



Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep.
0030 Oslo

15.06.21

Høringsuttalelse NOU 2019: 7 og NOU 2021:2

Pensjonistforbundet og SAKO-organisasjonene (Fagforbundets sentrale Pensjonistutvalg, LO Stats Pensjonistutvalg, Jernbanepensjonistenes Forbund, Politiets Pensjonistforbund, Postens Pensjonistforbund, Telepensjonistenes Landsforbund og Statens Vegvesens Pensjonistforbund) viser til høringsbrev fra Arbeids- og sosialdepartementet 18. mars 2021 (deres ref: 21/514) og gir felles hørings svar.

Sammendrag

Både NOU 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting* og NOU 2021:2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring*, er viktige bidrag til å forstå utviklingen i sysselsettingen blant seniorer. Vi støtter forslaget om å endre den øvre aldersgrensen i arbeidsmiljøloven til 70 år. Men vi savner en drøfting av hvordan samordningsregler for offentlig tjenestepensjon påvirker seniorers yrkesdeltakelse. Og vi mener at begge utredninger burde lagt mer vekt på tiltak for å øke yrkesdeltakelsen blant seniorer som går ut av arbeidslivet før øvre aldersgrenser inntreffer. Den store samfunnsøkonomiske gevinsten ligger fortsatt i at denne gruppa står litt lenger i arbeid. Det ville derfor vært ønskelig at utredningene var mer opptatt av hvorfor faktisk avgangsalder har flatet ut og hvorfor ønsket avgangsalder har sunket.

Innledning

Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe ble oppnevnt 12. januar 2018 for å analysere utviklingen i sysselsettingen og mottak av inntektssikring, samt foreslå tiltak for at flere kommer i arbeid. Ekspertgruppen la fram sine forslag for økt sysselsetting i mars 2019 i NOU 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting*. I april samme år ble ekspertene som deltok i fase en og ledere fra de åtte hovedorganisasjonene på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden i arbeidslivet oppnevnt for fase to av utvalgets arbeid. Med utgangspunkt i forslagene fra ekspertgruppa i 2019, kom Sysselsettingsutvalget i februar 2021 med NOU 2021:2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring*.



Begge utredningene er nå på høring og inneholder årsaker til ulike grupper i yrkesaktiv alders sysselsettingsgrad, samt flere forslag som kan bidra til at flere kommer i arbeid. Pensjonistforbundet og SAKO-organisasjonene representerer over 260 000 eldre. Vår høringsuttalelse omhandler derfor kun de årsaker og tiltak som angår eldre arbeidstakere direkte.

Vårt utgangspunkt

Vi deler utgangspunktet for utredningenes mandat; det er i hovedsak bra for både den enkelte eldre arbeidstaker og for samfunnet at flere eldre står lenger i arbeid. Men dette forutsetter at den eldre selv kan og vil stå lenger i arbeid, samt at dette skjer innenfor rimelige økonomiske, faglige, sosiale og arbeidsrettslige vilkår. Videre må både målsetninger om og virkemidler for høyere yrkesdeltakelse blant eldre være realistiske, dvs. basert på kunnskap om eldres forutsetninger for deltakelse og deres faktiske avgangsalder fra arbeidslivet. Det er behov for å erkjenne at sysselsettingen blant seniorer i Norge allerede er høy sammenlignet med andre europeiske land.

Gjennom en kombinasjon av et godt trepartssamarbeid og bedre helse i befolkningen, ble delmål 3 i IA-avtalen – at yrkesaktivitet etter fylte 50 år forlenges med ett år – realisert allerede i 2017. Det medfører en årlig besparelse for samfunnet på over 40 milliarder kroner. Samtidig ser vi at nivået for eldres yrkesdeltakelse og den reelle avgangsalderen flater ut. De fleste eldre arbeidstakere gir seg i arbeidslivet i midten av 60-årene, i sterk kontrast til langt høyere aldersgrenser og pensjonsreformens innretning med opptjening av pensjon til 75 år og levealdersjusterte ytelser. Nesten en av tre (28 prosent) i gruppa 60-67 år mottar uføretrygd. Sju av ti 60-åringer er i arbeid, men bare en av fire 67-åringer og kun en av ti 70-åringer. Ønsket avgangsalder – alderen seniorer selv oppgir for når de ønsker å slutte i arbeidslivet – er redusert med ett år de siste fem årene, fra 66,2 år i 2015 til 65,2 år i 2020 (Seniorpolitisk barometer 2020).

Den store sysselsettingsutfordringen for eldre arbeidstakere i Norge, er derfor fortsatt å få personer tidlig i 60-årene til å stå litt lenger i arbeid. Ettersom det er få - ofte i praksis ingen – formelle begrensninger for at seniorer kan stå lenger i arbeid, bør innsatsen rettes mot hva man kan gjøre for å øke sysselsettingen innenfor nåværende rammebetingelser, ikke på ensidig å utvide eller fjerne (for de fleste) fiktive og formelle hindre for yrkesdeltakelsen. Verken økte aldersgrenser eller pensjonsreformen har hittil medvirket i særlig grad til økt yrkesdeltakelse. Det er det god seniorpolitikk og bedre helse blant eldre som har gjort.

Vi støtter i hovedsak flertallet i utvalget

De siste ti årene har regjeringen fått flertall på Stortinget for arbeidslivstiltak som et flertall av partene på både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden har vært imot. Dette



gjelder særlig endringer i øvre aldersgrenser, der et flertall bestående bl.a. av NHO, KS, Spekter, Virke, LO og Unio har vært imot, mens et mindretall bestående av YS og Akademikerne har vært for. Regjeringen har langt på vei sett bort fra det forpliktende trepartssamarbeidet og innført endringer både arbeidsgivere og arbeidstakere har vært imot.

Den samme skillelinjen ser man i NOU 2021: 2, der YS og Akademikerne ofte tar dissens mot utvalgets flertallssyn formulert av NHO, KS, Spekter, Virke, LO, Unio og utvalgets leder og arbeidslivsforskere (Steinar Holden, Knut Røed, Grete Brochmann, Lars Calmfors og Kristine von Simpson). Pensjonistforbundet og SAKO-organisasjonene er i hovedsak enige med flertallet i utvalget og uenige med YS og Akademikerne. Sistnevntes dissenser består i for stor grad av å ivareta enkelte ressurssterke individers arbeidstakerrettigheter på bekostning av flertallets arbeidstakerrettigheter, samt virksomhetene og ansattes behov for forutsigbare rammebetingelser.

Vi støtter forslaget om å senke den øvre aldersgrensen i arbeidsmiljøloven fra 72 til 70 år

Både NOU 2019: 7 og NOU 2021: 2 foreslår å senke den øvre aldersgrensen i arbeidsmiljøloven fra 72 til 70 år. Den øvre aldersgrensen i arbeidsmiljøloven (AML) ble hevet fra 70 til 72 år i 2015, til tross for at et flertall blant partene ikke ønsket dette. Grensen innebærer ikke et forbud mot å jobbe etter fylte 72 år, men en oppheving av stillingsvernet. Man kan fortsatt jobbe, men har ikke lenger rett til dette. Videre arbeid må avtales individuelt og arbeidstaker er prisgitt arbeidsgivers interesse for dette.

Endringen fra 70 til 72 år har ikke medført økt sysselsetting blant arbeidstakere over 70 år, fordi de fleste arbeidstakere arbeider i virksomheter der den reelle aldersgrensen fortsatt er 70 år. Ansatte i staten er underlagt 70-års grense i Lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn (*Aldersgrenseloven*), ansatte i kommunene har en generell tariffestet avtale med 70-års grense, og halvparten av ansatte i privat sektor har tariffestet aldersgrense på 70 år. De to sistnevnte forutsetter også konsekvent praktisering, slik at det arbeidstakerne må slutte ved fylte 70 år. I tillegg er den reelle avgangsalderen i midten av 60-årene; kun en av ti 70-åring er fortsatt i arbeid (hvorav mange kun jobber deltid).

Økningen fra 70 til 72 år i AML var derfor et tomt slag i lufta. Det var symbolpolitikk tilpasset pensjonsreformens urealistiske krav om pensjonsopptjening til 75 år, samt enkelte ressurssterke arbeidstakers ønske om å stå lenger i arbeid. Det var en endring regjeringen trumfet gjennom, til tross for at et flertall på arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene var imot. Det var derfor også et brudd på det konstruktive trepartssamarbeidet som Norge er avhengige av. Nevnte flertall av arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene er representert i utvalget bak NOU 2021: 2. Med støtte



av utvalgets leder og forskere, foreslår de å tilbake stille den øvre aldersgrensen i AML til 70 år.

Vi var også imot å øke den øvre aldersgrensen i AML i 2015, og ga uttrykk for dette bl.a. i en høring på Stortinget i januar 2015, og senest i vårt hørings svar i februar 2021 om å øke aldersgrensen i staten til 72 år. Vi mente og mener fortsatt at ulempene ved å heve aldersgrensen var større enn fordelene. Vi har en rekke ganger gjort rede for dette (av plasshensyn svært forkortet her):

- Forventede positive effekter for sysselsettingen er urealistiske
- Endringer i aldersgrenser vil (over tid) uvilkårlig få dominoeffekter for etablerte lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår
- Høyere aldersgrenser gjør det vanskeligere for eldre å få eller bytte jobb
- Høyere aldersgrenser gjør at viktige seniorpolitiske tiltak og/eller eldre arbeidstakere blir for dyre (slik at sysselsetting blant eldre går ned)
- Høyere aldersgrenser medfører økte kostnader for bedriftene (pensjon, seniorgoder m.m.)
- Høyere aldersgrenser medfører økte kostnader for staten (om andre rettigheter justeres tilsvarende, f.eks. rett til dagpenger)
- Det generelle stillingsvernet (for alle arbeidstakere) svekkes
- Den samfunnsøkonomiske gevinsten ligger i å få yngre eldre til å stå lenger i arbeid
- Aldersgrenser bør være tilpasset det store flertallets helse og kapasitet for å kunne arbeide
- Fare for ungdomsledighet (eldre må fases ut, slik at yngre kan fases inn)
- Sysselsettingen blant eldre i Norge er allerede høy
- 70-årsregelen er ikke et forbud mot å jobbe, kun et redusert stillingsvern
- Heving av 70-årsregelen er til fordel kun for noen få privilegerte
- Økte aldersgrenser vil medføre flere midlertidige stillinger
- Pensjonsreformen bør tilpasses aldersgrensene, ikke vice versa
- Endringer må foretas i samarbeid med partene (manglende respekt for trepartssamarbeidet)
- Behovet for forutsigbar og verdig avgang for ansatte
- Økt fare for konflikt mellom arbeidsgivere og arbeidstakere

Disse innvendingene er fortsatt gyldige. At enkelte negative konsekvenser hittil har uteblitt, skyldes i hovedsak at ansatte i statlig sektor er underlagt *aldersgrenseloven* (70 år) og at alle i kommunal sektor og halvparten av alle ansatte i privat sektor har tariffestet grense på 70 år. Vi støtter derfor i utgangspunktet begge utredningers forslag om å tilbakeføre den øvre aldersgrensen i AML fra 72 til 70 år.

Flertallet i NOU 2021: 2 gjengir mange av ovennevnte argumenter for sitt syn, selv om vi særlig savner en videre drøfting av pensjonsreformens virkemidler (opptjening og



levealdersjustering) og sosiale konsekvenser av denne. Vi mener at innretningen på pensjonsreformen burde tatt utgangspunkt i inngåtte avtaler og arbeidstakerrettigheter (aldersgrenser, seniorgoder m.m.) og folks reelle forutsetninger for yrkesdeltakelse. I dag brukes maksimal opptjening til 75 år og økende levealdersjustering som argumenter for økte aldersgrenser, helt løsrevet fra reell avgangsalder og seniorers faktiske forutsetninger for å delta lenger i arbeidslivet. Man forsøker å endre terrenget etter kartet.

Det avgjørende for oss er under hvilke forutsetninger utvalget ønsker å tilbakeføre den øvre aldersgrensen i AML fra 72 til 70 år. For flertallet i utvalget bør dette kun skje hvis det samtidig gjøres enklere å jobbe etter fylte 70 år - uten stillingsvern - i både offentlig og privat sektor. Dette kan vi i utgangspunktet slutte oss til. Vi argumenterte i 2015 for at det var mulig å bruke eksisterende og etablere nye ordninger for de få som ønsker å jobbe etter fylte 70 år, uten at dette gikk utover eller svekket legitimiteten til de etablerte arbeidstakerrettighetene for øvrige ansatte. Vi sikter her for eksempel til tiltak som såkalt pensjonistlønn, der man kan jobbe i offentlig sektor (for kr 218 i timen) uten å redusere tjenstepensjonen.

Den alminnelige aldersgrensen i Lov om offentlige tjenestemenn (aldersgrenseloven) bør beholdes

Vi mener likevel at utvalget går for langt når det ønsker å fjerne begrensningen i aldersgrenseloven om at det ikke er lov til å ansette personer over 70 år i staten (2021: 2, s. 363). Selv om å fjerne denne begrensningen kanskje vil gi noen flere eldre muligheter for å stå lenger i arbeid, er dette et lovverk som er langt viktigere for alle ansatte under 70 år, fordi en rekke rettigheter er knyttet til denne loven. Legitimiteten til disse rettighetene – og dermed også rettighetene selv – kan svekkes om også ansettelsesforholdet til dem over 70 år skal hjemles i denne loven. Den lave nytten står ikke i forhold til mulige negative effekter. Personer over 70 års stillingsforhold til staten, bør derfor avtales og hjemles i annet lovverk.

Hovedbestemmelsen om en alminnelig aldersgrense på 70 år (§2) bør beholdes. Utvalget er jo enig at dette fortsatt skal være den alminnelige øvre aldersgrense både i privat og offentlig sektor. Om anledning til å stå lenger i arbeid skal nevnes i aldersgrenseloven, bør det eksplisitt fremgå at dette er en unntaksbestemmelse fra den alminnelige grensen (slik § 3 delvis gjør i dag, også etter vedtaket i Stortinget 7. og 10. juni i år som åpner for fortsatt arbeid om arbeidsgiveren ønsker dette). Vi minner om at ordningen med pensjonistlønn allerede åpner for videre yrkesdeltakelse i staten. Det vil være mer hensiktsmessig å se på vilkårene for denne ordningen, enn å endre loven.



Ved 70-årsgrense i AML faller behovet for lavere tariffestede aldersgrenser bort

Vi støtter utvalgene (2019 og 2021) i at hvis den øvre aldersgrensen i AML endres fra 72 til 70 år, så bør retten til bedriftsinterne aldersgrenser og kravet om konsekvent praktisering (pliktig avgang for alle) fjernes (NOU 2021: 2, s. 361):

«En lavere aldersgrense kan føre til færre konflikter i arbeidslivet ved avslutning av arbeidskarrieren, og det gir sterkere insentiver til å ansette eldre arbeidstakere. I så fall vil man kunne fjerne muligheten for bedriftsinterne aldersgrenser, og dermed også kravet om konsekvent praktisering. Hvis aldersgrensen ikke senkes, bør muligheten for bedriftsinterne aldersgrenser bestå. Men kravet om konsekvent praktisering bør uansett fjernes. Det vil også gjøre det lettere for arbeidstakere å jobbe etter 70 år.»

Tilsynelatende er det overraskende at NHO og LO tilsynelatende ønsker å frasi seg retten til å tariffeste lavere aldersgrenser enn AMLs hovedregel, men om denne endres fra 72 til 70 år, erstatter det unntaksbestemmelsen i loven i dag om at man kan tariffeste en aldersgrense lavere enn 72 år, men ikke lavere enn 70 år. I praksis er dette derfor kun å opprettholde nåværende 70-årsgrense:

«Lavere aldersgrense, men ikke under 70 år, kan fastsettes dersom grensen gjøres kjent for arbeidstakerne, den praktiseres konsekvent av arbeidsgiver og arbeidstaker har rett til en tilfredsstillende tjenestepensjonsordning. Arbeidsgiver skal drøfte lavere aldersgrense med de tillitsvalgte.» (AML § 15-13 a).

Det skal likevel nevnes at både NHO og LO tidligere (f.eks. i 2014, da 70 år var hovedregel i AML og de fleste i privat og offentlig sektor praktiserte 67-års grense), talte varmt for at partene skulle ha anledning til å avtale lavere aldersgrenser enn lovens hovedregel, såfremt disse var tariffestede, godt kjent og ble konsekvent praktisert. Vi tror at kravet om konsekvent praksis (at alle må slutte ved fylte 70 år) til en viss grad kan ha stoppet enkelte som ønsket å stå lenger i arbeid.

Vi kan, som LO og NHO, imidlertid godta at 70 år nå er den nye normalen i arbeidslivet og derfor bør være øvre aldersgrense i AML, forutsatt at:

- Alle arbeidstakerrettigheter som i dag gjelder til 67 år tilpasses dette, f.eks. rett til dagpenger og sykepenger
- At utvalgte yrker fortsatt kan ha lavere særaldersgrenser
- At AFP-ordningen består
- At det fortsatt blir mulig å ta ut pensjon fra folketrygden f.o.m. fylte 62 år
- At samordningsregler for offentlig tjenestepensjon og folketrygden ikke straffer folk som står lenger i arbeid enn 67 år



Pensjonsreformen kan ikke brukes som argument for å beholde 72-årsgrensen i AML

Mindretallet i NOU 2021: 2 (YS og Akademikerne) er bekymret for at øvre aldersgrenser står i veien for maksimal pensjonsopptjening. I teorien er dette nødvendigvis riktig. Pensjonsreformen belønner lengst mulig yrkesdeltakelse helt fram til 75 år, og den har i seg en levealdersjustering som gjør at hvert årskull må jobbe en måned mer enn foregående kull for å få tilsvarende pensjon. Formålet er å få flere til å stå lenger i arbeid og det kan tilsynelatende synes underlig å senke aldersgrensen, slik mindretallet i utvalget hevder: «Incentiver til å jobbe lenge må ikke motvirkes av reduserte muligheter til det samme» (NOU 2021: 2, s. 362).

Men den store utfordringen er jo ikke at folk ikke får lov til å stå i jobb etter fylte 70 eller 72 år. Den store utfordringen er at de aller fleste ikke kan stå i jobb lenger enn midten av 60-årene, uansett hvilke belønninger eller straff pensjonssystemet truer med. Å innrette aldersgrensene i arbeidslivet etter pensjonsreformen, er å innrette terrenget etter kartet. Vi mener, som nevnt, at innretningen på pensjonsreformen må ta utgangspunkt i både inngåtte avtaler og folks reelle forutsetninger for yrkesdeltakelse, ikke vice versa. Vi savner at flertallet i utvalget sier imot mindretallet (YS og Akademikerne) her, og samtidig drøfter om og i hvilken grad aldersgrensene og pensjonsrettighetene bør tilpasses hverandre.

Fra 72 til 70 år er harmonisering i riktig retning

Selv om vi savner ovennevnte drøfting, setter vi pris på at utredningene ikke lar seg binde av pensjonsreformens innretning eller nåværende øvre aldersgrense i AML, men i stedet tar utgangspunkt i faktisk kunnskap om eldres forutsetninger for økt yrkesdeltakelse. Ved å foreslå å endre den øvre aldersgrensen i AML fra 72 til 70 år, svarer også utredningene på regjeringens nylige forslag om å tilpasse aldersgrenselovens 70 år til AMLs 72 år. Det første utvalget og et flertall i det andre utvalget mener det bør vær tvert om, og det støtter vi.

Vi mener nåværende regjering helt siden 2013 har konstruert et kunstig motsetningsforhold mellom to grupper arbeidstakere:

- På den ene siden: enkelte særlig ressurssterke arbeidstakere med ønske om å stå lenger i arbeid, opptjene mer pensjon, og klare seg uten øvre aldersgrenser eller seniorgoder o.l. arbeidstakerrettigheter.
- På den andre siden: langt flere arbeidstakere med behov for å tre ut av arbeidslivet før eller når eksisterende aldersgrenser inntreffer, ha et pensjonssystem som ikke straffer dem for dette, samt ha et arbeidsliv med seniorgoder o.l. arbeidstakerrettigheter som kan stimulere dem til fortsatt yrkesdeltakelse.



Regjeringen har fremstilt det som om sistnevntes rettigheter står i veien for førstnevntes rettigheter. Løsningen har derfor vært å svekke flertallets rettigheter, slik at mindretallet kan få sine ivaretatt. Dette framstilles deretter som samfunnsøkonomisk lønnsomt og nødvendig, som en naturlig harmonisering av regler (for eksempel i forhold til opptjening av pensjon), og det vises til generelt økt levealder og bedre helse i befolkningen.

Vi mener at arbeidslivspolitikken må ta utgangspunkt i det store flertallets behov. Deretter må man se hvordan det lille mindretallets behov kan ivaretas, uten at flertallets rettigheter samtidig svekkes. Det er derfor befriende at utvalget tør å hevde at det ikke trenger å være en motsetning mellom flertallets behov og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Ved å ivareta flere ansatte med en litt lavere aldersgrense, vil sysselsettingen blant seniorer antakelig øke mer enn om alle øvre aldersgrenser økes. Det er flere i dag som har og fortsatt har behov for en 70-årsgrense, enn det er som har eller har behov for en 72-årsgrense. Et flertall av norske arbeidstakere har i dag 70-årsgrense. En harmonisering bør derfor skje fra 72 til 70 år i AML, ikke ved at eksisterende 70-årsgrenser tilpasses AMLs 72-årsgrense.

Flere tiltak i NOU 2021: 2 fremstår dessverre som lite konkrete

Som nevnt, er forskjellen på NOU 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting* og NOU 2021:2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring*, at førstnevnte var forfattet kun av en ekspertgruppe, mens sistnevnte er forfattet av samme ekspertgruppe og ledere for de åtte hovedorganisasjonene på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden i arbeidslivet. NOU 2019: 7 er derfor litt tydeligere og mer konkret i sine tiltak, mens NOU 2021: 2 i større grad drøfter, balanserer, men også «utvanner» flere av tiltakene fra førstnevnte.

Dette er det både fordeler og ulemper med. På den ene siden foretrekker vi å forholde oss til mest mulig konkrete forslag til tiltak. På den andre siden verdsetter vi - og forutsetter - at partene er representert når forhold i arbeidslivet diskuteres. I NOU 2021: 2 erfarer vi likevel at utvalgets sammensetning og søken etter konsensus har medført for mye «utvanning» av forslagene til tiltak. Ettersom utvalget består av både forskere, arbeidsgiverorganisasjoner og arbeidstakerorganisasjoner – som alle har ulike utgangspunkt og interesser – blir forslagene ofte litt tamme og vage. En mindretallsmerknad fra forskeren *Lars Calmfors* bekrefter dette (s. 372): «Men samtidig har strävan efter konsensus på en del punkter urvattnat förslag som skulle ha kunnat vara mer effektiva för att öka sysselsättningen.».

Vi sitter derfor igjen med et inntrykk av at flere av forslagene til tiltak i NOU 2021: 2 for å øke eldres sysselsetting er uklare og lite konkrete. Det slås fast at en endring av aldersgrensen i AML fra 72 til 70 år antakelig vil gi positive effekter på sysselsettingen,



men det er vanskelig å slå fast hvilke, hvordan og omfanget av dem. Vi savner flere og mer konkrete tiltak. For ofte er det vage formuleringer som denne

«Flertallet i utvalget foreslår at det legges bedre til rette for at arbeidstakere skal kunne fortsette å jobbe i virksomheten etter at de har nådd aldersgrensen. Ordningen må bygge på frivillighet for begge parter. Når arbeidstakeren har nådd aldersgrensen, står partene fritt til å avtale nye lønns- og arbeidsvilkår. Hvilke prinsipper som skal legges til grunn ved fastsettelse av lønns- og arbeidsvilkår må ses i sammenheng med det systemet virksomheten er omfattet av. I virksomheter med tariffavtale vil lønns- og arbeidsvilkår settes innenfor den rammen tariffavtalen gir.» (NOU 2021: 2, s. 372).

Og denne:

«I offentlig sektor er det mulig for tidligere ansatte som har gått av med alderspensjon å arbeide med pensjonistlønn. Regelverket innebærer imidlertid flere begrensninger på denne muligheten. Utvalgets flertall mener at regelverket for arbeid med pensjonistlønn bør gjennomgås, for å legge til rette for at flere både kan og vil jobbe mer, hvis forholdene er egnet for det.» (NOU 2021: 2, s. 372).

Samt denne:

«Bedre helse og økt levealder trekker i retning av at det er mindre behov for seniorgoder. På den annen side kan seniorgoder øke arbeidstilbudet blant seniorer.» (NOU 2021: 2, s. 352).

Det er vanskelig å være uenig i at avtaler skal bygge på frivillighet og være tilpasset arbeidsgiver og arbeidstaker. Eller i at det kan være klokt å se om pensjonistlønnordningen virker etter hensikten. Eller å vurdere seniorgoders innretning og effekt. Men mener ikke utvalget (NOU 2021: 2) noe om hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for arbeid etter fylte 70 år? Eller noe om hva som ev. er galt med pensjonistlønnordningen? Eller hvilke seniorgoder som bør droppes, styrkes eller svekkes? Og hvilke rettigheter og forpliktelser som bør knyttes til arbeidsdeltakelse etter fylte 70 år, bortsett fra fravær av stillingsvernet?

Svært ofte drøfter NOU 2021: 2 – på en svært god måte – fordeler og ulemper, viser til forskning, historikk og statistikk, men konkluderer ikke. Eksempelvis kan både de som ønsker sterkere og svakere arbeidstakerrettigheter (sykepenges m.m.) for de som kombinerer uttak av pensjon med fortsatt arbeid finne argumenter for og mot sitt syn, men det kan være vanskelig å forstå om utvalget mener disse øker eller begrenser eldres yrkesdeltakelse, eller om rettighetene derfor bør svekkes eller styrkes (se f.eks. NOU 2021: 2, s. 348).



En generell innvending mot NOU 2021: 2 er derfor at den inneholder mye viktig informasjon om sysselsetting av eldre arbeidstakere; det drøftes godt, både argumenter for og mot nevnes og gis god plass, men dessverre svært ofte uten at de vektes mot hverandre, eller at konklusjoner trekkes og forslag til tiltak fremmes. Det er påfallende at utvalget som våger å foreslå redusert øvre aldersgrense i AML, ellers er så vage og forsiktige. Årsaken ligger nok i utvalgets sammensetning, og at akkurat den saken samlet et stort flertall i utvalget.

Samtidig vil vi bemerke at selv om NOU 2019: 7 er litt mer konkret i sine forslag til tiltak enn NOU 2020: 2, innebærer ikke dette at vi er mer enige med forslagene til ekspertgruppa (2019), enn med ekspertgruppa pluss representantene for arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene (2021). For eksempel foreslo ekspertgruppa (2019) både at «man burde vurdere å fjerne seniorgoder som innebærer økt timelønn for senior arbeidstakere, som ekstra ferieuke med full lønnskompensasjon.», og at «alle særaldersgrenser bør gjennomgås og fortrinnsvis avvikles med sikte på å oppmuntre til fortsatt arbeid.». Vi er tilfredse med at partene i arbeidslivet har «utvannet» disse forslagene i NOU2021: 2. Legitimiteten - og dermed også som regel virkningsgraden - av alle tiltak i arbeidslivet forutsetter at partene involveres og lyttes til.

Begge utredninger er litt for opptatt av formelle begrensninger som gjelder få eldre ansatte

God seniorpolitikk er mer enn universelle goder som litt redusert arbeidstid og en ekstra ferieuke. Like viktig er det at seniorer behandles på lik linje med øvrige ansatte. God seniorpolitikk er det samme som god personalpolitikk for alle ansatte: De må få tillit, bli hørt, få faglige utfordringer, tilføres kompetanse underveis og ha oppgaver tilpasset egne forutsetninger. Vi er derfor tilfredse med at begge utredninger (2019 og 2021) anerkjenner dette. To eksempler:

«Opplæring og ny kompetanse vil øke sannsynligheten for at eldre arbeidstakere mestrer kravene de møter på arbeidsplassen. Det er viktig at arbeidsgiverne legger til rette for en slik opplæring og at arbeidstakere selv er interessert i å delta i opplæring. Et godt arbeidsmiljø, god tilrettelegging og oppfølging på den enkelte arbeidsplass er også viktige faktorer for å holde på eldre arbeidstakere.» (NOU 2021: 2, s 338).

Og:

«Arbeidsplassen er en velegnet læringsarena også for seniorer. Arbeidsgivere må ha et ansvar for å gi nødvendig påfyll av kompetanse til seniorer. I denne sammenhengen er det viktig at arbeidsgivere er i tett dialog med senioren for å avklare behovet for opplæring. Samtidig er det viktig at seniorer også tar ansvar for egen læring. Oppmerksomheten om opplæring er viktig gjennom hele yrkeskarrieren, og må ikke



starte først når en ansatt er blitt senior. Planlegging og tilrettelegging for at langt yrkesliv bør starte tidligere.» (NOU 2021: 2, s. 352).

Likevel mener vi at begge utredninger er litt for opptatt av de formelle hindrene. De bruker langt mer plass på å omtale – og muligens også overdrive de positive effektene av – sitt eget forslag om å redusere den øvre aldersgrensen i AML fra 72 til 70 år, enn å omtale hvilke personalpolitiske grep som bør tas for at eldre skal stå lenger i arbeid. Den store sysselsettingsgevinsten ligger jo, som nevnt, i at arbeidstakere i begynnelsen og midten av 60-årene står litt lenger i arbeid, ikke at enkelte over 70 år får litt flere og bedre formelle muligheter enn før.

Det er blant førstnevnte kull at flest har tilstrekkelig helse, motivasjon og arbeidsevne til å stå lenger i arbeid. Og disse hemmes i liten eller ingen grad av formelle hindre. Vi savner derfor at utredningene er mer konkrete om hvilke personalpolitiske tiltak som kan få flere i begynnelsen og midten av 60-årene til å stå litt lenger i arbeid. For også på dette området gir utredningen mye relevant informasjon og gode argumenter for og mot, men det leder sjeldent fram til forslag om konkrete tiltak, særlig i NOU 2021: 2.

I eksemplene på forrige side om behovet for å øke kompetansen, får vi gode situasjonsbeskrivelser som utløser spørsmål utvalget i liten grad (eller ikke) besvarer, f.eks. hvordan legge til rette for læring? Hvordan motivere ansatte til læring? Hvilke incentiver har arbeidsgiver? Hva kan det offentlige bidra med? Hva kan partene i arbeidslivet bidra med? Hvordan kan de gode intensjonene følges opp i praksis?

Tilsvarende omtales – helt riktig og bevist gjennom en rekke forskningsresultater – arbeidsmiljøet som viktig for pensjoneringstidspunkt (se f.eks. NOU 2021: 2, s. 243). Likevel sitter vi igjen med et inntrykk at selvsagt er det slik, men uten å forstå hvordan man skaper et godt arbeidsmiljø som gjør at seniorer ønsker å stå lenger i arbeid? Hvilke arbeidsmiljøtiltak kan bidra til at seniorer ønsker å stå lenger i arbeid? Hva kan virksomhetene foreta seg? Tilrettelegginger, kompetanseheving og seniorgoder m.m.? Individuelle og/eller universelle tiltak? Igjen undrer vi: Hvilken rolle kan det offentlige spille for å understøtte dette arbeidet? Hva er viktig for eldre arbeidstakere? Hvordan kan denne kunnskapen omskapes til tiltak? Hvordan kan fagbevegelsen bidra? Hva kan trepartssamarbeidet enes om?

Vi erkjenner at det er utfordrende å foreslå generelle personalpolitiske tiltak. Seniorer i arbeidslivet er ikke en homogen gruppe. De har ulik kompetanse, bransjer og yrker, og høyst ulike arbeidsbetingelser og arbeidsmiljø. Forutsetningene for videre deltakelse er både knyttet til individuelle forhold og forhold knyttet til arbeidsplassen. Men hvis målet er økt deltakelse i yrkeslivet blant seniorer, er det likevel her innsatsen må settes inn. Svært få eldre arbeidstakere er berørt av formelle hindre for yrkesdeltakelse. Oppmerksomheten må derfor i hovedsak rettes mot hvilke uformelle hindre som må fjernes for at flere (yngre) eldre kan stå litt lenger i arbeid.



Vi mener gjennomgangen i kapittel 8 om arbeidsmiljøets betydning og erfaringer med IA-avtalen er god. Vi er enige i at tiltak må utformes lokalt, tilpasset bedriftene og de ansattes behov, gjennom samarbeid mellom partene. Frafall fra arbeidslivet må - for alle aldersgrupper - løses med forebyggende arbeidsmiljøarbeid. IA-avtalen 2019 – 2022 har også større forpliktelser på arbeidsmiljøområdet, enn tidligere IA-avtaler. Vi savner likevel at utredningene i sterkere grad knytter bånd mellom de erfaringene som er gjort i IA-avtalens delmål 3 og sine forslag til tiltak. Hva var det som virket? Hva var det som ikke virket? Burde trepartssamarbeidet sette nye mål for seniorers yrkesdeltakelse, f.eks. i form av en ny IA-avtale fra 2022? Hvorfor har faktisk avgangsalder flatet ut, og ønsket avgangsalder sunket? Hva kan være et realistisk mål for gjennomsnittlig avgangsalder i årene fremover: 65, 66, 67 år eller mer?

Vi er opptatt av alle aldersgruppers deltakelse i arbeidslivet. Det er verre både for den enkelte og samfunnet om en 25-åring faller utenfor arbeidslivet resten av livet, enn at noen få seniorer som ønsker å jobbe litt lenger ikke kan dette. Med dette forbehold, mener vi likevel at begge utredninger tilsynelatende fremstår som noe mindre engasjerte i kapitlet om eldre arbeidstakers deltakelse, enn i kapitlene om øvrige grupper. Vi ønsker ikke å spekulere i årsakene til dette, ei heller å sette eldre arbeidstakere opp mot andre grupper. Vi mener likevel det er behov for en egen utredning med forslag til konkrete tiltak for å øke eldres yrkesdeltakelse. Den bør legge vekten på tiltak for å øke arbeidsdeltakelsen blant yngre eldre.

Et formelt hinder utredningene ikke nevner

Det er likevel et formell hinder utredningene ikke nevner: Ansatte i det offentlige opparbeider - i tillegg til folketrygden - tjenestepensjon (som regel i SPK eller KLP). For disse gjelder det derfor regler for samordning av offentlig tjenestepensjon med alderspensjon fra folketrygden. Reglene virker slik at den offentlige tjenestepensjonen faktisk reduseres dersom man fortsetter i en offentlig stilling etter man har nådd alderen hvor man har kompensert for levealdersjusteringen. Man får altså mindre og mindre tjenestepensjon desto lenger man jobber. I vårt hørings svar til regjeringens forslag om å øke aldersgrensen i staten til 72 år skrev vi derfor (i februar 2021):

«Tidspunktet for når tjenestepensjonen begynner å reduseres, varierer avhengig av nivået på levealdersjusteringen for det enkelte årskull. Reduksjonen starter imidlertid i god tid før man fyller 72 år for samtlige av de berørte årskullene. For offentlig ansatte født mellom 1944 og 1953 inntreffer alderen hvor man starter å redusere sin tjenestepensjon mellom 67 og 68 år, mens for årskullene fra 1954 til 1962 skjer det mellom 69 år og noe over 70 år. Samordningsreglene må endres slik at man ikke får lavere tjenestepensjon desto lenger man står i jobb. Dersom aldersgrensen i staten øker fra 70 til 72 år, er det direkte uansvarlig å ikke samtidig endre samordningsreglene. Ellers risikerer de som jobber utover 70 år å tape vesentlige deler av tjenestepensjonen.»



Det er altså slik i dag slik at ansatte i det offentlige som fortsetter å arbeide etter å ha fylt 67 år, får lavere og lavere tjenestepensjon desto lenger de arbeider. Det er riktignok slik at den negative effekten er noe avtakende, fordi yngre kull blir gradvis mindre berørt pga. levealdersjusteringen, men om regjeringen får gjennomslag for å øke aldersgrensen til 72 år i staten – og dette medfører at flere fortsetter – vil også yngre kull (født 1954 – 1962) bli berørt. Tap av opptjent pensjon (hvis arbeidstakeren er kjent med konsekvensene) er langt mer begrensende på yrkesdeltakelsen, enn øvre aldersgrenser (fordi det allerede er mulig å jobbe etter aldersgrensen på gitte vilkår).

Konklusjon

Både NOU 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting* og NOU 2021:2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring*, er viktige bidrag til å forstå utviklingen i sysselsettingen blant seniorer. Utredningene drøfter på en god måte en rekke årsakssammenhenger og fremmer forslag til tiltak. Dessverre er mange forslagene til tiltak for å øke seniorers deltakelse lite konkrete, særlig etter at forslagene er «utvannet» i sistnevnte NOU. Samlet sett fremstår kapitlene om seniorers yrkesdeltakelse litt svakere og mindre engasjerte, enn kapitlene om andre gruppers yrkesdeltakelse. Litt for ofte blir det gode drøftinger, men lite konkrete forslag til tiltak. Begge utredninger legger for mye vekt på forslaget om å redusere øvre aldersgrense i AML fra 72 til 70 år – som vi likevel støtter - og for lite vekt på tiltak som kan få arbeidstakere i begynnelsen og midten av 60-årene til å stå lenger i arbeid. Verken økte aldersgrenser eller pensjonsreformen har (hittil) bidratt til økt avgangsalder. Løsningene ligger i arbeidsmiljøet og den enkeltes vilje og evne til å fortsette. Vi savner derfor en større nysgjerrighet omkring hvorfor faktisk avgangsalder har flatet ut, og hvorfor ønsket avgangsalder har sunket? Det er i svarene på disse spørsmålene man finner løsningen på hvordan seniorers yrkesdeltakelsen kan øke.

Generalsekretær

Seniorrådgiver