utdanningsforbundet, mens varamedlem for administrerende direktør er juridisk direktør i Statens pensjonskasse. Lederen og representantene fra arbeidstakerorganisasjonene er oppnevnt av departementet. Det er ikke satt noen tidsbegrensning for oppnevningsperioden.

Bestemmelsen om styret i § 2 ble endret med virkning fra 1. februar 2010. Før endringen stod det at ” Kassen ledes av et styre...”. Videre stod det at ”Styret gir årlig en beretning om virksomheten i siste regnskapsår”. Begrunnelsen for å justere bestemmelsen framgår av Ot.prp. nr. 101 (2008-2009) punkt 2.1.

Riksrevisjonen hadde påpekt at det var manglende samsvar mellom hva styret i Statens pensjonskasse faktisk gjorde, og det ansvar det var pålagt etter loven. Endringen ble gjort som en følge av at styret reelt sett ikke ledet Statens pensjonskasse, men at det var administrasjonen som utøvde lederskapet, og som ivaretok de aktuelle styrings- og rapporteringsoppgavene.

Styret treffer avgjørelser på områder det er lite praksis på, og i avgjørelser av utpreget skjønnsmessig karakter. De fleste styreoppgavene er nå delegert til administrasjonen, og det er få saker som behandles av styret.

Nedenfor følger en oversikt over bestemmelser i lov om Statens pensjonskasse hvor styret er tillagt myndighet. Oversikten er delt opp slik at det framgår hvilke bestemmelser som er delegert til administrasjonen, og bestemmelser som styret fortsatt har ansvaret for.

Følgende bestemmelser er ikke delegert fra styret:

- § 22 fjerde ledd – tilståelse og avslag på barnetillegg til andre forsørgede barn enn biologiske barn og adoptivbarn.
- § 27 tredje ledd andre punktum – vurdering av om uførepensjon i karenstilfeller skal kunne innvilges på særskilt grunnlag.
- § 28 femte ledd og § 29 andre punktum – tilståelse og avslag av midlertidig forhøyet uførepensjon når pensjonisten er under opplæring.

- § 32 andre ledd og § 38 første ledd tredje punktum – tilståelse og avslag av etterlattepensjon før dødsformodningsdom er avsagt.
- § 32 tredje ledd andre punktum – vurdering av om enke-/enkemannspensjon i karenstilfeller skal kunne innvilges på særskilt grunnlag.
- § 37 fjerde ledd – vurdering av om tidligere enke-/enkemannspensjon, som er stoppet på grunn av nytt ekteskap, skal starte opp igjen.
- § 38 åttende ledd – tilståelse og avslag på barnepensjon til stebarn og pleiebarn.
- § 44 andre ledd andre punktum – utbetaling av pensjon til annen enn den pensjonsberettigede.

Styret har delegert følgende bestemmelser til Statens pensjonskasse:

- § 17 andre ledd andre punktum og § 18 første ledd andre punktum – fastsettelse av rentefot for renter av forfalt pensjonspremie.
- § 23 fjerde ledd første punktum – tilståelse og avslag av vartpenger
- § 27 første og andre ledd – tilståelse og avslag av uførepensjon.
- § 27 tredje ledd første punktum – tilståelse og avslag av uførepensjon i karenstilfeller (normaltilfeller). (Styret står ikke direkte nevnt i lovteksten, men delegasjonen er en konsekvens av hovedbestemmelsen om å tilstå uførepensjon, jf. § 27 første ledd.)
- § 27 fjerde ledd andre punktum – tilståelse av uførepensjon etter utløpet av søknadsfristen på ett år når særlige grunner foreligger.
- § 28 tredje ledd og § 29 andre punktum – avkorting av uførepensjon ved annet høvelig arbeid.
- § 28 sjette ledd andre punktum og § 29 andre punktum – tilståelse og avslag av uførepensjon med avvikende uføregrad fra folketrygden.
- § 29 første punktum – tilståelse og avslag av forhøyet uførepensjon ved ulykkestilfelle/usedvanlig påkjenning i tjenesten.
- § 31 første ledd andre punktum – fastsettelse av legeerklæringsskjema.
- § 31 tredje ledd andre punktum – pålegg om betaling for ny legeundersøkelse ved fornyet behandling som medlemmet selv har krevd.
- § 32 tredje ledd første punktum – tilståelse og avslag av enke- og enkemannspensjon i karenstilfeller (normaltilfeller). (Delegasjon er foretatt selv om styret ikke direkte står nevnt i lovteksten.)
- § 33 fjerde ledd og § 38 femte ledd – tilståelse og avslag av forhøyet enke-, enkemanns- og barnepensjon ved ulykkestilfeller/usedvanlig påkjenning i tjenesten.
- § 46 første ledd – inngåelse av overføringsavtale med annen pensjonsinnretning eller kommune.

I tillegg til det lovfestede ansvaret har styret også følgende oppgaver i dag:

- Vurdere om det i saker hvor pensjonisten har fått for lite utbetalt pensjon skal foreslås overfor Arbeids- og sosialdepartementet at pensjon tilbakebetales for tid ut over foreldelseslovens grense på 13 år.
- Tilståelse og avslag på renter ut over foreldelseslovens alminnelige grense på 3 år.

- Vurdere om for mye utbetalt pensjon mellom 2 G og kr 300 000 skal frafalles, og foreta innstilling i slike saker overfor Arbeids- og sosialdepartementet for beløp over kr 300 000.

5 Nærmere om forslaget til avvikling av styret

Arbeids- og sosialdepartementet konstaterer at de fleste styreoppgavene er delegert til administrasjonen i Statens pensjonskasse, og at det er relativt få saker som behandles av styret.

Styrets oppgave som en faglig nemnd kan hevdes å ha sin fordel gjennom at styret gjør en ytterligere vurdering av saker som er til behandling i administrasjonen. Imidlertid er det klart at administrasjonen i SPK har god faglig kompetanse. Etter departementets syn anses administrasjonen i SPK fullt ut kvalifisert til å behandle de sakene den er pålagt etter loven, og i tillegg de sakene som i dag hører inn under styret. Medlemmene kan i tillegg anke til Trygderetten dersom det er uenighet om vedtak som er fattet, og slik sett få en fornyet vurdering av en ekstern instans. Etter departementets vurdering har Statens pensjonskasse også etablert gode rutiner for internkontroll og kvalitetssikring. Dette sikrer at det overordnede målet om å utbetale rett ytelse til rett tid ivaretas. Statens pensjonskasses ytelser utbetales korrekt og i tråd med lovverket og statens økonomiregelverk.

Det er administrasjonen som i dag utøver lederskapet i Statens pensjonskasse, og som ivaretar de aktuelle styrings- og rapporteringsoppgavene. Årsaken til at styret ikke utøver disse oppgavene i dag, skyldes en gradvis endring over tid.

Eksempelvis var det styret som opprinnelig underskrev årsberetningene. Dette opphørte fra 1993 da utarbeidelse av årsberetningene ble delegert til administrasjonen.

Det er Arbeids- og sosialdepartementets oppfatning at de oppgavene styret i dag sitter igjen med, kan ivaretas av administrasjonen i Statens pensjonskasse på en god måte, og at styret dermed bør avvikles. En avvikling av styret vil bidra til forenkling. Videre vil en avvikling bidra til at styringsstrukturen understreker det konstitusjonelle og politiske ansvaret ved myndighetsutøvelsen. Det vil også motvirke uklarheter i ansvars- og oppgavedelingen mellom departementet og Statens pensjonskasse. Man vil få en direkte styringslinje mellom departementet og administrerende direktør, som vil gjøre det entydig at administrerende direktør står direkte ansvarlig overfor departementet i alle saker som faller inn under Statens pensjonskasses ansvarsområde.

Det kan i denne forbindelse nevnes at tilsvarende momenter og begrunnelse i sin tid ble lagt til grunn ved avviklingen av styret for Rikstrygdeverket i 1997 gjennom Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 26 (1996-97).

Videre nevnes at det i Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder til bruk av styre i staten fra 2006 er en norm for bruk av styre. Her framgår at bruken av styre i forvaltningsorganer bør vurderes kritisk fordi et ekstra styringsnivå – som et styre vil representere – kan være problematisk i denne relasjonen. Et styre kan bidra til å svekke ansvarslinjen og skape uklarheter.

Det er i dag fire statlige forvaltningsbedrifter i tillegg til Statens pensjonskasse:

- Statsbygg

- Garantiinstituttet for Eksportkreditt (GIEK)
- Statens Kartverk
- NVE Anlegg

Av disse fire er det bare GIEK som har styre.

6 Forsøksordning med brukerforum

Tjenestemannsorganisasjonene er i dag representert i styret gjennom leder for LO-Stat, med leder for Utdanningsforbundet som varamedlem. Denne styrerepresentasjonen gir tjenestemannsrepresentantene god innsikt i og mulighet til å følge driften og arbeidet i Statens pensjonskasse. Dette oppleves å ha vært til nytte både for tjenestemannsorganisasjonene og for Statens pensjonskasse. Ved en avvikling av styret vil ikke Statens pensjonskasse ha samme mulighet for kontakt og dialog med tjenestemannsorganisasjonene. Departementet mener det fortsatt kan være hensiktsmessig å ha en arena hvor organisasjonene og Statens pensjonskasse møtes for å utveksle synspunkter på utviklingen innenfor de ansvarsområdene Statens pensjonskasse har. Dette kan for eksempel gjøres ved at det etableres et brukerforum bestående av lederne fra hovedorganisasjonene for arbeidstakerne og arbeidsgiverne med hhv. medlemmer og medlemsvirksomheter i Statens pensjonskasse. Et slikt brukerforum kan være nyttig både for organisasjonene og for Statens pensjonskasse. Det kan gi organisasjonene mulighet til å ivareta medlemmenes/medlemsvirksomhetenes interesser i den løpende driften av Statens pensjonskasse. For Statens pensjonskasse kan et slikt brukerforum være nyttig for å få innspill til det kontinuerlige forbedringsarbeidet i virksomheten. Et brukerforum kan opprettes som en prøveordning i ett år, hvorpå erfaringene evalueres for å vurdere om det har noe for seg å etablere et slikt forum som en permanent ordning.

Departementet ber om synspunkter på dette.

7 Lovendringsforslag

I dette punktet framgår forslagene til endringer i lov om Statens pensjonskasse som følge av forslaget om å avvikle styret. Vi gjør oppmerksom på at det allerede er gjort endringer i styrets ansvar for saker som gjelder uførepensjon gjennom Stortingets behandling av Prop. 202 L (2012-2013) *Endringer i lov om Statens pensjonskasse og enkelte andre lover (ny uførepensjonsordning)*. I det nye kapittel 6 (§§ 27-31a), som får virkning fra 1. januar 2015, er det ingen regler som gir avgjørelsesmyndighet til styret i Statens pensjonskasse.

Forslagene til endringer i lov om Statens pensjonskasse er følgende:

§ 2 andre og fjerde ledd oppheves. Nåværende tredje og femte ledd blir nye andre og tredje ledd.

§ 17 andre ledd skal lyde:

Forfalt innskott er tvangsgrunnlag for utlegg. Etter forfall kan det kreves renter etter en rentefot som fastsettes av *Pensjonskassen*.

§ 23 fjerde ledd første punktum skal lyde:

Når et medlem som ikke omfattes av tjenestemannsloven fratrer sin stilling, enten fordi den inndras eller etter oppsiing uten egen skyld og han verken har rett til straks å få alderspensjon etter § 21, eller med hjemmel i annen bestemmelse har krav på å beholde sin lønn, kan *Pensjonskassen* gi ham vartpenger hvis det antar at det vil være vanskelig for ham å skaffe seg et høvelig arbeid.

§ 31 første ledd andre punktum skal lyde:

Legeerklæring avgis etter et skjema som fastsettes av *Pensjonskassen*.

§ 31 tredje ledd andre punktum skal lyde:

Har pensjonisten selv krevd ny behandling etter § 30, kan *Pensjonskassen bestemme* at han selv skal betale omkostningene ved legeundersøkelsen.

§ 32 andre ledd andre punktum skal lyde:

Inntil dom eller kjennelse foreligger, kan *Pensjonskassen* gi ektefellen hel eller delvis pensjon i disse tilfellene.

§ 32 tredje ledd andre punktum skal lyde:

Når særlige grunner taler for det, kan *Pensjonskassen* gi hel eller delvis pensjon i disse tilfellene.

§ 33 fjerde ledd skal lyde:

Finner *Pensjonskassen* det godtgjort at medlemmets død skyldes skade eller sykdom som er en umiddelbar følge av usedvanlig påkjenning eller ulykkestilfelle i tjenesten, skal det ytes full enke- eller enkemannspensjon uten hensyn til tjenestetiden.

§ 37 fjerde ledd skal lyde:

Når en enke- eller enkemannspensjon er opphørt å løpe fordi enken eller enkemannen har inngått nytt ekteskap, kan *Pensjonskassen bestemme* at hun eller han skal få sin pensjon helt eller delvis tilbake dersom pensjonistens siste ektefelle på grunn av forhold som er inntrådt etter at ekteskapet er inngått, har mistet ervervsevnen og ektefellene ikke har tilstrekkelige eksistensmidler.

§ 38 første ledd andre punktum skal lyde:

Inntil dom eller kjennelse foreligger, kan *Pensjonskassen innvilge* hel eller delvis pensjon.

§ 38 femte ledd skal lyde:

Finner *Pensjonskassen* det godtgjort at medlemmets død skyldes skade eller sykdom som er en umiddelbar følge av usedvanlig påkjenning eller ulykkestilfelle i tjenesten, skal det ytes full barnpensjon uten hensyn til tjenestetiden.

§ 38 åttende ledd skal lyde:

Pensjonskassens kan gi barnpensjon til den avdødes stebarn og pleiebarn etter bestemmelsene i første til sjuende ledd.

§ 44 andre ledd andre punktum skal lyde:

For øvrig skjer utbetalingen av pensjonen direkte til den som har pensjonsretten, med mindre annet blir bestemt av *Pensjonskassen*.

§ 46 første ledd første punktum skal lyde:

Med samtykke av departementet kan *Pensjonskassen* treffe overenskomst med en annen pensjonsinnretning eller en kommune om overføring av medlemmer og pensjonister.

8 Ikrafttredelse. Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet foreslår at styret i Statens pensjonskasse avvikles med virkning fra 1. januar 2015. Det tas sikte på å legge fram forslaget for Stortinget så raskt som mulig etter at høringsrunden er avsluttet.

Avvikling av styret vil medføre at arbeidsmåter og rutiner i Statens pensjonskasse må endres noe, men dette vil ikke innebære vesentlige økonomiske konsekvenser.

Avviklingen av styret forventes å forenkle saksbehandlingen i Statens pensjonskasse.