

NY AFP-ORDNING I OFFENTLIG SEKTOR HAR GITT ØKT SYSSELSETTING

Av Atle F. Bjørnstad og Espen S. Dahl¹

Sammendrag

Fra februar 2025 ble reglene for avtalefestet pensjon (AFP) i offentlig sektor endret, slik at ordningen ble mer lik slik de er for dem med rett til AFP i privat sektor. Hensikten med endringene er å stimulere til at folk står i jobb lengre, og gjøre det enklere å bytte jobb mellom privat og offentlig sektor. I privat sektor ble reglene endret i forbindelse med pensjonsreformen i 2011. Endringene i 2011 ga betydelige positive sysselsettingseffekter. I denne artikkelen undersøker vi om vi finner noen tidlige tegn på om endringene i offentlig sektor også har medført at målgruppen står lengre i jobb.

Vi finner at endringene har påvirket sysselsettingen positivt for deler av det første kullet (personer født januar – mai 1963) som har hatt mulighet til å ta ut AFP etter nye regler. Effektene er tydelige allerede, med flere som fortsetter i jobb og en økning i antall arbeidstimer.

Det er spesielt i kommunal sektor endringene er tydelige, mens effektene i statlig sektor er noe mindre. Det var i utgangspunktet større potensiale for endring i kommunal sektor, siden det var mer vanlig å slutte i jobb tidligere her før. Blant undergrupper av arbeidstakere, så er det spesielt dem med lav inntekt som har økt sysselsettingen.

<https://doi.org/10.60847/NAV.5960>

¹ Takk til Frøydis Bakken og Ole Christian Lien for innspill om problemstillingen, takk til Eirik Grønlien for tilrettelegging av data og takk til Lien og Sindre Thon Bråten for bistand om regelverket.

Innledning

Stortinget har vedtatt en ny ordning for avtalefestet pensjon (AFP) i offentlig sektor (Prop 35 L (2023-2024)). Endringen gjelder for dem som er født i 1963 eller senere, og trådte i kraft 1. oktober 2024, med virkning fra februar 2025. For ansatte i offentlig sektor har AFP-ordningen for tidligere årskull vært en tidligpensjonsordning for aldersgruppen 62–66 år. Det betyr at de mottok AFP i denne perioden og mottok alderspensjon fra folketrygden når de ble 67 år. I perioden de mottok AFP, ble denne avkortet mot eventuell arbeidsinntekt. Fra 2025, da ordningen ble gjort livsvarig, ble det mulig å jobbe ved siden av AFP uten at dette får noen betydning for utbetalt pensjon.² AFP fungerer nå som et livsvarig tillegg til alderspensjonen fra folketrygden. Dette samsvarer med AFP-ordningen i privat sektor.

Som en del av pensjonsreformen som ble innført i 2011, ble det mulig å ta ut alderspensjon fra folketrygden fra fylte 62 år, gitt visse vilkår. Samtidig ble AFP-ordningen i privat sektor lagt om til et livsvarig tillegg til alderspensjon fra folketrygden som kan kombineres med arbeid uten avkortning. Denne delen av reformen omfattet imidlertid ikke offentlig sektor, hvor AFP fortsatt fungerte som en tidligpensjonsordning frem til omleggingen i 2025.

I forbindelse med omleggingen av AFP-ordningen i offentlig sektor fra 2025, ble det mulig å kombinere livsvarig AFP med samtidig uttak av alderspensjon fra folketrygden – og uten at AFP-påslaget blir avkortet som følge av arbeidsinntekt. Dette var ikke mulig tidligere, da offentlig AFP fungerte som en tidligpensjonsordning med avkortning mot arbeidsinntekt. For personer født før 1963 gjelder fortsatt de gamle reglene, hvor AFP reduseres ved samtidig arbeidsinntekt.

I privat sektor ble AFP-ordningen lagt om i forbindelse med pensjonsreformen i 2011. Der er det et krav

om samtidig uttak av alderspensjon ved oppstart av AFP. Dette kravet gjelder ikke i offentlig sektor. I privat sektor er det imidlertid mulig å stoppe uttaket av alderspensjon måneden etter at uttaket startet og likevel fortsette med AFP.

Evalueringer av pensjonsreformen, særlig omleggingen av AFP i privat sektor, viser at insentivene til å fortsette i arbeid har hatt en vesentlig effekt. Hernæs et al. (2016) viser at arbeidstilbudet blant 63-åringer i AFP-bedrifter økte med sju timer per uke, og med åtte timer for 64-åringer. Effektene skyldes hovedsakelig den ekstensive marginen – altså at personer som ellers ville ha sluttet å jobbe, valgte å fortsette. Tidlige studier av pensjonsreformen (Dahl og Lien, 2013; Brinch et al., 2015) blir bekreftet av funnene i Hernæs et al. (2016). Dahl og Lien finner at særlig ansatte i tunge manuelle yrker økte sin sysselsetting.

Økt sysselsetting ser også ut til å ha blitt ledsaget av en nedgang i andelen som mottar uføretrygd (Hernæs et al., 2024). Denne utviklingen forklares i stor grad med mulighet til tidlig uttak av alderspensjon, som gir et alternativ til uføretrygd.

Problemstillinger

Denne artikkelen undersøker hvordan omleggingen av AFP-ordningen i offentlig sektor fra 2025 har påvirket uttak av alderspensjon og sysselsetting blant ansatte i offentlig sektor. Vi spør:

- Har den nye AFP-ordningen endret mønstre for uttak av AFP og alderspensjon?
- Har den påvirket sysselsettingen blant personer i relevant aldersgruppe?

For å belyse dette sammenligner vi utviklingen i 1963-kullet med tidligere årskull, som ikke er berørt av endringen. Vi analyserer også forskjeller mellom undergrupper, som kjønn, sektor, næring og inntektsnivå. Vi benytter i tillegg de som jobber i privat sektor – både med og uten rett til AFP – som sammenligningsgrupper for å kontrollere funnene.

Pensjonsreformen kan også ha påvirket uttak av andre ytelser fra folketrygden, særlig uføretrygd. Det er imidlertid sannsynligvis for tidlig å vurdere slike effekter i denne omgang.

² Medlemmer av Pensjonsordningen for Apotekervirksomhet har en AFP-ordningen som fortsetter som tidsbegrenset tidligpensjonsordning også for yngre årskull. Private Barnehagers landsforbund har også en ordning for tidsbegrenset AFP som fortsetter for noen yngre årskull som ligner tidsbegrenset AFP i offentlig sektor.

Om AFP i offentlig sektor

Ny, livsvarig AFP (avtalefestet pensjon) i offentlig sektor omfatter i hovedsak ansatte i stat, fylke og kommune.

AFP tjenes opp av pensjongivende inntekt for alle år med arbeid, eller der man mottok pensjongivende trygdeytelser fra 13 år til og med 61 år, uavhengig av om arbeidsgiver er offentlig eller privat. Som ved opptjening av alderspensjon kan man også få pensjonsopptjening i en del andre tilfeller, blant annet ved omsorg for barn eller når man mottar uføretrygd. 4,21 prosent av pensjongivende inntekt og annen pensjonsopptjening opp til 7,1 G¹ inngår i en AFP-beholdning. AFP blir beregnet ut fra AFP-beholdningen dividert med et delingstall, som i hovedsak gjenspeiler forventet gjestående levetid på uttakstidspunktet.

Man kan starte uttaket av AFP tidligst fra fylte 62 år. Forutsatt at pensjonen tas ut før fylte 70 år, blir summen av utbetalt pensjon frem til forventet levealder like stor, uavhengig av når pensjonen tas ut. Dette innebærer at årlig pensjon blir høyere jo lenger en venter med å starte uttaket av pensjonen. Det er dette som er såkalte nøytrale uttaksregler. Pensjonen bli også levealdersjustert. Dette innebærer at nivået på pensjonen blir justert ut ifra årskullets forventede levealder. Jo høyere forventet levealder et årskull, jo lavere blir pensjonen fra en gitt uttaksalder. Det vil si at når levealderen øker, må avgangen fra arbeidslivet utsettes noe sammenlignet med eldre årskull, hvis pensjonsnivåene skal opprettholdes.

Det er en rekke krav for å kunne starte uttaket av AFP i offentlig sektor.²

Vilkår når du fyller 62 år:

- Du må ha vært i en jobb med AFP-avtale i sju av de siste ni årene, i minst 20 prosent stilling. For arbeidstakere født i 1963–1966 gjelder en overgangsordning med mildere krav om tid i stilling omfattet av en AFP-ordning.
- Stillingen som gir rett til AFP må være hovedarbeidsforholdet.
- Inntekten fra hovedarbeidsforholdet må være høyere (eller lik) inntekt fra andre arbeidsforhold.

- Du kan ikke motta pensjon eller andre ytelser uten arbeidsplikt over 1,5 G de siste 3 årene før fylte 62 år

Vilkår på tidspunktet du skal ta ut AFP:

- Du må ha jobbet hos en arbeidsgiver med offentlig AFP de siste 3 årene. For årskullene født 1963–1965 er det en unntaksordning når det gjelder dette punktet.
- Du må ha en årsinntekt over 1 G når du skal ta ut AFP og også året før uttak.
- Du vil ikke kunne motta AFP hvis du mottar eller har mottatt uføretrygd fra NAV etter fylte 62 år.
- Du kan ikke motta privat AFP, særalderspensjon eller lignende.

I motsetning til AFP i privat sektor, er det ikke krav til samtidig uttak av alderspensjon fra folketrygden. Men muligheten for mottak av AFP kan for mange innebære at uttaket av alderspensjon kan starte tidligere enn hva som hadde vært tilfelle hvis det ikke forelå rett til AFP.

AFP utbetales livsvarig og kan fritt kombineres med annen inntekt.

Personer som jobber i offentlig sektor og ikke oppfyller kravene for uttak av AFP, kan ha rett til en betinget tjenstepensjon. Dette er en ekstra tjenstepensjon opptjent på grunnlag av opptjeningstid etter 1.1.2020.

I den gamle ordningen innebærer uttak i alderen 62–64 år en folketrygdberegnet AFP. I en folketrygdberegnet AFP er beregningen basert på pensjonsopptjening i folketrygden. Uttak i alderen 65–66 år innebærer som hovedregel en tjenstepensjonsberegnet AFP. I de tilfellene hvor folketrygdberegnet AFP er høyere enn den tjenstepensjonsberegnete, utbetales AFP likevel som folketrygdberegnet. En tjenstepensjonsberegnet AFP er beregnet på grunnlag av pensjonsgrunnlaget i tjenstepensjonsordningen, som regel sluttlønn. De med uttak før 65 år får som regel rebergnet pensjonen ved 65 år til å være tjenstepensjonsberegnet, da det som regel gir en høyere pensjon enn den folketrygdberegnete.

¹ G er grunnbeløpet i folketrygden. Dette er et referansebeløp som brukes som grunnlag for å beregne ulike stønader og beløpsgrenser i folketrygden. Beløpet oppjusteres årlig med den generelle lønnsveksten i samfunnet. Grunnbeløpet er fra 1. mai 2025 på 130 160 kroner.

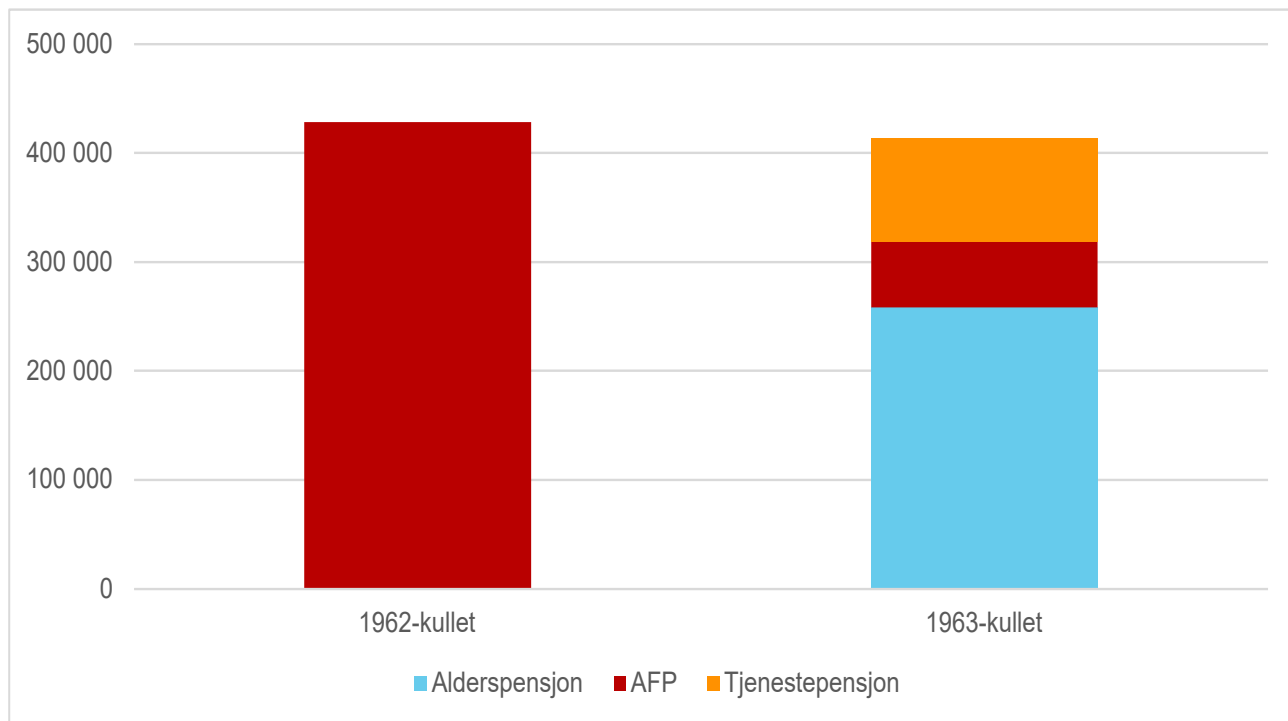
² Se Lov om avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse. Lovdata: Lov om AFP for medlemmer av Statens pensjonskasse kap1 - Lovdata Pro

Foreløpige evalueringer tyder på at regelendringene allerede har medført økt sysselsetting blant berørte grupper (Hernæs et al., 2025). I denne analysen ser vi kun på AFP og alderspensjon. De fleste har i tillegg rett til tjenstepensjon, men vi har ikke tilgang til data om dette. Vi antar at fraværet av tjenstepensjonsdata ikke vil påvirke hovedresultatene i vesentlig grad.

Hva betyr endringen for den enkelte?

Omlegging av AFP-ordningen i offentlig sektor innebærer en kraftig forbedring av arbeidsinsentivene. Endringen innebærer at AFP går fra å være en tidligpensjonsordning til å bli en livsvarig del av pensjonen.

Figur 1. Årlig alderspensjon, AFP og tjenestepensjon ved uttak 62 år. 1962- og 1963-kullet. Kroner (G = 130 160 kroner). Beløp er før skatt



Kilde: Nav

For personer født i 1962, med gammel AFP-ordning, gir det liten økonomisk uttelling å fortsette i arbeid etter at uttak av AFP har startet. Ved arbeidsinntekt over et visst beløp (0,26 G i SPK-ordningen) blir AFP avkortet ut ifra hva arbeidsinntekten utgjør som andel av tidligere inntekt. I den nye ordningen kan uttak av AFP kombineres med videre arbeid uten at pensjonen blir redusert. Den kan eventuelt også kombineres med samtidig uttak av alderspensjon. Utsettes uttaket av AFP (og alderspensjon), vil det årlige pensjonsnivået bli høyere.

Ved uttak ved 62 års alder vil den årlige utbetalingen være noe lavere for 1963-kullet sammenlignet med 1962-kullet (figur 1), gitt forutsetningene som er valgt. Her består samlet pensjon for personen født i 1962 kun av AFP når personen er 62–66 år. Det er en folketrygdberegnet AFP som er lagt til grunn for å illustrere AFP etter gammel ordning. Vi har her tatt utgangspunkt i en person som ikke mottar andre ytelser enn AFP i alderen 62–66 år. Fra 67 år mottar personen alderspensjon og tjenestepensjon. For 1963-kullet som mottar pensjon etter nye regler, vil pensjonen bestå av tre komponenter, gitt at man tar ut

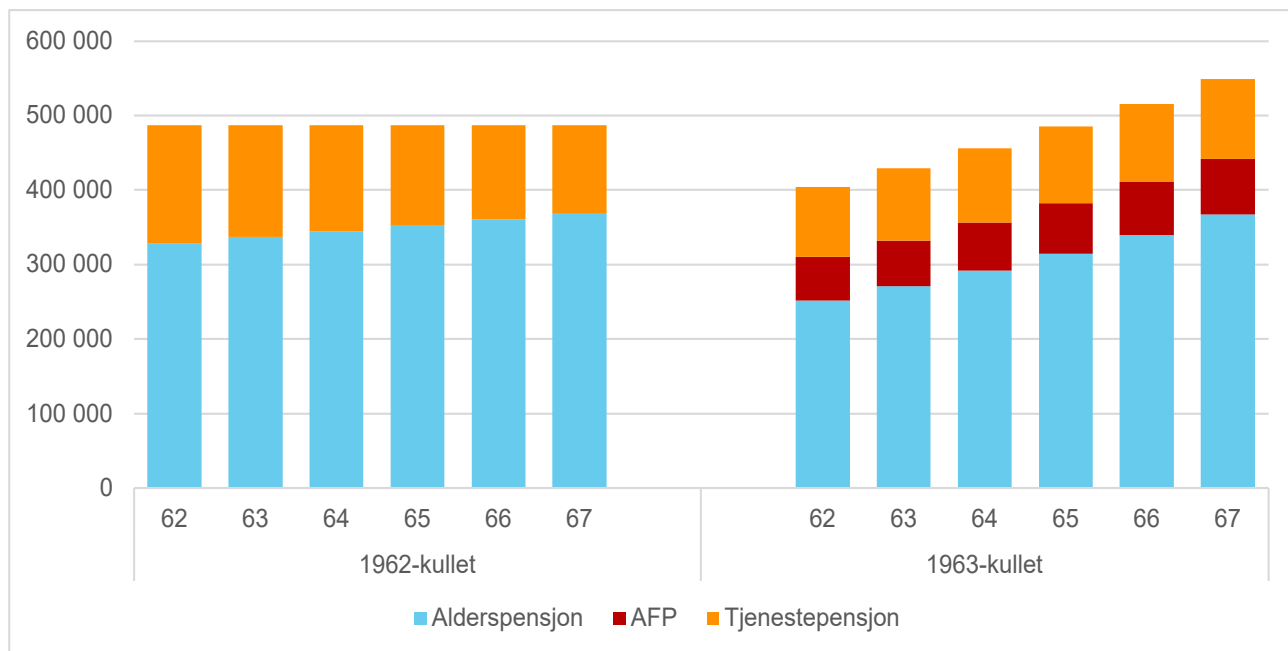
alle samtidig. Det vil være alderspensjon fra folketrygden, livsvarig AFP og tjenestepensjon.

Tjenestepensjon er pensjon fra arbeidsgiver. Ny offentlig tjenestepensjon som gjelder fra 1963-kullet består av flere delytelser. Flere av disse er overgangsordninger som vil gjelde for svært mange yngre årskull.

I beregningseksemplet er det lagt til grunn en årlig inntekt på 6 G (tilnærmet 780 000 kroner) og at personen i eksemplet starter i arbeid når denne er 25 år. Ved uttak fra 62 år er det årlige pensjonsnivået de første årene etter uttak noe høyere i gammel ordning enn i ny ordning. Men i gammel ordning er det altså store begrensninger på å samtidig kunne ha arbeidsinntekt ved siden av å motta AFP. Slik sett kan samlet inntekt være langt høyere for mottakere med den nye ordningen, når uttak av pensjon fritt kan kombineres med fortsatt arbeid.

Figur 2 sammenligner nivået for samlet pensjon ved 67 år for 1962- og 1963-kullet etter når de sluttet i arbeid, det vi omtaler som avgangsalder. Det er lagt til

Figur 2. Årlig alderspensjon, AFP og tjenestepensjon ved 67 år, etter uttaksalder. 1962- og 1963-kullet. Kroner (G = 130 160 kroner). Beløp før skatt



Kilde: Nav

grunn at uttaket av pensjon starter samtidig med avgang fra yrkeslivet. Videre er det tatt utgangspunkt i en person som begynner i yrkeslivet 25 år gammel og har en jevn inntekt på 6 G gjennom hele yrkeslivet. Det er forutsatt at uttaket av pensjon starter samtidig med avgang fra yrkeslivet.

Ved 67 år vil pensjon for 1962-kullet bestå av alderspensjon fra folketrygden og tjenestepensjonsleverandøren. For 1962-kullet vil utsatt avgang medføre økt opptjening og høyere pensjon fra folketrygden, men den økte alderspensjonen vil som følge av samordningsregler motsvares av redusert tjenestepensjon. Som det framkommer av figuren, vil personer født i 1962 og tidligere få lite igjen i form av høyere pensjon ved å utsette avgangen fra yrkeslivet. Insentivene for å fortsette i arbeid etter fylte 62 år er dermed svake for de som er omfattet av gammel ordning.

Dette stiller seg imidlertid annerledes for personer som har jobbet i offentlig sektor og er født i 1963 og senere, hvor pensjonsnivået vil øke med økt avgangsalder.

Figuren viser også her samlet pensjon ved 67 år, bestående av alderspensjon fra folketrygden, AFP og tjenestepensjon fra tjenestepensjonsleverandøren, avhengig av uttaksalder.

Ved avgang i alderen 62–64 vil samlet pensjon ved 67 år være lavere enn hva som er tilfelle for 1962-kullet ved tilsvarende avgangsalder. Ved avgang ved 65 år er samlet pensjon om lag på samme nivå for 1963-kullet som for 1962-kullet. Ved avgang ved 66 år, og særlig ved avgang ved 67 år, vil samlet pensjon være vesentlig høyere enn ved tilsvarende avgangsalder for de som er født i 1962. Det skyldes uttaksreglene for alderspensjon og ny offentlig AFP, der årlig pensjon øker vesentlig med økende uttaksalder.

Data og metode

Analysen baserer seg på registerdata fra A-ordningen, som gir informasjon om sysselsetting. I tillegg benytter vi registerdata om uttak av alderspensjon. Vi setter søkelys på det første årskullet som omfattes av den nye AFP-ordningen i offentlig sektor – personer født i

1963 – og sammenligner dem med tidligere årskull (1962 og 1961) som ikke er berørt av regelendringen.

A-ordningen gir også informasjon om sektor, slik at vi kan skille mellom offentlig og privat sektor. Innen offentlig sektor fordeler vi videre mellom statlig og kommunal virksomhet, siden disse har noe ulik sammensetning.

I privat sektor skiller vi mellom personer som jobber i AFP-bedrifter og dem som ikke gjør det. For å identifisere AFP-bedrifter har vi kartlagt hvilke foretak mottakere av privat AFP har vært eller er ansatt i, og antar at ansatte i disse foretakene har rett til AFP.

Vi har koblet på historiske inntektsdata for å filtrere personer med minst 1 G i inntekt i sju av de siste ni årene. Selv om dette ikke er et formelt vilkår for AFP, antar vi at det i stor grad sammenfaller med kravene om tilknytning til AFP-virksomhet og inntekt over 1 G de siste tre årene før uttak.

Vi har dessverre ikke tilgang til data om faktisk uttak av AFP i offentlig sektor, og kan derfor ikke direkte analysere hvordan endringen har påvirket AFP-uttaket. I stedet benytter vi data om uttak av alderspensjon som en indirekte indikator, og undersøker om mønstrene har endret seg etter reformen.

Metode

Vi analyserer utviklingen i sysselsetting, arbeidstid og uttak av alderspensjon for personer født i 1963 – det første årskullet som omfattes av den nye AFP-ordningen i offentlig sektor. Disse sammenlignes med to tidligere årskull (1961 og 1962), som ikke er berørt av regelendringen. Analysen tar utgangspunkt i personer som var i jobb ved fylte 62 år, ettersom måneden etter 62-årsdagen er første mulighet for uttak av AFP og alderspensjon. Utviklingen fordeles etter sektor: offentlig (statlig og kommunal) og privat.

For å identifisere effektene av regelendringen benytter vi en forskjell-i-forskjell-metode. Denne metoden sammenligner endringer over tid mellom grupper som er berørt av reformen og grupper som ikke er det. Standardfeilene er klynget på individnivå for å ta høyde for avhengighet i observasjonene.

I tillegg gjennomfører vi en analyse som kun inkluderer 1963-kohorten, der vi sammenligner personer med og uten rett til AFP i privat sektor. Dette gir to alternative sammenligningsgrupper:

- Personer med AFP i privat sektor – som allerede har hatt tilgang til livsvarig AFP. Her sammenlignes utviklingen før og etter reformen, men i en gruppe som allerede er «behandlet».
- Personer uten AFP-rettigheter i privat sektor – som har tilgang til alderspensjon, men ikke AFP. Denne gruppen fungerer som en kontrollgruppe uten direkte påvirkning fra AFP-reglene.

Vi presenterer resultater for to utfallsmål:

- Andel som fortsatt er i jobb
- Gjennomsnittlig arbeidstid

Begge utfallsmålene vises samlet og fordelt på undergrupper, som kjønn, inntektsnivå og næring. Gjennomsnittlig arbeidstid er anslått for hele gruppen som er i jobb ved 62 år, ikke bare dem som fortsatt er i jobb.

Resultater

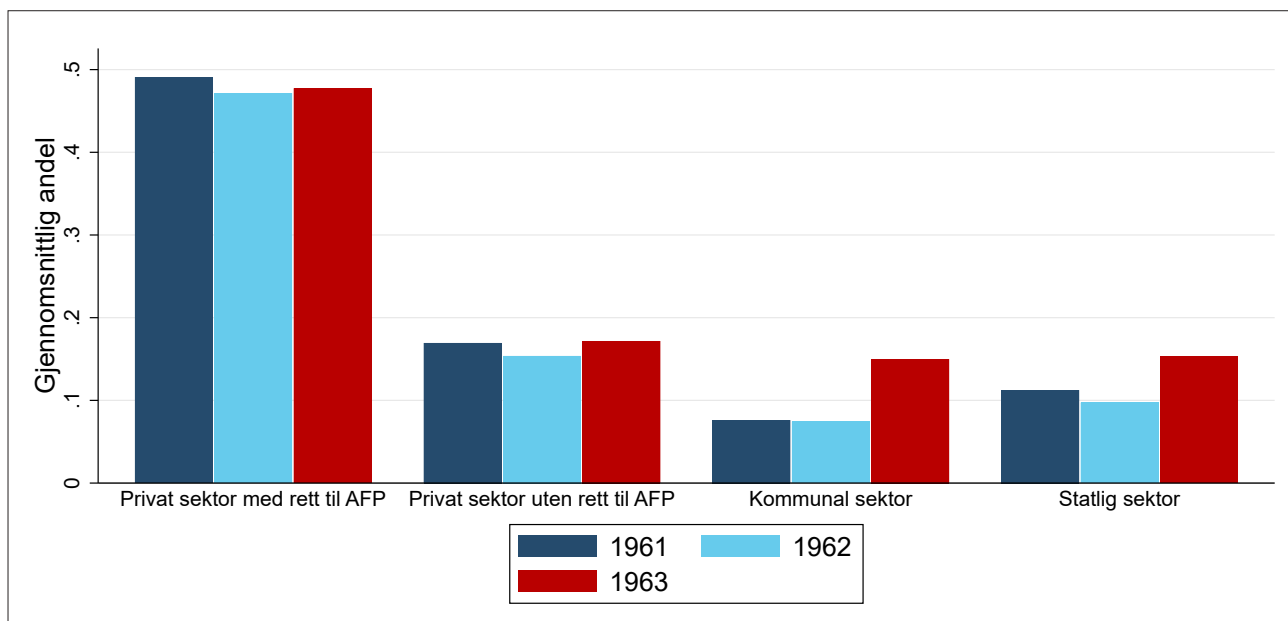
Vi vil her se på hvordan endringene i regelverket har medført endret atferd for dem som er berørt av endringene. Hvor stor andel har benyttet seg av muligheten til å ta ut alderspensjon? Er det flere som har valgt å fortsette i jobb, og hvordan er utviklingen i antall i timer i arbeid?

Noe økt uttak av alderspensjon ved 62 år

Uttaksraten for alderspensjon økte fra juni 2024 til juni 2025 (figur 3). Denne utviklingen kan høyst sannsynlig tilskrives omleggingen av ordningen. Andelen som tok ut alderspensjon for personer med bakgrunn fra offentlig sektor ligger i juni 2025 på nivå med det som er tilfelle for privat sektor uten rett til AFP, og ligger fortsatt vesentlig under uttaksraten for privat sektor med AFP. Vi observerer altså en økning i uttaksratene i offentlig sektor, men økningen er moderat.

Samtidig som uttaksratene i privat sektor med AFP har vært høye, har en stor andel fortsatt i arbeid etter uttak. Det har også vært stor forskjell mellom nærin-

Figur 3. Andel som mottar alderspensjon i juni av de som fyller 62 år januar-mai 2023–2025 samme år. Etter sektor

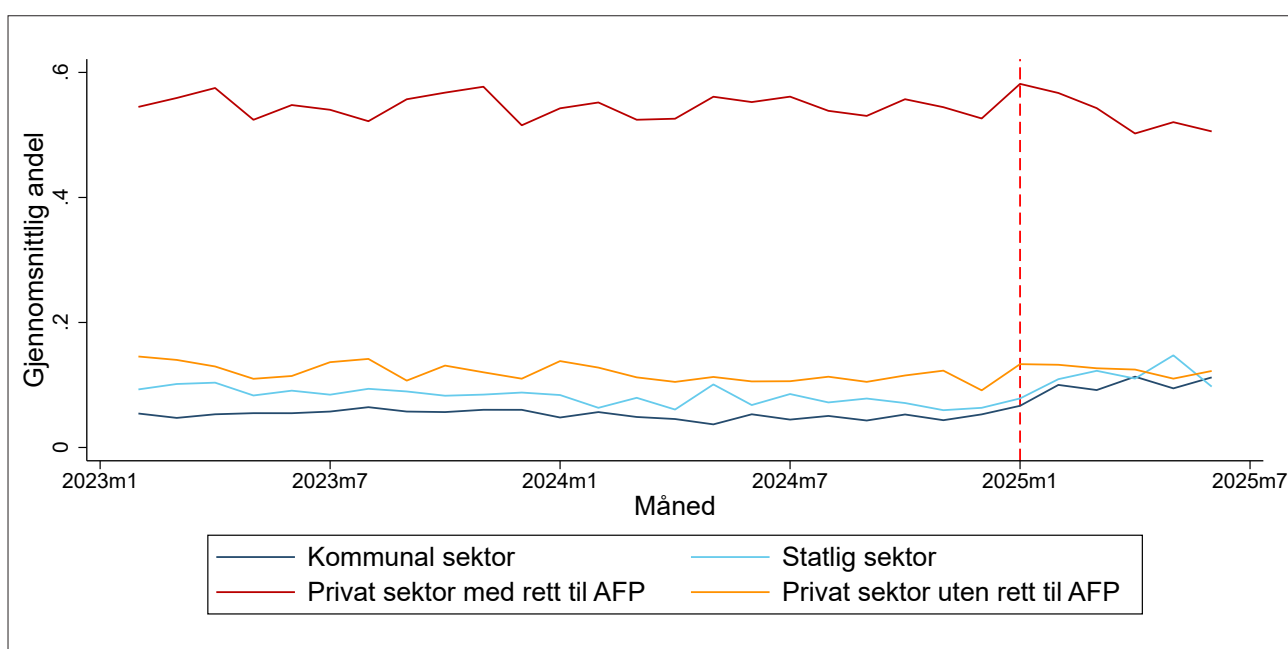


Kilde: Nav

ger når det gjelder andel med uttak og andel som fortsetter i jobb. Uttaksratene har vært høye bant annet i industrien, finansierings- og forsikringsvirksomhet, og bergverksdrift og utvinning.

Andelen som slutter i arbeid i forbindelse med uttak har vært høye i næringer preget av omstilling, særlig i informasjon og kommunikasjon og finansierings- og forsikringsvirksomhet (Bjørnstad 2016).

Figur 4. Gjennomsnittlig andel med alderspensjon, fordelt på sektor. Måneden etter fylte 62 år



Kilde: Nav

Andelene som tar ut alderspensjon ved første anledning fordelt på sektor fra måned til måned, viser også at det er vesentlige forskjeller mellom offentlig og privat sektor (figur 4). I privat sektor er det særlig de som har rett til privat AFP som har startet uttaket av alderspensjon, og i mindre grad personer som ikke har rett til AFP. Det skyldes at pensjonsnivåene ofte blir lave blant de som ikke har rett til AFP, og at en større andel ikke oppfyller vilkåret for å starte uttaket av alderspensjon fra 62 år.

Effekter på sysselsettingen av endringer i AFP-ordningen

Vi vil her se på effektene for arbeid av endringen i AFP-ordningene i offentlig sektor med to ulike sammenligningsgrupper. Vi tar utgangspunkt i dem som var i arbeid ved 62 års alder, og følger dem i perioden før og etter dette.

Tydelig økning i sysselsettingen

Først presenterer vi resultatene med eldre årskull som sammenligningsgruppe. For hvert årskull er det rundt 5 500 personer i kommunal sektor som jobber når de er 62 år, mens i statlig sektor gjelder dette i overkant av 3 000 personer (tabell 1 og 2).³ Rundt tre av fire i kommunal sektor er kvinner, og gjennomsnittlig arbeidstid er i overkant av 32 timer per uke. Gjennomsnittslønnen har økt noe i løpet av perioden (målt i faste lønninger), og lå på rett i underkant av 45 000 kroner per måned for 1963-kullet.

I statlig sektor jobber det noen flere menn, men det er en overvekt av kvinner også i denne sektoren (tabell 2).

Tabell 1: Deskriptiv statistikk for kommunal sektor. Ved 62 år etter årskull

	1961	1962	1963
Antall personer	5 443	5 473	5 655
Andel kvinner	76 %	76 %	76 %
Avtalt ukentlig arbeidstid	32,2	32,5	32,8
Inntekt (måned)	43 966	44 369	44 976

Kilde: Nav

³ Dette inkluderer dem som har hatt inntekt over 1 G sju av de siste ni årene. De øvrige er ikke med i disse analysene.

Tabell 2: Deskriptiv statistikk for statlig sektor. Ved 62 år etter årskull

	1961	1962	1963
Antall personer	3 110	3 120	3 217
Andel kvinner	62 %	63 %	63 %
Arbeidstid	35,0	35,2	35,3
Inntekt (måned)	59 703	58 714	59 472

Kilde: Nav

De jobber også noe mer, og gjennomsnittet er i denne sektoren på rundt 35 timer per uke. Gjennomsnittslønnen er vesentlig høyere i statlig enn i kommunal sektor. I statlig sektor var gjennomsnittlig inntekt per måned rett i underkant av 60 000 kroner.

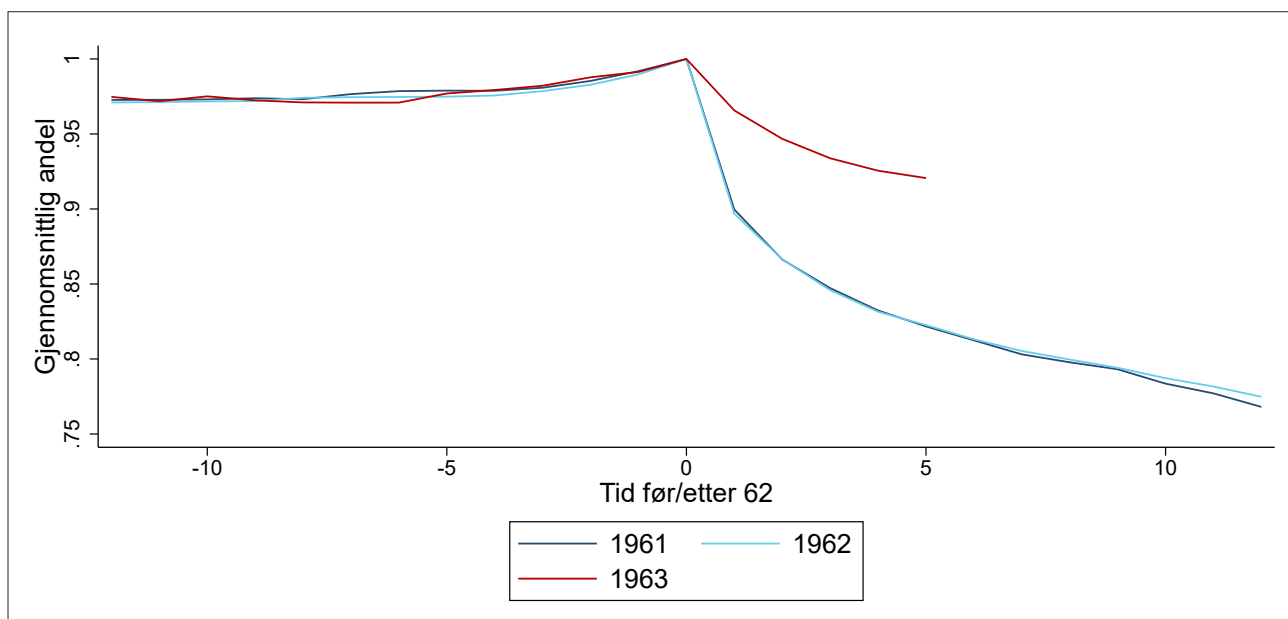
Vi har fulgt dem som jobbet ved 62 års alder i forkant og etterkant av at de når denne alderen. I kommunal sektor ser vi klare tegn på at 1963-kullet holder seg i jobb i større grad enn tidligere årskull (figur 5). Dette tyder på at endringen av AFP-ordningen i offentlig sektor allerede har hatt effekt på sysselsettingen. For tidligere årskull ser vi at over 20 prosent av kohortene har sluttet i arbeid innen de fylte 63 år.

Også i statlig sektor er det tydelige tegn på at 1963-kullet holder seg i jobb noe lengre enn tidligere årskull (figur 6). For de tidligere årskullene ser vi dessuten at de i utgangspunktet har holdt seg i jobb lengre enn i kommunal sektor. Det er mellom 15 og 20 prosent av 1961- og 1962-kullene som sluttet i arbeid i løpet av det første året med tilgang til AFP.

Ved å sammenligne andelene som fortsatt er i arbeid i de ulike årskullene, bekreftes det at endringene i AFP i offentlig sektor allerede har hatt en effekt (tabell 3). Effektene slår ut både i kommunal og i statlig sektor. Som antydnet av figurene som viste utviklingen i sysselsettingen over, er effektene noe sterkere i kommunal enn i statlig sektor.

Seks måneder etter at endringen trådte i kraft, ser det ut til at andelen som fortsetter i arbeid er rundt fem prosentpoeng høyere i kommunal sektor, mens i statlig sektor er økningen på rundt fire prosentpoeng. Men som vi så tidligere, så er potensialet for økning også størst i kommunal sektor. Det vil si at det var

Figur 5. Gjennomsnittlig andel i arbeid, fordelt på årskull. Kommunal sektor. Måneder før og etter fylte 62 år



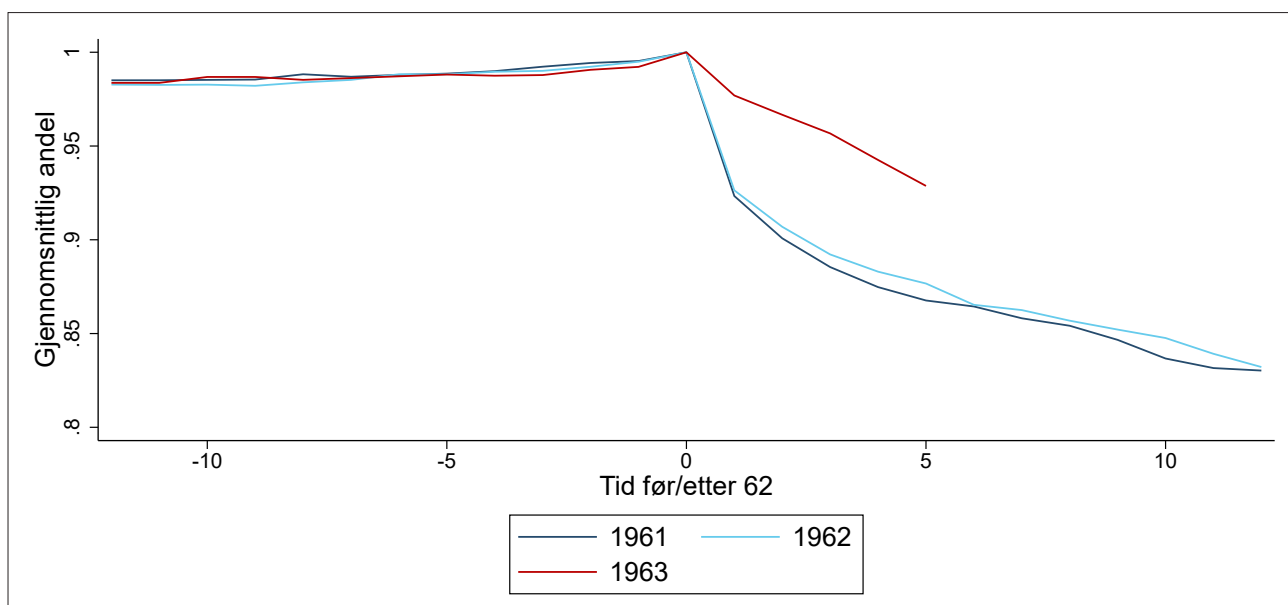
Kilde: Nav

flere her som sluttet i jobb tidlig med den gamle ordningen.

Når vi ser på undergrupper, er effektene noe sterkere blant kvinner enn menn. I begge de offentlige sekto-

rene, og spesielt i kommunal sektor, er det en overvekt av kvinner. Men vi observerer fortsatt tydelige effekter også blant menn. Vi finner videre store forskjeller mellom dem med lav og høy inntekt. Dette gjelder både i kommunal og statlig sektor – med en

Figur 6. Gjennomsnittlig andel i arbeid, fordelt på årskull. Statlig sektor. Måneder før og etter fylte 62 år



Kilde: Nav

økning på andelene i jobb på rundt ti prosentpoeng for dem med lav inntekt. For dem med inntekt over gjennomsnittet er økningen under ett prosentpoeng.

Vi har også sett på om det er forskjeller mellom ulike næringer, og undersøkt effektene for hovednæringene i offentlig sektor, offentlig administrasjon, undervisning, og helse- og sosialtjenester. Her finner vi enkelte forskjeller mellom næringene, men forskjellene er ikke helt like i de to offentlige sektorene. I kommunal sektor er effektene noe sterkere blant dem som jobber innen undervisning og helse- og sosialtjenester enn i offentlig administrasjon. I statlig sektor er effektene størst innen helse- og sosialtjenester, mens vi ikke finner noen endring innen undervisning.

Når vi ser på utviklingen i gjennomsnittlig antall timer i arbeid per uke, ser vi tilsvarende tegn til økning for 1963-kullet, både i kommunal sektor (figur 7) og i statlig sektor (figur 8). Gjennomsnittlig arbeidstid går

fortsatt ned i begge de offentlige sektorene, men langt fra like mye som den har gjort for de forutgående årskullene. Det ser dessuten ut til å være en økende trend i utgangspunktet, med en svak økning i arbeidstiden fra eldre til yngre årskull, og da spesielt i kommunal sektor.

Effektene av regelverksendringen er også tydelige når vi ser på arbeidstiden for 1963-kullet sammenlignet med tidligere årskull, og er noe sterkere i kommunal enn statlig sektor (tabell 4). I kommunal sektor har arbeidstiden økt i gjennomsnitt med rundt én time per uke, mens i statlig sektor er økningen på rett under 0,8 timer per uke. I utgangspunktet jobbet de i kommunal sektor i gjennomsnitt noe kortere, slik at potensialet for økning muligens er større her.

I kommunal sektor er det ingen forskjeller i antall timer i jobb mellom kjønnene, men i statlig sektor finner vi det. Kvinner ser ut til å bli påvirket av regelendringen og jobber flere timer, menn gjør ikke det. Fordeler vi

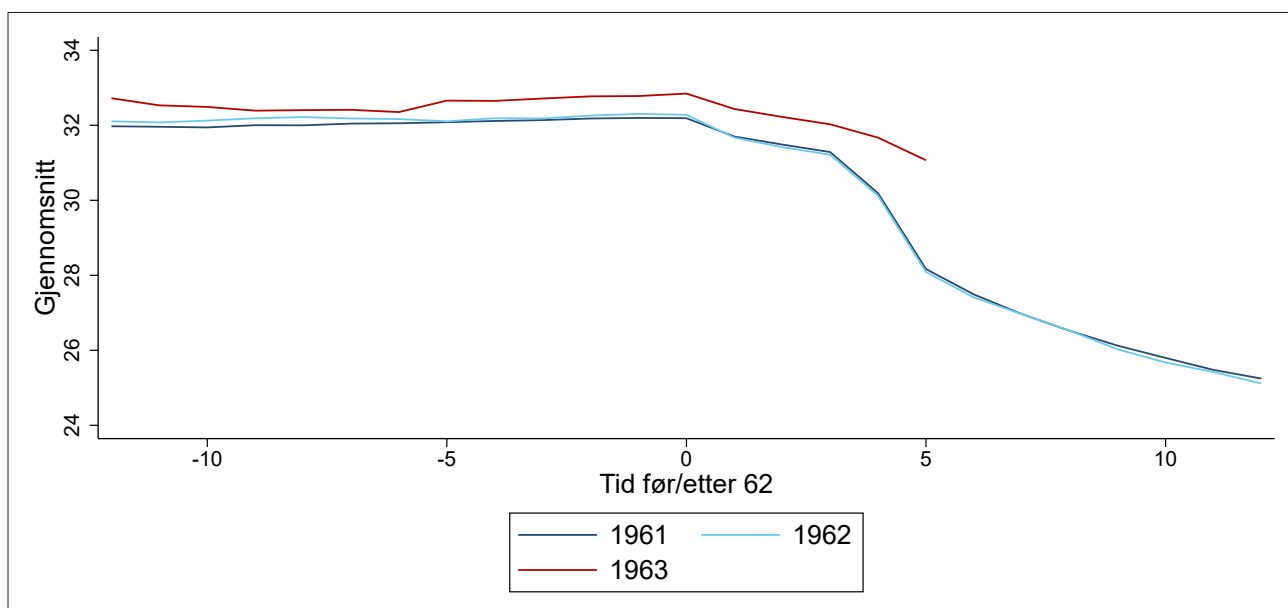
Tabell 3: Effekter på andeler som fortsetter i jobb av endrede regler for AFP i offentlig sektor. Sammenligner 1963-kullet med 1961- og 1962-kullene. Standardfeil i parenteser

	Offentlig sektor	Kommunal sektor	Statlig sektor
Totalt	0,047*** (0,0028)	0,054*** (0,0037)	0,036*** (0,0040)
Kvinner	0,051*** (0,0034)	0,056*** (0,0044)	0,039*** (0,0052)
Menn	0,040*** (0,0046)	0,048*** (0,0068)	0,030*** (0,0064)
Lav inntekt	0,11*** (0,0045)	0,10*** (0,0055)	0,12*** (0,0078)
Høy inntekt	0,0077*** (0,0018)	0,0085*** (0,0027)	0,0069*** (0,0022)
Offentlig administrasjon	0,032*** (0,0053)	0,034*** (0,0097)	0,031*** (0,0057)
Undervisning	0,055*** (0,0053)	0,070*** (0,0058)	0,0020 (0,012)
Helse og sosialtjenester	0,051*** (0,0046)	0,071*** (0,0057)	0,049*** (0,0070)

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Kilde: Nav

Figur 7. Gjennomsnittlig arbeidstid, fordelt på årskull. Kommunal sektor. Måneder før og etter fylte 62 år

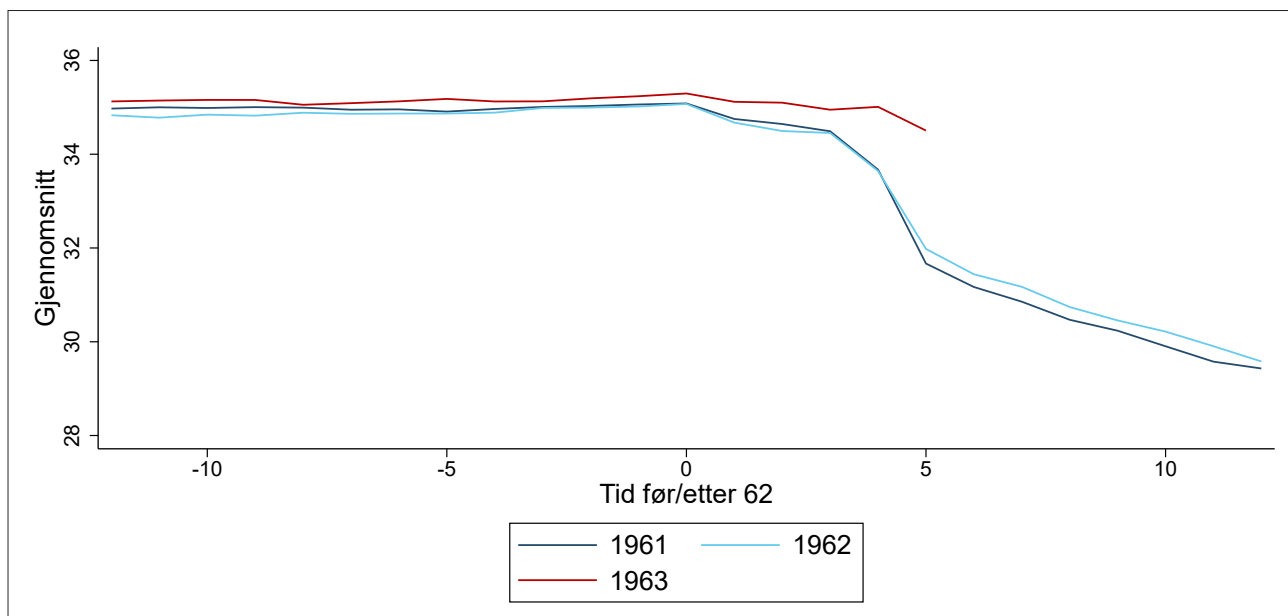


Kilde: Nav

gruppen på inntekt over og under gjennomsnittet, finner vi forskjeller både i kommunal og statlig sektor. Som ved andelene som fortsetter i jobb er det dem med lav inntekt som øker antall timer i jobb. For dem med høy inntekt finner vi ingen effekter, mens de med lav inntekt nå jobber tre timer mer enn tidligere årskull.

Videre finner vi en del forskjeller mellom de ulike næringene. Innen kommunal sektor finner vi størst endring innen offentlig administrasjon og undervisning, mens i statlig sektor er det derimot innen helse- og sosialtjenester effektene er størst.

Figur 8. Gjennomsnittlig arbeidstid, fordelt på årskull. Statlig sektor. Måneder før og etter fylte 62 år



Kilde: Nav

Tabell 4: Effekter på arbeidstid av endrede regler for AFP i offentlig sektor. Sammenligner 1963-kullet med 1961- og 1962-kullene. Standardfeil i parenteser

	Offentlig sektor	Kommunal sektor	Statlig sektor
Totalt	0,86*** (0,087)	0,99*** (0,12)	0,71*** (0,12)
Kvinner	0,96*** (0,11)	0,98*** (0,14)	1,0*** (0,16)
Menn	0,63*** (0,15)	1,1*** (0,22)	0,14 (0,19)
Lav inntekt	3,0*** (0,13)	2,7*** (0,15)	3,1*** (0,22)
Høy inntekt	0,067 (0,10)	0,0063 (0,15)	0,19 (0,12)
Offentlig administrasjon	0,49*** (0,15)	1,0*** (0,29)	0,14 (0,14)
Undervisning	0,55*** (0,18)	0,79*** (0,19)	-0,24 (0,42)
Helse og sosialtjenester	1,2*** (0,15)	0,26 (0,15)	1,5*** (0,22)

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Kilde: Nav

Funnene bekreftes med privat sektor som sammenligningsgruppe

Det er flere som jobber i privat sektor ved 62 års alder enn det er i kommunal og statlig sektor til sammen (tabell 5). Kvinneandelene er dessuten mye lavere i privat sektor, mens gjennomsnittlig arbeidstid er mye lengre. Dette gjelder både for dem som jobber i bedrifter med rett til AFP og uten. Både nærings- og yrkes-sammensetning er dessuten ulik i sektorene (tabell V1 og V2 i vedlegg). Disse forskjellene bør vi ha med oss når vi tolker resultatene senere.

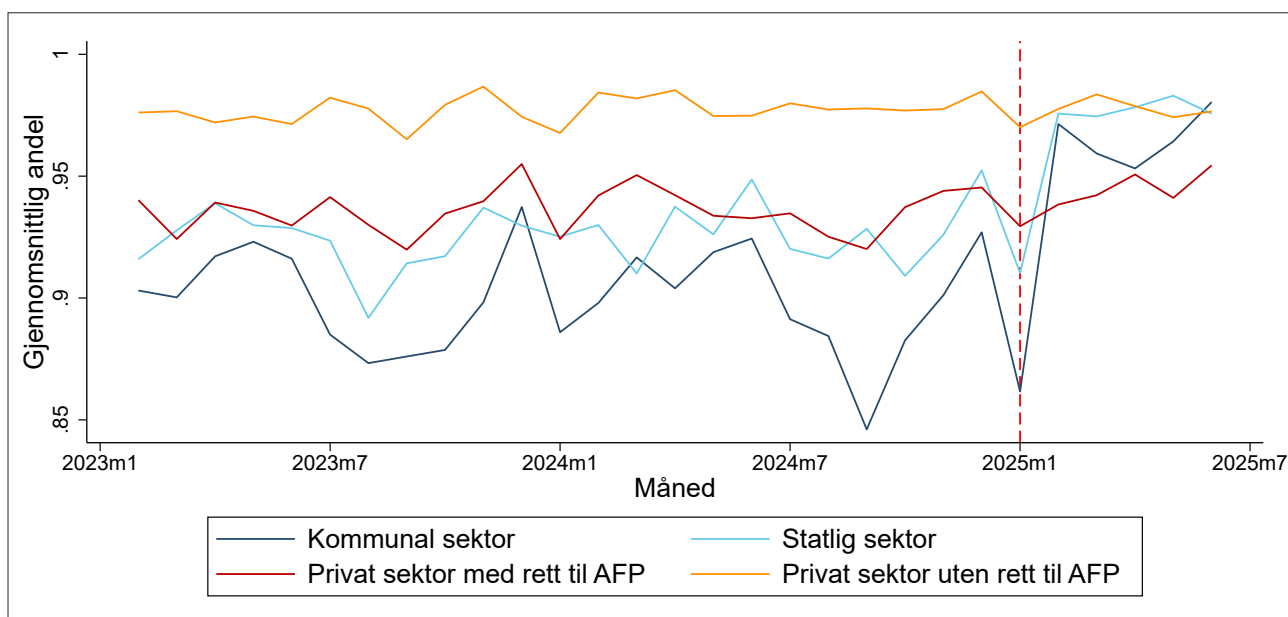
Vi følger dem som er i jobb ved 62 år i månedene etter dette, fordelt på hvilken sektor de jobbet i ved utgangspunktet. Månedene etter fylte 62 år er første mulighet for uttak av alderspensjon og AFP. Før regelverksendringen i offentlig sektor var det rundt ti prosent i kommunal sektor som sluttet i jobb ved samme tidspunkt (figur 9). I statlig sektor var det omtrent like mange som sluttet i arbeid som i privat sektor med rett til AFP. I privat sektor uten rett til AFP er det færrest som slutter i jobb. Etter endringen i regelverket i offentlig sektor ser det ut som det er langt færre som

Tabell 5: Deskriptiv statistikk fordelt på sektor. Ved 62 år

	Kommunal sektor	Statlig sektor	Privat sektor med rett til AFP	Privat sektor uten rett til AFP
Antall personer	5 655	3 217	7 653	6 092
Andel kvinner	76 %	63 %	33 %	33 %
Arbeidstid	32,8	35,3	39,5	39,6
Inntekt (måned)	44 976	59 472	69 319	61 140

Kilde: Nav

Figur 9. Gjennomsnittlig andel fortsatt i arbeid, fordelt på sektor. Måneden etter fylte 62 år. 2023–juni 2025



Kilde: Nav

slutter å jobbe i offentlig sektor. Andelene er nå rundt det samme nivået som privat sektor for dem som ikke har rett til AFP.

Med privat sektor som sammenligningsgruppe, finner vi fortsatt at endringen i AFP-ordningen i offentlig sektor har hatt positive effekter på andelen som fort-

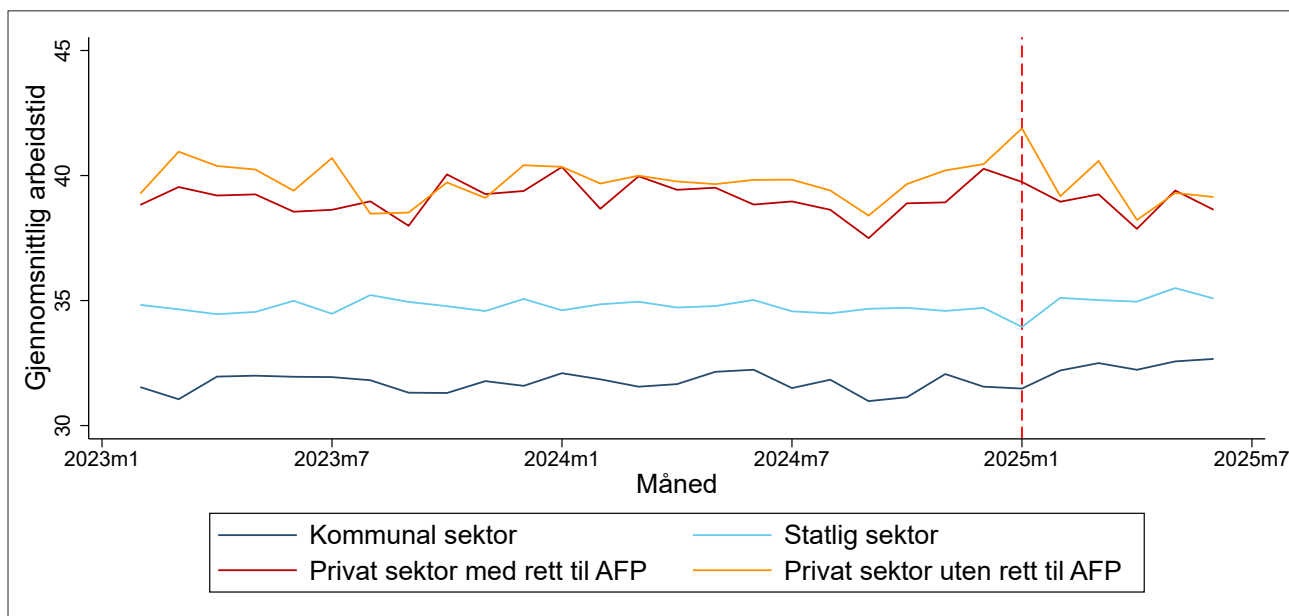
Tabell 6: Effekter på andeler som fortsetter i arbeid av endrede regler for AFP i offentlig sektor. Sammenligner de offentlige sektorene med dem i privat sektor med og rett til AFP. Standardfeil i parenteser

Privat sektor med rett til AFP som sammenligningsgruppe			
	Offentlig sektor	Kommunal sektor	Statlig sektor
Totalt	0,041*** (0,0040)	0,044*** (0,0047)	0,035*** (0,0050)
Kvinner	0,031*** (0,0068)	0,033*** (0,0067)	0,026*** (0,0073)
Menn	0,040*** (0,0060)	0,044*** (0,0078)	0,0036*** (0,0074)
Privat sektor uten rett til AFP som sammenligningsgruppe			
Totalt	0,048*** (0,0035)	0,051*** (0,0042)	0,043*** (0,0046)
Kvinner	0,050*** (0,0052)	0,052*** (0,0058)	0,045*** (0,0065)
Menn	0,042*** (0,0054)	0,046*** (0,0073)	0,038*** (0,0069)

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Kilde: Nav

Figur 10. Gjennomsnittlig arbeidstid, fordelt på sektor. Måneden etter fylte 62 år. 2023–juni 2025



Kilde: Nav

setter i arbeid både i kommunal og statlig sektor (tabell 6). Dette gjelder både med dem med rett til AFP og dem uten i privat sektor. Effekttørrelsene er dessuten på nivå med tidligere årskull i offentlig sektor som sammenligningsgruppe.

Tabell 7: Effekter på arbeidstid av endrede regler for AFP i offentlig sektor. Sammenligner de offentlige sektorene med dem i privat sektor med og rett til AFP. Standardfeil i parenteser

Privat sektor med rett til AFP som sammenligningsgruppe			
	Offentlig sektor	Kommunal sektor	Statlig sektor
Totalt	0,56*** (0,19)	0,70*** (0,21)	0,33 (0,22)
Kvinner	0,34 (0,27)	0,46 (0,29)	0,13 (0,30)
Menn	0,28 (0,28)	0,38 (0,34)	0,16 (0,32)
Privat sektor uten rett til AFP som sammenligningsgruppe			
Totalt	0,55* (0,25)	0,69** (0,27)	0,32 (0,27)
Kvinner	0,90* (0,37)	1,0** (0,39)	0,69 (0,40)
Menn	-0,020 (0,34)	0,080 (0,39)	-0,14 (0,37)

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Kilde: Nav

I begge de offentlige sektorene, og spesielt i kommunal sektor, jobber de noe kortere dager i gjennomsnitt enn i privat sektor. Arbeidstiden ser ut til å ha økt noe i etterkant av endringene (figur 10).

Resultatene fra forskjell-i-forskjell-analysene viser at arbeidstiden har økt, men det er kun i kommunal sektor endringene er signifikante forskjellige fra null (tabell 7). Dette gjelder både med og uten rett til AFP i privat sektor som sammenligningsgruppe. Når vi bryter ned på kjønn, finner vi derimot nesten ingen signifikante endringer i arbeidstid. Det betyr at hverken kvinner eller menn i offentlig sektor jobber flere timer etter endringen enn de i sammenligningsgruppen vi benytter her.

Diskusjon

Vi har i denne artikkelen undersøkt effekten av endringer i regelverket for uttak av AFP offentlig sektor. Endringen innebærer at regelverket i stor grad tilsvare regelverket for AFP i privat sektor som ble innført i forbindelse med pensjonsreformen fra 2011. Vi finner tydelige tegn på at endringene har medført at flere står i jobb noe lengre enn tidligere. Vi finner økning i både kommunal og statlig sektor, med noe sterkere effekter i førstnevnte sektor, både i andel som fortsetter i jobb og i antall arbeidstimer. I analysene har vi benyttet ulike grupper som sammenligningsgrupper, og hovedfunnene bekreftes av de ulike metodene.

Vi finner dessuten enkelte tegn på at effektene er mer tydelige for kvinner, men resultatene spriker noe her. For øvrige undergrupper er det størst forskjeller mellom dem med inntekt under og over gjennomsnittet. For dem med høy inntekt finner vi små eller ingen effekter på andelen som fortsetter i jobb, mens for dem med lav inntekt er effektene mye sterkere. Et av funnene i evalueringene av pensjonsreformen var at spesielt dem med tunge manuelle yrker ble påvirket til å stå lengre i jobb (Dahl og Lien, 2013). Vi kan anta at det er overlap mellom tunge manuelle yrker og lav inntekt, slik at funnet vårt bekrefter tidligere funn om hvem som påvirkes i størst grad. En annen mulig årsak er at dem med lav inntekt muligens ikke oppfyller vilkårene for tidlig uttak, det vil si at de ikke har tilstrekkelig med opptjening.

Det nye regelverket i offentlig sektor har virket kun i kort tid. Det er bare de i 1963-kullet som allerede har fylt 62 år som kan ha blitt påvirket enn så lenge. Vi forventer at effektene blir like store eller større utover året og for senere årskull. I en spørreundersøkelse hvor vi spurte befolkningen fant vi at god helse var den viktigste grunnen til å fortsette i jobb (Bakken et al., 2024a). Men det er veldig liten grunn til å tro at det er bedring i helse fra et fødselskull til et annet som driver endringene vi har funnet. Forhold på arbeidsplassen ble også trukket frem av mange som viktige årsaker til å fortsette i jobb, da for eksempel muligheten for høyere pensjon. Endringene har medført sterkere insentiver for å fortsette i jobb, og dette sannsynligvis den viktigste årsaken til funnene våre.

Det å ha tilstrekkelig informasjon til å gjøre informerte valg er også viktig. I Bakken et al. (2024b) viste vi at ekstra informasjon kan påvirke valg av uttakssalder. Når den nye ordningen for AFP i offentlig sektor blir mer kjent, kan det tenkes at effektene av den blir forsterket. Pensjonsreformen fra 2011 førte til en økning i arbeidstilbudet med sju timer per uke (30 %) blant 63-åringer og 8 timer (46 %) blant 64-åringer, for dem som var berørt av endringene i insentivene (Hernæs et al. 2016). Effektene kom hovedsakelig av at flere valgte å bli i arbeidslivet, ikke av at de som jobbet valgte å jobbe mer. Våre funn tyder på at sysselsettingen øker også som følge av endringene i offentlig sektor, men så langt er de ikke like sterke som i privat sektor. En mulig årsak til at effektene ikke blir like store i offentlig sektor er at mange i denne sektoren er omfattet av særaldersgrenser.⁴

I tillegg til at pensjonsreformen fra 2011 medførte positive sysselsettingseffektene i privat sektor, så det også ut til å gi reduserte uførerater (Hernæs et al. 2024). Etter hvert vil det bli interessant å se om dette også blir tilfellet i offentlig sektor.

.....
⁴ Den generelle aldersgrensen for ansatte i stat og kommune har frem til 2025 vært 70 år. Fra 2026 økes aldersgrensen til 72 år. I enkelte stillinger som medfører stor fysisk eller psykisk belastning eller stiller spesielle krav til fysiske eller psykiske egenskaper kan aldersgrensen fastsettes lavere. Det er dette som kalles særaldersgrenser (se Prop. 108L (2024-2025) for flere detaljer).

Referanser

Bakken, Frøydis, Atle Fremming Bjørnstad og Espen Steinung Dahl (2024a) «Ønsker og virkelighet – vurderinger av egen fremtidig pensjon», *Arbeid og velferd*, nr. 1/2024, s. 4–22

Bakken, Frøydis, Atle Fremming Bjørnstad og Espen Steinung Dahl (2024b) «Penga eller livet? Hvordan informasjon kan påvirke pensjonsvalg», *Arbeid og velferd*, nr. 2/2024, s. 22–38

Bjørnstad, Atle Fremming (2016) «Økt uttak av AFP i privat sektor», *Arbeid og Velferd*, nr. 3/2016, s. 101–114

Brinch, Christian N., Ola L. Vestad og Josef Zweimüller (2015) «Excess early retirement? Evidence from the Norwegian 2011 Pension Reform» *University of Zurich Working Paper*

Dahl, Espen Halland og Ole Christian Lien (2013) «Pensjonsreformen – flere eldre i arbeid», *Arbeid og Velferd*, nr. 1/2013, s. 58–71

Hernæs, Erik, Simen Markussen, John Piggott og Knut Røed (2016) «Pension reform and labor supply», *Journal of Public Economics*, Vol. 142, Oktober 2016, s. 39–55

Hernæs, Erik, Simen Markussen, John Piggott og Knut Røed (2024) «The impact of pension reform on employment, retirement, and disability insurance claims», *Journal of Population Economics*, Vol. 37, number 76

Hernæs, Øystein, Simen Markussen, Oddbjørn Raaum, Knut Røed og Tao Zhang (2025) «Labor market effects of a public sector reform. First evidence from near real-time administrative data», Frisch centre working paper

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

Prop 108 L (2024-2025) «Endringer i lov om Statens pensjonskasse og enkelte andre lover (nye pensjonsregler for personer med særaldersgrense)» Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Tabell V1: Deskriptiv statistikk: Hovednæring. Ved 62 år

	Kommunal sektor	Statlig sektor	Privat sektor med rett til AFP	Privat sektor uten rett til AFP
Jordbruk, skogbruk og fiske	0	0	1	2
Bergverksdrift og utvinning	0	0	9	1
Industri	0	0	23	8
Elektrisitets-, gass-, damp- og varmtvannsforsyning	0	0	3	0
Vannforsyning, avløps- og renovasjonsvirksomhet	2	0	1	0
Bygge- og anleggsvirksomhet	1	2	10	15
Varehandel; reparasjon av motorvogner	0	0	1	20
Transport og lagring	0	1	11	6
Overnattings- og serveringsvirksomhet	0	0	2	4
Informasjon og kommunikasjon	0	1	4	6
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	0	1	6	1
Omsetning og drift av fast eiendom	0	0	0	3
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	0	4	3	12
Forretningsmessig tjenesteyting	5	1	4	6
Offentlig administrasjon og forsvar, og trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning	14	35	0	0
Undervisning	26	14	2	2
Helse- og sosialtjenester	48	39	6	8
Kulturell virksomhet, underholdning og fritidsaktiviteter	2	2	1	2
Annen tjenesteyting	1	1	2	3
Lønnet arbeid i private husholdninger	0	0	0	0
Internasjonale organisasjoner og organer	0	0	0	0

Kilde: Nav

Tabell V2: Deskriptiv statistikk: Yrker. Ved 62 år

	Kommunal sektor	Statlig sektor	Privat sektor med rett til AFP	Privat sektor uten rett til AFP
Adm.dir, politiker, org.leder	1	1	2	5
Mellomleder	7	10	10	7
Ledere i mindre privat virksomhet	0	0	1	11
Sivilingeniører, planleggere, realfagsutannede	1	5	5	3
Systemutviklere, programmerere	0	2	2	2
Advokat, jurist, dommer	0	2	0	0
Lege, psykolog, tannlege, farmasøyt, veterinær	0	3	0	1
Div. yrker med høyere universitetsutdanning	6	16	1	0
Lektor, lærer med universitetsutdanning	6	8	1	0
Lærer med treårig høyskole	11	0	0	1
Førskolelærere	2	0	0	1
Sykepleier	6	12	1	0
Fysioterapeut, radiograf, helsearbeider m/høyskole	1	1	0	0
Sosionomer, vernepleiere, barnevernspedagoger	4	2	0	0
Ingeniører, teknikere (kjemi/metall/biologi)	0	1	3	1
Ingeniører, teknikere (bygg, elektro oa.)	1	1	4	2
Fører (buss/bane), skipsbefaler, flyger	0	0	0	0
Ingeniører, teknikere(data)	0	1	1	1
Kunstere (tekst/musikk/scene/foto)	2	6	4	5
Arbeid med info, marked, idrett, religion	0	1	1	1
Salgsagenter, innkjøpere, meglere	0	0	9	5
Revisorer, funksjonærer (regnskap)	1	5	2	4
Funksjonærer innen administrasjon/bibliotek	3	4	2	1
Lagermedarbeidere, logistikere	0	0	5	1
Kontorarbeidere, sekretærer	2	3	2	4
Post-, bank-, servicepersonell	0	0	2	1
Barne-/ungdomsarbeider, dagmamma	10	0	0	2
Kokker, kjøkkenassistenter	1	1	1	2
Pleie- og omsorgsarbeider	23	4	2	1
Servicepersonell (hotell/restaurant)	0	0	0	1
Frisører	0	0	0	1
Legesekretærer, tannlegesekretærer, apotekteknikere	1	1	1	1
Selgere (engros/dør/telefon)	0	0	1	1
Butikkmedarbeidere	0	0	4	5
Vakt, politi, brannmannskap, militære o.l.	3	3	3	2
Sysselsatte i landbruk/fiske/oppdrett	0	0	0	1
Elektrikere, elektromontører, teleteknikere	0	0	3	2
Tømrere, trearbeider	0	0	1	2
Rørleggere/bygghåndverkere	0	0	2	3
Vei-, anlegg-, stein- og murarbeidere	1	0	2	2
Mekanikere, sveisere, plate- og verkstedsarbeidere	0	1	4	3
Design, grafiker, kunstner, tekstilarbeider	0	0	0	0
Operatører, håndverkere i næringsmiddelproduksjon	0	0	1	2
Prosessoperatører (industri/olje/gass/kjemisk)	0	0	8	2
Sjåfører, mannskap (bil/anlegg/skip)	0	0	6	6
Renholdere	4	2	2	2
Ufaglærte	0	0	2	2

Kilde: Nav