



UNIVERSITETET I BERGEN

Institutt for politikk og forvaltning

AORG650

Masteroppgave erfaringsbasert master i Organisering og reformer i offentlig sektor

Interesseorganisasjoner innflytelse på pensjonsreformen

En studie av muligheten for politisk påvirkning i en høringsprosess.

Sissel Norder

Vår 2024

Innhold

Sammendrag	ii
Forord.....	iii
1 Innledning.....	1
1.1 Oppgavens tema og aktualitet	1
1.2 Fokusområde og avgrensning	3
1.3 Tidligere forskning.....	5
1.4 Oppgavens oppbygging	9
2 Bakgrunn og kontekst.....	9
2.1 Pensjonsreformen	9
2.2 Offentlig tjenstepensjon.....	12
3 Teori.....	14
3.1 Instrumentell teori – forhandlingsperspektivet	15
3.2 Institusjonell teori – kulturperspektivet.....	17
3.3 Styringskapasitet	18
3.4 Den norske modellen (trepartssamarbeidet) og den korporative kanal	19
3.5 Agendasetting og politikkutforming.....	22
3.6 Interesseorganisasjoner og særorganisasjoner	23
4 Metode og datainnsamling	24
4.1 Casestudie	24
4.2 Datainnsamling.....	25
4.3 Kvalitativ dokumentanalyse	27
4.4 Kategorisering av høringsinstansene	29
4.5 Gyldighet og pålitelighet	32
5 Analyse og diskusjon	34
5.1 Er det institusjonelle forskjeller på interesse- og særorganisasjonenes høringsinnspill?	35
5.2 Hva er relasjonen mellom innspill fra interesseorganisasjonene og det vi finner igjen i det endelige produktet.....	41
5.2.1 Ny alderspensjon (tjenstepensjon) - Påslagspensjon.....	42
5.2.2 Betinget tjenstepensjon	48
5.2.3 Avtalefestet pensjon (AFP)	50
5.2.4 Midlertidige overgangsordninger:.....	52
5.2.5 Noen generelle betraktninger	54
5.3 Er det institusjonelle forskjeller på interesse- og særorganisasjonene som har deltatt?.....	54
5.3.1 Institusjonelle forskjeller	54

5.3.2 Samarbeid mellom hovedsammenslutningene.....	56
5.3.3 Begrepsbruk	58
5.3.4 Generelle institusjonelle observasjoner.....	59
6 Konklusjon og oppsummering.....	61
Litteraturliste:.....	64

Vedlegg

Vedlegg 1 – Høringsinstanser	67
Vedlegg 2 – Ord og begrep	68
Vedlegg 3 – NVivo noder	69

Figur 1 Tidslinje med avgrensning.....	3
Figur 2 Oversikt over elementene i pensjonssystemet	10

Tabell 5 Kategorisering av høringsinstansene.....	30
Tabell 1 Arbeidstakerorganisasjonene	31
Tabell 2 Arbeidsgiverorganisasjonene	31
Tabell 3 Særinteresseorganisasjonene.....	32
Tabell 4 Pensjonsleverandørene	32

Sammendrag

Denne masteroppgaven er en dokumentanalyse av høringen til tjenstepensjon for ansatte i offentlig sektor, som er en av prosessene i den pågående pensjonsreformen. Besvarelsen søker å svare på problemstillingen:

Hvordan beskrive interesse- og særinteresseorganisasjoners mulighet for politisk påvirkning i "Høring – forslag til ny tjenstepensjon for ansatte i offentlig sektor"?

For at interesseorganisasjoner skal kunne påvirke, må en sak settes på den politiske agendaen. Avtaler inngått i 2005 og tariffoppgjøret i staten i 2009 (beskrevet nærmere i besvarelsen) la føringer for fremtidige endringer i de ulike pensjonsordningene. Aktørene var forpliktet til å følge disse føringene i høringen, noe som begrenset deres handlingsrom.

Jeg har benyttet et instrumentelt forhandlingsperspektiv og et institusjonelt kulturperspektiv som teoretiske rammeverk. Disse perspektivene belyser samhandlingen mellom aktørene i høringsprosessen og den korporative kanalen, samt tar hensyn til de institusjonelle forskjellene mellom høringsinstansene.

Hovedobservasjonen er at høringsinnspillene har til dels påvirket innholdet i proposisjonen. Jeg har ikke funnet noen tendenser som indikerer at enkelte ressurssterke høringsinstanser har blitt mer hørt enn andre. Det ser ut til at høringsinnspillene ble vurdert basert på innholdet og ikke ut fra hvilken instans som ga innspillet. Det ser heller ikke ut til at antall innspill av samme karakter har vært avgjørende; flere innspill fra mindretallet er ivaretatt. Dette tyder på at muligheten for politisk påvirkning i denne høringsprosessen har fungert hensiktsmessig.

Jeg har observert institusjonelle forskjeller mellom de ulike høringsinstansene. Imidlertid er likhetene større innenfor de samme høringsinstanskategoriene. Dette samsvarer med forventningene og inneholder ingen overraskelser. Disse forskjellene kan tilskrives de ulike institusjonenes ressurser, agendaer og ekspertise, noe som igjen påvirker deres evne til å påvirke politiske beslutninger. Slike observasjoner er viktige for å forstå dynamikken i høringsprosesser og hvordan ulike aktører posisjonerer seg i forhold til hverandre.

Forord

Sommeren 2020 valgte jeg å søke meg inn på toppskoleringen til LO Stat, grunnet pandemien og de innskrenkningene som ble pålagt befolkningen. Jeg føler meg privilegert som har fått mulighet til å gjennomføre toppskoleringen og masterprogrammet i regi av LO Stat og UiB.

Denne reisen har vært en givende læringsprosess og en kilde til mange minneverdige øyeblikk. Studiene har vært preget av glede, slit, frustrasjon og ikke minst møte med mange hyggelige og kunnskapsrike fagforeningskollegaer i forskjellige LO-forbund.

En stor takk må rettes til LO Stat for denne muligheten vi som medlemmer har.

Videre ønsker jeg å takke forelesere og veiledere ved Universitetet i Bergen.

Dag Runar Jakobsen, hva skal man si? Du kan irritere og frustrere og inspirere, men det er jo tydeligvis noe som fungerer. Du tvinger oss til å tenke selvstendig og søke for å finne svar.

Kristin Rubecksen, kunnskapsrik med en egen evne til å formidle. Du har lost meg (oss) trygt gjennom forelesningene dine. Dine tilbakemeldinger har alltid vært verdifulle.

Johannes Sandvik Førde, med deg som veileder fikk jeg alltid gode og konstruktive tilbakemeldinger.

Jakob Aars, din måte å presentere teori på har vært viktig for meg. Du klarte å gjøre det vanskelige enkelt.

Jeg ønsker å rette en spesiell takk til min veileder, Hanne Kvilhaugsvik. Din tålmodighet, støtte og tro på meg har vært viktig gjennom hele masterprosessen. Du har ikke bare veiledet meg faglig, men også inspirert meg til å yte mitt beste.

Til slutt vil jeg takke min gode venninne, Inger Johanne Solbu, som har bistått meg gjennom alle fire årene. Hun har tålmodig lest gjennom (nesten) alle mine besvarelser, kommet med språklige innspill og dobbeltsjekket at jeg faktisk har svart på oppgaven(e).

Til tross av all hjelp og støtte, er det endelige produktet ene og alene mitt ansvar.

Tønsberg, 25. mai 2024

Sissel Norder

1 Innledning

1.1 Oppgavens tema og aktualitet

Det har vært avgjørende for meg å velge et tema for masteroppgaven som vekker personlig interesse, men som også kan kaste bedre lys over interesseorganisasjoner muligheter til å påvirke i politiske prosesser. Videre har jeg lagt vekt på at temaet skal være relevant for mitt eget, og andres, arbeid i fagbevegelsen og som tillitsvalgt. Dette valget reflekterer et ønske om å bidra til en dypere forståelse av hvordan interesseorganisasjoner kan navigere og influere politiske beslutninger.

Denne masteroppgaven har som mål å se på interesse- og særorganisasjonenes mulighet til å påvirke politiske prosesser, med fokus på en spesifikk høringsprosess knyttet til pensjonsreformen. Problemstillingen for denne studien er:

Hvordan beskrive interesse- og særinteresseorganisasjoners mulighet for politisk påvirkning i "Høring – forslag til ny tjenstepensjon for ansatte i offentlig sektor"?

Denne studien vil være en analyse av offentlig politikk for å beskrive muligheten for interesse- og særinteresseorganisasjoners å påvirke høringsprosesser (Vabo, 2020). Høringer er en demokratisk rettighet som gir alle muligheten til å delta i utformingen av offentlig politikk, og sikrer at synspunktene til de berørte blir kjent for beslutningstakerne (Regjeringen, 2023a).

Det er definert tre formål med å studere offentlig politikk (Dye, 2002). Den første er å kunne beskrive ved å gi offentligheten et innblikk i hva myndighetene gjør og ikke gjør. Hvem gjør hva med hvilke virkemidler? Det andre er å analysere årsaker ved å finne betingelser for den offentlige politikken som er vedtatt. Tredje formål er å påpeke konsekvenser og fremskaffe kunnskap om hvilken forskjell den offentlige politikken utføre i folks liv (Dye, 2002). I denne masteren vil jeg kun komme inn på det første formålet, ved å beskrive interesseorganisasjoner påvirkningsmuligheter i offentlige prosesser.

Kontakten mellom interesseorganisasjoner og politikerne i Norge forekommer på flere måter og gjennom forskjellige kanaler, både formelle og uformelle (Nordby, 1999). Noen interesseorganisasjoner er partipolitisk nøytrale, andre er sterkere knyttet til et politisk parti. Det er viktig å påpeke at det er forskjeller mellom hovedsammenslutningene og deres medlemsorganisasjoner. Landsorganisasjonen i Norge (LO) har tette bånd med

Arbeiderpartiet, mens for eksempel Norsk Tjenestemannslag (NTL – den største organisasjonen i staten) er partipolitisk nøytrale.

På flere arenaer, som pensjonsfora til Pensjon for alle, hører man debattanter forteller om utfordringer med at pensjon er blitt så teknisk og komplekst at det er vanskelig å få oversikt. Jeg har selv erfart dette etter at jeg begynte å sette meg inn i temaet i forkant av denne besvarelsen. NTL har i sitt prinsipp- og handlingsprogram utfordret problematikken rundt kompleksiteten til pensjonsreformen og ser det som et demokratisk problem at bare en liten del av befolkningen har en noenlunde god forståelse av hvordan pensjonssystemet fungerer og hva det innebærer (NTL, 2022). Jeg har vært bevisst på å gjøre besvarelsen lesbar og forståelig for de som har mindre kjennskap til pensjon og pensjonsreformen, og håper jeg har lykket med dette.

Offentlig tjenestepensjon har vært anerkjent som en gullkantet avtale for ansatte i offentlig sektor med full opptjeningstid. Den har tidligere vært ansett som en av godene i offentlig sektor, som generelt ligger lavere i lønn enn privat sektor. Offentlige ansatte har hatt gode pensjonsordninger og mange har hatt muligheten til å gå av med en god tidligpensjon (AFP) fra 62 år og livsvarig alderspensjon fra 67 år (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019).

Pensjon har vært mye omtalt i medier det siste tiåret og det har vært et utall med avisforsider med feller man skal unngå og grep man må ta. Medieoppslagene om pensjon finner man så å si ukentlig. Spesielt i perioder hvor det skjer noe i det politiske landskapet, merker jeg at hyppigheten på «click-bait»-overskrifter øker. Mange av disse er rettet mot at man er nødt til å ta økonomiske grep selv, og ta egne valg som gir en bedre sikring i alderdommen.

Problemstillingen leder frem til tre forskningsspørsmål:

- Hva er relasjonen mellom innspill fra interesse- og særorganisasjonene og det vi finner igjen i det endelige produktet – her forstått som Prop. 87 L (2018-2019) Endringer i lov om Statens pensjonskasse, samordningsloven og enkelte andre lover (ny tjenestepensjon for ansatte i offentlig sektor)?
- Er det institusjonelle forskjeller på interesse- og særorganisasjonenes høringsinnspill?
- Er det institusjonelle forskjeller på interesse- og særorganisasjonene som har deltatt?

Høringen ble sendt fra Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) i oktober 2018, med frist januar 2019 (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018a). Høringen bygger på en prosessavtale inngått mellom partene, som ble signert 1. desember 2017 (Partene, 2017). Høringsnotatet tar

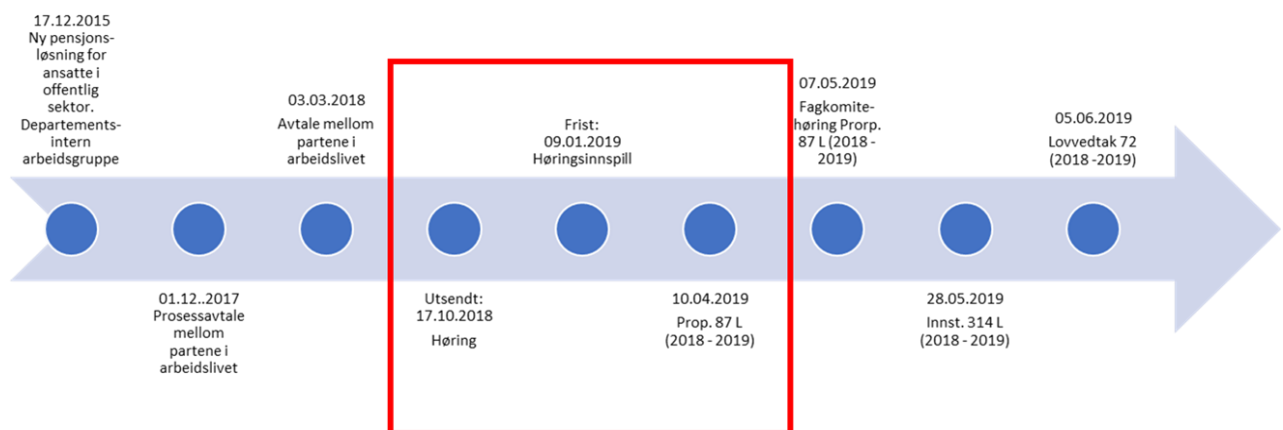
utgangspunkt i en avtale inngått mellom partene i arbeidslivet i mars 2018 (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018b). Denne avtalen vil jeg heretter omtale som marsavtalen. Under pkt. 2.2 vil jeg beskrive disse to avtalene nærmere, og sammenhengen mellom høringsnotatet og avtalene.

1.2 Fokusområde og avgrensning

Denne besvarelsen retter oppmerksomheten på spesifikke aspekter av prosessen for endringer i tjenstepensjon for offentlig ansatte.

Figuren viser en tidslinje knyttet til prosessen, med markering av de elementene jeg vil se på i studien. Det kan bli trukket noen veksler på de andre delene, men de er ikke en del av studien. Bakgrunnen for denne avgrensningen er at tjenstepensjon for ansatte i offentlig sektor er et stort område, med mange elementer. For å gjøre prosessen gjennomførbart for en masteroppgave, har jeg vært nødt til å redusere omfanget av studien.

Figur 1 Tidslinje med avgrensning



Jeg vil konsentrere meg om de vesentligste endringene, endringer av mer lovteknisk karakter mener jeg hører mer til innenfor juridiske studier. Ved beskrivelse/forklaring av teknisk karakter, vil jeg i stor grad bruke sitater, for å sikre at betydningen ikke endres. En av utfordringene jeg har møtt er at pensjonssystemet er så teknisk og komplekst, at det er vanskelig å få en fullstendig forståelse av alle dets elementer og deres sammenheng. Begrepsbruken er også tidvis noe overlappende. Jeg har brukt bakgrunnssamtaler med ressurspersoner i LO og NTL for å få ryddet i begrepsbruk og andre relevante avklaringer. I metodekapittelet vil jeg beskrive disse samtalene nærmere.

Lover og ordninger som er berørt av høringen er:

- Lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse
- Pensjonsordning for apotekvirksomhete mv. (ikke med i studien)
- Pensjonsordning for sykepleiere (ikke med i studien)
- Pensjonsordning for ballettdansere, sangsolister og korsangere ved Den Norske Opera & Ballett (ikke med i studien)
- Kommunale og fylkeskommunale tjenstepensjonsordninger (delvis med i studien)
- Pensjonsordninger for folkevalgte i kommune eller fylkeskommune (ikke med i studien)
- Pensjonsordning for Stortingets ombudsmenn for forvaltningen og pensjonsordning for høyesterettsdommere (ikke med i studien)

Det var innlevert 39 høringssvar innen fristen, og av disse vil jeg primært se på høringssvarene fra interesse- og særorganisasjonene og pensjonsleverandørene. Dette utelukker høringssvarene fra departementer, privatpersoner og forsikringsselskap (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018a). Se tabell 5 for mer informasjon om høringsinstansene, og vedlegg 1 for en oversikt over inviterte høringsinstanser og de som har levert høringssvar.

Pensjonsleverandørene er ikke å definere som interesse- eller særorganisasjon, men ved gjennomlesning av deres høringsinnspill, var det interessante observasjoner for å belyse forsknings spørsmål nummer to og tre. Jeg har derfor valgt å ta de med som en del av analysen.

Høringssvar fra arbeidstakerorganisasjonene Creo og Farmaciforbundet/Norges farmaceutiske forening er kun relatert til spesifikke endringer i pensjonsordning for ballettdansere, sangsolister og korsangere ved Den Norske Opera & Ballett (Operapensjonsordningen) og opptjeningsmodell for apotekervirksomheter. Disse høringssvarene anses som for snevre i forhold til min tilnærming til høringen, og vil derfor ikke være en del av analysen. Det samme gjelder høringssvaret fra Apotekforeningen, som også omhandler opptjeningsmodellen for apotekervirksomheter.

Pensjonsordningen for sykepleiere er også omhandlet i høringsnotatet, men vil ikke være en del av studien. Så vidt jeg kan se, var det ingen høringssvar som omhandlet denne ordningen.

De økonomiske konsekvensene for samfunnet av høringen vil ikke bli behandlet i denne studien. Årsaken er at dette temaet er for omfattende og teknisk for en masterbesvarelse. Min

tilnærming er rettet mot muligheten for politisk påvirkning for interesse- og særorganisasjoner.

1.3 Tidligere forskning

Jeg bestemte meg tidlig for å studere pensjonsreformen, med fokus på levealdersjusteringen. Ettersom jeg brukte tid på å sette meg inn i pensjonsreformen og dens mange aspekter, tok det tid før jeg fikk formulert en konkret problemstilling. Det var nødvendig kompetanseheving på temaet, før jeg kunne begynne å se på tidligere forskning. Opprinnelig plan om en studie om levealdersjusteringen, ble etter hvert erstattet med en studie av høringen om tjenstepensjon for ansatte i offentlig sektor.

Jeg har valgt å strukturere gjennomgangen av tidligere forskning i to hoveddeler. Den første delen fokuserer på høringsprosesser og politisk påvirkning, sett gjennom linsen av organisasjonsteori. Den andre delen vil omhandle pensjonsreformen og ulike pensjonsordninger.

I min søkeprosess i Oria har jeg benyttet forskjellige innfallsvinkler, med både enkle og avanserte søk. Flest relevante treff fikk jeg når jeg brukte avansert søk, og kombinerte flere kriterier. Primært har jeg benyttet norske søkeord, med unntak av "policy" og "politics". Andre søkeord jeg har benyttet for politisk påvirkning; politisk påvirkning, interesseorganisasjoner, lobbyisme, korporatisme, agendasetting, politikkutforming og styringskapasitet. Disse har gitt meg et utvalg studier som jeg har gjennomgått for å finne inspirasjon til min besvarelse, med varierende grad av hell.

Når det gjelder pensjonsreformen har jeg benyttet søkeord fra pensjonsterminologien, alt fra levealdersjustering, bruttopensjon, påslagspensjon og lignende. I vedlegg 2 finnes en ordbok over en del begrep knyttet til pensjon, listen er ikke uttømmende. Ved å bruke spesifikke pensjonsrelaterte søkeord, kunne jeg finne noe relevant forskning om de ulike aspektene ved pensjonsreformen. Mye av den eksisterende forskningen hadde en økonomisk vinkling, og var lite relevant for min studie. Dette fremhever behovet for en bredere tilnærming som også inkluderer samfunnsvitenskapelige perspektiver.

Politisk påvirkning og organisasjonsteori

Mange av studiene som rettet oppmerksomheten på det institusjonaliserte samarbeidet, hadde fokuset på deltakelse i og omfanget av statlige utvalg. Jeg håper derfor at mitt bidrag kan

bidra med nyttig informasjon om muligheten til politisk påvirkning gjennom offentlige høringer.

Hvordan samfunnet jobber med politisk påvirkning er fra tidligere et område jeg har hatt lite kunnskap om, men under arbeidet med denne masteren har blitt mer aktualisert for meg. Som 100% frikjøpt tillitsvalgt og jobbe med organisasjonsarbeid på full tid, har gitt meg en ny forståelse av viktigheten av å øke kunnskap og kompetanse ut mot medlemmene, men også å jobbe i et politisk spor. Arbeidstakerorganisasjonene, særlig LO, har i mer enn 100 år hatt gjennomslag og bidratt til mange av godene vi har i dag. Mange av disse forbedringene i arbeids- og velferdsrettigheter ville sannsynligvis ikke blitt realisert uten den innsatsen som er lagt ned av disse organisasjonene.

Tidligere studier innenfor organisasjonsteori har kastet lys over interesseorganisasjoners rolle i politisk påvirkning, og den norske modellen har vekket interesse både nasjonalt og internasjonalt. Imidlertid har mye av forskningen innen organisasjonsteori tradisjonelt hatt sitt utspring innenfor fagområder som sosiologi, bedriftsøkonomi og psykologi, med hovedvekt på private bedrifter og organisasjoner (Christensen et al., 2015). Dette har resultert i en skjevhet hvor fokuset i stor grad har vært rettet mot privat sektor. Samtidig har økonomiske interesser ofte vært dominerende, delvis som en følge av New Public Management fremvekst i norsk forvaltning og politikk. Dette har i sin tur ført til mindre søkelys på statsvitenskapelige perspektiver (Christensen et al., 2015).

En annen konsekvens av dette er at studier ofte har begrenset seg til å undersøke effektivitets- og ytelsesinteresser, med mindre oppmerksomhet mot andre organisatoriske fenomener. I Norge har vi derimot gjennom mange år hatt en forskning på offentlig sektor basert på statsvitenskapelig organisasjonsteori (Christensen et al., 2015).

Det er en god del nyere forskning på området rundt interesseorganisasjoners muligheter til politisk påvirkning gjennom korporative kanaler (Allern et al., 2023). Flere av disse viser til funn som går på at de ressurssterke interesseorganisasjonene ofte har høyere grad av gjennomslag av påvirkning enn andre. Dette er typisk organisasjoner som har flere ansatte, det kan være eldre og mer etablerte organisasjoner (Allern et al., 2023). Under diskusjonen vil jeg se om dette stemmer i denne studien.

Et annet bidrag inn i studier er kap. 8 Sidste chance: interesseorganisasjonernes indflydelse ved høringer af lovforslag, i boken «I Statskundskabens tjeneste. Festskrift til Jens Blom-Hansen». Dette kapitlet handler om i hvilket omfang myndighetene imøtekommer de

forskjellige høringsinstitusjonene (Binderkrantz & Christiansen, 2023). Studien tar for seg alle hørings svar fra interesseorganisasjoner i Danmark i tidsperioden 2009/2010 og 2017/2018. Under begge tidsperiodene var det borgerlig regjering (Binderkrantz & Christiansen, 2023), det var også borgerlig regjering i Norge i perioden høringen ble gjennomført. Jeg vil ikke kunne finne om det har vært endring av påvirkningsgrad over tid, da jeg kun skal se på denne ene høringen.

Dette bidraget uttrykker at det er flere teoretikere som er enige i at innflytelsen til interesserorganisasjoners i høringsprosesser, er den mest synlige delen av innflytelsen. Med andre ord, det er andre typer påvirkning, som statlige utvalg og lobbyisme, som ikke er så synlige for offentligheten/borgerne, uten at man oppsøker denne informasjonen. Enkelte interesse- og særinteresseorganisasjoner vil ofte ha hatt muligheten til å delta i de lange politiske og administrative prosessene som en høring ofte er en del av (Binderkrantz & Christiansen, 2023). Dette kjenner jeg igjen fra pensjonsreformen, hvor både LO og NHO har vært deltakende siden startet på tidlig 2000-tallet. De har deltatt både i agendasettingen og politikktutforming. Jeg er mer usikker på hvilket tidspunkt de andre organisasjonene tok del i pensjonsreformen.

Ved å studere synspunkter til de ulike høringsinstanser, samt regjeringens respons på disse innspillene, oppnår vi en forståelse av muligheten for påvirkning. Dette kan gi oss innsikt i hvilke beslutninger som tas og hvordan disse formes av høringsprosessene (Binderkrantz & Christiansen, 2023). Studien trekker også frem viktigheten av å få belyst saken så godt som mulig før beslutning fattes, ved å høre på innspill fra høringsinstansene vil beslutningstakerne ha en bedre oversikt og flere innfallsvinkler til saken (Binderkrantz & Christiansen, 2023). Konklusjonen her er at å avgi hørings svar ikke er bortkastet tid, men at høringsinnspill blir delvis eller helt tatt med, spesielt ved interesseorganisasjoner som arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner (Binderkrantz & Christiansen, 2023). Jeg vil i min analysedel se om det stemmer i min studie av denne enkelte høringen.

En av de studiene jeg har funnet på interesseorganisasjoners påvirkningsmuligheter i demokratiske prosesser og policy utforming er masteren «*Statlige utvalg eller annen kontakt – En analyse av endringer i institusjonalisert samarbeid mellom staten og interesseorganisasjoner*» (Ravatn, 2009).

Denne ble skrevet av Therese Lundeng Ravatn våren 2009, ved Universitetet i Oslo, veilederen var Trond Nordby, som er en av referansene jeg har benyttet i min studie. Denne

besvarelsen er mer rettet mot deltakelse i statlige utvalg og variasjon av antall statlige utvalg over tid. Allikevel har den satt søkelyset på et viktig samarbeid mellom offentlig forvaltning og interesseorganisasjonene. Et av påstandene som ble bekreftet, som Egeberg påpekte, at vi kunne *"forvente at ressurssterke organisasjoner og segment blir oversett sjeldnere enn organisasjoner med færre ressurser"* (Egeberg et al., 1978). Under analysen vil jeg se om det er samme tendens i denne høringen.

Pensjonsreformen

Det var utfordrende å finne studier jeg kunne trekke veksler på når det gjaldt pensjonsreformen. En av årsaken til dette kan være at pensjonsreformen fremdeles er relativt ny og ikke fullstendig gjennomført. Det meste av forskningen jeg fant fokuserer hovedsakelig på årsakene bak reformen, og det er begrenset informasjon om dens konsekvenser. Videre har mye av den eksisterende forskningen en økonomisk vinkling, noe som gir begrenset relevant innsikt for min studie.

En av de studiene jeg har funnet som har gitt bidratt noe i min studie er Ivar Øiestad, som skrev en master i historie høsten 2007 ved UiB. Tittelen på besvarelsen er: *Rettferdig alderdom? Landsorganisasjonens innflytelse på utformingen av nytt pensjonssystem 2001 – 2005*. Fokuset i denne masteren var å vise LO sin rolle som aktør inn i pensjonsreformen.

Masteren tar for seg mye av historien og starten av pensjonsreformen, og har gitt meg mye kunnskap og vist til litteratur som jeg har benyttet for videre lesning. En observasjon jeg tar med meg inn i min studie er uenigheten mellom pensjonskommisjonens leder (Sigbjørn Johnsen) og LOs medlem i rådet angående grad av involvering fra rådet (Øiestad, 2007). Jeg vil under analysen se i hvilken grad LO er blitt lyttet til i denne høringen.

En evaluering som har kommet etter høringen, er NOU 2022:7 *Et forbedret pensjonssystem*. Pensjonsutvalget ble nedsatt i 2020 av Solberg-regjeringen, og ble ledet av Kristin Skogen Lund (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2022). Dette var en evaluering pensjonsreformen fra 2011. NOUen innleder med følgende avsnitt: *"Det har gått mer enn ti år siden pensjonsreformen i 2011. Pensjonsutvalget har fått i oppgave å vurdere om det var behov for reformen, om reformen ser ut til å virke etter hensikten og om det er behov for justeringer. Utvalget svarer ja på alle de tre spørsmålene."*

Siden denne også la noen premisser for de andre elementene i pensjonsordningen, kan jeg dra veksler på denne (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2022). Et av argumentene fra denne, som jeg har bitt meg merke i er følgende sitat: *"For å sikre den sosiale bærekraften er*

det nødvendig å justere reformen på noen punkter". Denne uttalelsen fra et utvalgt nedsatt av en blå-blå regjering, som ble ledet av Kristin Skogen Lund, sier ikke så rent lite. Hvordan sto det til med den sosiale bærekraften i høringsinnspillene og de innspillene som ble tatt med videre i proposisjonen?

1.4 Oppgavens oppbygging

Denne masteroppgaven er inndelt i seks kapitler for å gi en helhetlig og grundig gjennomgang av temaet interesse- og særinteresseorganisasjoners mulighet for politisk påvirkning i en offentlig høring. Kapittel to gir en innføring i bakgrunn og kontekst, hvor jeg først gir en generell oversikt over pensjon og pensjonsreformen. Videre er det informasjon om offentlig tjenstepensjon, samt en beskrivelse av prosessen rundt den aktuelle høringen som skal studeres. Kapittel tre er teorikapittelet, hvor ulike teorier og perspektiver som er brukt i analysen, blir presentert. Kapittel fire fokuserer på metodologi, og den gir en beskrivelse av case-metoden. Videre gir den leseren et innblikk i hvordan datainnsamlingen og dokumentanalysen er gjennomført. Avslutningsvis en vurderinger av gyldighet og pålitelighet av denne analysen. Kapittel fem presenterer analysen og diskusjonen samlet i ett kapittel. Dette valget er tatt for å opprettholde en sammenhengende og oversiktlig fremstilling, med tanke på den tekniske og komplekse karakteren til de analyserte dokumentene. Til slutt i kapittel seks gir jeg en oppsummerende diskusjon og konklusjon, som samler trådene fra de foregående kapitlene og gir en helhetlig avslutning på studien.

2 Bakgrunn og kontekst

I dette kapittelet vil jeg gi en kort beskrivelse av de forskjellige elementene i pensjonsordningen, før jeg informerer om de viktigste linjene i pensjonsreformen. Videre vil jeg beskrive offentlig tjenstepensjon, grunnlaget for høringen og hvilke avtaler/vedtak som har lagt føringer for høringen.

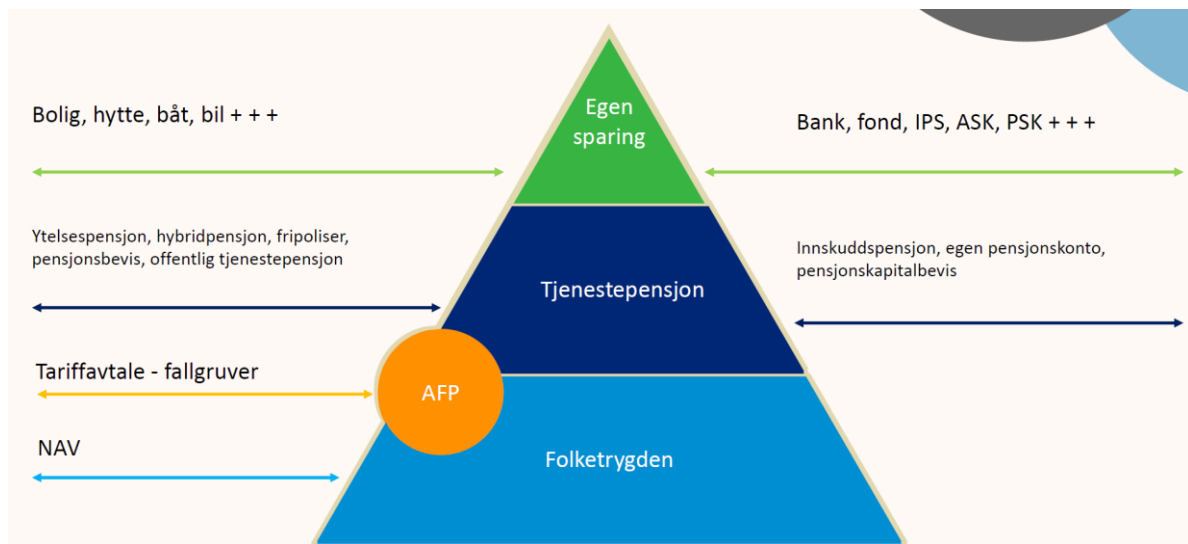
New Public Management (NPM) har ført til et samfunn hvor individuelle tiltak versus det kollektive samfunnet som har dominert i Norge i hvert fall siden 1946 (Christensen et al., 2015). Jeg vil kort komme med en betraktning under drøftingen, som kan tyde på at pensjonsreformen har sitt utspring fra NPM.

2.1 Pensjonsreformen

Før jeg beskriver pensjonsreformen, tar jeg en kort overordnet innføring i pensjonssystemet. Dette består av tre hovedpilarer: Folketrygdens alderspensjon, tjenstepensjon - privat og

offentlig og individuell sparing. I 1989 ble Avtalefestet pensjon (AFP) etablert gjennom en tariffavtale mellom LO og NHO. Denne skulle gi en mulighet for de som sto i fysisk eller psykisk tunge jobber og gå av med en verdig avgang før fylte 67 år.

Figur 2 Oversikt over elementene i pensjonssystemet



Figuren er gjenbrukt med tillatelse fra et pensjonskurs holdt av Sparebank 1 Østlandet i september 2023, hvor AOF var arrangør.

Folketrygdens alderspensjon er hoveddelen av pensjonsbeholdningen til alle borgere. Denne er en opptjening vi gjør gjennom livet, og alle er garantert en viss sum (garantipensjon). NAV forvalter denne delen (Plahte & Nordstoga, 2019).

Etter innføring av obligatorisk tjenestepensjon i 2006, har de fleste opptjening til tjenestepensjon gjennom sitt arbeidsforhold nå. Denne kommer i tillegg til alderspensjonen fra folketrygden (Plahte & Nordstoga, 2019). For ansatte i offentlig sektor er det Statens Pensjonskasse som forvalter denne ordningen. I privat sektor må de fleste arbeidsgivere etablere pensjonsordning for sine ansatte, regelverket mer komplisert. Jeg vil ikke beskrive dette her, da det ikke har en betydning for studien (Norsk Pensjon, u.å.; Plahte & Nordstoga, 2019)

AFP er en fremforhandlet løsning i tariffoppgjøret 1989. Formålet med ordningen var opprinnelig å gi slitne arbeidstakere med lange yrkeskarrierer mulighet til å gå av med en verdig pensjon før de nådde pensjonsalderen i folketrygden (Plahte & Nordstoga, 2019). Under pensjonsreformen er ordningen endret til å bli en tilleggspensjon som flere har tilgang

til, og den kan heves samtidig med andre pensjonstyper mens man fortsatt står i jobb (Plahte & Nordstoga, 2019).

Individuell sparing er toppen av pyramiden, flere har uttrykt at denne delen er blitt en mye viktigere del av pensjonsordningen enn tidligere. Det er etablert ordninger med spareformer som har lavere skatt, dette for å stimulere til individuell sparing. En av disse ordningene er IPS-ordningen (Individuell PensjonsSparing) (Plahte & Nordstoga, 2019). Andre former for individuell sparing kan være nedbetaling av gjeld, sparing i akser eller fond, bitcoins, her er det kun kreativiteten som setter grenser.

Jeg vil videre informere litt om bakgrunn og konteksten til pensjonsreformen. Den hadde sin start i 2001, og fortsatt i 2024 er den ikke fullstendig gjennomført. Det har skjedd endringer på de ulike elementene etappevis og delt, og det er fortsatt arbeid som gjenstår. Senest i mars 2024 fikk vi et bredt pensjonsforlik på Stortinget (LO Norge, 2024).

Stoltenberg I-regjeringen satte ned pensjonskommisjonen under ledelse av Sigbjørn Johnsen i 2001 gjennom Finansdepartementet. Formålet med kommisjonen var å etablere et solid økonomisk fundament for fremtidens pensjonssystem, samtidig som det skulle fremme trygghet og rettferdig fordeling. Kommisjonen hovedansvar var å vurdere Folketrygdens alderspensjon. Mandatet inkluderte følgende føring: *«Et framtidig pensjonssystem må ivareta hensynet til langsiktighet, stabilitet og oversiktighet, og bidra til å møte utfordringer knyttet til en aldrende befolkning og tiltakende tidligpensjonering.»* (Finansdepartementet, 2001). De la fram sin utredning NOU 2004:1 *Modernisert folketrygd* – i januar 2004. Denne førte til en endring i folketrygdloven med blant annet nye opptjeningsregler, levealdersjustering og fleksibelt uttak. Disse endringen la også føringer for de andre elementene i pensjonsordningene (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018a), som tjenestepensjon og avtalefestet pensjon.

Argumentet om at samfunnets økonomiske bærekraft knyttet til pensjonsordningene er truet, er et gjentakende tema i debatten om pensjonsreformen (Finansdepartementet, 2001). I 1967 når folketrygden ble iverksatt var det omtrent fire yrkesaktive per pensjonist, mens tallet var sunket til mellom to og tre yrkesaktive per pensjonist i 2001. Det er beregnet at dette tallet vil synke til under to yrkesaktive per pensjonist i 2050 (Finansdepartementet, 2004).

I 2020 ble det opprettet en Pensjonsutvalg, som fikk i mandat og beskrive det nye pensjonssystemet og evaluere om de langsiktige målene i reformen kan nås. De la fram NOU 2022:7 *Et forbedret pensjonssystem* i juni 2022 (Arbeids- og inkluderingsdepartementet,

2022), og i desember 2023 kom Stortingsmeldingen Meld. St. 6 (2023-2024) *Et forbedret pensjonssystem med en styrket sosial profil* (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023b). I tillegg kom Prop. 35 L (2023-2024) *Endringer i lov om avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens Pensjonskasse og enkelte andre lover (ny avtalefestet pensjon)* (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023c). Som en følge av disse dokumentene er siste utvikling et bredt politisk pensjonsforlik fra mars 2024 (LO Norge, 2024).

Noe av bakgrunnen for reformen var den økende alderssammensetning i befolkningen og dermed høyere gjennomsnittlige pensjoner. Dette vil føre til økte pensjonsutgiftene i fremtiden. Samtidig er det forventet at antall yrkesaktive vil reduseres, noe som vil resultere i færre bidragsytere til pensjonssystemet (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019). I tillegg observeres en økende tendens til at utdannelse i gjennomsnitt tar lengre tid, samtidig som uttak av tidligpensjon (fra 62 år og oppover) øker. Dette medfører en reduksjon i antall yrkesaktive år, hvor det betales inn til pensjonsbeholdningen. Det ble tydelig at dette kunne føre til betydelige økonomiske forpliktelser for staten når den store eldrebølgen nærmer seg pensjonsalder. Et argument som trekkes frem er at i 1967 når folketrygden ble innført, var pensjonsalderen 70 år, og gjennomsnittlig levealder var 71 år (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023a). Det innebærer utbetaling av pensjon i ett år.

Et bevisst valgt jeg har tatt, er å ikke gå inn i beskrivelsen av den tidligere pensjonsordningen. Dette er gjort for å holde oppmerksomheten på studieobjektet, samtidig som pensjonssystemet er så komplekst at en detaljert gjennomgang av det gamle systemet kunne føre til mer forvirring enn å være informativt.

Jeg vil allikevel minne om den gamle hovedregelen om pensjon på 66% av avgangslønn, ved uttak når 65 år gammel og med 30 års opptjeningsstid. Denne tiden er snart forbi!

2.2 Offentlig tjenstepensjon

Som et ledd for å sikre den økonomiske bærekraften, har man sett på alle elementene i pensjonsordningen, inkludert offentlig tjenstepensjon.

Alderspensjon fra folketrygden ble endret fra 2011, og som en konsekvens av disse endringene har det vokst frem et behov for å se på tjenstepensjonsordningen for ansatte i offentlig sektor. Det har vært et uttrykt ønske om å gi offentlig ansatte bedre muligheter til å kompensere for effekten av levealdersjusteringen, i tillegg til å bryte ned barrierene mellom private og offentlige pensjonsordninger (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018a).

I desember 2015 la en arbeidsgruppe i Arbeids- og sosialdepartementet frem en rapport «Nye pensjonsordninger i offentlig sektor» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015). Denne arbeidsgruppen var en departementsintern gruppe, men de hadde seks møter med et oppnevnt råd, som besto av partene i arbeidslivet. Partene fikk mulighet til å kommentere utkastet til rapporten (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015). Rapporten beskriver en pensjonsmodell hvor tjenstepensjon beregnes uavhengig av folketrygden (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015). En av utfordringene som var med tjenstepensjonsordningen var at den ikke ga mulighet for å kompensere for innføringen av levealdersjustering. De som er født i 1963 og senere vil kunne oppleve at det som i utgangspunktet var en god pensjonsordning vil utbetale en stadig mindre andel av samlet alderspensjon (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015).

I desember 2017 ble det inngått en prosessavtale mellom partene i arbeidslivet for det videre arbeidet. Denne avtalen definerer at ny offentlig tjenstepensjon skal bygge på rapporten fra 2015 (Partene, 2017). Det viste seg å være en tidkrevende prosess å finne denne avtalen, til slutt fant jeg den på hjemmesiden til unio.no. Forfatterne er satt til å være «Partene», som referer til partene i arbeidslivet i offentlig sektor.

De som har signert avtalen er; Arbeids- og sosialdepartementet, KS, Spekter, LO, Unio, YS og Akademikerne (Partene, 2017). Bakgrunnen for avtalen var å beskrive en prosess mellom partene for å få en omforent pensjonsløsning for ansatte i offentlig sektor. Offentlig tjenstepensjon er lovfestet, ikke tariffestet, og det ble lagt opp til en todelt prosess (Partene, 2017). Det ble først opprettet en arbeidsgruppe som skulle utarbeide et grunnlag for en samlet løsning og gi en felles beskrivelse av hovedelementene i en pensjonsløsning. Andre fase skulle ha som mål å slutføre en avtale om pensjon senest 1. mars 2018. Organisasjonene skulle forankre enigheten som ble oppnådd blant sine medlemmer (Partene, 2017).

I bakgrunnssamtalen jeg hadde i april 24 kom det frem at det i etterkant av signering av prosessavtalen, var misnøye blant LO-medlemmene i offentlig sektor. Det var frustrasjon over at den største medlemsorganisasjonen i offentlig sektor (NTL) ikke ble involvert i prosessen, og man følte seg bondefanget av avtalen.

Marsavtalen ble inngått mellom partene i arbeidslivet, Arbeids- og sosialdepartementet, på arbeidsgiversiden er det KS og Spekter. På arbeidstakersiden hovedsammenslutningene LO, YS og Unio. Det foreligger en nesten likelydende avtale mellom ASD, KS, Spekter og Akademikerne. Bakgrunnen for to avtaler er at Akademikerne ikke ønsket uravstemning blant

sine medlemmer (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018b). Dette kan ses på som en institusjonell forskjell mellom hovedsammenslutningene.

Tariffoppgjøret i offentlig sektor avtalte våren 2009 at dagjeldende regler for AFP og tjenestepensjon skulle videreføres, men med nødvendige tilpasninger til de vedtatte endringene i folketrygden (Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, 2010). Det er et kapittel i høringsnotatet om beregningsgrunnlaget for AFP, men dokumentet kommer ikke lovforslag (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018a).

På LO-kongressen i 2005 godtok LO pensjonsreformen med fire klausuler (LO Norge, 2005).

- AFP skulle ikke røres
- obligatorisk tjenestepensjon for alle fra 1.1.2006
- bruttoordning for ansatte i offentlig sektor skulle beholdes
- folketrygda skulle styrkes

Det var en dissens på grunnlag av innføringen av levealdersjustering. Mindretallets dissens falt med 121 stemmer mot flertallets 189 stemmer (LO Norge, 2005). Informanten fra Pensjon for alle ga uttrykk for at det var uro i organisasjonen i etterkant av kongressen, og en misnøye basert på en flertallsavgjørelse, men hvor det var et stort mindretall. Det store mindretallet ble ikke ivaretatt.

Flere som var til stede på LO-kongressen i 2005, har gitt uttrykk for i ettertid at hvis det hadde vært en borgerlig regjering som la frem forslag til ny pensjonsordning, ville den ikke blitt akseptert/vedtatt på LO-kongressen.

I pensjonsreformprosessen vil jeg si det har vært en vekselvirkning hvordan myndighetene har påvirket nedover og interesseorganisasjonene påvirker oppover.

3 Teori

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for de teoretiske perspektivene jeg vil benytte for å belyse mine forskningsspørsmål. Den teoretiske rammen i min besvarelse er fra organisasjonsteori og har forankring i statsvitenskap. Min oppgave handler om interesse- og særorganisasjoner påvirkningsmuligheter ved høringsprosesser, som en del av den politiske agendasettingen og politikkkutforming. I tillegg til å rette oppmerksomheten til den interne strukturen, må jeg også utvide til å se på omgivelsenes påvirkning på organisasjonenes utvikling og relasjonene mellom aktørene (Christensen et al., 2015). Dette på bakgrunn av at for eksempel

arbeidstakerorganisasjonene jobber på mandat fra sine medlemmer og de føringene som legges i deres øverste beslutningsorgan. I tillegg ser vi eksempler på at organisasjoner har gått sammen og levert felles høringsinnspill, hva har ført til at de har valgt å gjøre dette?

Ulike teoretiske perspektiver skiller seg fra hverandre når det gjelder deres syn på organisasjoner, aktørene og handlingslogikken. De vektlegger ulike trekk og verdier. Perspektivene gir forskjellige innsikt og tilnærming til studiet av organisasjoner og deres dynamikk. Noen perspektiver fokusere mer på strukturelle aspekter av organisasjoner, som hierarkier og formelle regler, vil andre legge større vekt på individuelle aktørers atferd og beslutningsprosesser. Instrumentelle perspektiver understreker verdier som effektivitet og måloppnåelse, mens institusjonelle fremhever viktigheten av sosiale relasjoner og kulturelle faktorer. Å anerkjenne og utforske disse ulikhetene i teoretiske perspektiver er viktig for å få en helhetlig forståelse av hvordan organisasjoner fungerer og hvordan de kan endres eller forbedres (Christensen et al., 2015).

3.1 Instrumentell teori – forhandlingsperspektivet

De offentlige tjenestepensjonsordningene er dels lovfestede og dels avtale- og vedtaksfestede (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018a). Dette gjør at partene i arbeidslivet har forhandlingsrett på elementene som er avtalefestet, noe som gjør at et instrumentelt forhandlerperspektiv egner seg godt for i analysen. Spesielt for å kaste lys over det første forskningsspørsmålet.

Samhandlingen mellom interesseorganisasjonene og politikere vil ofte være gjenstand for forhandlinger og kompromisser. Dette perspektivet kan beskrives som mer fremtidsrettet enn det hierarkiske, da fokuset ligger på problemløsning, interessehevding og kompromisser (Christensen et al., 2015). Jeg har en forventning om å se at forhandlingene i lys av høringsinnspill fra interesse- og særorganisasjoner, vil bli ivaretatt til en viss grad. Ut fra tidligere forskning kan det også se ut til at ressurssterke interesseorganisasjoner har høyere grad av gjennomslag for sine innspill.

Forhandlingsperspektivet tar utgangspunkt i å betrakte organisasjoner som sammensatt av koalisjoner med varierende interesser og mål. I dette perspektivet er preferanser og interesser tydelige og stabile. Individene er bevisste på motivasjonen til sine respektive grupper, hvilke andre grupper de deler interesser med, samt hvilke grupper som har andre eller motstridende interesser (Christensen et al., 2015; Olsen, 1978). De høringsinnspillene jeg skal studere,

representerer forskjellige interesser, fra arbeidsgiver, arbeidstakere, pensjonister og pensjonsleverandører. Sistnevnte har en dobbeltrolle, hvor de skal ivareta regelverket, anskaffe tekniske løsninger for ordningen, samt at de har et informasjons- og kommunikasjonsansvar overfor borgere/medlemmer. Forskningsspørsmål to vil se mer på ulikhetene i høringsinnspillene. Jeg forventer høringsinnspillene kan variere i vinklingen avhengig av hvilken part de representerer. Det kan være interessant å undersøke om noen organisasjoner leverer inn høringsinnspill som kan ha positiv betydning for andre enn egne interesser.

Det instrumentelle forhandlingsperspektivet retter oppmerksomheten på prosessene og mekanismene involvert i forhandlinger, hvor målet er å oppnå konkrete mål og resultater (Christensen et al., 2015). Dette perspektivet ser på forhandlinger som et verktøy for å håndtere konflikter og oppnå samarbeid mellom ulike aktører i samfunnet. Ved å se på hvordan aktørene forhandler, kan forhandlingsperspektivet gi en beskrivelse av hvordan beslutninger blir tatt (Christensen et al., 2015). I denne studien vil jeg ikke følge prosessen fram til endelig beslutningstaking, men valgene departementet tar i utformingen av proposisjonen vil ha en betydning.

Forhandlingsprosessen består av flere stadier, som probleidentifikasjon, målsetting, forberedelse, selve forhandlingen og igangsetting av avtaler (Lasswell, 1956; Vabo, 2020). Aktørene i forhandlingsprosesser vil variere ut fra hva slags type forhandling et er, og disse vil benytte forskjellige strategier og taktikker for å fremme sine interesser for å oppnå sine mål. Strategier de benytter kan være argumentasjon, maktutøvelse, kompromiss og koalisjonsbygging, avhengig av kontekst og mål for aktørene (Williamson, 1981). I høringen som jeg skal studere her, ser vi eksempler på at aktører har levert felles høringsinnspill, jeg vil se nærmere på dette under diskusjonen.

Innenfor forhandlingsperspektivet er makt en sentral faktor som spiller en betydelig rolle i dynamikken av forhandlinger. Under en høring vil ulike organisasjoner representere delvis motstridende interesser, og aktørene er begrenset rasjonelle. Departementet, som har ansvaret for høringen, skal basert på høringsinnspillene utarbeide en proposisjon. I denne prosessen vil departementet kunne ta beslutninger basert på de innsendte innspillene (Christensen et al., 2015). Den utarbeidede proposisjonen oversendes deretter til Stortinget for endelig vedtak.

Forhandlingsperspektivet utgjør et effektivt rammeverk for å analysere forhandlingsprosesser og dynamikken som oppstår mellom ulike aktører i samfunnet. Ved å rette oppmerksomheten

mot strategier, ressursbruk og institusjonelle rammer, kan vi ved hjelp av perspektivet forstå hvordan beslutninger blir tatt (Bacharach & Lawler, 1983). Et viktig aspekt her kan være at det innad i organisasjonene kan være forskjellige meninger og tanker om et tema. Jeg har selv deltatt på forskjellige pensjonsarrangementer det siste året, og har fått innblikk i uenigheter i LOs egne rekker. Jeg vil ikke utføre ytterligere drøfting av uenigheter, da jeg mener dette ikke vil bidra til å belyse problemstillingen.

Min studie omhandler en høringsprosess der myndighetene fatter beslutninger, men disse baseres på innspill fra ulike aktører i arbeidslivet og andre interessenter. I tillegg omfatter høringen deler av tariffforhandlinger mellom partene i arbeidslivet, spesielt knyttet til Avtalefestet pensjon.

Forhandlingsperspektivet er en sentral teori innenfor den norske modellen, hvor samfunnet legger stor vekt på samarbeidet mellom arbeidsgivere og arbeidstakere.

3.2 Institusjonell teori – kulturperspektivet

For å besvare forskningsspørsmål to og tre vil jeg benytte meg av institusjonell teori, kulturperspektivet. Dette perspektivet belyser hvordan kulturelle faktorer påvirker utformingen, funksjonen og endringene i institusjoner i samfunnet. Normer, verdier, symboler og praksiser spiller en rolle i å forme samfunnsmessige strukturer og prosesser, ofte referert til det "som sitter i veggene". (Christensen et al., 2015).

Institusjonelle perspektiv benytter passendelogikk, og er bundet av hva som har skjedd tidligere. Perspektivet baserer seg på hvilken situasjon man står i, og hva man har gjort tidligere i samme situasjon (Christensen et al., 2015). Stiavhengighet er et sentralt aspekt her, da det tidlig i pensjonsreformen ble lagt føringer for fremtidige endringer. De vedtatte endringer i alderspensjon fra folketrygden, la til grunn at enkelte av endringene skulle iverksettes også på andre ordninger. Videre la avtalene fra både 2005 og 2009 føringer for endringer i offentlig tjenestepensjon.

Kulturperspektivet fremhever både begrensningene og potensialet som ligger i etablerte kulturelle praksiser og tradisjoner, og utfordrer forutsetningene som fins i et instrumentelt forhandlingsperspektiv (Christensen et al., 2015).

Kulturperspektivet anerkjenner at kulturelle faktorer spiller en rolle i endringsprosesser i samfunnet. Kultur er ikke statisk, men dynamisk og underlagt endringer over tide. Nye ideer, verdier og praksiser kan oppstå, og kan føre til endringer i institusjonelle strukturer og

praksiser (DiMaggio & Powell, 1983; Scott, 2014). Dette kan komme til nytte under analysen, ved å se på endringer i holdninger til høringsinstansene over tid. I utgangspunktet skal jeg ikke se på høringsinstitusjonene over tid, men siden avtalene fra 2005 og 2009 har lagt føringer, kan det være aktuelt å se på under analysen.

De involverte aktørene har varierende evne til å håndtere de ulike høringene, både med hensyn til kompetanse og ressurser. For å besvare forskningsspørsmålene to og tre, har jeg sett på de institusjonelle verdiene til de ulike interesse- og særorganisasjonene, samtidig som jeg delvis har vurdert kapasiteten deres.

3.3 Styringskapasitet

Styringskapasitet er et sentralt begrep innenfor offentlig administrasjon og politikkstudier, og det henviser til de forskjellige institusjoners evne, som for eksempel antall ansatte og tekniske ressurser, til å formulere og implementere politikk effektivt (Schiefløe, 2021).

Styringskapasitet handler ikke bare om ressurser og institusjonelle strukturer, men også om interaksjonen mellom ulike aktører og nettverk i politiske prosesser (Wu et al., 2017). Dette ser vi igjen i at enkelte høringsinstanser har valgt å sende felles høringssvar, og jeg vil drøfte dette videre i kapittel 5.

Styringskapasitet kan betraktes som et samspill mellom tre elementer, aktører, politikktutvikling og politikkimplementering (Wu et al., 2017). Aktørene, politikere (regjering), interessegrupper og andre relevante parter må samhandle på en effektiv måte for å identifisere og adresser politiske utfordringer (Schiefløe, 2021; Wu et al., 2017). Dette krever evnen til å mobilisere ressurser, bygge allianser og håndtere konflikter. Kan dette være noe av forklaringen på at høringsinstanser som var invitert, valgte å ikke sende høringsinnspill?

March og Olsen argumenter for at styringskapasitet kan ses på som en kobling mellom aktører og deres respektive ressurser og institusjonelle strukturer. Perspektivet legger vekt på dynamikken mellom politiske aktører, inkludert regjeringen, interesseorganisasjoner og andre relevante parter, og hvordan de samhandler for å oppnå politiske mål (March & Olsen, 2008). Dette vil jeg se på under analysedelen på hvorfor de fire hovedsammenslutningene på arbeidstakersiden har valgt å levere felles høringssvar.

Lowery and Gray har sett på hvordan interessegrupper mobiliserer og bruker forskjellige strategier for å påvirke politiske beslutninger og agendasettingprosesser (Lowery & Gray, 2004). De viser til at interessegrupper kan representere ulike interesser i samfunnet, og derav

kan inneha innsikt og kunnskap som kan være nødvendig for å få gode politiske beslutninger (Lowery & Gray, 2004). Samtidig ser de at det kan skje at en interesseorganisasjon får for stor innflytelse over politikktutforming, gjennom lobbyvirksomhet eller kampanjedonasjoner. Dette kan føre til at beslutningen kan tas til fordel for enkelte interesser på bekostning av allmenhetens beste (Lowery & Gray, 2004). Dette blir brakt på banen som kritikk for den korporative kanalen. I et åpent og transparent samfunn som Norge er, kan det skje at enkelte parter får for mye makt i enkelte settinger.

Det er enkelte teoretikere som hevder at det ikke lønner seg å bruke ressurser på å utarbeide høringssvar, fordi det skjer for sent i prosessen og fordi myndighetene allikevel ikke hører etter (Winther, 2016). Dette argumentet er tilbakevist av flere, men at det kan likevel være gyldig i visse kontekster. Kan dette være noe av årsaken til at enkelte inviterte høringsinstanser har valgt å avstå fra å levere høringsinnspill. Jeg har sendt en forespørsel til enkelte instanser som ble invitert, men som ikke har levert innspill og bedt om en forklaring for deres valg. I drøftingen vil jeg undersøke om det kan være en sammenheng med påstanden fra Winther, som muligens kan forklare hvorfor de ikke har levert høringsinnspill.

3.4 Den norske modellen (trepartssamarbeidet) og den korporative kanal

Den norske modellen består av tre pilarer, den økonomiske-, samarbeids- og velferdsmodellen. Samarbeidsmodellen, trepartssamarbeidet, skal sikre samarbeidet mellom arbeidsgiver-, arbeidstakerforeningene og myndighetene. Trepartssamarbeidet har vært en del av det institusjonaliserte samarbeidet siden 1960-tallet (Regjeringen, 2023b).

Samarbeidet omfatter i hovedsak arbeidslivsspørsmål, men har historisk sett hatt betydning for andre deler av statens økonomiske politikk. Hovedelementene i samarbeidet er trygg økonomisk styring, felles velferdsordninger og et seriøst og organisert arbeidsliv.

Trepartssamarbeidet har en sentral rolle i utforming av arbeidslivspolitikken og bidrar til å sikre stabilitet, inkludering og effektive løsninger på arbeidslivets utfordringer (Regjeringen, 2023b).

Trepartssamarbeidet gir arbeidsgiver- og arbeidstakerforeningene en sentral rolle i utarbeidelsen av arbeidslivspolitik, og muliggjør aktiv deltakelse i utviklingen av politikk som fremmer medlemmenes respektive interesser. Målet med modellen er å skape en stabil og bærekraftig økonomi, samt å sikre arbeidstakernes rettigheter og bidra til økt produktivitet og innovasjon (LO Norge, u.å.; NHO, u.å.).

I et trepartssamarbeid kan ser man på interesseorganisasjonene som representanter for arbeidstakerne og andre sårbare grupper i samfunnet. Disse organisasjonene spiller en viktig rolle for å sikre at arbeidstakernes rettigheter og velferd ivaretas, samtidig som de jobber for å redusere ulikheter og fremme sosial rettferdighet (Binderkrantz, 2008).

Samarbeidet mellom myndighetene og interesseorganisasjonene i trepartssamarbeidet er preget av dialog, forhandlinger og samarbeid, med det overordnede målet om å utvikle politikk og reguleringer som fremmer sosial rettferdighet og solidaritet. Interesse- og særorganisasjonene er ofte sterke talspersoner for arbeidstakerrettigheter og sosiale velferdsordninger. De jobber for å sikre rettferdige lønns- og arbeidsvilkår, samt å fremme tiltak som bidrar til å redusere økonomiske forskjeller og sikre sosial inkludering (Regjeringen, 2023b). Jeg har en forventning om å finne disse egenskapene igjen i høringsinnspill fra arbeidstakerorganisasjonene og særinteresseorganisasjonene.

I et trepartssamarbeid er fokuset ofte på å styrke arbeidstakerrettigheter, sikre universell tilgang til velferdstjenester, og bekjempe økonomiske og sosiale ulikheter. Dette innebærer ofte at myndighetene og interesseorganisasjonene samarbeider om å utvikle og iverksette politikk som fremmer progressive skattereformer, styrker arbeidsrettigheter og fremmer offentlige velferdsordninger som helsevesen, utdanning og sosialhjelp (Vabo, 2020).

Siden 1980-tallet har antallet samarbeidsarenaer, som styrever, råd og utvalg, blitt redusert, samtidig som trepartssamarbeidet fortsatt står sentralt (Allern et al., 2023). Samtidig er mulighetene for interesseorganisasjoner å søke mer direkte og mindre formell kontakt med beslutningstakerne fortsatt til stede (Allern et al., 2023).

Trepartssamarbeidet knyttes ofte til begrepet korporatisme eller korporativisme, en politisk ideologi eller praksis som søker å gi organiserte interesser systematisk påvirkning over samfunnsutviklingen (Nordby, 1994).

Begrepet korporatisme har flere og motstridene definisjoner, jeg vil benytte begrepet for å forklare interesseorganisasjoners samhandling med politiske myndigheter. Christensen, Egeberg, Lægroid og Aars, (2019) har følgende forståelse; en politisk modell hvor interessegrupper fra det sivile samfunn gjennom formelle kanaler er integrert i den politiske beslutningsprosessen. Dette kan ses på som en god beskrivelse av en offentlig høringsprosess.

Den korporative strukturen har vært utsatt for kritikk grunnet at representasjon ikke har vært lik for hele populasjonen av interessegrupper. Det vil bestandig være organisasjoner som har større kapasitet – både faglig og teknisk – og derfor vil være sterkere representert. Dette kan

føre til skjevheter som rammer spesielt de uorganiserte interessene (Nordby, 1994). Fagforeningene, og hovedsammenslutningene, har hatt en sentral rolle i det korporative systemet, og har derfor hatt gode muligheter for å påvirke offentlig politikk på forskjellige områder (Christensen & al, 2019). Vil jeg observere skjevheter i denne høringen som rammer spesielle grupper?

Rokkan er en norsk teoretiker på området, han har lansert to begreper; territoriell representasjon og funksjonell representasjon. Sistnevnte ble ansett som en korporativ kanal for påvirkning, hvor interesseorganisasjonene er sentrale aktører. Så tidlig som i 1966 skrev han at selv om stemmene teller, så er det ressursene som avgjør. Dette er en henvisning til at selv om velgerne bestemmer sammensetningen på Stortinget, blir mange avgjørelser tatt på utsiden av den territorielle representasjonen (Rokkan et al., 1987). Rokkan har hatt en kritisk røst mot det institusjonaliserte samarbeidet, med at de store og ressurssterke organisasjonene hadde for mye makt over staten, og at dette systemet kunne bli et problem for demokratiet (Rokkan et al., 1987).

Stein Rokkan har innført begrepet organisasjonspluralisme; som *«de organisasjonene som oppnådde mest, hadde evnen til å mobilisere, kontrollere, og holde tilbake ressurser av vital betydning for opprettholdelsen av områdets politiske system»* (Nordby, 1999). I analysen vil jeg komme innom dette.

"Korporatisme [...] defineres som en institusjonalisert og privilegert integrasjon av organiserte interesser i utforming og/eller iverksetting av offentlig politikk" (Christensen, 2017). Dette er en god beskrivelse av hvordan høringer og høringsprosesser kan beskrives. En artikkel fra det siste året "Mellom korporatisme og lobbyisme" av Allern, Arnesen, Hansen og Røed, bekrefter at den institusjonaliserte kontakten mellom interessegrupper, regjering og forvaltning i den korporative kanal, er ytterligere svekket siden 2003 (Allern et al., 2023; Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2003; Østerud et al., 2012). Det blir interessant å se under analysen påvirkningsmulighetene interesseorganisasjonene har hatt i denne høringen.

Lieberson har fremsatt en bytteteori for kollektive beslutninger, hvor interessegrupper ved å danne allianser har større gjennomslagskraft i politiske prosesser. Ved å danne allianser blir interessegruppene enige om felles front før innspill gis samlet. På denne måten kan de ha mistet noen av sine argumenter, men til gjengjeld kan de ha fått større mulighet til påvirkning (Nordby, 1999). Under analysen av forskningsspørsmål en kan denne teorien ha en betydning for å beskrive hvorfor hovedsammenslutningene har levert felles innspill.

Fordelen med systemet er at det legger til rette for en bred deltakelse og representasjon av ulike interesser i politiske prosesser. Dette kan bidra til å skape politiske beslutninger som bedre gjenspeiler samfunnets mangfoldige behov og prioriteringer. Det er derimot viktig å være innforstått med at systemet ikke nødvendigvis fører til en fullstendig demokratisk deltakelse. Dette kan skyldes at de ulike interessegruppene har varierende evne til å påvirke, avhengig av deres tilgjengelige ressurser og organisatoriske styrke. Ulike ressurser og styrkenivåer kan påvirke hvor effektivt de kan delta i og påvirke politiske prosesser (Nordby, 1999).

3.5 Agendasetting og politikkutforming

For å studere politiske prosesser har Lasswell utviklet en femstegsmodell, bestående av agendasetting, politikkutforming, beslutning, iverksetting og evaluering (Lasswell, 1956).

Første steg i modellen er agendasetting, og her blir det avgjort hvilke saker som får nok oppmerksomhet til å bli en del av politikkutformingen (Vabo, 2020). På slutten av 1990-tallet kom pensjon på agendaen og det ble nedsatt en pensjonskomité i 2001 (Finansdepartementet, 2001). Jeg har ikke gått inn på hvor aktive interesseorganisasjonene var i å sette pensjon på agendaen i denne studien, da det ikke vil bidra til å belyse problemstillingen.

Det andre steget i modellen er politikkutforming, og i dette steget ligger muligheten for samfunnet og interesseorganisasjonene til å delta i utformingen av offentlig politikk (Vabo, 2020). Hvilke muligheter har vi til å påvirke politikkutformingen? Valg på forskjellige nivåer er den første grunnleggende mulighetene, alle borgerne har mulighet til å gi sin stemme til det partiet de mener har den beste politikken. Borgerne sender signaler til Storting, fylkesting og kommunestyre om hvilken politikk som bør føres (Vabo, 2020). I tillegg til valg er det gjennom høringer, deltakelse i utvalg og forhandlinger politikkutforming finner sted. Det er viktig å merke seg Rokkan sitt syn, han mener at mange av beslutningene ligger utenfor den territorielle representasjon (Rokkan et al., 1987).

En av forutsetningene for politikkutforming, er at man samler inn informasjon fra et bredt utvalg aktører, for å få best mulig oversikt over hvordan samfunnet stiller seg til politikken som skal utformes. Høringsprosesser er et av systemene som blir benyttet for å få denne informasjonen, og er derfor en del av politikkutformingsfasen (Lasswell, 1956) (Vabo, 2020).

Pensjonsreformen er et eksempel på et komplekst politisk initiativ som har som mål å balansere ulike hensyn og behov i et moderne samfunn. Hele reformen hadde sitt utspring i

fremtidig økonomisk bærekraft (Finansdepartementet, 2004), men de siste årene har den sosiale bærekraften blitt mer aktuell, ikke minst gjennom NOU 2022:7, som pensjonsutvalget la fram i juni 2022 (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2022).

3.6 Interesseorganisasjoner og særorganisasjoner

En interessegruppe kan ifølge Binderkrantz beskrives som en medlemsorganisasjon som arbeider for å oppnå politisk påvirkning (Binderkrantz, 2008). Thomas (2001) har en definisjon på interesseorganisasjoner som er: «...*en sammenslutning av enkeltpersoner eller organisasjoner, vanligvis formelt organisert, som forsøker å påvirke offentlig politikk*» (Thomas, 2001) (Allern et al., 2023).

I min studie inkluderer interesseorganisasjoner både arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, samt særinteresseorganisasjoner. Sistnevnte er primært organisasjoner som jobber for å påvirke offentlig politikk, med oppmerksomheten rettet mot et spesifikt tema. Disse organisasjonene har opparbeidet seg kapasitet og kompetanse på sitt område, samt at de bidrar til å gjøre avstanden mindre mellom det lokale og det nasjonale nivået (Allern et al., 2023). I denne høringen er det organisasjoner som omhandler pensjon og seniorpolitikk som har deltatt, ingen organisasjoner som ivaretar funksjonshindrede, uføre eller de med kort botid i Norge har levert innspill.

Arbeidstaker- og giverorganisasjonene har en naturlig plass i den korporative kanal, og er faste mottaker av høringsinvitasjon fra forvaltningen. De er en del av trepartssamarbeidet og det institusjonaliserte samarbeidet i Norge.

Særinteresseorganisasjoner, som Pensjonistforbundet og Forsvar offentlig pensjon (i dag: Pensjon for alle), har ofte en bred representativ stemme inn i saker som omhandler deres område. De har ofte verdifull informasjon og kunnskap om tema, og ressursene er dedikert temaet (Vabo, 2020). Vanlig instrumentelle måter å påvirke på er via lobbyvirksomhet, høringer og media (Vabo, 2020).

Pensjonsleverandørene er ikke en del av interesse- eller særorganisasjonene, men jeg har valgt å ta de med i studien, da det var noen interessante observasjoner i deres innspill. Jeg vil komme nærmere inn på dette under analysen.

(Christensen et al., 2015) har en grunnleggende antakelse at medlemmer av de forskjellige organisasjonene har innvirkning på hvordan deres tenke- og handlemåte påvirker innholdet i

den offentlige politikken. Det samme gjelder kapasitet i henhold til kompetanse og ressurser, på hvor sterkt organisasjonene kan påvirke i utformingen av offentlig politikk.

Særinteresseorganisasjoner har høy kompetanse innenfor sitt område, og bruker normalt alle sine ressurser til dette området. For interesseorganisasjoner som arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene, er situasjonen annerledes. Disse organisasjonene engasjerer seg i et bredt spekter av samfunnsinteresser, og må derfor fordele sine ressurser og sin kapasitet over flere områder. Når det gjelder pensjonsområdet og de prosessene som har pågått siden 2001, har det krevd store ressurser for å holde seg oppdatert.

Hovedsammenslutningene har hatt et samarbeid i pensjonsreformen, selv om de i utgangspunktet har noe forskjellig politikk og hovedlinjer. Det kan oppleves som en form for dobbel forhandling, hvor de blir enige seg imellom først, for så å møte de andre partene ved forhandlingsbordet.

4 Metode og datainnsamling

Jeg vil her gi en beskrivelse av hvilken metode jeg har benyttet, casestudie og datainnsamlingen, samt hvordan jeg gjennomførte den kvalitative dokumentanalysen. I tillegg vil jeg presentere høringsinstansene, og en kategorisering av disse. Avslutningsvis vil jeg se på tilgjengeligheten og gyldigheten, samt noen innspill på forskningsetikk.

4.1 Casestudie

Jeg vil benytte en casestudie for å besvare problemstillingen og forskningsspørsmålene mine. Det er uenighet i hva en case er, men felles for flere av definisjonen er at det er en intensiv studie av en eller flere undersøkelsesenheter (Bukve, 2021; Jacobsen, 2022).

En casestudie innebærer en dypere, intensiv, studie av en eller flere enheter som skal studeres, i dette tilfellet muligheten for interesseorganisasjoner til å påvirke i politiske beslutninger. To viktige trekk ved casestudier er at man studerer et fenomen i sin virkelige kontekst og at grensene mellom fenomenet og konteksten ikke nødvendigvis er klare. Dette må jeg være oppmerksom på i besvarelsen (Bukve, 2021).

Casestudie er ansett å være hensiktsmessig når studien trenger mye informasjon om et enkelt tilfelle, som en spesifikk høringsprosess. Detaljene vil være mer viktig i min studie enn å se på sammenhenger mellom variabler (Jacobsen, 2022).

Jeg vil karakterisere oppgaven som en intensiv case-studie, dette på bakgrunn av at jeg vil beskrive muligheten til politisk påvirkning via en spesifikk høring. Jeg anser den som holistisk ettersom studieenheten (høringen) er en kompleks prosess kontra en tydelig definert enhet, som for eksempel et individ eller en organisasjon (Grønmo, 2016).

Siden dette er en studie som er avgrenset både i tid og rom, vil det være en enkeltcase-studie. En studie hvor jeg går dypt inn i høring om tjenstepensjon for ansatte i offentlig sektor, med de avgrensningene jeg har tatt. En enkeltcase-studie er å foretrekke når man ønsker "tykke beskrivelser", som kan oversettes til detaljerte beskrivelser av virkeligheten (Geertz, 1973)

4.2 Datainnsamling

Pensjonsreformen er en langvarig prosess som startet tidlig på 2000-tallet og som fortsatt ikke er ferdigstilt. Det har gjennom årene vært produsert store mengder med dokumenter. Det å oppnå en helhetlig oversikt over hendelsesforløpet, identifisere relevante dokumenter, og samtidig avgrense til en gjennomførbar problemstilling for en masteroppgave, har vært en omfattende og til tider uoversiktlig prosess.

Det har vært behov for kompetanseheving på pensjon og pensjonsreformen fra min side, samt at jeg har vært nødt til å lese meg opp på politiske påvirkningskanaler. Forståelsen av de ulike elementene ved pensjon og pensjonsreformen og dets sammensatte deler, har ført til at jeg kontinuerlig har støtt på nye komponenter og nyanser.

I prosessen med å øke min forståelse av pensjon og pensjonsreformen, har jeg vært nødt til å være oppmerksom på hvilke kilder jeg har benyttet. Det har vært klare forskjeller i hvordan informasjonen er presentert, avhengig av hvem som er avsender. Informasjonen har ofte vært formet for å fremme avsenderens synspunkter. Denne bevisstheten har vært nødvendig for at jeg bedre skal kunne oppdage eventuelle skjevheter eller partiske synspunkter som kan påvirke den informasjonen som presenteres. Jeg har bevisst søkt etter pålitelige og uavhengige kilder som kan gi en nøytral fremstilling, dessverre har jeg ikke lyktes med dette. Det innebærer ikke nødvendigvis at all informasjon som er blitt gitt, er upålitelig, men heller at den kan være formidlet på en måte som fremmer avsenderens interesser. Som eksempel kan nevnes at på et pensjonskurs med LO Favør/Sparebank 1, var oppmerksomheten rettet mot at alle må starte med individuell sparing. Et annet eksempel, er at i NOU 2002:7 som kom i juni, var alle eksemplene på utregninger av pensjon, basert på en person med snittlønn på 6.1 G gjennom livet. Dette er en årsinntekt på kr. 756 571,-, noe som er langt høyere enn både

gjennomsnittslønn og medianlønn i Norge. Dette gir et klart misvisende bilde av hva den enkelte vil få i fremtidig pensjon.

Dokumenter som inngår i analysen vil være utsendt høringsnotat og høringsvarene, med de avgrensningene jeg har foretatt i kap. 1.2. Jeg vil benytte Prop. 87 L (2018 – 2019) for å se i hvilken grad innspillene fra høringsinstansene er tatt med.

Hørings saker omfatter forslag til lover og forskrifter som regulerer borgernes rettigheter og plikter, organiseringen av forvaltningen, endringer i myndighetsområdet og utredninger. Dette skal ifølge Regjeringen bidra til en åpen og inkluderende beslutningsprosess der interesserte parter har muligheten til å påvirke og formidle sitt perspektiv før endelige avgjørelser tas (Regjeringen, 2023a; Vabo, 2020).

Høringsnotatet er et dokument som forfattes av departementet som har saken/loven i sin portefølje. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) skriver på sin nettside at *"et høringsnotat kan foreslå tiltak basert på tidligere utredninger. Høringsnotatet bør tydeliggjøre hvordan tidligere utredninger er blitt håndtert og vurdert som grunnlag for de forslag som fremmes i høringsnotatet. Det bør komme tydelig fram hvordan alternative forslag vurderes, eller er blitt vurdert, og hvorfor høringsnotatet legger mest vekt på en bestemt måte å løse utfordringen på"* (DFØ, 20223).

Høringsnotatet sendes ut til organisasjoner og virksomheter som antas å være interessert i å gi høringsinnspill. Det er viktig å merke seg at de fleste skriftlige høringene er åpne for svar fra alle, inkludert privatpersoner, selv om de ikke er direkte invitert av departementet.

Proposisjonen er departementets oppsummering av høringsnotatet og de høringsinnspillene som er mottatt innen høringsfristens utløp. Proposisjonen sendes til Stortinget, og fører til en Innstilling og eventuelt et lovforslag som skal behandles i Stortinget (Vabo, 2020).

Innstillingen og lovforslaget i denne høringen vil ikke inngå i analysen. Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om *Endringer i lov om Statens pensjonskasse, samordningsloven og enkelte andre lover (ny tjenestepensjon for ansatte i offentlig sektor)*, Innst. 314 L (2018-2019), og *Vedtak til lov om endringer i lov om Statens pensjonskasse, samordningsloven og enkelte andre lover (ny tjenestepensjon for ansatte i offentlig sektor)*, Lovvedtak 72 (2018-2019). Se figur 1 for tidslinje og avgrensning.

I løpet av prosessen med å avgrense har jeg støtt på flere høringer og andre dokumenter, og har opplevd utfordringer med å skille disse fra hverandre. Dette skyldes at det har blitt vedtatt

flere overgangsordninger innenfor de ulike delene av pensjonssystemet, og har blitt behandlet separat, men med likhet i navn. Det har vært nødvendig å gjennomgå dokumentene grundig for å identifisere forskjellen mellom dem.

4.3 Kvalitativ dokumentanalyse

Jeg vil benytte kvalitativ dokumentanalyse for å studere høringsprosessen. Bakgrunnen for å velge en kvalitativ metode, er at jeg mener en høring er for kompleks og sammensatt til å bli redusert til tall (kvantitative data). Jeg vil samle inn data i form av ord for å kunne beskrive prosessen og forstå prosessen på en god måte (Jacobsen, 2022). Hensikten med en dokumentanalyse er å samle inn og analysere skriftlige dokumenter som kan bidra til å kaste lys over både hendelsesforløp og fagbegreper (Grønmo, 2016). Studien vil bli gjennomført på høringsdokumenter som avgrenset i kap. 1.2.

Alle dokumentene jeg har studert er offentlig tilgjengelig via regjeringen.no og er derfor godt egnet for en dokumentanalyse. Under en dokumentanalyse er det viktig å være bevisst på dokumentenes opprinnelse og hensikt, da de i utgangspunktet var tiltenkt med andre formål enn i studier (Asdal, 2020; Flick, 2014).

En av fordelene med dokumentanalyse av en offentlig høring er at datamaterialet er skrevet på forhånd, og man kan skape avstand til teksten på en annen måte enn ved for eksempel intervju. En av ulempene er at jeg som forsker ikke kan stille oppklarende spørsmål uten å gjennomføre intervjuer eller surveyer. En viktig faktor ved behandling av dokumenter er å være bevisst på de forskjellige dokumentenes struktur og oppbygning og den språklige stilen. Hva fremhever de forskjellige høringssvarene og hvordan blir det presentert (Asdal, 2020).

Jeg har valgt å studere høringen fordi det er der jeg får belyst problemstillingen. Gjennom å studere proposisjonen kan jeg undersøke hvordan aktørene har mulighet til politisk påvirkning.

Dokumentanalysen omfatter et stort antall sider. Høringsnotatet består av 134 sider, proposisjonen utgjør 186 sider, og høringsinnspillene jeg har gjennomgått utgjør 119 sider. Totalt innebærer dette en analyse av 439 sider.

I min studie har jeg delt høringssvarene inn i forskjellige kategorier, se neste underkapittel for mer informasjon. For å besvare forskningsspørsmål to og tre vil jeg se på de institusjonelle forskjellene per kategori og mellom de forskjellige kategoriene.

Høsten 2023 tok jeg i bruk NVivo for å systematisere undersøkelsen og dermed øke analysekapasiteten. Først leste jeg høringsnotatet for å få en helhetlig forståelse høringen. Deretter skummet jeg gjennom alle høringssvarene, og opprettet noder (kategorier), slik at jeg kunne kode høringssvarene. Etter en gjennomgang av alle høringssvarene fikk jeg en ny forståelse av omfanget av offentlig tjenestepensjon, og besluttet å opprette nytt prosjekt i NVivo.

Jeg deltok på et webinar hvor presenterte mulighetene i NVivo. Etter å ha gjennomgått en del av høringsinnspillene på nytt, konkluderte jeg med at jeg ville gjennomføre analysen manuelt. Dette valget ble tatt fordi jeg ikke klarte å utnytte programmets muligheter fullt ut, noe som førte til mye manuelt arbeid. Jeg inkluderer allikevel en oversikt over nodene jeg opprettet i vedlegg 3, for å vise noe av kompleksiteten i høringen.

Jeg mener at bruk av NVivo vil ha en større innvirkning på sluttresultatet etter at man har testet ut potensialet mer. Dette er et avansert verktøy som krever at en bruker tid til å sette seg inn i mulighetene. Ved å benytte digitale metoder for systematisering og analyse, var målet å bryte ned skillet mellom kvalitative og kvantitative metoder (Asdal, 2020).

Ved gjennomgang av proposisjonen viste det seg at den var bygd opp på en strukturert måte som bidro til å hjelpe meg i analysearbeidet. For hvert punkt/underpunkt hadde den en gjennomgang av høringsnotatet, så et resymé av høringsinnspillene, før den avsluttet med en konklusjon fra departementet. Dette ga en god hjelp til hvilke høringsinnspill jeg burde se nærmere på for de forskjellige punktene.

For å sikre lesbarheten har jeg valgt å ikke referere direkte til høringsinnspillene, men til proposisjonen. Dette valget ble tatt med tanke på at høringen er kompleks, og jeg ønsker å gjøre den mest mulig tilgjengelig for leseren. Høringsinnspillene er tilgjengelig på samme nettside som høringsnotatet.

I tillegg til dokumentene som jeg studerte, har jeg hatt behov for enkelte bakgrunnssamtaler og korte avklaringer. Alle informantene tilhører LO eller NTL-systemet, og den informasjonen jeg har fått var med det som kontekst (Jacobsen, 2022). Disse har bidratt med å gi meg informasjon og avklaringer jeg har hatt behov for underveis. Samtidig har de gitt meg en bedre oversikt over hva har skjedd, sett fra deres ståsted. Samtalene er gjennomført som anonyme samtaler, og jeg har tolket deres informasjon i riktig kontekst. En av fordelene med interne informanter, er at jeg har fått tilgang på informasjon som ikke nødvendigvis var

offentlig. I tillegg har jeg fått informasjon om enkelte (konspirasjons-) teorier som har versert i LO-systemet underveis i pensjonsreformen. Ikke alle utsagn passer å gjengi i tekst.

I april 2024 var det behov for en oppsummerende bakgrunnssamtale med en fra Pensjon for alle. Dette ga meg flere avklaringer rundt tidligere avtaler/klausuler, som la føringer for høringen. Disse har jeg ikke funnet gode kilder for tilgjengelig på nett, verken via regjeringen.no eller lo.no, som var involverte parter. Jeg fikk også noen avklaringer av påstander som ble sagt fra talerstolen under årskonferansen til Pensjon for alle, 8. april 2024, som kunne hatt betydning for drøftingen.

Det vil i hovedsak bli en substansiell drøfting, dette karakteriseres som en drøfting av empiriske funn opp mot problemstillingen, samt teori og tidligere forskning som er fremhevet (Jacobsen, 2022). Min drøfting vil være basert på teorier fra kap. 3.

Presentasjon av analysen og diskusjon vil bli gjort i samme kapittel. Selv om det er både fordeler og ulemper ved å kombinere disse elementene, har det vært mest hensiktsmessig for denne studien. Dette valget skyldes at de analyserte dokumentene er tekniske og regelverket er komplekst. Ved å holde elementene samlet, mener jeg det vil være enklere å holde tråden i diskusjonen.

4.4 Kategorisering av høringsinstansene

Videre vil jeg vise hvordan jeg har kategorisert høringsinstansene, for å strukturere og systematisere innspillene bedre.

Det ble totalt levert 39 høringsinnspill. Disse har jeg gruppert i følgende kategorier; arbeidsgiverforeninger, arbeidstakerforeninger, pensjonsleverandører, særinteresseorganisasjoner, livsforsikringsselskaper, virksomheter/departementer og private. I tabell fem er det en presentasjon av høringsinstansene og kategoriene. Antall hørings svar viser til antall svar i den gitte kategorien, og antall sider viser til totalt antall sider i kategorien.

Det er de fire øverste kategoriene i tabellen jeg skal studere, markert gult, totalt 16 av de 19 høringsvarene. Spekter har jeg markert oransje, deres høringsinnspill er rettet mot andre pensjonsordninger som ikke er en del av analysen, men de har noen generelle innspill. Siden enkelte pensjonsordninger ikke studeres, se kap. 1.2 for nærmere avgrensninger, kan det være noen unøyaktigheter i kategoriseringen i de andre gruppene.

Hovedsammenslutningene på arbeidstakersiden, LO, YS, Unio og Akademikerne, har i denne høringen levert felles hørings svar. Jeg vil drøfte dette nærmere i kap. 5.3.2.

Tabell 1 Kategorisering av høringsinstansene

Kategori	Høringsinstans	Antall svar	Antall sider	Antall sider totalt
Arbeidstakerforeninger	LO Stat, LO Kommune, YS, Unio og Akademikerne	4	21	29
	Creo		2	
	Farmasiforbundet og Norges Farmaceutiske Forening		3	
	NITO - Norges ingeniør- og teknologorganisasjon		3	
Arbeidsgiverforeninger	Spekter	5	4	17
	Finans Norge		6	
	KS - Kommunesektorens organisasjon		3	
	NHO		2	
	Virke		2	
Særinteresseorganisasjoner	Apotekerforeningen	6	3	27
	Den norske Aktuarforening		4	
	Forsvar offentlig pensjon		6	
	Forsvarets seniorforbund		1	
	Landsforbundet for offentlige pensjonister		7	
	Pensjonistforbundet		6	
Pensjonsleverandører	Kommunal Landspensjonskasse (KLP)	4	18	58
	NAV		5	
	Oslo Pensjonsforsikring		20	
	Statens Pensjonskasse		15	
Livsforsikringsselskaper	DNB Livsforsikring	4	12	42
	Gabler		20	
	Norsk Pensjon AS		3	
	Storebrand Livsforsikring		7	
Virksomheter og departementer	Forsvarsdepartementet (FD)	12	2	19
	Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)		1	
	Justisdepartementet (JD)		1	
	Kompetanse Norge		1	
	Landsbruks- og matdepartementet (LMD)		1	
	Lånekassen		1	
	Norsk Pensjon AS		5	
	Oslo kommune		2	
	Riksadvokatembetet		1	
	Samferdselsdepartementet (SD)		1	
	Statistisk sentralbyrå (SSB)		2	
	Utenriksdepartementet (UD)		1	
Private	Anonymisert (leverte under fullt navn)	4	5	26
	Anonymisert (leverte under fullt navn)		13	
	Uten navn 1		5	
	Uten navn 2		3	

Videre følger en kort presentasjon av høringsinstansene som har levert innspill, og som er en del av min studie. All informasjon om høringsinstansene er funnet fra deres respektive

hjemmesider i løpet av januar 2024. Siden det er forskjellig informasjon tilgjengelig for de forskjellige kategoriene, har jeg valgt å lage en tabell per kategori.

Tabell 2 Arbeidstakerorganisasjonene

Organisasjon	Stiftet	Ant. medl. tilknyttet medl. forbundene	Partipolitisk tilknytning
LO	1899	1 000 000	Arbeiderpartiet
YS	1977	240 000	Uavhengig
Unio	2001	400 000	Uavhengig
Akademikerne	1997	255 000	Ukjent
NITO	1935	106 000	Uavhengig

Alle medlemstallene er totalt antall medlemmer, ikke bare medlemmer fra offentlig sektor. Fra LO er det LO Stat og LO Kommune som har deltatt i høringen, disse er forhandlings-sammenslutninger knyttet til offentlig sektor. Norsk Tjenestemannslag (NTL) er den største organisasjonen i staten, og har vært sterkt delaktig i høringsprosessen. De fire øverste er hovedsammenslutningene, mens NITO er selvstendig, uavhengig arbeidstakerorganisasjon. Selv om NITO er uavhengig, støtter de seg til Akademikerne og deres politikk. Dette ser jeg også i høringsinnspillet, se under drøftingen.

Tabell 3 Arbeidsgiverorganisasjonene

Organisasjon	Stiftet	Ant. årsverk i medl.virksomhetene	Kommentar
NHO	1989	650 000	
Finans Norge	2010	50 000	En landsforening i NHO
KS	1972	400 000	Kommunesektorens interesseorganisasjon, utviklingspartner og landets største offentlige arbeidsgiverorganisasjon. Alle kommuner og fylkeskommuner er medlemmer.
Spekter	1993	238 000	Sektorenen helse, samferdsel og kultur.
Virke	1990	300 000	For handels- og tjenestenæringen.

I 1972 ble Byforbundet og Herredsforbundet formelt sammenslått under navnet Norske Kommuners Sentralforbund. I 1988 endret organisasjonen navn til Kommunenes Sentralforbund, og i 2004 ble det endret til kun KS.

Tabell 4 Særinteresseorganisasjonene

Organisasjon	Stiftet	Ant. medl.	Formål
Den norske Aktuarforening	1904	321	Fremme utøvelsen av akutarfaget.
Forsvar offentlig pensjon/Pensjon for alle	2007		Spre kunnskap og kompetanse om pensjon. De gikk sammen med Pensjon for alle i 2019. Fagbevegelsens eget pensjonsnettverk. Pr. 11.4.24 har de 49 tilsluttede organisasjoner.
Forsvarets seniorforbund (FSF)	1983	5 000	For seniorer med relasjon til det norske orswaret, Forsvarsdep og underliggende etater.
Landsforbundet for offentlige pensjonister(LOP)	1939	11 000	En organisasjon for tidligere offentlige ansatte.
Pensjonistforbundet	1951	257 000	Kjempe for alderspensjoniter og trygdedes kår.

Forsvar offentlig pensjon har ikke egen nettside, fordi de tilsluttet seg Pensjon for alle i 2018. Stiftelsesår er hentet fra informanten tilknyttet Pensjon for alle, og hun var ganske sikker på at de ble stiftet i september 2007.

Tabell 5 Pensjonsleverandørene

Organisasjon	Kommentar
KLP	Største pensjonsselskap. Opprettet for å gi kommuneansatte en pensjonsordning som de eller ikke kunne fått.
NAV	Ansvar for alderspensjon fra Folketrygden.
Oslo Pensjonsforsikring	Eid av Oslo kommune og leverer offentlig tjenstepensjon for de fleste ansatte i kommunen, kommunale foretak, flere av kommunens aksjeselskap og ansatte på sykehus som tidligere ble eid av Oslo kommune.
Statens Pensjonskasse	Leverandør av blant annet pensjon for ansatte i staten, skoleverket og virksomheter som har tilknytning til det offentlige.

Her har jeg valgt å ikke legge til flere opplysninger, da antall ansatte ikke sier noe om hvor mange som jobber på pensjonsområdet. Når de ble stiftet, kan si noe om når de inntok sin nåværende form. Dette er virksomheter under den offentlige forvaltningen, som får sine oppdrag via tildelingsbrev, og finansieres via statsbudsjettet. Oslo Pensjonsforsikring får dette via Oslo kommune.

4.5 Gyldighet og pålitelighet

Casestudiene har ofte et begrenset generaliseringspotensial, dette gjelder også i min studie. Problemstillingen er begrenset til kun å gjelde den spesifikke høringen fra 2018 – 2019, og

kan derfor ikke si noe om muligheten til politisk påvirkning i andre høringsprosesser. Dette kan allikevel være et bidrag til andre studier om muligheter til politisk påvirkning, dette vil kunne føre til mer generalisering på offentlige høringen (Jacobsen, 2022).

Kvaliteten på benyttet data kan si noe om hvor egnet materialet er for å belyse den konkrete problemstillingen, dette tilsier at kvaliteten kan variere på forskjellige problemstillinger. Det vil også være en forskjell på data som er godt egnet for å beskrive, men ikke nødvendigvis forklare (Grønmo, 2022). Gitt at jeg har studert en offentlig høring, anser jeg dataene som egnet for denne studien. Det betyr ikke det samme som at kvaliteten på alle dokumentene ikke kan variere. Det er jo i seg selv en observasjon at enkelte av høringsinnspillene er av en slik karakter at de ikke ga meg noen observasjoner for studien.

Gyldigheten sier noe om datamaterialet faktisk kan gi svar på problemstillingen, gir det svar på det forskeren ønsker å måle for å belyse problemstillingen. Jo høyere relevans datamaterialet har, jo høyere gyldighet (Grønmo, 2022). Gyldigheten av denne studien må sies å være høy, ettersom den primært baserer seg på dokumenter fra høringsprosessen. Bruken av informanter fra i LO-systemet innebærer imidlertid en viss skjevhet, da disse ikke kan anses som nøytrale. Deres informasjon er preget av tilhørigheten og deres politiske ståsted. Jeg har vært bevisst på denne potensielle skjevheten og har tatt den i betraktning når jeg har brukt informasjon fra disse i selve studien.

Hva med påliteligheten til datamaterialet? Vil andre forskere kunne gjenskape det samme resultatet? (Grønmo, 2022 og Jacobsen, 2022). Det er benyttet offentlig tilgjengelig dokumenter i studien, andre forskere vil derfor kunne gjenskape det samme resultatet. Det krever at de anvender samme teori som jeg har brukt. Resultatene kan imidlertid variere, avhengig av forskerens tilnærming og hvilke teorier, analytisk rammeverk, de benytter i sin analyse.

Etikk

Ved studier på masternivå må det gjøres vurderinger rundt forskningsetikk. Min foreløpige tittel i forskningsdesignet våren 2023 var "Pensjonsreform – Et forbedret eller ødelagt pensjonssystem – Interesseorganisasjoners påvirkning på innføring av levealdersjustering som et ledd i pensjonsreformen".

Jeg planla å gjennomføre intervjuer med ressurspersoner i ulike relevante interesseorganisasjoner. For å sikre ivaretagelse av personvern i studien, konsulterte jeg personvernombudet ved Universitetet i Bergen (UiB) og Sikt. Etter deres vurderinger fikk jeg anbefaling om å registrere prosjektet i RETTE, hvilket jeg fulgte.

Tittel og metode ble endret underveis, og det resulterte i mindre personvern å ivareta. Gjennom hele besvarelsen har jeg vært nøye med å anonymisere kildene. De som har bistått med avklaringer og de som har svart på eposthenvendelser er anonymisert.

Dette har delvis vært en studie av egen organisasjon, siden jeg er 100% frikjøpt for å være tillitsvalgt i NTL. Organisasjonen har vært en sterk pådriver i arbeidet rundt pensjon. Dette har gitt meg enklere tilgang til informasjon fra LO kontra de andre høringsinstansene. Jeg har vært oppmerksom på denne faktoren under studien, og har lagt vekt på å opprettholde den nødvendige og kritiske distansen. Samtidig skal bør det bemerkes at jeg sitter med informasjon som kan påvirke drøftingen/argumentasjonen.

5 Analyse og diskusjon

Innholdet i høringen er komplekst og består av mange elementer, noe som gjør det krevende å gjøre stoffet forståelig. Derfor har det vært utfordrende å finne en god struktur for presentasjonen av funnene og drøftingene.

For å oppnå større lesbarhet av analysen har jeg valgt å ikke referere direkte til høringsinnspillene, men til proposisjonen. Denne var godt strukturert og henviste til høringsinnspillene, og det var kun ved behov for nærmere avklaringer, at jeg benyttet det konkrete høringsinnspillet. Alle høringsinnspillene ligger tilgjengelig på regjeringens nettside for høringen.

I kapittel 5.1 vil jeg belyse forskningsspørsmål to, som omhandler institusjonelle ulikheter i høringsinstansenes innspill. Jeg har også undersøkt tendenser til om enkelte instanser ble hørt mer enn andre, og diskutert dette. Videre har jeg inkludert en diskusjon om visse høringsinstanser som ble invitert til høringen, men som ikke leverte høringsinnspill. Dette valget er begrunnet med at de særinteresseorganisasjonene som ikke leverte innspill representerer andre samfunnsgrupper enn pensjonister

Forskningsspørsmål en vil bli belyst i kapittel 5.2. For å opprettholde en lesbarhet har jeg valgt å presentere observasjoner og diskusjonene sammen. Jeg starter med å presentere hva

som ble foreslått i marsavtalen og høringsnotatet, etterfulgt av hva høringsinstansene har spilt inn. Deretter redegjør jeg for hva som er inkludert i proposisjonen, og observasjoner i lys av dette.

I kapittel 5.3 belyser jeg forskningsspørsmål tre, som omhandler de institusjonelle ulikhetene blant høringsinstansene. Jeg diskuterer også hovedsammenslutningenes beslutning om å levere felles høringsinnspill. Videre har jeg sett på bidrag fra høringsinstanser som ikke er part i marsavtalen, samt begrepsbruken og den manglende representasjonen av enkelte samfunnsgrupper i høringen.

5.1 Er det institusjonelle forskjeller på interesse- og særorganisasjonenes høringsinnspill?

I dette underkapittelet vil jeg rette oppmerksomheten mot forskningsspørsmål to *"Er det institusjonelle forskjeller på interesse- og særorganisasjonenes høringsinnspill?"*

Det er stor variasjon på strukturen til de 16 hørings svarene som jeg har analysert. Fra godt strukturerte innspill som er bygd opp på samme måte som høringsnotatet, til hørings svar som har vært mer springende og vanskeligere å analysere.

Hvis man ser på de to svarene fra arbeidstakerorganisasjonene (hovedsammenslutningen og NITO), er de bygd opp helt forskjellig. Hovedsammenslutningene har et strukturert innspill, med et innledende sammendrag som gir hovedtrekkene, så en mer detaljert oversikt som følger høringsnotatets kapitteinndeling. Innspillet deres er på 21 sider. Dette tyder på ressurssterke instanser, som har lagt vekt på dynamikken mellom seg og hvordan de kan samhandle for å kunne påvirke politikktutformingene på området og derav oppnå politiske mål.

NITO har levert et innspill på tre sider, med noen deloverskrifter, men det har likevel vært utfordrende å se hvilken del av høringsnotatet det henviser til. Det er lite informasjon å finne om deres deltakelse i prosessen, og informantene mine har heller ikke opplysninger om hvor deltakende NITO har vært i de prosessene som har ledet frem til denne høringen. Et interessant funn er at de har sett behovet for å introdusere seg selv i første avsnitt, hvem de er og hvem de representerer. I et forhandlingsperspektiv antyder dette at de ikke føler seg anerkjent blant partene, til tross for at de ble etablert så tidlig som 1935. NITO er ikke en del av partssamarbeidet i arbeidslivet, og er ikke en del av marsavtalen. Referansen til Akademikernes avtale i deres høringsinnspill bekrefter at de støtter seg til Akademikernes politikk og retningslinjer, slik det er beskrevet i metodekapittelet.

Svarene fra arbeidsgiverorganisasjonene var mer like i strukturen, men etter min mening mindre oversiktlig. Innspillene var av mer overordnet karakter og kun et av innspillene var med underoverskrifter. Dette finner jeg interessant med tanke på kapasitet i organisasjonene, en antakelse jeg hadde var at disse instansene hadde både ressursene og kunnskapen til å gi mer strukturerte innspill. Dette kan tolkes som at de ikke anser tjenestepensjon for offentlig ansatte som like vesentlig for deres medlemsvirksomheter. Med medlemsvirksomheter i både privat og offentlig sektor, kan det tenkes at de vektlegger behovene i privat sektor mer enn i offentlig sektor. En annen observasjon er at arbeidsgiverorganisasjonene er de som har levert færrest sider i gjennomsnitt, kun 3,4 sider.

NHO som største organisasjon leverte to sider som kun omhandler tjenestepensjon i offentlig sektor generelt, før de nevner noen forenklingsmuligheter. Som avslutning har de et avsnitt om AFP og betinget tjenestepensjon, et område som har engasjert de fleste av høringsinstansene. Det er vanskelig å forstå hvorfor de ikke har levert et mer strukturert innspill, betyr det at de ikke er interessert i temaet? Eller går det på kapasitet og kunnskap på et område som er teknisk krevende. En observasjon jeg har gjort er at flere av arbeidsgiverorganisasjonene har vært opptatt av de økonomiske konsekvensene for sine medlemsvirksomheter, og ikke hvordan pensjonsreformen rammer den enkelte borgeren. Dette finner jeg naturlig i et institusjonelt tanke sett, da konsekvensene for egne rekker ofte vil være viktigere. De mobiliserer og bruker strategier for å bistå sine medlemmer, samtidig som de er opptatt av totaliteten.

Finans Norge leverte seks sider, med hovedsynspunkter ramset opp som kulepunkter. Høringsinnspillene deres er av de mer strukturerte innen denne kategorien. Finans Norge er en av de få andre enn pensjonsleverandørene som har kommentert tidsaspektet for å få på plass nye tekniske løsninger for pensjonsordningen. De gir også uttrykk for at de støtter den nye arbeidslinjen som myndighetene legger opp til. Arbeidslinja er ikke en del av studien, og vil ikke drøftes nærmere.

Et av hovedsynspunktene deres er at "*...det ikke etableres hindre for konkurranse om forsikrede ordninger (konkurranseperspektivet)*". Ut fra et kulturelt perspektiv kan det tenkes at arbeidsgiverorganisasjonene vil ivareta sine medlemsvirksomheter i større grad enn de nevntes ansatte. Finansnæringen er kjent for sin annerkjennelse av prinsippene om konkurranse og markedsstyrte tilnærminger, en holdning som i stor grad korresponderer med prinsippene innenfor New Public Management-filosofien.

Spekter, som den yngste arbeidsgiverorganisasjonen, har levert fire sider. Da deres medlemsvirksomheter primært holder til i sektorene helse, samferdsel og kultur, er tilbakemeldingene i hovedsak om pensjonsordninger som er unntatt fra studien. Det er noen generelle tilbakemeldinger som jeg vil trekke veksler på videre.

Virke sitt innspill var ikke i et nedlastbart format, og det var et behov for å kopiere teksten inn i Word. Dokumentet ble på to sider og er en oppramsing av negative innspill, på vegne av deres medlemsvirksomheter og kostnadene for dem. Det kan virke som Virke er misfornøyd med høringsnotatet og de forslagene som ble fremlagt, og de etterlyser analyser av de økonomiske konsekvensene. Det er ingen forslag til andre løsninger på forslagene i høringsnotatet. Det kan sies, i likhet med Finans Norge, at de er mest opptatt av sine medlemsvirksomheter, og ikke i samme grad av arbeidstakerne.

KS sitt høringsinnspill var i samme format som Virke sitt, og er derfor kopiert over i Word. Dokumentet er på tre sider, ryddig og godt strukturert med innledning og deloverskrifter for hvert tema. Departementet har i høringsnotatet etterspurt noen særlige innspill, KS ser ut til å være den høringsinstansen som har svart ut flest av de konkrete spørsmålene. Dette kan tyde på at de har gjort sitt for å få en systematisk påvirkning av høringsnotatet, og dermed samfunnsutviklingen. KS er en stor arbeidsgiverorganisasjon med store ressurser. Konsekvensene av pensjonsreformen kan få store følger for både kommunene de representerer (medlemsvirksomhetene), og de kommuneansatte.

Svarene fra særinteresseorganisasjonene var strukturerte, med underoverskrifter og mer systematikk. Kun ett av innspillene var av veldig overordnet karakter.

Forsvarets seniorforbund (FSF) har levert kun en side, og støtter forslagene der disse følger marsavtalen, uten nærmere beskrivelse. I tillegg er det innspill på to av elementene fra høringsnotatet, betinget tjenestepensjon og konvertering av opptjente rettigheter før 2020 med varighet på under tre år. En forklaring på hvorfor disse to temaene er interessant for FSF, kan være at de representerer de som er pensjonister i dag. Dette kan bety at de kan se og føle konsekvensene for fremtidige pensjonister i større grad enn andre gjør. Det har vært hevdet at dagens pensjonister har sørget for seg selv med overgangsordninger, for så å trekke stigen opp etter seg. Innspillene fra FST kan tolkes til at de ikke gjør dette.

Forsvar offentlig pensjon (i dag: Pensjon for alle) sitt høringsinnspill har jeg også vært nødt til å kopiere til et Word-dokument, og det ble på seks sider. De innleder med noen overordnede

betraktninger, spesielt rettet mot at de mener ny pensjonsordning er lite solidarisk med tanke på at de som ikke har mulighet til å velge å stå lengre i jobb og uføre. Dette kan tyde på at de er opptatt av blant annet de sårbare gruppene i samfunnet, og gjør en innsats for å redusere ulikheter og fremme sosial rettferdighet (Binderkrantz, 2008). Det er tilbakemeldinger med deloverskrifter, som gjør innspillene strukturerte og lettlest.

Landsforbundet for offentlige pensjonister (LOP) har levert syv sider, og er godt strukturert som bygger på oppbygningen av høringsnotatet. Det er helt tydelig både ut fra høringsinnspillet og deres hjemmeside at det er en organisasjon med ressurser og kompetanse på pensjon. De har levert hørings svar på de aller fleste av høringer som går på pensjonsordningene. Dette kan tyde på at de har store ressurser tilgjengelig og god kompetanse til å gi innspill til politikktutforming.

Pensjonistforbundet har levert seks sider som også er godt strukturert ut fra høringsnotatet. Ifølge hjemmesiden deres er mottoet deres: Tydelig, sterk og synlig. Deres høringsinnspill gir inntrykk av god oversikt og kompetanse på området. De peker på utfordringer med enkelte av forslagene, og presenterer forslag til andre løsninger. Dette kan fortolkes til at de har evne til å mobilisere på området, slik at de aktivt kan utvikle politikken på området.

En forventning jeg hadde var at innspillene fra pensjonsleverandørene ville være godt strukturerte innspill på bakgrunn av ressurser og kompetanse, og det viste seg å stemme.

Kommunal Landspensjonskasse (KLP) har levert 18 sider, som innleder med et to-siders brev med hovedpunktene, videre har de fulgt høringsnotatets oppbygning med mer detaljerte innspill.

NAV, Arbeids- og velferdsetaten, har levert fem sider med godt strukturerte tilbakemeldinger, som følger inndelingen i høringsnotatet. De peker på noen utfordringer som kan oppstå for egen virksomhet ved innføringen av enkelte avløsningene, og ber om nærmere avklaringer på disse. En generell observasjon er at de er opptatt av egen administrasjon av regelverket, og hvordan de skal håndtere innføring av nytt komplisert regelverk. Dette er interessant med bakgrunn i at NAV har en liten rolle når det gjelder tjenstepensjon for ansatte i offentlig sektor.

Oslo Pensjonsforsikring (OPF) har levert et innspill på 20 sider, først med noen innledende betraktninger av overordnet karakter. God struktur på resten, med underoverskrifter. De har

også valgt å komme med noen økonomiske beregninger, både over kostnadene ved administrasjonen av ordningen, men også uttelling for den enkelte av de midlertidige overgangsordningene. Dette kan tyde på god kapasitet, og de benytter sin kapasitet ved å presentere kompliserte utredninger. Er det et tegn på maktutøvelse for å få større gjennomslag?

Et viktig innspill de kommer med, er at de ikke var en del av marsavtalen, men de registrerer at *"lovendringer som vedtas av Stortinget, følges opp i regelverket som gjelder for [kommunale og fylkeskommunale tjenstepensjonsordninger som fremgår av tariffavtale eller vedtekter]"*. Jeg vil drøfte dette lengre ut i kapitlet, da det gjelder flere av høringsinstansene.

SPK (Statens Pensjonskasse) har levert et oversendelsesbrev på to sider og et vedlegg på 13 sider. Brevet inneholder noen overordnede betraktninger, mens vedlegget har strukturerte tilbakemelding per kapittel.

Generelle betraktninger

Et element jeg undersøkte var hvor hyppig høringsinstansene ble nevnt og tatt til følge i proposisjonen. Denne analysen viste seg imidlertid å være en manuell og tidkrevende oppgave med stor risiko for feilmarginer. Ved å søke på høringsinstansens navn i proposisjonen, fremkom det kun vage og uklare trender. Statens Pensjonskasse utpekte seg som en klar "vinner" med i underkant av 500 treff, dette skyldes sannsynligvis at lovens navn inneholder Statens Pensjonskasse. I noen tilfeller ble navnet på høringsinstansen gjentatt flere ganger ved samme forslag, mens det i andre tilfeller bare ble nevnt en gang. Jeg gjennomførte en manuell undersøkelse for å kartlegge hvor mange ganger hver instans ble hørt eller ikke hørt, og for å identifisere eventuelle tendenser til at enkelte ressurssterke instanser ble hørt oftere. På grunn av kompleksiteten i mange av forslagene og at deler av høringsinnspillene ble ivaretatt på ulike steder, konkluderte jeg med at denne observasjonen ikke ga et tilstrekkelig grunnlag for videre analyse.

Et inntrykk jeg fikk gjennom analysen var at KLP var den høringsinstansen som hadde størst gjennomslag, dette fant jeg interessant på bakgrunn at de ikke var en part i marsavtalen. De er heller ikke underlagt Lov om Statens pensjonskasse, som er hovedordningen i høringen. De har imidlertid levert et av de lengste høringsinnspillene, noe som kan tyde på at de har hatt flere innspill enn andre høringsinstanser. Det er ikke kartlagt årsakssammenheng av dette inntrykket.

Det kan vises til at det ser ut som at ressurssterke høringsinstanser generelt har levert inn grundigere uttalelser, og at de dermed har flere innspill som blir hørt.

Binderkrantz og Christensen har en teori som antyder at arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene blir oftere hørt enn andre instanser. I denne studien har jeg imidlertid ikke kunnet bidra til å generalisere teorien, da det var utfordrende å identifisere klare tendenser i denne sammenhengen.

En annen interessant observasjon er at det var pensjonsleverandørene som i snitt leverte flest sider per instans, med 14,4 sider. Dette kan tyde på at ressurssterke instanser som jobber fulltid med pensjonsområdet, har kapasitet og ressurser til å delta i politikktutforming. De har aktivt bidratt til å utvikle politikk som fremmer egne interesser, men også for å påvirke medlemmenes muligheter til å ta gode valg når det gjelder deres egen pensjon.

En observasjon er at departementene som har levert høringsinnspill, var samstemte om at de ikke har noen merknader til høringsnotatet. Er dette kulturelt betinget, at man ikke skal blande seg med andre departementers portefølje? Eller er det kompleksiteten og omfanget av pensjonsområdet som gjør det vanskelig for instanser som ikke jobber med temaet med å levere konstruktive innspill?

Ikke levert høringsinnspill

Flere særinteresseorganisasjoner som ble invitert til høringen, har ikke levert høringsinnspill. Jeg kontaktet disse for å få en forklaring på hvorfor de ikke responderte på høringen. Dette gjelder følgende organisasjoner; Samarbeidsforumet for funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO), Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (OFUR) og Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO). To av organisasjonene har svart på min henvendelse, OFUR og FFO.

OFURs tilbakemelding gir informasjon om at de ble stiftet 8. november 2018 (høringsfristen var 9. januar 2019), og at daværende styre ikke er en del av organisasjonen i dag. Det er derfor vanskelig å gi begrunnelsen for hvorfor de ikke leverte høringsinnspill.

Hvis vi tar poengene fra kap. 3.3 om styringskapasitet, evne til å mobilisere ressurser, bygge allianser og håndtere konflikter, kan jeg komme en antakelse. Organisasjonen ble stiftet kun to måneder før høringsfristen, og det er derfor rimelig å anta at de ikke hadde rukket å mobilisere

ressurser eller bygge allianser. Det kan også bety at de ikke hadde tilstrekkelig kompetanse på plass for å kunne utarbeide et konstruktivt høringsinnspill.

FFO har gitt en tilbakemelding om at tjenestepensjonsordningene er noe utenfor deres både kompetanseområde. De er primært opptatt av alderspensjon fra folketrygden, da deres medlemmer ofte ikke har tjenestepensjonsordninger. De skriver videre *"Ut fra en sosial profil, har vi satt inn trykket for de som har de mest utfordrende økonomiske levekårene"*. Samtidig er de opptatt av at de de med kronisk sykdom og/eller funksjonshindringer skal få et arbeidsforhold, slik at de kan tjene opp rettigheter i tjenestepensjonsordningen. Dette kan tyde på at selv om de er opptatt av at deres medlemmer skal få et arbeidsforhold, har de ikke kapasitet eller innsikt nok til å gi høringsinnspill i denne høringen. Dette kan tyde på at kapasitet avgjør hvor mye organisasjonene kan engasjere seg i pensjonsspørsmålene, noe som styrker teorien om at kompleksiteten påvirker hvem som har ressurser til å delta.

Videre kontaktet jeg også Norsk handikapforbund. De ble ikke invitert til høringen, samtidig som andre tilsvarende organisasjoner ble det. Svaret fra de var at de dessverre ikke hadde tilgang til historikken på hvilken vurdering som ble gjort i 2018, fra deres side. Samtidig påpekte han at de er en del av Samarbeidsforumet for funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO), og at de var invitert til å delta i høringen via dem.

5.2 Hva er relasjonen mellom innspill fra interesseorganisasjonene og det vi finner igjen i det endelige produktet

I dette underkapittelet vil jeg rette oppmerksomheten mot forskningsspørsmålet *"Hva er relasjonen mellom innspill fra interesse- og særorganisasjonene og det vi finner igjen i det endelige produktet?"*

Jeg vil redegjøre for analysen og drøfte observasjoner opp mot teoriene presentert i kap. 3. Jeg minner på at høringsforslagene bygger på marsavtalen mellom partene. Et interessant funn er at ikke alle som omfattes av det nye regelverket var part i marsavtalen, dette vil jeg drøfte nærmere.

Av hensyn til lesbarheten har jeg valgt å ikke referer til hvert enkelt høringsinnspill, men til proposisjonen. Høringsinnspillene ligger på samme sted som høringsnotatet, så ved behov kan man finne de der (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018a). Analysen dro vekslers på proposisjonen, men ved behov sjekket jeg de konkrete høringsinnspillene nærmere.

Arbeidsgiverforeningen Virke har levert et høringsinnspill som ikke tar for seg forslagene presentert i høringsnotatet, de påpeker derimot at de er glade for at offentlige ansatte få gode insentiver til å fortsette i arbeid.

Virke har en generell bekymring: *"dessverre har man falt ned på en løsning som er uegnet for stiftelser, aksjeselskap etc. – kort sagt alle andre arbeidsgivere enn offentlig forvaltning"*. De er bekymret for kostnadene for deres medlemsvirksomheter, og etterlyser analyser av de økonomiske konsekvensene for arbeidsgiverne i lovforslaget (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019). Økonomiske konsekvenser har jeg unntatt fra studien, da det vil bli for omfattende for en masterbesvarelse.

Dette kan tyde på at Virke har benyttet en annen strategi enn de andre høringsinstansene, som går mer på problemidentifisering, uten å komme med forslag til løsning. I proposisjonen ser det ut til at Virkes innspill er lite omtalt. Det kan se ut til at de har brukt ressurser og kapasitet til liten nytte. En mulig fortolkning er at Virke ikke anser å levere høringsinnspill som virkningsfullt, slik Winther antydte (Winther, 2016), at det er for sent i prosessen til å bli hørt. Det kan være institusjonelt årsaker, de kan ha hatt dårlige erfaringer fra tidligere høringsprosesser. Jeg har ikke hatt mulighet til å analysere Virkes styringskapasitet, som antall ansatte og kompetanse på området. Det er mulig disse faktorene kan gi noen forklaringer.

Institusjonelt ser det ut som de er mest opptatt av egne medlemsvirksomheter, og dette kan tyde på at de ikke ser ut over sine egne "fire vegger". Virkes hørings svar vil i liten grad bidra i den videre drøftingen.

KLP er den eneste høringsinstansen som har gitt innspill på uintenderte konsekvenser, eller stilt spørsmål om konsekvensene er uintenderte. Dette kan tyde på at samspillet mellom aktør, politikkkutforming og politikkimplementering har fungert tilfredsstillende. Det kan også tolkes dit at hensikten med trepartssamarbeidet har fungert, samspillet mellom interessegruppene har gitt ulike innspill og et bredere grunnlag for å fatte beslutninger.

5.2.1 Ny alderspensjon (tjenestepensjon) - Påslagspensjon

Dette punktet er så omfattende at jeg har valgt å lage noen underoverskrifter, dette for å systematisere analysen og diskusjonen bedre.

Påslagspensjonen er den nye ordningen for tjenestepensjon for ansatte i offentlig sektor for årskullene 1963 og senere. Påslagspensjon innebærer at pensjonen beregnes ut fra en

pensjonsbeholdning som er basert på årlig opptjening. Påslagspensjon erstatter den tidligere bruttopensjonsordningen.

Marsavtalen slår fast at bruttoordningen skal erstattes av en påslagsordning for ansatte som er født i 1963 eller senere. Ordningen skal tre i kraft fra 1. januar 2020, og følgende regler ble bestemt:

- *"Alle år i arbeid frem til 75 år skal gi pensjonsopptjening*
- *Alderspensjonen skal tjenes opp med en grunnsats på 5.7% av pensjonsgrunnlaget i inntektsintervallet 0 – 12 G og en tilleggssats på 18.1% i inntektsintervallet 7,1 G – 12 G.*
- *Den enkelte arbeidstakers pensjonsopptjening akkumuleres i en beholdning som i opptjeningsperioden skal reguleres med lønnsveksten i samfunnet.*
- *Alderspensjonen skal kunne tas ut fleksibelt fra 62 til 75 år, og pensjonen skal kunne kombineres med arbeidsinntekt uten at pensjonen blir avkortet.*
- *Ved uttak av alderspensjon beregnes årlig alderspensjon ved at pensjonsbeholdningen divideres med folketrygdens delingstall.*
- *Alderspensjonen fra tjenestepensjonsordningen skal reguleres på samme måte som alderspensjon fra folketrygden.*
- *De som har minst ett års samlet tjenestetid, får en oppsatt rett til alderspensjon fra påslagsordningen" (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018b).*

I høringsnotatet var det to ekstra kulepunkter:

- *Grunnlaget for opptjeningen som utfør i påslagsmodellen skal være den inntekten de hadde da de ble utføre.*
- *Utføre skal gå over på alderspensjon ved samme alder som i folketrygden, altså ved fylte 67 år (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018a).*

Opptjening av påslagspensjon:

KLP og SPK har innspill på opptjeningsreglene med begrunnelse av unntaksreglene i det gamle regelverket. Konsekvensen er at personer som faller inn under disse unntaksreglene, ikke vil ha mulighet til å tjene opp påslagspensjon (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019). Departementet deler dette synet, og foreslår at dagens unntaksregler for medlemskap for personer med kort tid igjen til aldersgrensen, oppheves (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019). Innspill fra kun to høringsinstanser har ført til endring fra departementets side. Ut fra et

forhandlingsperspektiv kan dette tolkes som at høringen har fungert etter hensikten, der organisasjonene har spilt en viktig rolle i å sikre at arbeidstakernes rettigheter og velferd. En interessant observasjon er at det var pensjonsleverandører, og ikke arbeidstakerorganisasjonene, som påpekte dette. Vanligvis er det arbeidstakerorganisasjonene som ivaretar arbeidstakernes rettigheter. En mulig forklaring kan være kompleksiteten og utfordringen med å ha oversikt over alle elementene som kan påvirke den enkelte. Dette kan illustrere hvordan interesseorganisasjoner har sikret universell tilgang til velferdstjenester, bidratt til å redusere økonomiske og sosiale ulikheter, som Vabo et al. har definert (Vabo, 2020).

Arbeidstakerorganisasjonene har spilt inn at det er ulike regler for fastsettelse av pensjonsgrunnlag i staten sammenlignet med andre deler av offentlig sektor. Disse forskjellene kan skyldes at en rekke faste og variable tillegg er gjort pensjonsgivende gjennom tariffavtaler. Både SPK og KLP har gitt tilsvarende innspill, da de har utfordringer med det gamle systemet knyttet til hva som skal være pensjonsgivende inntekt. KLP bemerker at det både i statlig og kommunal sektor er lov og tariffavtaler som regulerer hva som er pensjonsgivende tillegg.

Departementet tar selvkritikk for formuleringene i høringsnotatet *"om at pensjonsgrunnlaget fortsatt skal være den faste arbeidsinntekten i det arbeidsforholdet som gir rett til medlemskap"*. De presiserer at de *"ikke har ment å så tvil om at faste og variable tillegg som gjennom tariffavtaler er gjort pensjonsgivende også skal gjelde for påslagspensjon"* (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019). Vi kan anta at forhandlingen mellom partene har fungert her, til tross for kompleksiteten og det tekniske nivået. I enkelte tilfeller kan det imidlertid fremstå som om departementet prøver å overstyre fremforhandlede avtaler. Hvis dette skulle skje, kan det få store konsekvenser for den norske modellen, trepartssamarbeidet og tilliten mellom partene. I denne sammenhengen har høringsinstansene bidratt aktivt til fortolkningen av høringsnotatet og dermed politikktutforming. De har påpekt utfordringer, og departementet har lyttet til dem.

KLP viser til en antakelig utilsiktet konsekvens for opptjening av påslagspensjon. Hvis en person har to eller flere arbeidsgivere, vil begrensningen på samlet pensjonsgrunnlag på 12 G ikke slå inn. Departementet er prinsipielt enig i at denne begrensningen også gjelde for de med flere arbeidsgivere, men anser det administrative merarbeidet som et hinder for å

gjennomføre denne begrensningen. Dette kan tyde på at hensynet til pensjonsleverandørene og den praktiske etterlevelse av regelverket har blitt prioritert over de prinsipielle aspektene.

Opptjening på grunnlag av uførepensjon:

Marsavtalen slår fast at spørsmålet om hvor lenge uføre skal tjene opp til påslagspensjon skal utsettes til etter at Stortinget har vedtatt reglene i folketrygden (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018b).

Høringsnotatet foreslo likevel at uføre skal tjene opp påslagspensjon på grunnlag av pensjonsgrunnlaget for uførepensjonen, og at opptjeningen skal reduseres forholdsmessig når uføregraden eller utbetalingsgraden er lavere enn 100% (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018a).

KLP har et innspill om en utilsiktet konsekvens rundt opptjening for uføre av en veldig teknisk karakter, som departementet har ivaretatt med et nytt forslag. Departementet har foretatt en rasjonell vurdering, og vi kan uttrykke at samarbeidet mellom aktørene har fungert.

Arbeidstakerorganisasjonene ønsker en presisering om at grunnlaget for opptjening skal reguleres årlig med lønnsveksten. Departementet avviser dette innspillet og mener det er ivaretatt i lovforslaget (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019).

Jeg har ikke grunnlag for nærmere analyse av hvorfor departementet har fremmet forslag på et område som i marsavtalen ble avtalt utsatt. Det er verdt å merke seg at det kun er KLP og arbeidstakerorganisasjonene som har kommet med innspill på dette punktet.

Uttak av påslagspensjon:

Marsavtalen inneholder ingen nærmere konkretisering av rammen for fleksibilitet i uttaksreglene. Departementet har derfor foreslått samme uttaksregler som for alderspensjon fra folketrygden.

Pensjonsleverandørene har spilt inn at de er skeptiske til graden av fleksibilitet. Denne skepsisen er basert på to faktorer; informasjonsplikten ovenfor medlemmene i pensjonsordning(e), og kompleksiteten i administrasjonen av disse ordningene. Det er flere elementer som kan tas ut gradert til forskjellige tidspunkter. Dette inkludert alderspensjon, påslagspensjon, oppsatt bruttopensjon, AFP/betinget tjenestepensjon, overgangstillegg og 2011-tillegget. KLP påpeker at det vil være *"svært krevende å håndtere og medføre*

kompliserte pensjonsberegninger, og det vil også være utfordrende å gi medlemmene korrekt informasjon om hvilke valgmuligheter som finnes" (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019).

Departementet deler oppfatningen på innspillene om for høy grad av fleksibilitet, og vil begrense denne noe på overgangsordningene. De ser også behovet for at påslagspensjonen *"bare kan tas ut gradert dersom årlig påslagspensjon utgjør minst 30 prosent av folketrygdens grunnbeløp"* (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019). Dette kan tyde på at den korporative kanalen har fungert som tiltenkt, selv når det er et mindretall som fremhever utfordringene.

Høringsnotatet foreslår at påslagspensjon ikke kan tas ut når man mottar 100% uførepensjon, men at det kan tas ut så lenge summen av uføregrad og påslagspensjonens uttaksgrad ikke overstiger 100%. Departementet har valgt å se bort fra enkelte høringsinstanser, KLP og Pensjonistforbundet, som påpeker at de ikke ser noen grunn til at uføre ikke skal ha samme mulighet til fleksibelt uttak som arbeidspørere har. Arbeidspørere kan jobbe 100% og ta ut gradert eller full påslagspensjon, og erfaringer viser at medlemmene setter pris på denne ordningen og mange benytter seg av den.

Dette kan tyde på en begrensning for uføre, som også er en av gjengangerne i kritikken mot pensjonsreformen i sin helhet. Det ser ut til at vi svekker muligheten for de som ikke har et valg om å stå i arbeid lengre. Jeg vil komme nærmere innpå dette i kap. 5.4.

I høringsnotatet foreslår departementet å stramme inn regelverket for utbetaling av påslagspensjon ved dødsfall. Tidligere ble tjenstepensjon utbetalt til måneden etter døds måneden, med ytterligere en måned hvis avdøde etterlot seg ektefelle. Forslaget går ut på at utbetaling skal stoppe måneden i døds måneden, med begrunnelse i at offentlig tjenstepensjon har egne ordninger for gjenlevende ektefeller, enke- og enkemannspensjon, som skal ivareta inntektssikring for gjenlevende (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019).

Arbeidstakerorganisasjonene, NITO og Forsvar offentlig pensjon viser til at innstrammingen ikke er en del av marsavtalen, og mener derfor at reglene må videreføres uten endringer. Pensjonsleverandørene er også imot endringen, da det vil komplisere implementeringen i de tekniske løsningene og informasjon om pensjon til ektefelle, arvinger eller dødsbo.

I dette tilfellet har departementet valgt å opprettholde sitt forslag med en innskjerping av regelverket, til tross for at flere har påpekt at dette ikke er en del av marsavtalen. Hvis vi trekker paralleller til forhandlinger i arbeidslivet, kan vi se at arbeidsgiver (myndighetene)

enkelte ganger ikke tar hensyn til de andre parter synspunkter og gjennomfører etter sitt syn. Dette kan indikere at departementet har valgt å benytte den besluttende makten de innehar til å gjennomføre endringer de ønsker.

Det er også innvendinger fra høringsinstansene knyttet start på utbetalingen, hvor det nå foreslås at utbetalingen skal starte fra og med måneden etter fylte 62 år. Departementet på sin side trekker frem at når uttaket av alderspensjon (påslagspensjon) frikobles fra fratreden av medlemspliktig stilling, kan ikke utbetalingen automatisk knyttes til fratreden. De opprettholder derfor at første mulig utbetaling, er fra måneden etter fylte 62 år, som tilsvarer alderspensjon fra folketrygdens regler (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019). Dette kan tolkes til at selv om departementet ikke har fulgt høringsinnspillene, så har den korporative kanalen fungert etter hensikten. Verken i et forhandlingsperspektiv eller innenfor den korporative kanal er det forventet at samtlige innspill fra høringsinstitusjonene skal bli hørt og etterfulgt. Rasjonelle valg og beslutninger bør utøves, og regelverket bør være ensartet på tvers av ulike ordninger.

Regulering av pensjon og påslagsbeholdning:

Departementet foreslår i høringsnotatet at regulering av pensjon under utbetaling skal skje årlig fra 1. mai, i samsvar med lønnsveksten og deretter fratrekkes 0,75%. Det er kun SPK og Gabler som har innspill på dette punktet. SPK har spørsmål *"til hvordan økt pensjonsopptjening som er tilført beholdningene etter uttak med virkning fra 1. januar, skal reguleres første gang"*. Gabler hadde et tilsvarende innspill (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019).

Departementet ser at *"det i høringsnotatet i liten grad er tydeliggjort hvordan reguleringen skal håndteres ved start, stopp og endring av pensjon"*. I proposisjonen bekrefter de at dette skal følge de samme prinsippene som i folketrygden. Dette kan tyde på det har vært en intensjon om å få størst mulig grad av likhet mellom de ulike ordningene. Dette kan tolkes som et forsøk på å redusere kompleksiteten og forskjellene mellom ordningene. Denne tilnærmingen ser ut til å være basert på innspill fra ulike aktører med forskjellig perspektiver, noe som bidrar til å skape en bedre forståelse av konsekvensene ved de beslutningene som blir tatt.

Barnetillegg til påslagspensjon:

I marsavtalen er det ikke videreført gammel ordning med et barnetillegg for pensjonister som forsørger barn under 18 år. Departementet har foreslått i høringsnotatet at det ikke skal gis barnetillegg i påslagsordningen (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018a).

Arbeidstakerorganisasjonene spiller inn at siden det ikke var en del av marsavtalen, så skal det ikke gjøres endringer på tillegget. Forsvar offentlig pensjon er enig med arbeidstakerorganisasjonen, og påpeker i tillegg at det berører relativt få alderspensjonister.

Arbeidsgiverorganisasjonene ved Spekter og NHO støtter fjerning av tillegget, for å få større likhet i pensjonsordningene i privat og offentlig sektor. SPK kommenterer at fjerning av tillegget kan få en konsekvens for uføre, som kan få en reduksjon i overgang fra uførepensjon til alderspensjon.

Departementet velger her å opprettholde sitt forslag om å fjerne barnetillegget, til tross for innspillene som ble levert. Dette selv om omfanget og de økonomiske kostnadene ikke var betydelige, med kun i overkant av 1000 berørte medlemmer. Dette kan tyde på at departementet kan ha en annen tolkning av marsavtalen på enkelte områder enn de andre partene, og velger å benytte sin egen fortolkning basert på sin overordnede rang.

5.2.2 Betinget tjenestepensjon

Betinget tjenestepensjon er en ordning for de ansatte i offentlig sektor som ikke kvalifiserer til ny AFP. Ordningen innføres fra 1.1.2020, og opptjening starter fra samme tidspunkt. Det vil derfor ta år før ordningen får en faktisk betydning for medlemmene.

Marsavtalen slår fast at dette skal gi en økt sikkerhet for den fremtidige pensjonen for de som ikke kvalifiserer for ny AFP (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018b).

Høringsnotatet følger opp med beskrivelser av vilkårene for betinget tjenestepensjon. Disse var ikke samlet i kulepunkter i høringsnotatet, så de blir ikke gjengitt i sitat:

- Tjenes opp med 3% av pensjonsgrunnlaget opp til 7,1 G, i år med medlemskap i en offentlig tjenestepensjonsordning fram til og med det året man fyller 61 år.
- Ytelsen skal kunne tas ut fleksibelt fra 62 år til 70 år.
- Den årlige pensjonen skal beregnes ved å dividere opptjeningen med folketrygdens delingstall (levealderjusteres).
- Det er ikke mulighet for gradert uttak og uttak kan ikke stanses.

- Betinget tjenestepensjon under utbetaling skal indekseres. Regulering av beholdningen skal følge lønnsveksten (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018a).

Et av de konkrete spørsmålene i høringsnotatet, var høringsinstansenes syn på om det må foreligge avslag på søknad om ordinær AFP for å kunne få betinget tjenestepensjon (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018a).

Proposisjonen uttaler at det er en *"utbredt holdning at det må foreligge avslag på søknad om ordinær AFP for å kunne få betinget tjenestepensjon, men noen har imidlertid en mer nyansert tilnærming"* (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019).

Arbeidstakerforeningene og særinteresseorganisasjonene er samlet om en tydelig tilbakemelding, da de ser at et avslag på AFP kan bli en mulig pensjonsfelle, hvis et medlem kan kvalifiserer til AFP på et senere tidspunkt. *"Det er derfor uheldig å knytte vilkår for betinget tjenestepensjon til avslag på søknad om ordinær AFP, og uheldig om betinget tjenestepensjon stenger for rett til ordinær AFP"*. De ber departementet se på ordningen igjen, for å finne alternativer, som at utbetalt betinget tjenestepensjon kan avkortes mot AFP.

Arbeidsgiverforeningene Finans Norge *"ønsker ikke å ta stilling til spørsmålet, men vil påpeke noen forhold som bør hensyntas i denne vurderingen"*. Tilbakemeldingen er lik de andres innspill, at betinget tjenestepensjon som regel vil være lavere enn AFP, og at man derfor bør vurdere på nytt om uttak av betinget tjenestepensjon skal utelukke fremtidig kvalifisert AFP. Spekter er enig med departementet at det må foreligge avslag, og har ingen andre kommentarer.

Kompleksiteten i ordningen kan bli utfordrende å formidle til medlemmene, som kan ta valg basert på feil grunnlag. Tjenestepensjonsleverandørene påpeker samlet de utfordringene som er knyttet til informasjon og rådgivning ovenfor medlemmer i disse sakene. KLP går så langt at de *"ber om føringer for informasjonsplikten og at departementet bør gi retningslinjer for omfanget av opplysningsplikten"* (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019).

Proposisjonen stadfester at høringsinstansene er blitt hørt i denne saken, departementet vil *"komme tilbake til forholdet mellom betinget tjenestepensjon og ny AFP i forbindelse med lovforslag for ny offentlig AFP"*. Dette kan tyde på at Rokkans funksjonelle korporative kanal har fungert som tiltenkt, flertallet av høringsinstanser har påpekt utfordringer med forslaget og de har blitt hørt (Rokkan et al., 1987).

Et annet forslag det har vært flere innspill på, er departementets forslag om at betinget tjenestepensjon skal utbetales ut døds måneden. Dette avviker fra flere andre ordningene, som for eksempel dagens AFP og påslagsordningen, der utbetalingen skjer til måneden etter dødsfall. På tvers av høringsinstanskategoriene observerer jeg en felles bekymring for behovet av likhet mellom de ulike ordningene.

Pensjonsleverandørene gir innspill om "*både at det er krevende å administrere og utfordrende å kommunisere*" (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019). Departementet har igjen hørt på høringsinnspillene. Pensjonsordningen er komplisert nok om den ikke også skal ha forskjellige regler på områder som det vil være naturlig å ha like regler.

Hovedsammenslutningene trekker frem at alle ytelser fra offentlig tjenestepensjon bør opphøre samtidig, det gjør det enklere både for medlemmene og pensjonsleverandørene. Departementet støtter høringsinstansenes syn på at det vil være forenklende om utbetalingsperioden er tilsvarende andre ordninger (påslagspensjon) (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019).

KLP har gitt innspill på at det i høringsforslaget er gitt tre forskjellige formuleringer fra departementet om øvre alder for opptjening av betinget tjenestepensjon. De tre formuleringene er: "*...til og med det året en fyller 61 år*" "*...frem til fylte 62 år*" "*...til og med fylte 62 år*". Jeg kan ikke se at departementet har svart ut denne observasjonen.

5.2.3 Avtalefestet pensjon (AFP)

Avtalefestet pensjon er en fremforhandlet ordning mellom partene fra tariffoppgjøret i 1989 i privat sektor. Utgangspunktet for denne ordningen var å gi sliterne en mulighet til en verdig avgang fra arbeidslivet før fylte 67 år. AFP har under pensjonsreformen endret seg fra å være en tidligpensjon til å bli en livsvarig påslagsordning som kommer i tillegg til folketrygden.

Siden det ikke er fremmet lovforslag i høringsnotatet, velger jeg å drøfte dette temaet med litt annen vinkling. Jeg vil her se på hvorfor høringsinstansene har gitt innspill, og hva slags innspill de har gitt.

Høringsnotatet beskriver en ny AFP i offentlig sektor, men punktet blir ikke fulgt opp med lovforslag. Dette på bakgrunn av det "*fortsatt var mange uavklarte spørsmål når det gjaldt organiseringen av ny offentlig AFP og forholdet til AFP i privat sektor*". Årskull født i 1963 og senere skal ha en AFP-ordning som er utformet etter mønster av ny AFP-ordning i privat sektor (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018a).

Flere av høringsinstansene har kommentert beskrivelsen av ny AFP i høringsnotatet, selv om det ikke kom lovforslag (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023c).

En tilbakemelding flere instanser (fra alle kategoriene) har kommet med, er behovet for å få på plass regelverket snarest mulig, og innen 1. januar 2020 (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019). Departementet har tatt hensyn til at personer født i 1963 og senere først kan ta ut AFP tidligst i 2025, og har derfor vurdert at det er tid til ytterligere utredning før et konkret lovforslag blir utformet (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018a). De har "*dog forståelse for utålmodigheten*" (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019).

Utsettelsen fra departementet kan indikere at styringskapasiteten som et samspill mellom tre elementer, aktører, politikutvikling og politikimplementering, ikke har fungert optimalt her (Wu et al., 2017). Flere høringsinstanser har påpekt at selv om 2025 kan virke langt frem i tid, er det avgjørende å få på plass regelverket så snart som mulig. Dette gjelder både med hensyn til finansieringen og for å sikre forutsigbarhet for de årskullene som vil bli berørt av det nye regelverket. Den ene parten har valgt å utsette saken, og som en digresjon kom dette regelverket først på plass i mars 2024.

Bakgrunnen for utsettelsen fra departementets side kan være sammensatt av både instrumentelle og institusjonelle verdier. Instrumentelle verdier, som effektivitet og praktiske hensyn, kan ha spilt en rolle i beslutningen om utsettelsen. Departementet kan ha sett behovet for å sikre at regelverket for offentlig AFP er gjennomtenkt og i samsvar med de økonomiske og administrative kravene.

Samtidig kan institusjonelle verdier, som stabilitet og rettferdighet, også ha påvirket utsettelsen. Å sikre en rettferdig og bærekraftig ordning for alle berørte parter er avgjørende for å opprettholde tilliten til systemet.

En mulig fortolkning er at AFP-ordningen i privat sektor var under stort press i 2018, dette kan ha påvirket beslutningen om å utsette vedtaket for den offentlige AFP-ordningen. Det kan ha vært et ønske om å få noen avklaringer og erfaringer fra den privat AFP før man beslutter regler for offentlig AFP, slik at man sikrer at endringene er godt forankret og gjennomførbare.

Denne kombinasjonen av hensyn kan ha bidratt til departementets beslutning om å utsette saken, for å sikre at den endelige løsningen er både praktisk gjennomførbar og institusjonelt bærekraftig.

Et interessant spørsmål er hvorfor så mange av høringsinstansene har valgt å levere innspill på AFP-ordningen, da det ikke var lovforslag i høringsnotatet?

Høringsinstansene kan ha sett muligheten til å påvirke utformingen av den endelige ordningen ved å komme med tidlige innspill. Det kan også tyde på at instansene har hatt tillit til at deres innspill ville bli tatt på alvor og vurdert i den videre prosessen, og dermed deltatt tidlig i politikktutformingen av ordningen.

En gjennomgang viser at ni av 16 høringsinstanser har innspill som kun gjelder AFP, i tillegg er det fem som har innspill på AFP kombinert med Betinget tjenestepensjon. Hvorfor tar AFP så stor plass? Er det noe symbolsk ved dette eller kulturelt? Går det på rene kostnader eller kan det dreie seg om identitet, spesielt for LO, som fremforhandlet ordningen i første omgang. AFP har fra tidlig 2000-tallet vært en viktig ordning for å ivareta sliterne. Jeg har i lang tid søkt informasjon om hvorfor AFP gikk fra en tidligpensjonsytelse for enkelte til en livsvarig ytelse som kommer i tillegg til folketrygden. Jeg har ikke lyktes med å få et godt svar på dette spørsmålet, annet enn at *"det var så mange som ikke kvalifiserte til ordningen tidligere"*. Ut fra et forhandlingsperspektiv var det hele poenget med AFP-ordningen, det skulle være en ytelse for de som hadde behov for tidlig avgang.

5.2.4 Midlertidige overgangsordninger:

Det er flere midlertidige overgangsordninger, som til dels har likt regelverk. Siden det ikke er noen spesielle observasjoner knyttet til de enkelte ordningene, velger jeg å diskutere disse sammen.

- overgangstillegget for årskullene 1963 – 1970
- 2011-tillegget for årskullene 1963 – 1967
- individuell garanti for årskullene 1959 -1962

Overgangstillegget er et fremforhandlet tillegg for årskullene som ikke har så mange år igjen før de når avgangsalder (pensjonsalder). Dette for å kompensere for de nye reglene i pensjonsordningen. Tillegget skal ikke levealderjusteres, og er en midlertidig ordning.

2011-tillegget er et tillegg for personer med opptjening før 2011 i daværende bruttoordning, den gamle ordningen for tjenestepensjon for ansatte i offentlig sektor. Tillegget skal ikke levealderjusteres, og er en midlertidig ordning.

Individuell garanti er en ordning som er avtalt for årskullene 1954 – 1958. I marsavtalen ble det avtalt en videreføring av denne ordningen for årskullene 1959 – 1962. Opprinnelig individuell garanti ga medlemmene 66% av pensjonsgrunnlaget ved 40 års opptjening, som var hovedregelen i den gamle bruttoordningen. Videreføringen innebærer en synkende gradert uttelling for hvert årskull.

Flere høringsinstanser fra arbeidsgiversiden har fremhevet behovet for tydeligere informasjon om finansieringsansvaret for pensjonsordningene, spesielt når et medlem har hatt flere arbeidsforhold tilknyttet offentlige tjenstepensjonsordninger. Departementet viser til at overføringsavtalen skal ta hensyn til disse problemstillingene, noe som antyder at arbeidsgiversiden kanskje har oversett betydningen av denne avtalen. Dette peker på hvordan kompleksiteten og manglende oversikt over regelverket kan føre til at partene mister oversikten over alle elementene og reglene som gjelder

Tilbakemeldingene fra en samlet gruppe høringsinstanser er at regelverket for beregning av 2011-tillegget er komplekst og administrativt krevende. Departementet har ikke ivare tatt høringsinnspillene og opprettholder det opprinnelige forslaget. Da det er ikke involverer store summer, og med utfordringene knyttet til administrasjon og informasjon, er det vanskelig å forstå departementet her.

Her kunne det vært interessant å utvide studien til også å studere fagkomitehøringen den 7. mai 2019 (se figur 1 tidslinjen), som ikke er en del av studien. Dette ville kanskje gitt noen flere svar, for eksempel om høringsinstansene opprettholdt sine innspill.

En observasjon jeg har gjort er at regelverket rundt overgangsordningene synes å være ekstremt komplisert, og at de utgjør små summer i den store sammenhengen. Overgangstillegget er på 0,15 G som tilsvare i underkant av kr. 18 000,- for 1963-kullet, dette blir så redusert med 12,5 prosentpoeng per årskull. For 1970-kullet blir det ca. kr. 2 000,-. Det hadde vært interessant å se nærmere på bakgrunnen for innføringen av disse ordningene. Spesielt med tanke på at de er administrativt krevende og vil føre til et stort informasjonsbehov til medlemmene. Institusjonelt sett kan det tolkes som at høringsinstansene, spesielt LO, har hatt et ønske om å opprettholde sin identitet og sikre medlemmene som først risikerer å miste en forventet god tjenstepensjonsordning.

5.2.5 Noen generelle betraktninger

Med tanke på avtalen fra 2005 hvor en av klausulene var å bevare bruttoordningen, ser vi at LO har gått bort fra sitt tidligere krav. Jeg har ikke lyktes med å skaffe informasjon om hvorfor LO har gått bort fra dette kravet. Denne endringen i holdning kan tyde på at LO viser vilje til å inngå kompromisser for å sikre en bærekraftig pensjonsordning. Samtidig kan slike endringer påvirke tilliten til organisasjonens evne til å kjempe for medlemmenes interesser over tid. Imidlertid kan denne fleksibiliteten være nødvendig for å oppnå langsiktige mål, samt sikre at pensjonssystemet forblir robust og rettferdig i møte med demografiske og økonomiske utfordringer.

Hvis vi trekker paralleller til Øiestad sin master, hvor han påpekte at LOs innflytelse over de statlige organer er svekket, kan dette tyde på at han er inne på noe, men samtidig ser vi at mange av LOs høringsinnspill er ivaretatt. Det kan tyde på at i denne høringen er det vanskelig å trekke noen konklusjon om hvorvidt den korporative kanal er svekket eller ikke.

En observasjon er at departementet har kommentert når høringsinstansene har valgt å gi innspill på innhold som ikke skal endres, eller ikke er en del av marsavtalen, men de har ikke valgt å kommentere når de selv har valgt å gå utenfor marsavtalen.

Når det gjelder de andre gjenstående elementer fra høringsnotatet, har jeg etter en gjennomgang valgt å ikke kommentere disse nærmere. Det viste seg at jeg ikke hadde noen andre observasjoner, enn det jeg tidligere har referert til. Samtidig som mønstrene i tilbakemeldingene fra høringsinstansene og departementets reaksjoner synes å være konsekvente.

5.3 Er det institusjonelle forskjeller på interesse- og særorganisasjonene som har deltatt?

I dette underkapittelet vil jeg rette oppmerksomheten mot forskningsspørsmål tre " Er det institusjonelle forskjeller på interesse- og særorganisasjonene som har deltatt?"

For å gjøre drøftingen mer lesbar og forståelig har jeg også her valgt og systematiserer det i underkapitler.

5.3.1 Institusjonelle forskjeller

En observasjon som slo meg ved første gjennomlesning av høringsvarene, var ulikheten i de institusjonelle verdiene og innfallsvinklene mellom de ulike kategoriene av høringsinstanser.

Fra pensjonsleverandørene var det en felles bekymring for tidsrammene ved utvikling og innføring av nye teknologiske løsninger. Alle fire krevde at det måtte settes av nok tid før innføringen av nytt system, slik at plattformer kunne bli utviklet, for pensjonsleverandørene, men også løsninger for medlemmene.

I tillegg var de opptatt av kompleksiteten i regelverket, og de er bekymret for informasjons- og kommunikasjonsbehovet til medlemmer. De har igjen en felles bekymring for at tiden skal bli for knapp, slik at de ikke kan yte god service ovenfor medlemmene.

Arbeidstakerforeningen, ved hovedsammenslutningene, var generelt opptatt av de ansattes rettigheter og hvordan resultatet vil bli for dem. Det synes som de var opptatt av å sørge for å opprettholde det kollektive og omfordelende elementene i pensjonsordningen. De vurderte at de hadde mest å vinne på å stå sammen i denne høringen, i motsetning til å levere egne innspill. Dette selv om de har noe forskjellig politikk og synspunkter på området.

Arbeidsgiversiden var primært opptatt av kostnadene for arbeidsgiverne og uttrykte bekymring for at den økonomiske byrden ikke skulle bli ensidig overført til arbeidsgiverne. De kom imidlertid ikke med konkrete forslag til hvem som skulle bære den økonomiske byrden, om det skulle være den enkelte arbeidstaker eller om staten burde bidra med mer finansiering.

Flere av høringsinnspillene etterlyste økonomiske beregninger av kostnadene på kort, mellomlang og lang sikt, og uttrykte utfordringen med å vurdere forslagene før kostandene er bedre kartlagt. De økonomiske konsekvensene er ikke en del av studien, og det vil ikke bli foretatt nærmere analyse av dette aspektet.

I tillegg har flere påpekt at forslagene er uegnet for virksomheter som ikke er en del av den offentlige forvaltningen. NHO har påpekt at *"man i offentlig sektor har avtalt å legge seg på et pensjonsnivå som svært få bedrifter i privat sektor kan unne seg"* (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019). Jeg anser dette som et innspill på de økonomiske konsekvensene som ikke vil bli behandlet i denne studien.

Gabler, en uavhengig aktør innen pensjon og kapitalforvaltning, har et tilsvarende svar, de mener marsavtalen vil få konsekvenser for virksomheter utenfor offentlig forvaltning. De kommer med et forslag til løsning for disse virksomhetene, at det bør *"vurderes å åpne for å omgjøre oppsatte rettigheter til fripoliser"* (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019).

Det er kun en av høringsinstansene som har kommet med forslag til løsning for virksomheter som blir omfattet av ordningen utenfor offentlig forvaltning, selv om flere har uttrykt at konsekvensene for disse er større. Alle arbeidsgiverorganisasjonene representerer virksomheter utenfor offentlig forvaltning, og det ville vært naturlig at de ivaretok alle sine medlemsvirksomheter i høringsinnspillet. Dette kan tyde på at pensjonsområdet er så stort og uoversiktlig at det er utfordrende å ivareta alle hensyn inn i høringsinnspill. Dette ser ut til å gjelde uavhengig av styringskapasitet, ressurser og kompetanse.

5.3.2 Samarbeid mellom hovedsammenslutningene

For å få et bedre bilde av hvorfor hovedsammenslutningene har valgt å levere felles høringsinnspill, har jeg sendt dem en forespørsel, og alle fire har svart.

Tilbakemeldingene viser at det er forskjell i opplevelsen av samarbeidet. LO, YS og Unio gir uttrykk for at de har hatt et godt samarbeid som har vært fordelaktig for alle parter. Akademikerne derimot, kan se ut til å ha et mer nyansert syn på samarbeidet.

Svaret fra LO indikerer at om de har felles "*posisjon og oppfatning*" med de andre hovedsammenslutninger eller noen ganger bare med Unio og YS, ønsker de å stå sammen i prosessen. I andre sammenhenger har det "*vært viktig å synliggjøre at arbeidstakerorganisasjonene har samme tolkning av avtalen som er inngått*". De benytter trepartssamarbeidet til å samarbeide seg imellom, med det overordnede målet om å utvikle politikk og reguleringer som fremmer sosial rettferdighet og solidaritet (Vabo, 2020).

De informerte videre at det er et godt samarbeid mellom hovedsammenslutningene i forbindelse med pensjonsendringer i offentlig sektor. Han presiserer videre at det er LO Stat og LO kommune som skriver under og leverer høringsvar på vegne av LOs forbund.

De uttrykker at "*så lenge organisasjonene har hatt felles posisjon og oppfatning av avtalene har det vært naturlig å utarbeide felles høringsvar*". En annen begrunnelse er at det er et komplekst høringsinnspill som ble levert, samt at det har vært viktig å synliggjøre at hovedsammenslutningene har samme tolkning av marsavtalen.

YS har svart at siden det "*var en så stor og viktig sak, hvor man også hadde store felles interesser, at man ble enig om å levere et felles innspill*". De svarer videre at det generelt har vært mye samarbeid i forbindelse med pensjonsreformen. Det har vært noen ulike interesser,

men hovedsammenslutningene har jobbet sammen og levert felles der man har sett nytten av samarbeidet.

Unio uttrykker at pensjon og da særlig offentlig tjenstepensjon er et av områdene hvor hovedsammenslutningene på arbeidstakersiden har samarbeidet best og tettest. De som jobber med området kjenner hverandre godt etter mange års samarbeid, og har jevnlig møter hvor de diskuterer aktuelle pensjonspolitiske spørsmål. Det var naturlig å ha et felles høringssvar i 2018.

Fra disse tre, opplever jeg et institusjonelt fellesskap, hvor man har sett nytten av å samarbeide og inngå kompromisser for å oppnå felles politiske mål. Akademikerne anser jeg som mer nyansert i sitt bilde av samarbeidet. De skriver i en epost at *"Partene på arbeidstakersiden hadde på mange punkter sammenfallende interesser, og samarbeidet så langt det var mulig i arbeidet om ny offentlig tjenstepensjon"*. De var tydelig på at de representerer andre yrkesgrupper som har noen andre problemstillinger enn medlemmer fra de andre hovedsammenslutningene, men at de valgte likevel å levere et felles høringsinnspill. Fra et kulturelt perspektiv kan det tyde på at Akademikerne generelt har flere uenigheter med de andre hovedsammenslutningene. Det er mulig å trekke sammenligning med tariffoppgjørene i staten, hvor Akademikerne i 2016 valgte å gå ut av en likelydende avtalemodell, og lage sin egen tariffavtale. Det har siden vært to tariffavtalemøller i staten, mot tidligere fire likelydende avtaler.

Det er grunn til å tro at hovedsammenslutningene kjenner til makt- og demokratiutredningen fra 2003. Denne bekrefter at den institusjonaliserte kontakten mellom interessegrupper og regjering og forvaltning i den korporative kanal er svekket (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2003). Dette kan være en mulig forklaring på deres samarbeid i pensjonsprosessen for å styrke dere mulighet til å påvirke.

Innlevering av felles høringssvar kan tyde på at de, basert på styringskapasitet, har vurdert at det er mer å vinne på å samarbeide i denne høringen for å oppnå politiske mål. (March & Olsen, 2008). En av fordelene med å levere felles høringsinnspill er at de møter de andre partene med felles front, og det kan være større mulighet for å påvirke. Samtidig kan de miste noen av sine egne argumenter ved å stå sammen, Akademikernes svar antydte at de kunne ha mistet noe av sin identitet.

Da hovedsammenslutningene har levert felles hørings svar, har det vært utfordrende å finne noen institusjonelle forskjeller mellom disse. Før jeg så at de hadde levert felles høringsinnspill, hadde jeg en forventning om å finne slike forskjeller, basert på deres ulike politiske ståsteder. Jeg har derfor gjennomgått høringsinnspillet for å se om jeg kunne finne tegn på kompromiss, uten at jeg fant noe. Dette kan indikere at de vil vise at de står sammen og dermed få en sterkere forhandlingsposisjon.

5.3.3 Begrepsbruk

Når jeg det siste året har satt meg inn i pensjonsreformen og alle dens aspekter og prosesser, har jeg opplevd at begrepsbruken har komplisert læringen. Begrep brukes om hverandre, og må flere steder tolkes ut fra konteksten den står i. Som eksempel kan nevnes begrepet tjenestepensjon, noen steder står det kun alderspensjon, andre ganger står det alderspensjon fra tjenestepensjonen og enkelte steder står det tjenestepensjon. Det har vært tidkrevende å skaffe seg oversikt over hva aktørene har ment med de forskjellige begrepene.

Jeg har forsøkt å analysere høringsinnspillene for å se om det er ulikheter i begrepsbruken i de forskjellige høringsinstanskategoriene. Jeg kan ikke finne noe som tyder på at det er store forskjeller der, dette er i seg selv en observasjon. Det kan se ut som høringsinstansene har vært mer bevisste på begrepsbruken i denne høringsprosessen.

En annen observasjon er at i prosessavtalen står det «*offentlig tjenestepensjon er ikke gjenstand for tarifforhandlinger i staten da ordningen er fastlagt i lov om Statens Pensjonskasse.*» (Partene, 2017). Derimot står det i Prop. 87 L «*De offentlige tjenestepensjonsordningene er dels lovfestede og dels avtale- og vedtektsfestede*» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019). Dette kan være en beskrivelse av hvor vanskelig pensjonsområdet er å navigere i, når de offentlige dokumentene tilsynelatende gir forskjellige syn på fakta. En måte å tyde dette på, kan være at prosessavtalen gjelder kun offentlig tjenestepensjon, mens proposisjonen gjelder tjenestepensjon inkludert offentlig AFP.

Informanten min fra Pensjon for alle informerte meg om at pensjonsforskere har bemerket at pensjonsreformen ble solgt inn med "*oppstyking i delprosesser og flittig bruk av kreativ uklarhet*" (Ebba Wergeland, 2021). Det tyder på at det er benyttet et språk som gjør dokumentene mindre tilgjengelige for allmennheten enn nødvendig. Dette kan skape institusjonelle forskjeller mellom de ressurssterke og de svakere i samfunnet. Et eksempel på

kreativ uklarhet, er Statsminister Jens Stoltenbergs svar i spørretimen 16.01.2013 hvor han sier: *"De vil ikke få mindre. Alle vil få mer, men noen vil få mindre mer"* (Dagbladet, 2013).

5.3.4 Generelle institusjonelle observasjoner

Generelle betraktninger:

Marsavtalen har en formulering om å opprettholde et enhetlig pensjonssystem i offentlig sektor med like regler for kvinner og menn. Bakgrunnen for denne formuleringen var å sikre likhet mellom pensjonsordningene i kommunal og statlig sektor. Dette innebærer også å sikre partene og ordningene som ikke var en del av marsavtalen.

Disse ordningene skal tilby livsvarige ytelser og fungere kjønnsnøytralt. Dette tar hensyn til at en avtale om for eksempel tiårige ytelser ville være diskriminerende mot kvinner, som statistisk sett har lengre levealder. Eksempelen illustrerer kompleksiteten ved utformingen av pensjonsregler og den nødvendige balansen som må opprettholdes. Den korporative kanalen har vist seg gunstig ved å samle ulike perspektiver, også fra parter som ivaretar andre faktorer enn de økonomiske.

Et annet eksempel er forliket på Stortinget i februar 2024, hvor det ble bred enighet mellom de politiske partene om blant annet en sliterordning. Denne skal nå være underlagt folketrygden. I ettertid viser det seg at enkelte partier mener at enigheten består i at den gamle sliterordningen skal flyttes til folketrygden, mens andre partier mener at den nye kommer i tillegg til den gamle. Dette kan tyde på at de forskjellige partiene tolker forliket ut fra sine institusjonelle verdier. Dagens sliterordning er en del av tariffoppgjøret, og dermed en del av forhandlingene mellom partene. Stortinget har ikke mulighet til å gjøre endringer på fremforhandlede avtaler.

Eksempelen viser hvordan institusjonelle verdier og ulike tolkninger kan påvirke politiske beslutninger og implementeringen av reformer. Når forskjellige aktører har ulik forståelse av en avtale, kan det føre til konflikter og misforståelser som må løses gjennom ytterligere forhandlinger. Dette understreker betydningen av klarhet og konsensus i politiske avtaler for å sikre at alle parter har en felles forståelse av innholdet og konsekvensene av de beslutningene som tas.

Ikke part i marsavtalen:

Oslo Pensjonsforsikring påpeker at Oslo kommune som er deres største kunde og eier, ikke er part i marsavtalen, og derfor ikke bundet av denne. Samtidig uttrykker høringsnotatet pkt.

5.2.6 «lovendringene som vedtas av Stortinget, følges opp i regelverket som gjelder for kommunale og fylkeskommunale tjenstepensjonsordninger". Det kommunale området er størst, med 54 000 ansatte i Oslo kommune, 450 000 ansatte i KS og 174 000 ansatte i staten. I en offentlig høring kan alle velge å levere innspill, også Oslo kommune, enten på egne vegne eller via Oslo Pensjonsforsikring.

Flere av høringsinstansene er ikke part i marsavtalen, spesielt de som ikke er tilknyttet pensjonsordninger i Statens Pensjonskasse. Dette gjelder kategoriene pensjonsleverandørene, særinteresseorganisasjonen og virksomheter/departementene. Det er spesifisert at lovendringene som vedtas, kun skal følges opp for kommunale og fylkeskommunale tjenstepensjonsordninger. Det er imidlertid ikke tilsvarende presiseringer for de andre pensjonsordningene, som apotekerordningen, men det er foreslått egne lovendringer til disse lovene. Spørsmålet er om dette er en forglemmelse eller om det er bevisste ulikheter i de forskjellige ordningene.

Manglende oppmerksomhet på de med funksjonshindringer, uføre og de med kort botid i Norge:

En observasjon er at ingen særinteresseorganisasjoner som representerer personer med funksjonsnedsettelse, uføre eller individer med kort botid i Norge har levert høringsinnspill. Dette kan indikere at enkelte samfunnsgruppene ikke er representert, og at prosessen muligens ikke har hatt tilstrekkelig demokratisk deltakelse. Dette er spesielt interessant, med tanke på at flere aktører omtaler de uføre som de største taperne i pensjonsreformen.

Dette kan tyde på at organisasjoner som ivaretar disse gruppene, ser på pensjonsordningen som så kompleks at det er vanskelig å gi konstruktive høringsinnspill fordi de ikke har nødvendig kapasitet og ressurser til å sette seg inn i alle elementene.

Siden dette ikke er en direkte del av problemstillingen eller forskningsspørsmålene, har jeg ikke studert dette nærmere.

Departement med pensjonsreformen i sin portefølje:

Hvilket departement som har hatt ansvaret for pensjonsreformen har endret seg over tid. Pensjonskommisjonen som ble nedsatt i 2001 var underlagt Finansdepartementet (Finansdepartementet, 2001), og tilhørte Finansdepartementet frem til regjeringsskiftet i 2005. Pensjon ble flyttet over til daværende Arbeids- og inkluderingsdepartement. Utgangspunktet for reformen var økonomisk begrunnet. Mye tyder på at New Public Management sto sterkt i

Norge ved tusenårsskifte, det var markedsorientering og konkurranseutsetting som var normen. Den sosiale bærekraften fikk økt oppmerksomhet med NOU 2022:7. Denne rapporten markerte muligens et skifte i fokus fra ensidig effektivitet og kostnadsbesparelser til også å inkludere hensyn til sosial rettferdighet og bærekraft (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2022).

En observasjon fra høringsinnspillene fra de private livsforsikringsselskapene. De var samstemte i at ordningen måtte konkurranseutsettes, for å ivareta fordelene dette gir. Storebrand tilbød kommunal tjenestepensjon fram til 2012, og sier at de erfarte et ikke-fungerende marked, hvor kommunenes pensjonsanskaffelser kun unntaksvis ble satt på anbud. De private pensjonsleverandørene ser ut til å foretrekke en markedsorientert tilnærming til offentlige tjenester, basert på prinsippene i New Public Management.

6 Konklusjon og oppsummering

Problemstillingen i denne studien er: *Hvordan beskrive interesse- og særinteresseorganisasjoners mulighet for politisk påvirkning i "Høring – forslag til ny tjenestepensjon for ansatte i offentlig sektor"?*

Forskningsspørsmålene er rettet mot å beskrive om interesseorganisasjonene har hatt en mulighet til å påvirke i høringen, og om det har vært institusjonelle forskjeller på høringsinstansene og deres høringsinnspill.

Med henvisning til forskningsspørsmål én vil jeg ut fra denne analysen si at mye tyder på at det var mulighet til å påvirke politisk i denne høringen.

Basert på analysen kan det se ut som at høringsinnspillene har blitt vurdert på grunnlag av innholdet heller enn identiteten til høringsinstansen. Dette indikerer at den korporative kanalen har fungert tilfredsstillende og i tråd med hensikten i denne høringsprosessen. Det antyder videre at departementet kan ha tatt beslutninger basert på vurdering av innholdet, og ikke på grunnlag av høringsinstansens ressurs. Dette kan ha sikret en mer balansert og rettferdig prosess som reflekterer allmenhetens beste. Ut fra dette kan det se ut til at politikkkutformingene har vært effektiv og hensiktsmessig.

Høringsinstansene har blitt tatt i betraktning i flere av sine innspill, noe som har bidratt til at tjenestepensjonsordningen for ansatte i offentlig sektor i større grad samsvarer med de andre elementene i pensjonsordningene. Dette bidrar til å forenkle de tekniske løsningene som

pensjonsleverandørene må implementere, samtidig som informasjon og kommunikasjon ut mot medlemmene blir mindre utfordrende.

Ravatn påpeker i sin master at en kunne "*forvente at ressurssterke organisasjoner og segment blir oversett sjeldnere enn organisasjoner med færre ressurser*". Allern et al. hadde et tilsvarende funn, hvor ressurssterke interesseorganisasjoner har høyere grad av påvirkning enn andre. I denne analysen har jeg imidlertid ikke helt den samme observasjonen, da det synes som alle høringsinstansene er blitt hørt på ett eller flere av sine innspill.

De høringsinstansene jeg antar har større ressurser har dog i gjennomsnitt levert flere innspill basert på høringsnotatet, og dette vil naturligvis bidra til at deres innspill oftere blir tatt i betraktning. Det er imidlertid viktig å understreke at denne analysen ikke hadde som mål å gi en detaljert oversikt over forholdet mellom antall innspill og hvor ofte de ble hørt.

Jeg har også vist til at mindre ressurssterke instansers innspill er ivaretatt i proposisjonen. Dette kan tyde på at ingen av høringsinstansene har fått for stor påvirkning i politikkutformingen, og at innspillenes relevans har vært avgjørende. Dette bidrar til å underbygge påstanden om at den korporative kanalen har fungert etter hensikten, ved å sørge for at politikkutformingen har tatt hensyn til et bredt spekter av perspektiver og interesser.

Det er observasjoner som indikerer at Rokkans kritikk av mulig overvekt av makt hos visse aktører ikke nødvendigvis gjelder for denne høringen. Alle høringsinstansene har blitt hørt, noen har blitt hørt flere ganger, men de hadde også flere innspill. Dette kan indikere at det ikke har vært en ensidig prioritering av visse interesser på bekostning av allmenhetens beste, som har vært en del av kritikken mot den korporative kanalen.

Det kan se ut til at høringsinnspill som i liten grad reflekterer innholdet i høringsnotatet, gir dårlig uttelling. Dette kan forklares både ut et forhandlings- og kulturperspektiv, med tidligere dårlig erfaring fra høringsprosesser.

Pensjonsordningene er kompliserte og uoversiktlig, og dette kan gi utilsiktede konsekvenser. Dette område jeg ikke har sett på i denne studien, men en observasjon er at flere av høringsinnspillene viser til dette.

For å besvare forskningsspørsmål to og tre har jeg observert institusjonelle ulikheter blant høringsinnspillene og høringsinstansene. Dette kan sees i et mønster der de ulike kategorier av høringsinstanser ser ut til å prioritere innspill som hovedsakelig gjenspeiler medlemsmassens interesser. Samtidig har jeg observert at noen instanser også tar opp temaer som strekker seg

utover deres medlemsinteresser, og dermed har bidratt til en mer helhetlig diskusjon og vurdering av de foreslåtte tiltakene.

Hvis jeg skulle startet med masteren i dag, er det enkelte aspekt jeg ville gjort på en annen måte. Jeg ville på et tidligere tidspunkt valgt en mer innsnevret problemstilling. Delvis skyldes utsettelsen at jeg ventet på Stortingsmeldingen etter NOU 2022:7, som var planlagt fremlagt i mai 2023, men som ikke ble lagt frem før i desember 2023.

For å belyse de forskningsspørsmålene jeg har ville jeg også gjennomført intervjuer av ressurspersoner hos de forskjellige høringsinstansene. Dette for å få flere nyanser i beskrivelsen, og muligens kunne besvart noen av spørsmålene som dukket opp underveis.

Som avsluttende betraktning ønsker jeg å fremheve at selv om denne analysen delvis har utforsket en av pensjonsordningene, er det fremdeles områder som krever ytterligere beskrivelser og forklaring. Med få statsvitenskapelige studier av pensjonsreformen, er det et behov for flere analyser som tar for seg de ulike elementene.

Litteraturliste:

- Allern, E. H., Arnesen, D., Hansen, V. W., & Røed, M. (2023). Mellom korporatisme og lobbyisme: Norske interesseorganisasjoners tilgang til politiske beslutningsprosesser. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 7(4-5), 26-44. <https://doi.org/10.18261/nost.7.4-5.3>
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet. (2003). *NOU 2003:19 Makt og demokrati - Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-019/id118893/>: regjeringen.no
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2022). *NOU 2022:7 Et forbedret pensjonssystem*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-7/id2918654/>: Regjeringen.no
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2023a). *Et mer rettferdig pensjonssystem*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/et-mer-sosialt-og-rettferdig-pensjonssystem/id3018933/>: regjeringen.no
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2023b). *Meld. St. 6 (2023-2024) Et forbedret pensjonssystem med en styrket sosial profil*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20232024/id3018556/>: regjeringen.no
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2023c). *Prop. 35 L (2023-2024) Endringer i lov om avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse og enkelte andre lover (ny avtalefestet pensjon)*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-35-l-20232024/id3018528/>: Arbeids- og inkluderingsdepartementet,
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2015). *Nye pensjonsordninger i offentlig sektor*. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Nye_pensjonsordninger_i_offentlig_sektor/id2468289/: Regjeringen.no
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2018a). *Høring - forslag til ny tjenstepensjon for ansatte i offentlig sektor*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--forslag-til-ny-tjenstepensjon-for-ansatte-i-offentlig-sektor/id2615946/?showSvar=true&term=&page=1&isFilterOpen=true>: Regjeringen.no
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2018b). *Regjeringen og partene er enige: Ny pensjonsordning for offentlig sektor*. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/aid/dokumenter/2018/pensjonsavtale-oftp-2018-03-03.pdf>
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2019). *Prop. 87 L (2018-2019) - Endringer i lov om Statens pensjonskasse, samordningsloven og enkelte andre lover (ny tjenstepensjon for ansatte i offentlig sektor)*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-87-l-20182019/id2641322/>: Regjeringen.no
- Asdal, K. (2020). Hvordan gjøre dokumentanalyse : en praksisorientert metode.
- Bacharach, S. B., & Lawler, E. J. (1983). Bargaining: Power, Tactics, and Outcomes. In T. D. Taber (Ed.), *The Academy of Management review*, 1983-01 (Vol. 8, pp. 159-162). Academy of Management. <https://doi.org/10.5465/amr.1983.4287741>
- Binderkrantz, A. (2008). Different Groups, Different Strategies: How Interest Groups Pursue Their Political Ambitions. *Scandinavian political studies*, 31(2), 173-200. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2008.00201.x>
- Binderkrantz, A. S., & Christiansen, P. M. (2023). Sidste chance: interesseorganisationernes indflydelse ved høringer af lovforslag. In *I Statskundskabens tjeneste. Festskrift til Jens Blom-Hansen* (Vol. 2024, pp. 93-104). Politica.
- Bukve, O. (2021). *Forstå, forklare, forandre : om design av samfunnsvitskapelege forskingsprosjekt* (2. utgåve. ed.). Universitetsforlaget.
- Christensen, D. A. (2017). *Tjenestedemokratiet : velferdsstaten som arena for deltakelse*. Universitetsforl.

- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2015). Organisasjonsteori for offentlig sektor.
- Dagbladet. (2013). De vil ikke få mindre. Alle vil få mer, men noen vil få mindre mer. *Dagbladet*, 05. <https://www.dagbladet.no/nyheter/de-vil-ikke-fa-mindre-alle-vil-fa-mer-men-noen-vil-fa-mindre-mer/63988052>
- Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon. (2010). *NOU 2010:4 - Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2010*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2010-04/id603411/?ch=8>: regjeringen.no
- DFØ. (20223). *Krav til involvering og høring*. dfo.no. Retrieved 08.05. from
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American sociological review*, 48(2), 147-160. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Dye, T. R. (2002). *Understanding public policy* (10th ed.). Prentice Hall.
- Ebba Wergeland. (2021). "Det er ikke rart at folk bekymrer seg for pensjonen", skriver Ebba Wergeland. <https://frifagbevegelse.no/debatt/det-er-ikke-rart-at-folk-bekymrer-seg-for-pensjonen-skriver-ebba-wergeland-6.490.791713.5c9a2b6881>
- Egeberg, M., Olsen, J. P., & Sætren, H. (1978). Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat. In J. P. Olsen (Ed.), *Politisk organisering : organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*. Universitetsforlaget.
- Finansdepartementet. (2001). *Pensjonskommisjon nedsatt i dag*. https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/Regjeringen-Stoltenberg-I/fin/Nyheter-og-pressemeldinger/2001/pensjonskommisjon_nedsatt_i_dag/id244695/: Regjeringen
- Finansdepartementet. (2004). *NOU 2004:1 Modernisert folketrygd - en utfordring*. (0333-2810). Oslo: Universitetsforl.
- Flick, U. (2014). *The Sage handbook of qualitative data analysis*. Sage.
- Geertz, C. (1973). *The Interpretation of Cultures*. Basic Books.
- Grønmo, S. (2016). *Samfunnsvitenskapelige metoder* (2. utg. ed.). Fagbokforl.
- Jacobsen, D. I. (2022). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (4. utgave. ed.). Cappelen Damm akademisk.
- Lasswell, H. D. (1956). *The decision process : seven categories of functional analysis*.
- LO Norge. (2005). LO-kongressen 2005 - Kongressens vedtak. 316 - 337. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.arbark.no/eldok/LO2005_1.pdf (LO Norge)
- LO Norge. (2024). *Spørsmål og svar om pensjonsforliket*. LO Norge. Retrieved 11.03. from <https://www.lo.no/hva-vi-mener/pensjon/nyheter-om-pensjon/sporsmal-og-svar-om-pensjonsforliket/>
- LO Norge. (u.å.). *Den norske modellen - vår beste forsikring*. LO Norge,. Retrieved 12.12. from <https://www.lo.no/hva-vi-mener/den-norske-modellen/>
- Lowery, D., & Gray, V. (2004). A Neopluralist Perspective on Research on Organized Interests. *Political research quarterly*, 57(1), 163-175. <https://doi.org/10.2307/3219843>
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2008). The Logic of Appropriateness. In. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548453.003.0034>
- NHO. (u.å.). *Hva er den norske modellen*. NHO. Retrieved 23.03. from <https://arbinn.nho.no/arbeidsliv/lonn-og-tariff/tariff/artikler/den-norske-modellen/>
- Nordby, T. (1999). *Samvirke mellom organisasjon og stat - Norge*. Retrieved 12.10. from <https://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapporter/rapp1999/rapport4.html#8>
- Norsk Pensjon. (u.å.). *Privat tjenestepensjon*. Norsk Pensjon. Retrieved 10.01. from <https://norskpensjon.no/om-pensjonssystemet/tjenestepensjon/privat-tjenestepensjon-otp/>
- NTL. (2022). *Norsk Tjenestemannslag - Prinsipp- og handlingsprogram*. ntl.no. Retrieved 01.09. from <https://www.ntl.no/artikkel/203890>
- Olsen, J. P. (1978). *Politisk organisering : organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*. Universitetsforlaget.

- Partene. (2017). *Offentlig tjenestepensjon og AFP i offentlig sektor: Prosessavtale for det videre arbeidet*. Unio. Retrieved 29.03. from chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://www.unio.no/wp-content/uploads/2019/02/prosessavtale-oftp-des-2017-med-underskifter-003.pdf>
- Plahte, A., & Nordstoga, H. (2019). *Alt du trenger å vite om pensjon* (3. utgave. ed.). Cappelen Damm akademisk.
- Ravatn, T. L. (2009). *Statlige utvalg eller annen kontakt? : Analyse av endringer i institusjonalisert samarbeid mellom staten og interesseorganisasjoner* <https://www.duo.uio.no/handle/10852/15013>
- Regjeringen. (2023a). *Kva er ei høyring?* Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS). Retrieved 21.01. from <https://www.regjeringen.no/no/dokument/hoyringar/kva-er-ei-hoyring/id2459635/>
- Regjeringen. (2023b). *Trepartssamarbeid på arbeidslivsområdet*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/arbeidsmiljo-og-sikkerhet/innsikt/trepartssamarbeid/id2396817/>: Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Rokkan, S., Hagtvet, B., & Alldén, L. (1987). *Stat, nasjon, klasse : essays i politisk sosiologi*. Universitetsforl.
- Schiefloe, P. M. (2021). *Organisasjonsanalyse* (1. utgave. ed.). Fagbokforlaget.
- Scott, W. R. (2014). *Institutions and organizations : ideas, interests, and identities* (4th ed.). Sage.
- Thomas, C. S. (2001). *Political parties and interest groups : shaping democratic governance*. Lynne Rienner.
- Vabo, S. I., Klausen, Jan Erling, Askim, Jostein. (2020). *Offentlig politikk*. Universitetsforlaget.
- Williamson, O. E. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *The American journal of sociology*, 87(3), 548-577. <https://doi.org/10.1086/227496>
- Winther, B. (2016, 06.06.). Høringssvar er spild af tid. *Berlingske*. <https://www.berlingske.dk/politik/hoeringssvar-er-spild-af-tid>
- Wu, X., Howlett, M., & Ramesh, M. (2017). Interest Groups and Policy Capacity: Modes of Engagement, Policy Goods and Networks. In (pp. 243-261). Switzerland: Springer International Publishing AG. https://doi.org/10.1007/978-3-319-54675-9_11
- Øiestad, I. (2007). *Rettferdig alderdom? Landsorganisasjonens innflytelse på utformingen av nytt pensjonssystem 2001 - 2005*. Retrieved 15.03. from <https://bibsys-primo.hosted.exlibrisgroup.com/primo-explore/fulldisplay?vid=UBB&docid=BRAGE1956%2F2736&context=L>
- Østerud, Ø., Engelstad, F., Selle, P., & Makt- og, d. (2012). *Makten og demokratiet : en sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Kopinor pensum.

Vedlegg 1 – Høringsinstanser – direkte inviterte og de med innspill			
Høringsinstanser	Invitert direkte	Gitt realitetsmerknader	Sendt epost om begrunnelse
Alle departementene	X		
Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)	X	X	
Finanstilsynet	X		
Statens pensjonskasse	X	X	
Statistisk sentralbyrå (SSB)	X	X	
Trygderetten	X		
Akademikerne	X	X	
Arbeidsgiverforeningen Spekter	X	X	
Den norske aktuarforening	X	X	
Finans Norge	X	X	
Forsvarets seniorforbund	X	X	
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon	X		X
Gabler	X	X	
Kommunal Landspensjonskasse (KLP)	X	X	
KS	X	X	
KS Bedrift	X		
Landsforbundet for offentlige pensjonister	X	X	
Landsorganisasjonen i Norge (LO)	X		
LO Kommune	X	X	
LO Stat	X	X	
Norges Ingeniør- og Teknologiorganisasjon (NITO)	X	X	
Norsk Pensjon AS	X	X	
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)	X	X	
Oslo Pensjonsforsikring AS	X	X	
Pensjonistforbundet	X	X	
Pensjonskasseforeningen	X		
Pensjonskontoret	X		
Pensjonsordningen for apotekvirksomhet	X		
Pensjonsordningen for sykepleiere	X	X	
Pensjonstrygden for sjømenn	X		
Pensjonstrygden for fiskere	X		
Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner	X		X
Seniorenes fellesorganisasjon	X		
Seniorsaken	X		
Senter for seniorpolitikk	X		
Uføres Landsorganisasjon	X		X
Unio	X	X	
Virke	X	X	
Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS)	X	X	
Forsvarsdepartementet		X	
Justis- og beredskapsdepartementet		X	
Apotekerforeningen		X	
Creo – forbundet for kunst og kultur		X	
DNB Livsforsikring		X	
Farmasiforbundet		X	
Forsvar offentlig pensjon		X	
Oslo kommune		X	
Lånekassen		X	
Storebrand Livsforsikring		X	

Til sammen har 33 instanser og 6 privatpersoner levert innspill til høringsnotatet.

Vedlegg 2 - Begrep

	Beskrivelse
2011-tillegget	Overgangsordning for årskullene 1963 – 1967 som har opptjening før 2011. Ordningen er for å kompensere utfasingen av individuell garanti. 1963-kullet får 100% av et fullt tillegg og tillegget trappes ned med 20% for hvert påfølgende årskull. Dette tillegget skal ikke levealderjusteres.
85-års regel	Muligheten til å gå av med alderspensjon inntil tre år før særaldersgrensen dersom summen av alderen og opptjeningstiden til sammen er minst 85 år.
Alleårsregel	System for opptjening av pensjon fra folketrygden som innebærer at hvert yrkesaktivt år gir opptjening av pensjonsrettigheter (SNL). Alle år i inntektsgivende arbeid mellom 13 og 75 år gir opphav til pensjonsopptjening (SNL)
Basispensjon	En betegnelse på den årlige pensjonen din, det vil si grunnpensjon og tilleggspensjon, før det er tatt hensyn til uttakstidspunkt (se mer informasjon om levealderjustering). Dette gjelder dem som er fødd i 1962 eller tidligere (SPK).
Besteårsregel	Et prinsipp som lå til grunn for opptjening av pensjon fra folketrygden før pensjonsreformen. Det innebærer at størrelsen på alderspensjonen bestemmes ut fra inntektsnivået i de 20 årene med høyest pensjongivende inntekt målt i G.
Betinget pensjon	En ytelse som tjenes opp etter visse regler og som er i tillegg til ordinær alderspensjon fra SPK og folketrygda. Gjelder for de som er født i 1963 eller senere.
Bruttopensjon	Definerer hvor høy samlet pensjonordningen garanterer, og bidraget fra tjenestepensjon beregnes ved at det gjøres et fradrag (samordning) for utbetalt alderspensjon fra FT. For en gitt bruttopensjon blir bidraget fra tjenestepensjonen lavere jo mer man får fra folketrygde, og
Bruttopensjon	Det innebærer at pensjonen er basert på en viss prosent av sluttlønnen din. Dette er den gamle pensjonsordningen.
Delingstall:	Tallene gjelder for årskullene fra og med 1962-kullet. Tallet fastsettes innen 1. juli det året årskullet fyller 61 år. Delingstallet brukes i forbindelse med levealderjustering for å beregne årlig pensjon etter nye fleksible uttaksregler for alderspensjon.
Forholdstall	Tallene gjelder for årskullene frem til og med 1962-kullet. Tallet fastsettes innen 1. juli det året årskullet fyller 61 år. Forholdstallet brukes i forbindelse med levealderjustering for å beregne årlig pensjon etter nye fleksible uttaksregler for alderspensjon.
Garantipensjon	Garantipensjon er en garantert minste alderspensjonsytelse fra folketrygda som blir gitt til de som har lav eller ingen opptjening til inntektpensjon.
Indeksering/regulering	Pensjonen blir regulert 1. mai hvert år slik at verdien holder seg over tid. Reguleringen skjer automatisk.
Individuell garanti	Medlemmer av offentlig tjenestepensjonsordninger, født før 1958, er sikret at de får 66% av pensjonsgrunnlaget når de fyller 67 år. En må ha full opptjeningstid på 30 år for at garantien skal slå inn.
Levealderjustering	Pensjonen du har tjent opp skal fordeles på den mangden år årskullet ditt blir forventet å leve. Så lenge levealderen øker, må hvert årskull jobbe lengre en tidligere for å oppnå samme pensjon.
Nøytralt uttak	Totalsummen du får utbetalt i pensjon, blir den samme, uavhengig av om du pensjonerer deg når du er 62 eller 75 år.
Overføringsavtalen	Skal sikre at arbeidstakere som har vært medlem a flere offentlige tjenestepensjonsordninger får pensjon som om de har vært medlem av en og samme pensjonsordning.
Overgangstillegg	0,15 G og for hvert påfølgende årskull trappes det ned med 12,5 prosentpoeng. Tillegget skal gis i alderen fra 62 år til 67 år. Tillegget skal ikke levealderjusteres.
Påslagpensjon	Fra og med 2020 tjener de som er født i 1963 eller senere opp pensjon etter reglene for ny offentlig tjenestepensjon. En tjener opp til alderspensjon ved at en andel av lønna blir satt av i en pensjonsbeholdning. Dette kalles påslagpensjon.
Samordningsfordeler	At deler av folketrygden holdes utenom samordningen.
Samordning	Lov om samordning trådte i kraft 1. januar 1959 og regulerer forholdet mellom folketrygden og offentlige tjenestepensjonsordninger, personskadetrygd og avtalefestet pensjon med statstilskott. Pensjonen fra folketrygden betales fullt ut, mens de andre ytelsene reduseres i henhold til bestemmelsene i samordningsloven. Medlemmer født 1962 og tidligere med opptjening før 2020 får en pensjon som blir samordnet med ytelsene fra folketrygden. Medlemmer født i 1963 eller senere får og samordnet pensjonen de har tjent opp før 2020 (i bruttoordningen). Alderspensjon tjent opp etter 2020 vil ikke samordnes med ytelsene fra folketrygden for medlemmer født i 1963 eller senere.

Vedlegg 3 – NVivo noder

Codes				
Name	Files	References	Created on	
Kapittelinnledning	1	1	19.11.2023 17:24	
Overføringsavtalen	6	34	20.11.2023 09:40	
AFP	9	40	20.11.2023 09:50	
Bruttoordnigen	8	30	20.11.2023 16:40	
2011 tillegget	4	22	20.11.2023 16:40	
Pensjonsordning høyesteret og sivilombudsmenn	1	1	20.11.2023 16:47	
Pensjonstyper	6	44	20.11.2023 17:36	
Barnetillegg	3	8	20.11.2023 16:38	
Etterlattepensjon	2	2	20.11.2023 16:44	
Sykepleierpensjon	1	1	30.12.2023 12:02	
Særaldersgrense	1	1	20.11.2023 16:54	
Uførepensjon	5	32	20.11.2023 16:44	
AFP Betinget tjenestepensjon	9	43	20.11.2023 17:39	
AFP og Betinget tjenestepensjon	9	31	20.11.2023 09:50	
Betinge tjenestepensjon	4	12	20.11.2023 17:38	
Generelt regelverk	11	244	20.11.2023 17:39	
Fleksibilitet uttak	5	20	20.11.2023 16:36	
Indeksering	3	6	03.12.2023 16:47	
Individuell garanti	1	1	01.01.2024 15:24	
Informasjonsplikt ovenfor borgerne	6	12	20.11.2023 17:08	
Levealdersjustering	4	8	20.11.2023 16:35	
Opptjeningsgrunnlag	9	114	20.11.2023 09:39	
Overgangstillegget	5	16	03.12.2023 09:17	
Pensjonsgrunnlag begrepsbruk	5	18	20.11.2023 09:48	
Pensjonskapital	1	1	20.11.2023 09:52	
Samordningsregler	4	29	20.11.2023 16:37	
Utbetalingsperiode	5	16	20.11.2023 09:56	
Kulturelt perspektiv	3	3	28.11.2023 18:49	
Forhandlingsperspektiv	8	20	28.11.2023 18:49	
Uenige	8	56	28.11.2023 18:49	
Enige	8	43	28.11.2023 18:57	
Pensjonsuttak	4	14	03.12.2023 09:18	
Pensjonsleverandører	4	18	03.12.2023 16:42	
Bakgrunn	2	2	03.12.2023 17:13	
Begrepsavklaringer	3	5	03.12.2023 19:27	
Lovforslagene	4	28	03.12.2023 19:53	
Utfordringer	2	11	27.12.2023 16:15	
Økonomiske analyser	3	8	27.12.2023 16:23	
Kostnader	2	5	27.12.2023 16:25	
Påslagspensjon	5	29	27.12.2023 16:58	