Seniorer og arbeidslivet

– aldersgrenser og tilpasninger

Rapport fra et partssammensatt utvalg

1. desember 2016

Til Arbeids- og sosialdepartementet

Arbeids- og sosialdepartementet oppnevnte 11. september 2015 et utvalg som ble bedt om å vurdere spørsmål knyttet til aldersgrensen i arbeidsmiljøloven og tilpasninger i arbeidslivet. Arbeidsmiljøloven gir i dag adgang til å bringe et arbeidsforhold til opphør på grunn av alder når arbeidstaker fyller 72 år. Aldersgrensen ble hevet fra 70 til 72 år 1. juli 2015.

Mandatet har vært å vurdere tilpasninger i arbeidslivet med sikte på å kunne ytterligere heve, eller fjerne, aldersgrensen for opphør av oppsigelsesvernet etter arbeidsmiljøloven. Utvalget har sett særlig på rettigheter og plikter mellom partene etter arbeidsrettslig regelverk, blant annet de særlige rettighetene til eldre arbeidstakere. Utvalget har ut fra ulike hensyn vurdert endringsbehov og -muligheter i lys av en mulig høyere eller fjernet aldersgrense.

Utvalget har innhentet kunnskap og fakta på området og sett på erfaringer fra andre land. Det har også drøftet virkninger for fleksibiliteten i arbeidsmarkedet av en ytterligere økning av aldersgrensen til 75 år.

Utvalget legger ikke frem konkrete forslag til endringer i regelverket, men har vært opptatt av å foreta brede drøftelser og å gi et godt kunnskapsgrunnlag for temaene som vurderes. Utvalget uttaler seg også om selve spørsmålet om å heve eller fjerne aldersgrensen i arbeidsmiljøloven, hvor synet i utvalget er delt.

Utvalget legger med dette frem sin rapport.

Oslo 1. desember 2016

Marianne Berg
leder

Kristin Diserud Mildal
Cecilie Roaldsøy Sæther
Stian Sigurdsen

Kristin Juliussen
Tor-Arne Solbakken
Daniel Furió Fundingsrud

Henrik Dahle
Anette Bjørlin Basma
Per Erik Solem

Ingrid Sandvei Francke
sekretariatsleder
Bente Helene Torstensen
Bjørn Halvorsen
Arne Magnus Christensen

Innhold

1 Innledning 9

1. Innledning 11

1.1 Oppnevning og sammensetning 11

1.2 Mandat 11

1.3 Utvalgets arbeid 12

1.4 Oversikt over utredningen 13

2. Temaet aldersgrenser og tilpasninger 14

3. Sammendrag 17

2 Bakgrunn og tilstandsbeskrivelse 27

4. Aldersgrenser og vernet mot aldersdiskriminering 29

4.1 Aldersgrenser – arbeidsmiljøloven 29

4.1.1 Den generelle 72-årsgrensen 29

4.1.2 Lavere bedriftsinterne aldersgrenser 30

4.1.3 Lavere aldersgrenser begrunnet i helse eller sikkerhet 31

4.1.4 Forholdet til diskrimineringsreglene 31

4.1.5 Saksbehandlingsregler 31

4.1.6 Overgangsbestemmelser mv. 32

4.2 Aldersgrenser – andre områder 32

4.2.1 Statlig sektor mv. 32

4.2.2 Kommunal sektor 33

4.2.3 Enkelte særlige lovreguleringer 34

4.3 Forbud mot diskriminering på grunn av alder 34

4.3.1 Innledning 34

4.3.2 Virkeområde – hva omfattes 34

4.3.3 Direkte og indirekte diskriminering 35

4.3.4 Unntak – lovlig forskjellsbehandling 35

4.3.5 Konsekvenser av brudd på diskrimineringsforbudet 37

5. Internasjonale perspektiver 38
5.1 Internasjonale regler 38
5.1.1 Innledning 38
5.1.2 EU 38
5.1.3 Europarådet 39
5.1.4 FN 40
5.2 Situasjonen i andre land 41
5.2.1 Innledning 41
5.2.2 Sverige 42
5.2.3 Danmark 45
5.2.4 Finland 47
5.2.5 Island 49
5.2.6 Tyskland 51
5.2.7 Kort om Frankrike 53
5.2.8 Kort om Storbritannia 54
5.3 Internasjonalt arbeid 55
5.3.1 Innledning 55
5.3.2 EUs kampanje – Gode arbeidsplasser hele livet 55
5.3.3 FN-Europa – Handlingsplan for eldrepolitikken mv. 55
5.3.4 WHO – Global strategi om aldring og helse 56
5.3.5 OECD – politikk for å øke sysselsettingen blant eldre 56

6. Særlige ordninger for seniorer i arbeidslivet 58
6.1 Lovregulerte ordninger 58
6.2 Tariffavtaler 58
6.2.1 LO/NHO-området 58
6.2.2 Virke-området 59
6.2.3 Spekter-området 60
6.2.4 Finanssektoren 60
6.2.5 Staten 60
6.2.6 KS-området 61
6.2.7 Oslo kommune 61
6.3 Seniortiltak i virksomhetene 62
6.4 IA-avtalen 62

7. Eldre, arbeid og pensjonering 65
7.1 Alder og deltakelse i arbeidslivet 65
7.1.1 Innledning 65

	7.1.2	Sysselsetting blant eldre	65
	7.1.3	Sysselsetting etter sektor	68
	7.1.4	Om heltids- og deltidsarbeid blant eldre	69
	7.1.5	Virkninger av pensjonsreformen	71
	7.1.6	Sysselsetting blant eldre i Norge sammenlignet med andre land	72
	7.1.7	Mobilitet og jobbskifte blant personer over 50 år	73
7.2	Pensjon – regelverk og uttaksmønster		74
	7.2.1	Ny alderspensjon i folketrygden	74
	7.2.2	Uttak av alderspensjon	76
	7.2.3	Kort om tjenestepensjon i privat og offentlig sektor	77
	7.2.4	Kort om AFP	78
7.3	Fremskrivinger		78
	7.3.1	Innledning	78
	7.3.2	Forventet gjenstående levetid	79
	7.3.3	Levealdersjustering	79
	7.3.4	Antall yrkesaktive per mottaker av pensjon	81
	7.3.5	Langsiktige utviklingstrekk i eldres yrkesaktivitet	82
	7.3.6	Virkninger av at alle yrkesaktive 62 år og eldre arbeider ett år ekstra	85
7.4	Forskningsbasert kunnskap om eldre, arbeid og pensjonering		87
	7.4.1	Innledning	87
	7.4.2	Hva påvirker eldres yrkesdeltaking?	87
	7.4.3	Betydningen av helse	89
	7.4.4	Seniorer og mobilitet i arbeidsmarkedet	90
	7.4.5	Alder, arbeidsprestasjoner og produktivitet	91
	7.4.6	Betydningen av seniortiltak og seniorordninger	96
	7.4.7	Personalledelse med eldre arbeidstakere	98
	7.4.8	Kompetanseutvikling og livslang læring	99
	7.4.9	Forholdet mellom eldre og yngre på arbeidsmarkedet	100
	7.4.10	Holdninger til seniorpolitiske spørsmål – Norsk seniorpolitisk barometer	101
	7.4.11	Fafos rapport «Aldersgrenser for oppsigelse og særordninger for eldre i arbeidslivet»	102
7.5	Undersøkelser om forskjellsbehandling på grunn av alder i arbeidslivet		105
	7.5.1	Innledning	105
	7.5.2	Begrepet diskriminering	105
	7.5.3	Tall fra EUs Eurobarometer og Norsk seniorpolitisk barometer	106
	7.5.4	Tall fra Likestillings- og diskrimineringsombudet	107

3 Vurderinger 111

8. Spørsmålet om eventuell heving eller fjerning av aldersgrensen i arbeidsmiljøloven 113

8.1 Innledning 113

8.2 Utvalgets vurderinger 114

9. Tilpasninger i arbeidslivet 118

9.1 Innledning 118

9.2 Generelt om særrettigheter for seniorer 119

9.3 Retten til en ekstra ferieuke etter 60 år 123

9.3.1 Gjeldende rett 123

9.3.2 Bakgrunn for reglene 123

9.3.3 Fafos rapport 126

9.3.4 Utvalgets vurderinger 129

9.4 Retten til redusert arbeidstid fra 62 år 133

9.4.1 Gjeldende rett 133

9.4.2 Bakgrunn for reglene 134

9.4.3 Fafos rapport 135

9.4.4 Utvalgets vurderinger 137

9.5 Tilrettelegging og alder 142

9.5.1 Gjeldende rett 142

9.5.2 Fafos rapport mv. 144

9.5.3 Utvalgets vurderinger 147

9.6 Seniorer og endringsadgang i arbeidsforholdet 149

9.6.1 Innledning 149

9.6.2 Gjeldende rett 150

9.6.3 Utvalgets vurderinger 153

9.7 Oppsigelsesfrister og oppsigelsesvern 156

9.7.1 Innledning 156

9.7.2 Oppsigelsesfrister knyttet til alder 156

9.7.3 Vilkår for oppsigelse 159

9.7.4 Andre rettigheter ved oppsigelse – retten til å fortsette i stillingen m.m. 161

9.8 Bedriftsinterne aldersgrenser 163
9.8.1 Innledning 163
9.8.2 Gjeldende rett og bakgrunn 163
9.8.3 Fafos rapport 167
9.8.4 Utvalgets vurderinger 168
9.9 Seniorer og kompetanseutvikling 176
9.9.1 Innledning 176
9.9.2 Gjeldende rett 177
9.9.3 Undersøkelser om seniorer og kompetanseutvikling 178
9.9.4 Utvalgets vurderinger 178

10. Andre tilpasninger 180
10.1 Innledning 180
10.2 Seniorers rett til sykepenger 180
10.3 Seniorers rett til dagpenger 184
10.4 Aldersgrenser i pensjonssystemet 187

11. Aldergrenser og fleksibilitet i arbeidsmarkedet 188
11.1 Innledning 188
11.2 Fleksibelt arbeidsmarked 189
11.3 Sysselsetting av eldre 189
11.4 Mulige konsekvenser for ansettelse og oppsigelse av seniorer 191
11.5 Forholdet mellom eldre og yngre på arbeidsmarkedet 193
11.6 Virkninger for samlet mobilitet i arbeidsmarkedet 194
11.7 Eventuelle virkninger for omstillingsevne 196
11.8 Kort om forholdet til offentlig sektor 197

4 Økonomiske og administrative konsekvenser 199

12. Økonomiske og administrative konsekvenser 201

13. Forholdet til forbudet mot diskriminering på grunn av alder 204

Innledning

1

Colourbox

1. Innledning

1.1 Oppnevning og sammensetning

Arbeids- og sosialdepartementet nedsatte 11. september 2015 et partssammensatt utvalg som skal vurdere tilpasninger i arbeidslivet med sikte på å kunne ytterligere heve eller fjerne aldersgrensen i arbeidsmiljøloven.

Utvalget fikk følgende sammensetning:
- Marianne Berg, tingrettsdommer i Sør-Trøndelag tingrett (leder)
- Per Erik Solem, forsker tilknyttet Senter for velferds- og arbeidslivsforskning, Høgskolen i Oslo og Akershus
- Kristin Diserud Mildal, avdelingsdirektør, Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
- Cecilie Roaldsøy Sæther, advokat, KS
- Stian Sigurdsen, leder arbeidslivspolitikk, Hovedorganisasjonen Virke
- Kristin Juliussen, juridisk direktør, Spekter
- Tor-Arne Solbakken, nestleder, Landsorganisasjonen i Norge (LO)
- Daniel Furió Fundingsrud, juridisk rådgiver, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)
- Henrik Dahle, fagsjef og advokat, Unio
- Anette Bjørlin Basma, seniorrådgiver, Akademikerne

Utvalgets sekretariat har vært lagt til Arbeids- og sosialdepartementet, med seniorrådgiver Ingrid Sandvei Francke som sekretariatsleder. Sekretariatet har videre bestått av seniorrådgiver Bente Helene Torstensen, seniorrådgiver Arne Magnus Christensen og spesialrådgiver Bjørn Halvorsen.

1.2 Mandat

Utvalget fikk følgende mandat:

> Regjeringen ønsker å legge til rette for at eldre skal stå lenger i arbeidslivet. Et viktig overordnet mål er å skape et arbeidsliv for alle, der seniorer ikke diskrimineres. Høy arbeidsinnsats er viktig for samfunnet blant annet fordi det bidrar til økonomisk vekst og å finansiere offentlig sektors utgifter. For den enkelte gir arbeid inntekter, og arbeidsplassen er en viktig sosial arena.
>
> Arbeidsmiljøloven gir i dag adgang til å bringe et arbeidsforhold til opphør på grunn av alder når arbeidstaker fyller 72 år. Aldersgrensen i arbeidsmiljøloven ble hevet fra 70 til 72 år med virkning fra 1. juli 2015, jf. Prop. 48 L (2014–2015).
>
> Regjeringen mener at det på sikt bør vurderes å ytterligere heve aldersgrensen for adgang til opphør av arbeidsforhold på grunn av alder. I den forbindelse bør det ses på om det kan være behov for noen tilpasninger og endringer i regelverket for øvrig. For regjeringen er det viktig at dette er vurdert før man hever dagens grense ytterligere.
>
> Utvalget skal på denne bakgrunn vurdere tilpasninger i arbeidslivet med sikte på å kunne ytterligere heve, eller fjerne, aldersgrensen for opphør av oppsigelsesvernet etter arbeidsmiljøloven. Utvalget skal i denne forbindelse særlig se på rettigheter/plikter mellom partene etter arbeidsrettslig regelverk, blant annet de særlige rettighetene eldre arbeids-

takere har etter arbeidsmiljøloven og ferieloven. Utvalget skal vurdere endringsbehov og -muligheter og eventuelt fremme forslag til lovendringer.

Utvalget skal ikke vurdere aldersgrensene i eller i medhold av aldersgrenseloven, samt de særlige aldersgrensene i kommunal sektor.

Utvalget skal utrede økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av eventuelle forslag i samsvar med utredningsinstruksen kapittel 2. Utvalget skal i denne forbindelse også vurdere forholdet til forbudet mot diskriminering på grunn av alder. Minst ett forslag skal baseres på uendret ressursbruk innenfor det aktuelle området. I arbeidet med rapporten bør utvalget vurdere å innhente erfaringer fra andre relevante land. Utvalget skal også drøfte virkninger for fleksibiliteten i arbeidsmarkedet av en ytterligere økning av aldersgrensen til 75 år.

Utvalgets arbeid skal sammenstilles i en rapport innen 1. desember 2016. Utredningen avgis til Arbeids- og sosialdepartementet (ASD). Arbeidsmiljø- og sikkerhetsavdelingen i ASD skal lede sekretariatsfunksjonen.

1.3 Utvalgets arbeid

Utvalget har hatt 13 heldagsmøter.

Utvalget har invitert forskere og ulike fagpersoner til møtene, for innlegg om følgende temaer:
- «Ledelsesutfordringer og eldre arbeidstakere» av Reidar Mykletun, professor i arbeidspsykologi, Universitetet i Stavanger.
- «Kognitiv og nevrostrukturell utvikling i alderdom» av Andreas Berg Storsve, postdoktor, Psykologisk institutt, Universitetet i Oslo.
- «Virksomheter og arbeidstakeres tilpasning til aldersgrensene» av Tove Midtsundstad, seniorforsker, Forskningsstiftelsen Fafo (Fafo).
- «Eldre i jobb» av Helge Nesheim, seksjonssjef, og Nils Martin Stølen, forskningsleder, begge fra Statistisk sentralbyrå (SSB).
- «(Absolutte) aldersgrenser og alternativer til det» av Melanie Hack, Ph.D., senior researcher, Section Scandinavia, Max Planck Institute for Social Law and Social Policy, Munich.
- «Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi» av Marianne Andreassen, administrerende direktør i Statens Lånekasse og medlem i Produktivitetskommisjonen.
- «Ja til heving av aldersgrensen» av Simen Markussen, seniorforsker, Frischsenteret.
- «Seniorer og arbeidslivet – kartlegging av forhold knyttet til lovfestede særrettigheter og bedriftsinterne aldersgrenser» av Jørgen Svalund og Geir Veland, begge forskere ved Fafo.
- «Likestillings- og diskrimineringsombudets saker om diskriminering på grunn av alder» av ombud Hanne Bjurstrøm og seniorrådgiver Edona Maksutaj.
- «Styringsrett og eldre arbeidstakere» av advokat Terese Smith Ulseth.

I tillegg har utvalgsmedlem Per Erik Solem holdt presentasjoner om «Årsaker til tidlig og sein yrkesavgang», «Endringer i arbeidsevne og arbeidsprestasjoner med alderen» og «Eldre i arbeidslivet og virksomheters håndtering av pensjonsalder og aldersgrense (Exit-Age)».

Utvalget har fått gjennomført ett eksternt prosjekt: Jørgen Svalund og Geir Veland «Aldersgrenser for oppsigelse og særordninger for eldre i arbeidslivet», Fafo-rapport 2016:22.

1.4 Oversikt over utredningen

Utvalgets utredning består av 13 kapitler.

Kapittel 2 er et innledende kapittel om temaet aldersgrenser og tilpasninger. I kapittel 3 gis et sammendrag av rapportens del 2 og 3.

Kapittel 4 til 7 er å anse som en faktadel. I kapittel 4 gis det en oversikt over aldersgrenser og vernet mot aldersdiskriminering. I kapittel 5 gis det en oversikt over internasjonale regler, situasjonen i de nordiske og enkelte andre land, og internasjonalt arbeid om seniorer og arbeid. I kapittel 6 gis det en oversikt over særlige ordninger for seniorer i arbeidslivet, samt en omtale av IA-avtalen. I kapittel 7 gis det en beskrivelse av ulike forhold rundt eldre, arbeid og pensjonering, herunder tall for alder og deltakelse i arbeidslivet, pensjonsregelverk og uttaksmønster, samt forskningsbasert kunnskap om eldre, arbeid og pensjonering. Videre omtales ulike undersøkelser om forskjellsbehandling på grunn av alder i arbeidslivet.

Kapittel 8 til 11 utgjør rapportens vurderingsdel. I kapittel 8 omtales utvalgets syn på spørsmålet om å heve eller fjerne aldersgrensen for stillingsvern i arbeidsmiljøloven. I kapittel 9 og 10 fremgår utvalgets vurderinger av ulike mulige tilpasninger i arbeidslivet. Temaer som omtales er ekstraferie, redusert arbeidstid og tilrettelegging (avsnitt 9.3 til 9.5), seniorer og endringsadgang i arbeidsforholdet (9.6), oppsigelsesfrister og oppsigelsesvern (9.7), bedrifts-interne aldersgrenser (9.8) og seniorer og kompetanseutvikling (9.9). I kapittel 10 kommenteres seniorers rett til sykepenger og dagpenger, og aldersgrensene i pensjonssystemet. I kapittel 11 vurderer utvalget virkninger for fleksibiliteten i arbeidsmarkedet av en eventuell ytterligere heving eller fjerning av aldersgrensen.

Kapittel 12 omhandler økonomiske og administrative konsekvenser, og kapittel 13 omhandler forholdet til forbudet mot diskriminering på grunn av alder.

2. Temaet aldersgrenser og tilpasninger

Utvalget har fått i mandat å vurdere tilpasninger i arbeidslivet med sikte på å kunne ytterligere heve eller fjerne aldersgrensen for stillingsvern i arbeidsmiljøloven, jf. avsnitt 1.2.

I mandatet til *utvalget* vises det til at regjeringen ønsker å legge til rette for at eldre skal stå lenger i arbeidslivet. *Utvalget* støtter opp om denne målsettingen. Høy arbeidsdeltakelse er viktig for velferd og bærekraft i fremtiden, og arbeid kan ha stor betydning for den enkeltes levekår og livskvalitet. Økt arbeidsdeltakelse blant seniorer vil generelt også være positivt for virksomhetene. Seniorer har ofte kompetanse og erfaring som virksomhetene trenger. *Utvalget* er ut fra dette enige om at det må arbeides for å få flere yrkesaktive år blant dem som både kan og vil arbeide lenger.

Arbeidsmiljøloven gir i dag adgang til å bringe et arbeidsforhold til opphør på grunn av alder når arbeidstaker fyller 72 år. Aldersgrensen ble hevet fra 70 til 72 år i 2015. Regjeringen har uttalt at det på sikt bør vurderes å ytterligere heve aldersgrensen for adgang til opphør av arbeidsforhold på grunn av alder. I den forbindelse har det vært ønskelig at det utredes om det kan være behov for noen tilpasninger og endringer i regelverket for øvrig, jf. mandatet.

I omtalen av bestemmelsen om adgang til opphør ved 72 år, som fremgår av arbeidsmiljø-loven § 15-13 a første ledd, bruker *utvalget* flere begreper. Bestemmelsen innebærer ikke i seg selv noen plikt for arbeidstaker til å fratre, men en rett for arbeidsgiver til ensidig å bringe arbeidsforholdet til opphør fra dette tidspunktet.[1] Dette innebærer et unntak fra lovens stillingsvernsregler. I rapporten brukes derfor begrepet «aldersgrensen for stillingsvernet» om denne bestemmelsen, men også begreper som «den generelle aldersgrensen i arbeidsmiljø-loven», «72-årsregelen» og «bestemmelsen om adgang til opphør på grunn av alder». Der det ikke er presisert noe annet, sikter *utvalget* også til den samme bestemmelsen når det bare står «aldersgrensen».

Et eventuelt behov for tilpasninger og endringer i regelverket hvis 72-årsgrensen heves eller fjernes, kan ha ulike formål. I mandatet er det gitt enkelte føringer rundt hvilke områder *utvalget* skal vurdere tilpasninger på, men det er ikke foretatt noen nærmere avgrensning med hensyn til formålet for eventuelle tilpasninger.

På den ene siden kan det tenkes behov for tilpasninger for å motvirke eventuelle negative konsekvenser av å heve eller fjerne aldersgrensen. I forkant av lovendringene i 2015 ble flere mulige negative konsekvenser trukket frem i høringsrunden, som at høy aldersgrense kan føre til økte kostnader og ulemper for arbeidsgiver, at det kan føre til redusert omstillingsevne i virksomhetene, at arbeidsgivere kan bli mer tilbakeholdne med å ansette eldre og at eldre kan fortrenge yngre på arbeidsmarkedet.[2]

På den andre siden kan det tenkes endringsbehov for å skape bedre sammenheng mellom ulike regler og å støtte opp under de formål en heving eller fjerning av aldersgrensen skal

[1] Dette i motsetning til aldersgrensen som følger av lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m.fl. av 21. desember 1956 nr. 1 (aldersgrenseloven) som i utgangspunktet inneholder en plikt for tjenestemenn til å fratre (ved fylte 70 år).

[2] Jf. Prop. 48 L (2014–2015) punkt 4.2.3.

fremme. Et overordnet mål med å heve aldersgrensen for stillingsvern har vært å skape et arbeidsliv for alle, der seniorer ikke diskrimineres, jf. Prop. 48 L (2014–2015). I forarbeidene til 72-årsregelen vises det også til at høy arbeidsinnsats er viktig for samfunnet blant annet fordi det bidrar til økonomisk vekst og til å finansiere offentlig sektors utgifter.

Utvalget har med bakgrunn i dette vurdert behovet for tilpasninger i regelverket ut fra ulike hensyn.

Utvalget er særlig bedt om å se på rettigheter og plikter mellom partene etter arbeidsrettslig regelverk, blant annet de særlige rettighetene eldre arbeidstakere har etter ferieloven og arbeidsmiljøloven. *Utvalget* har blant annet drøftet retten til en ekstra ferieuke fra 60 år, retten til redusert arbeidstid fra 62 år, retten til tilrettelegging på grunn av alder og retten til lengre oppsigelsesfrister etter en viss alder. *Utvalget* har også drøftet endringsbehov på områder hvor det ikke gjelder særlige seniorrettigheter i dag, blant annet når det gjelder arbeidsgivers adgang til å foreta endringer i arbeidsforholdet og i ulike rettigheter rundt oppsigelse. *Utvalget* omtaler også temaer som seniorer og kompetanseutvikling, men har forstått mandatet slik at det ikke er lagt opp til noen generell vurdering av alle typer tiltak som kan få seniorer til å stå lenger i arbeid.

Selve spørsmålet om å heve eller fjerne aldersgrensen for stillingsvern i arbeidsmiljøloven ligger som et bakteppe i mandatet, og dette reiser egne spørsmål om hvilke virkninger en høyere aldersgrense eller ingen aldersgrense vil ha for yrkesdeltakelsen, for seniorene selv og for arbeidsgiverne. *Utvalget* er ikke direkte bedt om å ta standpunkt til selve spørsmålet om hvorvidt aldersgrensen bør endres, men problemstillingen oppleves sentral og med nær tilknytning til spørsmålet om behovet for ulike tilpasninger.

Utvalget har på denne bakgrunn funnet det nødvendig å gi uttrykk for sitt syn på dette spørsmålet før det vurderes mulige tilpasninger. *Utvalget* støtter som nevnt målsettingen om å få flere eldre til å stå lenger i arbeid. Hva som best fremmer denne målsettingen, er det imidlertid ulike syn på. Dette gjelder også spørsmålet om hvorvidt aldersgrensen for stillingsvern i arbeidsmiljøloven bør heves ytterligere eller fjernes. Som det fremgår i kapittel 8 i rapporten, mener et flertall i *utvalget* at en heving eller fjerning av aldersgrensen ikke er veien å gå nå. Et mindretall støtter at det bør vurderes å ytterligere heve eller fjerne aldersgrensen i arbeidsmiljøloven.

De videre avsnittene i rapporten må leses i lys av *utvalgets* syn på dette spørsmålet. Som omtalt i avsnitt 9.1 i rapporten, mener flertallet at de eventuelle tilpasninger i arbeidslivet som er aktuelle ikke vil oppveie ulempene ved en heving eller fjerning av aldersgrensen. Men også blant *utvalgets* flertall er det ulike syn på hvilke tilpasninger som burde gjøres ved en eventuell endring av aldersgrensen.

Utvalget har med dette som bakgrunn ikke funnet det hensiktsmessig å legge frem konkrete forslag til tilpasninger med sikte på å kunne heve eller fjerne aldersgrensen. Eventuelle konkrete tilrådninger på dette området ville i for stor grad basere seg på hypotetiske situasjoner og premisser man selv ikke støtter.

For å besvare mandatet, har *utvalget* imidlertid drøftet endringsbehov og -muligheter på ulike relevante områder, med tanke på en eventuell ytterligere heving eller fjerning av aldersgrensen i arbeidsmiljøloven. *Utvalget* har i utgangspunktet ikke vurdert behovet for endringer gitt videreføring av aldersgrenser som er i dag, da mandatet knytter seg til en ytterligere heving eller fjerning av aldersgrensen. *Utvalget* har i sine vurderinger lagt vekt på å få frem problem-

stillinger som kan reise seg på de ulike områdene hvis aldersgrensen heves eller fjernes, og det er lagt vekt på å vise argumenter som henholdsvis taler for og imot å foreta endringer. *Utvalget* drøfter også konkrete endringsalternativer, og belyser fordeler og ulemper ved disse. *Utvalget* har vært opptatt av å foreta brede drøftelser. For *utvalget* har det vært sentralt å gi et godt kunnskapsgrunnlag for eventuell senere behandling av disse spørsmålene, både når det gjelder aldersgrenser og øvrige tilknyttede temaer. På denne bakgrunn presenterer *utvalget* mye relevant kunnskap og fakta på området i rapportens del 2.

Utvalgets mandat er ikke strengt avgrenset til arbeidsrettslige rettigheter og plikter, selv om *utvalget* særlig var bedt om å se på dette. Av hensyn til omfanget på arbeidet og tidsrammen, har *utvalget* i hovedsak konsentrert seg om disse områdene, jf. omtale ovenfor. *Utvalget* har i utgangspunktet ikke gått inn på vurderinger av tilgrensende områder som pensjonsreglene, men omtaler kort enkelte forhold rundt aldersgrensene i pensjonssystemet. Folketrygdlovens regler er også kort behandlet i forbindelse med temaet sykepenger og dagpenger for seniorer. I kapittel 10 peker *utvalget* på noen problemstillinger på dette området hvis aldersgrensen for stillingsvernet skal heves eller fjernes.

Utvalget har også enkelte kommentarer knyttet til aldersgrensene i offentlig sektor, men foretar ingen konkret vurdering av endringsbehov. Det vises til avgrensningen i mandatet mot å vurdere disse aldersgrensene.

Begrepet «senior» brukes ofte i rapporten, noe som er et mye brukt begrep om eldre i yrkeslivet. Noen klar og entydig definisjon av hvilken aldersgruppe man vanligvis sikter til med dette begrepet, er det vanskelig å gi. I rapporten brukes ikke begrepet «senior» på en presist avgrenset aldersgruppe. Forskningen det vises til gjelder også ulike aldersgrupper. Det kan være av betydning om man eksempelvis sikter til arbeidstakere på 55−60 år, eller til personer som er 72 år og eldre. *Utvalget* har søkt å vise til hvilke aldersgrupper man omtaler, der dette er relevant.

I den grad seniorer i arbeidslivet knyttes til sysselsatte over en viss alder, er det stor variasjon i hvilken alder som kvalifiserer til betegnelsen «senior». Senter for seniorpolitikk har som overordnet mål å øke yrkesdeltakelsen blant seniorer definert som 50 år og over. Delmål 3 i IA-avtalen er også knyttet til yrkesdeltakelsen etter fylte 50 år. Mange virksomheter bruker 55 år og over som målgruppe for sine seniortiltak og enkelte bruker 62 år og over. Det finnes med andre ord ingen objektiv grense for hvem som er senior i arbeidslivet. Seniorpolitiske tiltak som satser på langsiktige forbyggende effekter, vil også gjelde arbeidstakere som er yngre enn de som er definert som seniorer.

I rapporten drøfter *utvalget* både problemstillinger knyttet til personer over 72 år, og problemstillinger som angår yngre seniorer.

3. Sammendrag

3.1 Aldersgrenser og vernet mot aldersdiskriminering (kapittel 4)

I *avsnitt 4.1 og 4.2* gis det en oversikt over aldersgrensene i arbeidsmiljøloven og på andre områder. Etter arbeidsmiljøloven § 15-13 a kan arbeidsgiver bringe arbeidsforholdet til opphør (uten krav til saklig grunn) når arbeidstaker fyller 72 år. Arbeidsgiver kan fastsette lavere aldersgrense, men ikke under 70 år, dersom grensen gjøres kjent for arbeidstakerne, den praktiseres konsekvent av arbeidsgiver og arbeidstaker har rett til en tilfredsstillende tjenestepensjonsordning. Slike aldersgrenser omtales gjerne som bedriftsinterne aldersgrenser. Lavere aldersgrense kan også fastsettes der det er nødvendig av hensyn til helse eller sikkerhet.

I statlig sektor gjelder ikke § 15-13 a i arbeidsmiljøloven, men en øvre aldersgrense på 70 år etter lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn (aldersgrenseloven). Loven omfatter også andre med stilling innlemmet i Statens pensjonskasse, herunder undervisningspersonell i offentlig skole. Arbeidstakerne plikter å fratre når aldersgrensen er nådd, men det kan besluttes forlengelse i inntil fem år (først opp til to år, deretter ett år av gangen). Det kan fastsettes lavere aldersgrenser (såkalte særaldersgrenser) for visse stillinger.

I kommunal sektor gjelder reglene om aldersgrenser i arbeidsmiljøloven § 15-13 a. Med hjemmel i tredje ledd er det tariffastsatt en generell 70-årsgrense. En rekke stillinger i kommunal sektor har også særaldersgrenser som er tariffrettslig forankret og som følger tilsvarende stillinger som innenfor statlig sektor.

Enkelte aldersgrenser i arbeidslivet er også fastsatt i særlovgivning, blant annet aldersgrenser for sykepleiere (sykepleierpensjonsloven) og for arbeidstakere på skip (skipsarbeidsloven).

I *avsnitt 4.3.* redegjøres det for arbeidsmiljølovens forbud mot diskriminering på grunn av alder. Det følger av lovens kapittel 13 at direkte og indirekte diskriminering på grunn av alder er forbudt. Forbudet gjelder alle sider ved arbeidsforholdet, og innebærer at ingen kan stilles dårligere enn andre på grunn av sin alder, med mindre det foreligger lovlig forskjellsbehandling. Forskjellsbehandling på grunn av alder er blant annet lovlig hvis det er nødvendig for å oppnå et saklig formål og det ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles.

3.2 Internasjonale perspektiver (kapittel 5)

I *kapittel 5* gjennomgås ulike internasjonale perspektiver knyttet til temaet i rapporten.

Både innenfor EU og i internasjonale menneskerettskonvensjoner er det på ulike måter oppstilt vern mot aldersdiskriminering. I EU er vern mot aldersdiskriminering blant annet nedfelt i EF-traktaten og forbudt etter EU-charteret. EUs rammedirektiv mot diskriminering, rådsdirektiv 2000/78/EF, inneholder et generelt forbud mot ulike former for forskjellsbehandling i arbeidslivet, herunder på grunn av alder. Forbud mot aldersdiskriminering i arbeidslivet følger også av Den europeiske sosialpakten (Europarådet) som Norge har ratifisert. Både FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) har bestemmelser om ikke-diskriminering. Begge konvensjonene er inkorporert i norsk lovgiving gjennom menneskerettsloven.

I løpet av de siste tiårene har aldersgrenser for oppsigelse på grunn av alder blitt hevet eller opphevet i flere land. Heving eller oppheving av aldersgrenser i ulike land skjer under forskjellige betingelser, både når det gjelder arbeidsmarked, økonomisk tilstand i landet, lovgivning om oppsigelsesvern, unntaksbestemmelser fra lover om aldersgrenser, trygde- og pensjonsordninger og helsetilstanden/levealderen. Konsekvensene vil derfor være ulike, og det kan være vanskelig med direkte sammenligninger. Samtidig vil det være nyttig å se på hvordan aldersgrensespørsmål mv. er løst i andre land. I *avsnitt 5.2* gis det en kort omtale av situasjonen i Sverige, Danmark, Finland, Island, Tyskland, Frankrike og Storbritannia. Når det gjelder de nordiske landene, har Sverige i utgangspunktet en aldersgrense for stillingsvern på 67 år, mens Danmark opphevet sin 70-årsregel fra 1. januar 2016. I Finland er aldersgrensen i utgangspunktet på 68 år, men den vil fra 2017 gradvis økes til 70 år. Island har ikke noen generell øvre aldersgrense i privat sektor.

Det pågår en god del internasjonalt arbeid og samarbeid om spørsmål som gjelder aldring i befolkningen, og om eldre, arbeid og pensjonering. I *avsnitt 5.3* omtales kort noen utvalgte samarbeidsområder der Norge deltar, blant annet Det europeiske arbeidsmiljøorganets kampanje «Gode arbeidsplasser hele livet», FNs handlingsplan for eldrepolitikk og OECDs politikk for å øke sysselsettingen blant eldre.

3.3 Særlige ordninger for seniorer i arbeidslivet (kapittel 6)

I lovverket har man enkelte særlige ordninger for seniorer i arbeidslivet. Disse omtales i *avsnitt 6.1.* Arbeidstakere over 60 år har en ekstra ferieuke etter ferieloven. Etter arbeidsmiljøloven har personer over 62 år rett til redusert arbeidstid, og arbeidstakere over 50 år med lang ansiennitet har rett til noe lengre oppsigelsesfrister enn andre. Det skal også tas hensyn til alder ved utformingen av den enkeltes arbeidssituasjon, jf. reglene i arbeidsmiljøloven om tilrettelegging. Disse lovfestede ordningene er sentrale i *utvalgets* mandat, og vurderes også nærmere i *kapittel 9*.

I noen tariffavtaler finner man også bestemmelser om seniorer og seniorordninger, eksempelvis om ekstra fridager, kortere arbeidsdag, tilrettelegging og kompetanseutvikling. I *avsnitt 6.2* beskrives tariffestede seniorordninger innenfor LO/NHO-området, Virke-området, Spekter-området, finanssektoren, staten, KS-området og Oslo kommune. En del virksomheter har også egne seniortiltak utover det som følger av lov og eventuell tariffavtale, jf. *avsnitt 6.3.*

Gjennom intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) arbeider regjeringen og partene i arbeidslivet for et mer inkluderende arbeidsliv til beste for den enkelte arbeidstaker, den enkelte virksomhet og samfunnet. Et av målene i avtalen er flere år i arbeidslivet etter fylte 50 år. I *avsnitt 6.4* beskrives dette arbeidet kort.

3.4 Eldre, arbeid og pensjonering (kapittel 7)

3.4.1 Alder og deltakelse i arbeidslivet

I *avsnitt 7.1* redegjøres det blant annet for sysselsetting blant eldre i Norge, virkninger av pensjonsreformen og mobilitet og jobbskifte blant personer over 50 år. Sysselsettingen blant personer over 55 år er relativt høy i Norge. Norge er i «toppdivisjonen» sammenlignet med EU-land og OECD-land. Mer enn 7 av 10 nordmenn i alderen 55 til 64 år er i arbeid, mens det i gjennomsnittet i OECD var om lag 5,5 av 10 i arbeid i 2014. Norge lå i 2015 på 5. plass av 34 OECD-land i denne aldersgruppen, etter Island, New Zealand, Sverige og Sveits.

Andelen arbeidstakere utgjør i 2016 om lag 68 prosent ved 60 år, 22 prosent ved 67 år og 8 prosent i aldersgruppen 70−74 år. Pensjonsreformen fra 2011 har hatt positiv virkning på sysselsettingen blant personer over 60 år.

3.4.2 Pensjon – regelverk og uttaksmønster

I *avsnitt 7.2* gis det en beskrivelse av ny alderspensjon i folketrygden og uttak av alderspensjon, samt en kort omtale av tjenestepensjon i privat og offentlig sektor og AFP. Fra 2011 har det vært mulig å ta ut alderspensjon fra folketrygden fleksibelt. Pensjonen kan tas ut mellom 62 og 75 år og kan graderes i 20, 40, 50, 60, 80 og 100 prosent. Det er mulig å arbeide ubegrenset ved siden av pensjonsuttaket uten at pensjonen avkortes. Det er også innført levealdersjustering, som innebærer at pensjonsnivået knyttes til utviklingen i befolkningens levealder.

Etter at fleksibel alderspensjon fra 62 år ble innført i 2011 har antall mottakere av alderspensjon mellom 62 og 66 år økt i årene 2011–2015 som andel av befolkningen. En andel på 31 prosent av befolkningen i aldersgruppen 62–66 år tok ut alderspensjon i 2015. En stor andel som tar ut alderspensjon fra folketrygden før 67 år fortsetter i arbeid.

Ved siden av alderspensjonen fra folketrygden skal nær alle arbeidstakere, både i offentlig og privat sektor, være omfattet av en tjenestepensjonsordning. Privat tjenestepensjon kan tidligst tas ut fra 62 år. Privat avtalefestet pensjon (AFP) er en tariffbasert pensjonsordning for ansatte i privat sektor, hvor ytelsen er livsvarig og kan tas ut fra man fyller 62 år hvis vilkårene er oppfylt. Avtalefestet pensjon i offentlig sektor er beholdt som en tidligpensjonsordning for aldersgruppen 62–66 år. Personer som velger å ta ut alderspensjon fra folketrygden før 67 år, kan ikke i tillegg ta ut AFP i offentlig sektor. Regjeringen har startet en prosess sammen med partene i arbeidslivet med sikte på å tilpasse tjenestepensjonen og AFP i offentlig sektor til pensjonsreformen.

3.4.3 Fremskrivinger

Avsnitt 7.3 viser fremskrivinger av langsiktige utviklingstrekk i eldres yrkesaktivitet. Forventet levealder har økt gradvis over tid, og Statistisk sentralbyrå (SSB) anslår at denne utviklingen vil fortsette fremover. En 70-åring kunne forvente å leve om lag tolv år i 1970. Dette har økt gradvis til 16 år i 2014, og kan komme til å øke videre til 20 år i 2050, altså om lag ett år per tiår. Levealdersjustering innebærer at når levealderen øker, må yngre årskull arbeide noe lenger for å oppnå samme årlige pensjon som andel av inntekten som eldre årskull. Alternativt kan de ta ut pensjon ved samme alder som tidligere årskull og få en noe lavere kompensasjonsgrad.

Antall personer over 67 år øker relativt til antall personer i aldersgruppen 20–66 år, blant annet som følge av økende levealder i befolkningen. I 2010 var det 4,8 personer i aldersgruppen 20–66 år for hver person på 67 år og eldre. Ifølge SSBs befolkningsfremskrivinger fra 2014 vil det i 2060 bare være 2,5 personer i aldersgruppen 20–66 år for hver person på 67 år og eldre.

SSB har gjennomført en analyse for å illustrere virkninger av at alle yrkesaktive på 62 år og eldre utsetter avgangen fra yrkesaktivitet samt uttak av pensjon med ett år. Arbeidsstyrken er da anslått å øke med 0,4 prosent i 2020 og 0,6 prosent i 2060. De samlede virkningene av pensjonsreformen på sysselsettingen er av SSB over tid anslått å være langt sterkere enn virkningen av at alle over 62 år arbeider ett år ekstra. I disse beregningene legges det blant annet til grunn at yngre årskull vil kompensere for levealdersjusteringen, og at nøytrale uttaksregler

der en får mer igjen for å arbeide etter 62 år vil ha positive effekter på sysselsettingen. SSB anslår at i 2060 kan pensjonsreformen gi en økning i arbeidsstyrken på om lag 8 prosent.

3.4.4 Forskningsbasert kunnskap om eldre, arbeid og pensjonering

I *avsnitt 7.4* gjennomgås forskningsbasert kunnskap om hva som påvirker eldres yrkesdeltaking, betydningen av helse, holdninger til eldre i arbeid, betydningen av ulike seniortiltak mv. Det redegjøres også for forskning rundt alder, arbeidsprestasjoner og produktivitet. Kunnskapen om arbeidsprestasjonene til eldre i 70-årsalderen er begrenset, da forskningen om aldring og arbeidsprestasjoner i hovedsak er basert på forskning i arbeidslivet, og det er få som arbeider etter 70 år. Det er også begrenset kunnskap om arbeidstakere over 65 år. Det er derfor behov for mer forskning om arbeidstakere på 65 år og oppover. I avsnittet gis det også en oversikt over holdninger til seniorpolitiske spørsmål, basert på Norsk seniorpolitisk barometer, samt en omtale av Fafos rapport «Aldersgrenser for oppsigelse og særordninger for eldre i arbeidslivet» (Fafo-rapport 2016:22) som ble innhentet som et ledd i *utvalgets* arbeid.

3.4.5 Undersøkelser om forskjellsbehandling på grunn av alder i arbeidslivet

Det er vanskelig å fastslå omfanget av aldersdiskriminering eller forskjellsbehandling på grunn av alder i arbeidslivet i Norge i dag. I *avsnitt 7.5* gis det en oversikt over tall blant annet fra EU, fra Norsk seniorpolitisk barometer og fra Likestillings- og diskrimineringsombudet som kan være med på å belyse dette. I Norsk seniorpolitisk barometer fra 2016 rapporterer 4 prosent av de yrkesaktive over 60 år at de har opplevd å bli diskriminert i arbeidslivet på grunn av for høy alder i løpet av de siste to årene.

3.5 Spørsmålet om eventuell heving eller fjerning av aldersgrensen i arbeidsmiljøloven (kapittel 8)

Utvalget er ikke direkte bedt om å ta standpunkt til hvorvidt aldersgrensen bør heves ytterligere eller fjernes. I *avsnitt 8.1* fremgår det at dette spørsmålet likevel oppleves som sentralt, og med nær tilknytning til spørsmålet om behovet for ulike tilpasninger. *Utvalget* har derfor funnet det nødvendig å gi uttrykk for sitt syn på dette spørsmålet før det gås nærmere inn på vurderingene rundt mulige tilpasninger.

Utvalget er samstemt i at det er en viktig målsetning at flere eldre fortsetter lenger i arbeid, og at man bør vurdere ulike virkemidler for å få til dette. Hvilke virkemidler som best kan bidra til å nå disse målene, er et spørsmål *utvalget* mener det er viktig å ha et fokus på over tid.

Det er ulike syn i *utvalget* på spørsmålet om 72-årsgrensen bør heves ytterligere. Et flertall i *utvalget* utelukker ikke at det på lang sikt kan bli aktuelt å vurdere videre heving, blant annet på grunn av høyere levealder og at levealdersjusteringen i pensjonssystemet får økt effekt. *Flertallet* mener imidlertid at dette ikke er veien å gå nå. *Flertallet* mener en heving eller fjerning vil kunne få negative konsekvenser både for arbeidsgiverne og for seniorene selv, og at det også må antas å gi marginale effekter på arbeidsdeltakelsen. Et *mindretall* støtter synspunktet i mandatet om at det bør vurderes å ytterligere heve eller fjerne aldersgrensen i arbeidsmiljøloven, blant annet fordi slike aldersgrenser har en vidtrekkende, uønsket holdningsskapende effekt og kan svekke viktige felles målsetninger i norsk arbeidsliv. De nærmere synspunktene er omtalt i *avsnitt 8.2*.

3.6 Tilpasninger i arbeidslivet (kapittel 9)

3.6.1 Innledning

I *avsnitt 9.1* presenteres kapittel 9 om mulige tilpasninger i arbeidslivet. I behandlingen av de ulike temaene har *utvalget* drøftet endringsbehov og -muligheter med tanke på en eventuell høyere eller fjernet aldersgrense for stillingsvern. *Utvalgets* vurderinger i kapittel 9 må leses i lys av *utvalgets* ulike syn på spørsmålet om å heve eller fjerne aldersgrensen for stillingsvernet, jf. kapittel 8. Det er ulike syn på behovet for tilpasninger dersom aldersgrensen skal heves eller fjernes.

I avsnittet omtales også kort ulike områder som *utvalget* har valgt å ikke gå nærmere inn på.

3.6.2 Generelt om særrettigheter for seniorer

Arbeidstakere i 60-årene har enkelte lovbestemte særlige rettigheter til ferie og redusert arbeidstid. Disse ordningene har blitt innført blant annet for å få eldre til å fortsette lenger i arbeidslivet. Arbeidsmiljøloven har også en bestemmelse om tilrettelegging på grunn av alder. Mange virksomheter har andre seniortiltak i tillegg.

Utvalget ser at ulike seniorrettigheter oppleves positivt for mange. Ordningene reiser samtidig flere generelle problemstillinger, som omtales i *avsnitt 9.2*. Et argument mot bestemte seniorrettigheter er blant annet at de kan gi visse signaler som indirekte vil kunne påvirke holdninger til eldre arbeidstakere. Ordningene innebærer også forpliktelser og til dels kostnader for arbeidsgiverne. På den andre siden mener mange at slike ordninger motiverer dem til å jobbe lenger. En endring vil også berøre en stor gruppe seniorer. Et forhold å ta i betraktning er at det er store variasjoner i arbeidslivet, og at de som har størst behov for seniorrettigheter, i mange tilfeller kan være en annen gruppe enn de som ønsker og kan arbeide utover 72 år.

I *utvalget* er det ulike syn på om det bør foretas endringer i seniorrettighetene i tilknytning til en eventuell heving eller fjerning av 72-årsgrensen. I vurderingen av de ulike ordningene (*avsnitt 9.3 til 9.5*) har *utvalget* først og fremst lagt vekt på å drøfte de ulike sidene ved ordningene, og det fremmes ingen konkrete forslag til endringer. *Utvalget* drøfter imidlertid ulike alternative løsninger og endringsmuligheter. *Utvalget* har i utgangspunktet ikke vurdert behov for endringer gitt videreføring av dagens aldersgrenser, jf. kapittel 2. Etter *utvalgets* syn ligger dette utenfor mandatet.

3.6.3 Retten til en ekstra ferieuke etter 60 år

Reglene om ekstraferie etter 60 år, som omtales i *avsnitt 9.3,* ble innført i 1976. Rettigheten fremgår av ferieloven § 5. Formålet med innføringen var blant annet å lette belastningen i arbeidslivet for eldre arbeidstakere. Fafo-rapporten fra 2016 om aldersgrenser for oppsigelse og særordninger for eldre i arbeidslivet viser at de aller fleste seniorene tar ut ferieuken. En andel på 56 prosent mener den har stor eller noe betydning som motivasjon til å stå lenger i arbeid, mens 42 prosent mener at den har liten eller ingen betydning.

Utvalget peker på argumenter for og mot retten til en ekstra ferieuke. Et forhold som kan tale for å gjøre endringer, er at denne særrettigheten indirekte kan tenkes å påvirke holdninger til eldre arbeidstakere. Et spørsmål er også om det er behov for ekstraferie fra 60 år i dag. En god del ledere i virksomhetene (35 prosent) er uenige i at den ekstra ferieuken har bidratt til at ansatte har pensjonert seg senere enn de ellers ville gjort. Tidligere forskning gir også få tydelige svar på om ekstra ferie rent faktisk bidrar til at folk står lenger i arbeidslivet.

Det er samtidig forhold som kan tale for å ikke gjøre endringer. Mange mener den ekstra ferieuken motiverer til å stå lenger i arbeidslivet. Arbeidsplasser og yrker er også forskjellige, og det kan være store variasjoner når det gjelder hvor fysisk og psykisk krevende arbeidet er over tid. Selv om helsen kan være bedre enn tidligere blant noen grupper seniorer, finnes det også mange som slutter i arbeidslivet relativt tidlig. Ekstraferien kan også hevdes å være et positivt element som er ønskelig å ha i det norske arbeidslivet.

Utvalget peker på at et alternativ til å beholde ordningen uendret, eller å fjerne ordningen, er å endre aldersgrensen for når rettigheten oppstår. Dette vil være mindre inngripende enn å fjerne hele rettigheten, og regelen vil kunne bli mer i samsvar med øvrige signaler i seniorpolitikken i dag. En slik heving vil føre til innsparinger for arbeidsgivere og kan hevdes å ville gjøre yngre seniorer mer attraktive. Samtidig vil det berøre en stor gruppe seniorer som ikke vil få samme rettigheter som i dag.

Det er også mulig å tenke seg andre endringer, for eksempel ved å knytte ekstraferien til individuelle behov eller å gjøre den frivillig. *Utvalget* drøfter disse og andre endringer, som å endre reglene om fastsetting av ferien og å forlenge arbeidstakers varslingsfrist som i dag er på to uker, jf. ferieloven § 6. Arbeidstaker kan i dag selv fastsette tiden for ekstraferien, med mindre noe annet er avtalt. Det er ulike syn i *utvalget* på spørsmålet om endring av ordningen.

3.6.4 Retten til redusert arbeidstid fra 62 år

Avsnitt 9.4 omhandler retten til redusert arbeidstid etter 62 år, som ble innført i 2008. Denne rettigheten fremgår av arbeidsmiljøloven § 10-2 fjerde ledd. Lovendringen ble begrunnet med at dette ville være et godt seniorpolitisk tiltak, som støttet opp om viktige prinsipper i det nye pensjonssystemet, jf. Ot.prp. nr. 30 (2007–2008). I Fafos undersøkelse fra 2016 går det frem at 28 prosent av seniorene som er 62 år eller eldre har redusert arbeidstiden etter fylte 62 år.

Utvalget peker på flere forhold som kan tale for å vurdere endringer i regelen. Høyere aldersgrense for stillingsvernet gir lengre periode hvor arbeidstakerne kan jobbe og samtidig ha særrettigheter. Det vil også kunne føre til et større antall eldre i den enkelte virksomhet, og flere som vil jobbe redusert. Selv om redusert arbeidstid kan være uproblematisk i mange tilfeller, vil det også kunne innebære ulemper for arbeidsgiverne og øvrige ansatte. Det er også vanskelig å si om det er et reelt behov for ordningen, og om den faktisk bidrar til at eldre fortsetter lenger i arbeidslivet. Arbeidsmiljøloven gir uansett rett til redusert arbeidstid for alle som av «*helsemessige, sosiale eller andre vektige velferdsgrunner har behov for det*», jf. § 10-2.

På den andre siden er det også forhold som taler for å beholde ordningen uendret. Et moment er koblingen til pensjonssystemet og nedre alder for å ta ut alderspensjon. Ordningen er også ment som et tiltak for å bidra til at seniorer står lenger i arbeid. En endring i reglene kan også gi negativ effekt for mange yngre seniorer.

I tillegg til en løsning hvor man beholder ordningen uendret, drøfter *utvalget* tre endringsvarianter: Heving av nedre aldersgrense for rettigheten (innslagspunktet), bortfall av ordningen samt en løsning der man stiller krav om at arbeidstidsreduksjonen skal være varig. Det er ulike syn i *utvalget* på spørsmålet om endring av ordningen.

3.6.5 Tilrettelegging og alder

Arbeidsmiljøloven har regler om at arbeidet for den enkelte skal organiseres og tilrettelegges under hensyn til arbeidstakerens arbeidsevne, kyndighet, alder og øvrige forutsetninger, jf. § 4-2. Bestemmelsen, som omtales i *avsnitt 9.5,* skiller seg fra de andre seniorordningene

da den ikke oppstiller konkrete rettigheter og ikke knytter seg til en bestemt nedre alder. I Fafos rapport svarer 13 prosent av seniorene at de har tilrettelagt arbeid på grunn av alder. 75 prosent av disse mener ordningen har betydning for motivasjonen til å arbeide lenger.

Utvalget viser til at en høyere aldersgrense kan gjøre det naturlig å se nærmere på tilretteleggingspliktene. Fafos undersøkelse viser at behovet for tilrettelegging øker med alderen. I den enkelte virksomhet vil det kunne bli flere arbeidstakere med tilrettelegging som følge av alder. Tilrettelegging kan by på utfordringer og skape ekstra kostnad for arbeidsgiverne og gi ulemper for øvrige ansatte.

På den andre siden viser *utvalget* blant annet til at bestemmelsen om tilrettelegging er generell, og må ses i sammenheng med kravet om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Bestemmelsen oppstiller først og fremst en plikt til å ta individuelle hensyn ved organisering og tilrettelegging av arbeidet.

Utvalget drøfter konkret muligheten for å endre ordlyden i bestemmelsen, slik at begrepet «alder» tas ut, men uten at det tas sikte på noen realitetsendring. *Utvalget* omtaler argumenter for og imot en slik løsning. Det er ulike syn i *utvalget* på behovet for slik endring hvis aldersgrensen heves eller fjernes.

3.6.6 Seniorer og endringsadgang i arbeidsforholdet

I *avsnitt 9.6* drøfter *utvalget* behovet for en utvidet endringsadgang overfor seniorer hvis 72-årsgrensen skal kunne heves eller fjernes. Hvilken adgang arbeidsgiver har til å pålegge endringer, er et spørsmål om hvor langt styringsretten rekker på dette området. Endringer som ikke kan pålegges i kraft av styringsretten, forutsetter enten enighet mellom partene eller at vilkårene for oppsigelse er til stede.

Arbeidsgiver har i kraft av styringsretten en viss adgang til å foreta endringer i arbeidsforholdet i dag. Endringsadgangen kan være større eller mindre avhengig av blant annet hva som følger av en tolkning av arbeidsavtalen og hvilke og hvor store endringer det er snakk om. Degradering synes som et utgangspunkt ikke å kunne pålegges innenfor styringsretten. Endringer som går ut på at arbeidsgiver ønsker å omplassere en senior fra en lederstilling til en underordnet stilling, eller frata vedkommende lederoppgaver som har vært sentrale for stillingen, må derfor i de fleste tilfeller antas å kreve oppsigelsesgrunn eller enighet, slik grensene er trukket i dag.

Utvalget peker på argumenter for og imot en utvidelse av endringsadgangen. På den ene siden kan det hevdes at det vil oppstå et større behov for endringer i arbeidsforholdet dersom aldersgrensen heves og flere kan jobbe lenger. På den andre siden kan en ulik endringsadgang blant annet sende uheldige signaler om eldre arbeidstakeres produktivitet og kompetanse, og kunne påvirke holdningene overfor denne gruppen. Samlet sett ser *utvalget* flere problemer med å lovregulere en slik utvidet endringsadgang, og tror at lovbestemmelser om dette kan skape flere spørsmål og mulige tvister om hvor grensene går. Det er ulike syn på behovet for endring i lys av en høyere eller fjernet aldersgrense i arbeidsmiljøloven.

3.6.7 Oppsigelsesfrister og oppsigelsesvern

Oppsigelsesfristene for arbeidstakere med lang ansiennitet øker med alder. Dette temaet omtales i *avsnitt 9.7*. Etter ti år i virksomheten er fristen tre måneder, men den øker til fire måneder etter fylte 50 år, fem måneder etter fylte 55 og seks måneder etter fylte 60. Reglene om dette følger av arbeidsmiljøloven § 15-3.

Utvalget har drøftet endringsbehov i lys av mandatet. På den ene siden kan det tenkes at slike regler kan bidra til å skape økt tilbakeholdenhet med å rekruttere yngre seniorer. På den andre siden kan ledighetstall fra NAV tyde på at eldre arbeidstakere bruker lengre tid enn andre på å få seg ny jobb. *Utvalget* gjennomgår argumenter for og imot å endre reglene og omtaler ulike alternative løsninger, herunder å fjerne ekstrarettighetene knyttet til alder, å øke aldersgrensen for når rettigheten slår inn og å fjerne særordningen ved en viss alder (70/72 år).

Utvalget har også drøftet behovet for endringer i andre rettigheter knyttet til oppsigelse, nærmere bestemt i selve vilkårene for oppsigelse, retten til å fortsette i stillingen ved tvist om lovlig opphør (arbeidsmiljøloven § 15-11) og i fortrinnsretten til ny ansettelse etter oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold (§ 14-2). *Utvalget* peker på argumenter for og imot å gjøre endringer i disse bestemmelsene for eldre arbeidstakere.

I *utvalget* er det ulike synspunkter på disse spørsmålene, noe som omtales nærmere i dette avsnittet.

3.6.8 Bedriftsinterne aldersgrenser

Med bakgrunn i mandatet har *utvalget* i *avsnitt 9.8* vurdert problemstillinger og endringsbehov knyttet til reglene om bedriftsinterne aldersgrenser i arbeidsmiljøloven § 15-13 a. Disse har nær tilknytning til den generelle 72-årsregelen i loven og er et unntak fra denne. Reglene ble endret i 2015, da man innførte en nedre grense på 70 år (med overgangsperiode til 1. juli 2016) og lovfestet gjeldende vilkår om at grensen må gjøres kjent for arbeidstaker, praktiseres konsekvent av arbeidsgiver og at arbeidstaker skal ha rett til en tilfredsstillende tjenestepensjonsordning. Det ble også innført en bestemmelse om drøftingsplikt med de tillitsvalgte. Ifølge Fafos undersøkelse fra 2016 har om lag 38 prosent av virksomhetene i privat sektor med ti ansatte eller mer en bedriftsintern aldersgrense. Nær halvparten av disse innførte slike aldersgrenser i tiden rundt endringene i aldersgrensene i 2015 (17 prosent). I kommunal sektor gjelder det også en slik generell, tariffestet 70-årsgrense med hjemmel i den samme bestemmelsen.

Hvis den generelle aldersgrensen skal kunne økes til 75 år eller fjernes, er det etter *utvalgets* syn flere spørsmål som kan reise seg om adgangen til å ha bedriftsinterne aldersgrenser. Ett spørsmål er om dette vil føre til at flere virksomheter innfører bedriftsinterne aldersgrenser. Et annet spørsmål gjelder kravet om konsekvent praktisering, som innebærer at arbeidstakere i virksomheter med slike grenser som hovedregel må gå ved 70 år, eventuelt mot både egen og virksomhetens ønske. Videre vil det være et spørsmål hvordan sammenhengen mellom aldersgrensene i loven bør være. Dersom aldersgrensen skal heves ytterligere fra 72 år, vil det kunne oppstå spørsmål om hensiktsmessigheten av en adgang til bedriftsinterne grenser på 70 år.

Utvalget drøfter disse og andre problemstillinger og trekker frem hensyn som kan tale for og imot ulike tilpasninger med tanke på en heving eller fjerning av 72-årsregelen. *Utvalget* omtaler tilpasninger som å heve nedre aldersgrense, å fjerne adgangen, å innføre krav om tariffavtale og å fjerne kravet om konsekvent praktisering. I *utvalget* er det ulike syn på disse spørsmålene, noe som beskrives nærmere i dette avsnittet.

I tillegg pekes det på muligheten for å ha kun én, generell aldersgrense i loven (70 eller 72 år) og fjerne ordningen med bedriftsinterne aldersgrenser. Argumenter for en slik løsning er blant annet at det kan være lett å forholde seg til og at det vil ha den fordel at konsekvent-

kravet bortfaller. Dette innebærer at arbeidsforholdet kan videreføres etter at aldersgrensen er nådd når begge parter har interesse av det.

3.6.9 Seniorer og kompetanseutvikling

Utvalget oppfatter at kompetanseutvikling har nær tilknytning til flere av spørsmålene som diskuteres i rapporten, og omtaler dette temaet i *avsnitt 9.9*. Kompetanseutvikling er etter *utvalgets* syn et sentralt virkemiddel for å få folk til å stå lenger i arbeid. *Utvalget* mener det ikke er behov for endringer i arbeidsmiljøloven på dette området, men at det er viktig å ha fokus på dette temaet på andre måter. Partene i arbeidslivet bidrar med innspill på ulike måter, blant annet gjennom ny nasjonal strategi for kompetansepolitikk og Nasjonalt forum for karriereveiledning.

3.7 Andre tilpasninger – sykepenger og dagpenger mv. (kapittel 10)

Utvalget har i sitt arbeid særlig sett på rettigheter og plikter mellom partene etter arbeidsrettslig regelverk. Slik *utvalget* ser det, kan det imidlertid finnes flere andre tilgrensende områder det bør vurderes tiltak på hvis aldersgrensen skal heves eller fjernes.

Arbeidstakere som er fylt 70 år har i dag ingen rett til sykepenger etter folketrygdloven, jf. § 8-3. Personer mellom 67 og 70 år har en begrenset sykepengerett. Øvre aldersgrense for å motta dagpenger under arbeidsløshet er 67 år, jf. folketrygdloven § 4-23. Etter *utvalgets* syn bør disse begrensningene diskuteres hvis man skal vurdere en mulig høyere aldersgrense etter arbeidsmiljøloven. Det kan blant annet reises spørsmål ved hvilke signaler slike regler kan gi, når det ellers snakkes om økning av aldersgrensen. På den annen side vil arbeidstakerne det gjelder ha rett til alderspensjon fra folketrygden, og en utvidelse vil innebære budsjettmessige kostnader. *Utvalget* belyser denne problematikken i *avsnitt 10.2* og *10.3*.

I *avsnitt 10.4* omtaler *utvalget* kort enkelte forhold rundt aldersgrensene i pensjonssystemet, herunder den nedre aldersgrensen for uttak av alderspensjon på 62 år. Som følge av at levealderen gradvis øker, har spørsmålet om å heve aldersgrensene i pensjonssystemet blitt aktuelt i mange land, inkludert våre nordiske naboland. Det er ulike syn i *utvalget* på om aldersgrensene i pensjonssystemet bør vurderes i sammenheng med eventuelle endringer i aldersgrensen i arbeidsmiljøloven.

3.8 Aldersgrenser og fleksibilitet i arbeidsmarkedet (kapittel 11)

Utvalget er i mandatet bedt om å drøfte virkninger for fleksibiliteten i arbeidsmarkedet av en ytterligere økning av aldersgrensen til 75 år. I *kapittel 11* redegjør *utvalget* for hva det forstår med «fleksibiliteten i arbeidsmarkedet», og omtaler kort mulige effekter av økte aldersgrenser på sysselsettingen av eldre. Videre drøfter *utvalget* mulige konsekvenser for ansettelse og oppsigelse av seniorer, innvirkningen på forholdet mellom eldre og yngre på arbeidsmarkedet, virkninger for samlet mobilitet på arbeidsmarkedet og eventuelle virkninger for omstillingsevne. Forholdet til offentlig sektor omtales også kort. *Utvalget* mener det er behov for mer dokumentert kunnskap om sysselsettingsvirkninger og -effekter blant eldre på kort og lengre sikt av endrede aldergrenser.

Bakgrunn og tilstandsbeskrivelse

2

F. Volk. / AGE / NTB scanpix

4. Aldersgrenser og vernet mot aldersdiskriminering

4.1 Aldersgrenser – arbeidsmiljøloven

4.1.1 Den generelle 72-årsgrensen

Arbeidsmiljøloven § 15-13 a første ledd fastsetter en aldersgrense for opphør av oppsigelsesvernet etter loven. Det følger av bestemmelsen at arbeidsgiver kan bringe arbeidsforholdet til opphør (uten krav til saklig grunn) når arbeidstaker fyller 72 år. Denne aldersgrensen ble hevet fra 70 til 72 år med virkning fra 1. juli 2015, jf. Prop. 48 L (2014–2015). Bestemmelsen innebærer ikke i seg selv noen plikt for arbeidstaker til å fratre, men en rett for arbeidsgiver til ensidig å bringe arbeidsforholdet til opphør. Selv om arbeidsgiver ikke har benyttet adgangen til å avslutte arbeidsforholdet og arbeidstaker fortsetter, eventuelt reengasjeres eller ansettes etter fylte 72 år, vil arbeidstaker ikke lenger ha stillingsvern etter arbeidsmiljøloven. Det innebærer blant annet at de ordinære reglene om oppsigelsesvern ikke gjelder.

Den tidligere 70-årsgrensen kom inn i arbeidervernloven i 1972 og hadde sin bakgrunn i at folketrygdens alderspensjon samme år ble senket fra 70 til 67 år. I den forbindelse fant man behov for å presisere at grensen for saklig oppsigelse på grunn av alder fortsatt skulle være 70 år, jf. Ot.prp. nr. 17 (1972–1973). Bestemmelsen ble presisert i endringslov 19. juni 2009 som trådte i kraft 1. januar 2010, jf. Ot.prp. nr. 54 (2008–2009). Før dette tidspunktet fremgikk det bare forutsetningsvis av lovteksten at oppsigelse ved fylte 70 år var saklig. Departementet mente imidlertid at det var hensiktsmessig å klargjøre dette, samt å skille ut denne regelen i en egen paragraf. I tillegg ble det gitt regler om skriftlig varsel om tidspunkt for fratreden, og innkalling til samtale i forkant av varselet. Reglene om dette, som nå fremgår av § 15-13 a femte og sjette ledd, er omtalt i punkt 4.1.5.

Hevingen av aldersgrensen fra 70 til 72 år hadde sin bakgrunn i at regjeringen ønsket å legge til rette for at eldre skal stå lenger i arbeidslivet, jf. Prop. 48 L (2014–2015).

En regel som innebærer at stillingsvernet opphører ved en bestemt alder, er en direkte forskjellsbehandling på grunn av alder og må kunne begrunnes i unntakene fra aldersdiskrimineringsforbudet i arbeidsmiljøloven kapittel 13. Disse reglene, som er nærmere omtalt i avsnitt 4.3, gjennomfører EUs rammedirektiv om ikke-diskriminering. I forarbeidene til den tidligere 70-årsregelen la departementet til grunn at bestemmelsen ikke var i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av alder, jf. Ot.prp. nr. 54 (2008–2009), punkt 8.4.5. Det ble blant annet vist til at de hensyn som ligger til grunn for en slik regel er i tråd med kravet til saklig formål, slik dette fremkommer i direktivets artikkel 6 og arbeidsmiljøloven § 13-3 andre ledd. Dette på bakgrunn av en samlet vurdering der verdig avgang, arbeidslivspolitiske hensyn, forholdet til andre EU-lands nasjonale lovgivning og viktigheten av å ha et regelverk som er robust for konjunktursvingninger er sentrale momenter.

I Prop. 48 L (2014–2015) punkt 4.2.1 uttalte departementet:

> Etter departementets syn gjelder denne forståelsen fortsatt, jf. blant annet EU-domstolens avgjørelse i Hörnfeldt (C-141/11), hvor den svenske regelen om at arbeidskontrakten kan bringes til opphør fra fylte 67 år ble ansett å ikke være i strid med direktivets diskrimineringsforbud.

Etter departementets syn ville ikke en heving av 70-årsregelen til 72 år endre forholdet til reglene om aldersdiskriminering i arbeidsmiljøloven kapittel 13, jf. Prop. 48 L (2014–2015) punkt 4.2.4. Departementet la til grunn at arbeidsmiljøloven § 15-13 a heller ikke etter endringen vil være i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av alder.

4.1.2 Lavere bedriftsinterne aldersgrenser

Arbeidsmiljøloven § 15-13 a tredje ledd åpner for at arbeidsgiver kan fastsette lavere aldersgrense enn den alminnelige grensen etter første ledd (72 år) dersom grensen gjøres kjent for arbeidstakerne, den praktiseres konsekvent av arbeidsgiver og arbeidstaker har rett til en tilfredsstillende tjenestepensjonsordning. Slike aldersgrenser omtales gjerne som bedriftsinterne aldersgrenser. Det er et vilkår at lavere aldersgrense ikke settes til under 70 år. Det er videre et vilkår at arbeidsgiver skal drøfte lavere aldersgrense med de tillitsvalgte.

Bestemmelsen ble endret fra 1. juli 2015, jf. Prop. 48 L (2014–2015). Tidligere kunne arbeidsgiver fastsette lavere aldersgrense enn 70 år, og en rekke virksomheter hadde fastsatt aldersgrenser på 67 år. Departementet uttalte i proposisjonen at det å fastsette en nedre grense på 70 år både vil gi en bedre tilpasning til reglene om fleksibelt uttak av pensjon som er gjennomført med pensjonsreformen, og være en naturlig tilpasning til forslaget om å heve lovens alminnelig grense til 72 år. Videre uttalte departementet at en tydelig nedre grense vil kunne bidra til at flere faktisk står i jobb frem til fylte 70 år, og gi et klart signal om at eldre skal kunne jobbe lenger. Samtidig ivaretas arbeidsgivernes mulighet for fortsatt å ha ordninger med noe lavere grenser enn lovens hovedregel der dette er ønskelig.

Vilkårene om kjennskap hos arbeidstakerne, konsekvent praktisering fra arbeidsgiver og rett til en tilfredsstillende tjenestepensjonsordning for arbeidstaker var tidligere ulovfestede og fulgte av rettspraksis, men ble inntatt i lovbestemmelsen da den ble endret fra 1. juli 2015. Ifølge forarbeidene innebærer dette ikke noen realitetsendring, jf. Prop. 48 L (2014–2015) avsnitt 8.1.

Kravet om *kjennskap til ordningen* og den aldersgrensen som gjelder må ifølge forarbeidene vurderes konkret i hver virksomhet. Arbeidsgiver har ansvar for å informere på en måte som er egnet til å gjøre aldersgrensen kjent for de ansatte. Det kreves ikke at arbeidsgiver må føre bevis for at hver enkelt ansatt i virksomheten rent faktisk kjenner til aldersgrensen, det avgjørende er hvor god informasjon som er gitt og hvordan den er gitt.

Kravet om *konsekvent praktisering* av aldersgrensen skal praktiseres strengt, og innebærer at arbeidsgiver kun helt unntaksvis kan la enkelte arbeidstakere fortsette å arbeide i virksomheten etter at de har passert den lavere aldersgrensen. Forutsetningen er at det kun dreier seg om et fåtall tilfeller og at det i hovedsak er knyttet til særlige og tidsavgrensede behov.

Kravet til *tilfredsstillende tjenestepensjonsordning* skal inngå i en helhetlig vurdering av om aldersgrensen er forholdsmessig og nødvendig, hvor også aldersgrensens nivå og andre forhold kan inngå. Kravet skal sikre at arbeidstaker har et økonomisk sikkerhetsnett å falle tilbake på ved avgang. Bedriftsinterne aldersgrenser er i de aller fleste tilfellene knyttet til en

egen pensjonsordning, og dette er i rettspraksis gjennomgående blitt godkjent som tilfredsstillende økonomisk kompensasjon. I Prop. 48 L (2014–2015) punkt 4.3.4.2 fremgår det at:

> Etter departementets syn vil det at den nedre grensen for bedriftsinterne aldersgrenser nå foreslås satt til 70 år, at det allerede gjelder lovfestede krav til obligatorisk tjenestepensjonsordning i alle virksomheter, og utbetalingene fra folketrygden, innebære at kravet om økonomisk sikkerhetsnett må anses som innfridd for de fleste arbeidstakere.

4.1.3 Lavere aldersgrenser begrunnet i helse eller sikkerhet

Fra 1. juli 2015 ble det også innført et annet snevert unntak fra den alminnelige 72-årsgrensen i § 15-13 a første ledd. Etter andre ledd kan lavere aldersgrense fastsettes der det er *«nødvendig av hensyn til helse eller sikkerhet»*.

Bakgrunnen for bestemmelsen er at det i noen yrker stilles større krav til fysiske eller psykiske egenskaper, og at loven derfor ikke bør sette hindringer for bedriftsinterne aldersgrenser som er godt begrunnet i helse- eller sikkerhetsrisiko på arbeidsplassen. Det er ikke fastsatt noen nedre aldersgrense etter denne bestemmelsen, men det ble i Prop. 48 L (2014–2015) presisert at det er en snever unntaksregel som kun gjelder tilfeller der en slik lavere grense anses nødvendig av hensyn til krav til helse eller sikkerhet på arbeidsplassen.

Kravet til risiko for *helse* vil typisk omfatte stillinger som medfører uvanlig fysisk eller psykisk belastning på arbeidstakerne slik at de normalt ikke makter å skjøtte arbeidet forsvarlig til fylte 72 år.

Vilkåret om at grensen må være nødvendig av hensyn til *sikkerhet* vil i utgangspunktet kunne komme til anvendelse på stilling eller yrke som krever særlige fysiske eller psykiske egenskaper for at arbeidet skal bli tilfredsstillende utført på forsvarlig måte og uten fare for sikkerheten til omgivelsene.

Nødvendighetskriteriet forutsetter at det foretas en konkret og skjønnsmessig vurdering av om den aktuelle aldersgrensen er nødvendig begrunnet i hensynet til den enkelte arbeidstakers helse og/eller sikkerhet relatert til utøvelsen av vedkommendes yrke.

4.1.4 Forholdet til diskrimineringsreglene

Lavere aldersgrense fastsatt etter § 15-13 a andre og tredje ledd må være saklig begrunnet og ikke inngripende, jf. bestemmelsens fjerde ledd som henviser til reglene om aldersdiskriminering i arbeidsmiljøloven kapittel 13. Se nærmere omtale av dette regelverket i avsnitt 4.3.

4.1.5 Saksbehandlingsregler

Ved opphør av arbeidsforhold grunnet alder har arbeidstaker krav på skriftlig varsel om tidspunktet for fratreden, jf. § 15-13 a femte ledd. Varslingsregelen gjelder både ved opphør etter 72-årsregelen og ved bedriftsinterne aldersgrenser.

Det er meningen at varselet skal komme istedenfor ordinær oppsigelse, jf. Ot.prp. nr. 54 (2008–2009). Det stilles ingen formkrav til varselet utover at det må være skriftlig, og arbeidstaker har heller ikke rett til å fortsette i stillingen etter § 15-11. Fratreden kan tidligst kreves seks måneder etter den første dag i måneden etter at varselet er kommet frem til arbeidstaker. Bestemmelsen om varsling ble gitt for å markere forskjellen mellom en ordinær oppsigelse og opphør på grunn av alder, og for å sikre at alle arbeidstakere får en rimelig periode til å forberede seg på avgang som følge av oppnådd alder.

Før varsel gis skal arbeidsgiver så langt det er mulig innkalle arbeidstaker til en samtale, med mindre arbeidstaker selv ikke ønsker det, jf. § 15-13 a sjette ledd.

Arbeidstaker som ønsker å fratre, har en tilsvarende varslingsfrist på en måned, likevel slik at kravet til skriftlighet ikke gjelder, jf. § 15-13 sjuende ledd.

4.1.6 Overgangsbestemmelser mv.

I forbindelse med lovendringene i 2015 ble det vedtatt enkelte overgangsbestemmelser, jf. endringslov 24. april 2015 nr. 21 til arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven.

Etablerte bedriftsinterne ordninger med lavere aldersgrenser enn 70 år kunne beholdes i inntil ett år etter 1. juli 2015, såfremt de var etablert før det tidspunktet.

Videre kan bestemmelser i tariffavtale om lavere aldersgrenser enn 70 år beholdes inntil tariffavtalen utløper eller eventuelt i tre år dersom avtalen ikke angir noe utløpstidspunkt jf. arbeidstvistloven § 5.

Det er også fastslått at aldersgrenser i kommunal og fylkeskommunal sektor som er begrunnet på tilsvarende måte som i aldersgrenseloven § 2, gjelder inntil annet er bestemt. Formålet var at endringene i arbeidsmiljølovens bedriftsinterne aldersgrenser ikke skulle få rettslig betydning for de særlige aldersgrensene i kommunal og fylkeskommunal sektor, jf. Prop. 48 L (2014–2015) punkt 4.3.5.

4.2 Aldersgrenser – andre områder

4.2.1 Statlig sektor mv.

For offentlige tjenestemenn gjelder en øvre aldersgrense på 70 år etter lov 21. desember 1956 nr. 1 om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m.fl. (heretter aldersgrenseloven). Arbeidstakerne plikter å fratre ved første månedsskifte etter at aldersgrensen er nådd, jf. § 2 fjerde ledd. Mens arbeidsmiljølovens aldersgrense kun gir arbeidsgivere en *mulighet* til å avslutte arbeidsforholdet, innebærer aldersgrensen på dette området altså i utgangspunktet en *plikt* til å fratre.

Etter § 3 kan tilsettingsmyndigheten imidlertid treffe bestemmelse om at en tjenestemann skal kunne fortsette i tjenesten utover den aldersgrense som gjelder for stillingen, når tjenestemannen fremdeles fyller de krav som stillingen forutsetter. Tjenesten kan første gang forlenges opp til to år, senere ett år om gangen, i alt ikke ut over fem år.

Aldersgrenselovens personelle virkeområde er knyttet til medlemskap i Statens pensjonskasse (SPK). Dette innebærer at loven omfatter statlig ansatte og undervisningspersonell i den offentlige skole, og også ansatte i andre virksomheter som er innlemmet i SPK. Dette vil typisk være virksomheter som er utskilt fra staten, og som nå formelt sett er en privat virksomhet.

Aldersgrenseloven § 2 åpner for at det kan fastsettes lavere aldersgrense enn 70 år for visse stillinger. Dette gjelder hvis tjenesten «*medfører uvanlig fysisk eller psykisk belastning på tjenestemennene slik at de normalt ikke makter å skjøtte arbeidet forsvarlig til fylte 70 år*», (bokstav a) eller hvis tjenesten «*stiller spesielle krav til fysiske eller psykiske egenskaper, som normalt blir sterkere svekket før fylte 70 år enn det en forsvarlig utføring av tjenesten tilsier*» (bokstav b). De lavere

aldersgrensene, såkalte særaldersgrenser, kan være 68, 65, 63 og 60 år, jf. § 2 andre ledd. Særaldersgrense på 68 år er ikke lenger i bruk.

Særaldersgrensene fastsettes av Arbeids- og sosialdepartementet, eller av Stortinget dersom det gjelder større grupper eller vedtaket har prinsipiell betydning. Hvilke stillinger som har særaldersgrense, fremgår av oversikten «Aldersgrensene i staten og aldersgrensene for øvrige medlemmer i Statens pensjonskasse» som er utarbeidet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Det er fastsatt særaldersgrenser blant annet for polititjenestemenn, renholdspersonale, stillinger i Jernbaneverket, stillinger i kriminalomsorgen m.fl.

Det er også flere særaldersgrenser som er regulert i lov. Aldersgrensen for yrkesbefal i Forsvaret (60 år) er fastsatt i lov 2. juli 2004 nr. 59 om forsvarspersonell, jf. § 5.[3] Aldersgrensene for ballettdansere, sangsolister og korsangere ved Den Norske Opera & Ballett er fastsatt i lov 21. august 1998 nr. 65 (operapensjonsloven).

Når det gjelder ansatte i de statlige helseforetakene, vil den enkeltes aldersgrense og på hvilken måte den er regulert, blant annet variere mellom ulike yrkesgrupper. Dette området går man ikke nærmere inn på her.

4.2.2 Kommunal sektor

Arbeidsmiljølovens regler om aldersgrenser gjelder i utgangspunktet også for kommunal sektor. Med hjemmel i arbeidsmiljøloven § 15-13 a tredje ledd er det tariffastsatt en generell 70-årsgrense gjennom Hovedtariffavtalen.[4]

En rekke stillinger i kommunal sektor har også særaldersgrenser som er tariffrettslig forankret og som følger tilsvarende stillinger som innenfor statlig sektor. Ved endringen fra 1. juli 2015 ble det presisert at særaldersgrenser i kommunal og fylkeskommunal sektor som er begrunnet tilsvarende som i aldersgrenseloven § 2 skal gjelde inntil annet er bestemt, jf. endringslov 24. april 2015 nr. 21 til arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven.

Forskrift 22. april 1997 nr. 374 om pensjonsordninger for kommunalt eller fylkeskommunalt ansatte fastsetter at aldersgrensen for denne gruppen ikke må være lavere enn fastsatt for tilsvarende stillinger i henhold til aldersgrenseloven.

Hovedtariffavtalen i KS-området forutsetter at fastsettelse av særaldersgrenser følger de samme prinsipper som gjelder i lov om Statens pensjonskasse, jf. kapittel 2. I motsetning til hva som gjelder i staten er det fastslått at arbeidstakere med særaldersgrenser under 67 år, og som ikke har opptjent fulle pensjonsrettigheter, kan fortsette i stilling til fylte 67 år dersom vedkommende ønsker det. KS' B-rundskriv nr. 10/2005 gir en oversikt over hvilke stillinger som har særaldersgrense i KS' tariffområde.

For Oslo kommune er både pensjonsregelverk og aldersgrenser fastsatt i egne vedtekter med tillegg. Aldersgrensen er i utgangspunktet 70 år, jf. § 2 i tillegg nr. 1 til pensjonsvedtekten (om aldersgrenser og pensjonsalder). Det er også fastsatt lavere særaldersgrenser for bestemte stillinger, jf. § 3. Bestemmelsene om aldersgrenser er avtalt med arbeidstakerorganisasjonene mens pensjonsregelverk fremgår av kommunens pensjonsvedtekter.

---

[3] Stortinget har vedtatt at forsvarspersonelloven og tre andre lover skal slås sammen til en ny lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret (forsvarsloven). Loven har ikke trådt i kraft. Aldersgrensen på 60 år videreføres i den nye loven.

[4] Hovedtariffavtalen (KS), kapittel 2 punkt 2.1.5, jf. vedlegg 5 § 6.

4.2.3 Enkelte særlige lovreguleringer

Aldersgrensene for sykepleiere er fastsatt i lov 22. desember 1962 nr. 12 om pensjonsordning for sykepleiere (sykepleierpensjonsloven). Aldersgrensen er 70 år for overordnede sykepleiere, sykepleiere i administrative stillinger og undervisningsstillinger, og 65 år for underordnede sykepleiere, jf. § 6. Ordningen administreres av KLP og omfatter nesten alle sykepleiere, uavhengig av om arbeidsgiver er statlig, kommunal eller privat.

Lov 26. juni 1953 nr. 11 om pensjonsordning for apotekvirksomhet mv. oppstiller en aldersgrense på 70 år for blant andre apotekere, jf. § 6.

Etter lov 21. juni 2013 nr. 102 om stillingsvern mv. for arbeidstakere på skip (skipsarbeidsloven) kan arbeidsforholdet bringes til opphør når arbeidstaker fyller 70 år, jf. § 5-12. Lavere aldersgrense kan følge av annet grunnlag når grensen er saklig begrunnet og ikke uforholdsmessig inngripende.

4.3 Forbud mot diskriminering på grunn av alder

4.3.1 Innledning

Det følger av arbeidsmiljøloven § 13-1 at direkte og indirekte diskriminering på grunn av alder er forbudt. Diskrimineringsforbudet gjelder alle sider ved arbeidsforholdet, jf. § 13-2. Diskrimineringsforbudet innebærer at ingen kan stilles dårligere enn andre på grunn av sin alder, med mindre det foreligger lovlig forskjellsbehandling. Forbudet mot aldersdiskriminering kom inn i arbeidsmiljøloven i 2004 som ledd i gjennomføringen av rådsdirektiv 2000/78/EF (rammedirektivet), jf. Ot.prp. nr. 104 (2002–2003). Direktivet er ikke en del av EØS-avtalen, men ble likevel gjennomført basert på en hensiktsmessighetsvurdering. EU-domstolen har i avgjørelser C-144/04 (Mangold) og C-555/07 (Kücükdeveci) for øvrig fremholdt at prinsippet om forbudet mot forskjellsbehandling på grunn av alder skal anses for å være et alminnelig fellesskapsrettslig prinsipp. Nedenfor følger en kortfattet, generell redegjørelse for forbudet mot diskriminering på grunn av alder i arbeidslivet.

4.3.2 Virkeområde – hva omfattes

Det fremgår av arbeidsmiljøloven § 13-2 at diskrimineringsforbudet gjelder alle sider ved arbeidsforholdet. Dette omfatter blant annet utlysning av stilling, ansettelse, omplassering, forfremmelse, opplæring og annen kompetanseutvikling, lønns- og arbeidsvilkår samt opphør, jf. første ledd bokstav a) til d).

Av § 13-2 andre ledd fremgår det at bestemmelsene i kapittel 13 gjelder tilsvarende for arbeidsgivers valg og behandling av selvstendig næringsdrivende. Innleide arbeidstakere og selvstendige næringsdrivende er altså vernet av diskrimineringsforbudet på samme måte som arbeidstakerne i virksomheten. Disse kan påberope seg diskrimineringsbestemmelsene dersom det foreligger brudd på reglene i § 13-1 første ledd.

Det kan nevnes at forbud mot aldersdiskriminering i dag kun gjelder på arbeidslivets område. Det finnes ikke et generelt forbud mot aldersdiskriminering på andre samfunnsområder. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet sendte imidlertid i mars 2015 på høring en rapport som anbefaler et lovfestet forbud mot aldersdiskriminering også utenfor arbeidslivet.[5] I oppfølgingen av dette sendte samme departement ut et høringsforslag i oktober 2015 om

[5] McClimans, E. L., H. Aune og M. R. Ranheim (2015): «Utredning av behovet for et utvidet vern mot diskriminering på grunn av alder». Advokatfirmaet Økland & Co og Advokatfirmaet PricewaterhouseCoopers AS (PWC) på oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

en ny felles likestillings- og diskrimineringslov. Departementet opplyste her at det var ønskelig med en grundigere konsekvensutredning før man tok stilling til behovet for et generelt aldersdiskrimineringsforbud. Departementet fikk på denne bakgrunn utført en kost-nytte-analyse av et mulig lovfestet vern mot aldersdiskrimering utenfor arbeidslivet.[6]

4.3.3 Direkte og indirekte diskriminering

Begrepene direkte og indirekte diskriminering er ikke definert i arbeidsmiljøloven, men må forstås slik de er definert i rammedirektivet. Direkte aldersdiskriminering foreligger dersom en person på grunn av sin alder behandles dårligere enn andre i en tilsvarende situasjon, jf. rammedirektivet artikkel 2 (2) a). Spørsmålet om lovligheten av en pliktmessig avgangsalder er et typisk spørsmål som må vurderes i lys av forbudet mot direkte diskriminering.

Indirekte diskriminering foreligger dersom en tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse eller praksis stiller en person i en bestemt aldersgruppe dårligere i forhold til andre personer, jf. direktivet artikkel 2 (2) b).

4.3.4 Unntak – lovlig forskjellsbehandling

Forskjellsbehandling kan på visse vilkår være lovlig, jf. § 13-3. Bestemmelsens første ledd oppstiller en generell unntaksbestemmelse som tillater forskjellsbehandling som har et saklig formål, ikke er uforholdsmessig inngripende og som er nødvendig for utøvelse av arbeid eller yrke. Bestemmelsen tilsvarer rammedirektivets artikkel 4 nr. 1.[7]

Når det gjelder alder, er det i tillegg en aktuell unntaksadgang i § 13-3 andre ledd. Bestemmelsen lyder slik:

> Forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles er ikke i strid med forbudet mot indirekte diskriminering, diskriminering på grunn av alder eller diskriminering av arbeidstaker som arbeider deltid eller er midlertidig ansatt.

Bestemmelsen gjennomfører artikkel 6 nr. 1 i rammedirektivet, og må fortolkes på samme måte, jf. Høyesteretts avgjørelser i Rt. 2011 s. 964 (Gjensidige) og Rt. 2012 s. 219 (Helikopterpilot). EU-domstolen har behandlet en rekke saker om aldersdiskriminering, og praksis fra EU-domstolen vil ha betydelig vekt i å fastsette vilkårenes rekkevidde. Et stort antall saker omhandler lovligheten av pliktig avgangsalder, men premissene antas likevel å ha stor betydning også i vurderingene av om andre tiltak kan anses å utgjøre lovlig forskjellsbehandling.

Etter direktivets artikkel 6 nr. 1 må det først vurderes om en forskjellsbehandling er objektivt og rimelig begrunnet i et legitimt formål, dernest om den er hensiktsmessig og nødvendig. EU-domstolen har slått fast at skjønnsmarginen for nasjonalstatene på dette området er vid, både med hensyn til å fastlegge de formål som man vil fremme innenfor sosialpolitikk og arbeidsliv, og med hensyn til hvilke midler som kan fremme slike målsettinger. På den annen side har EU-domstolen poengtert at skjønnsmarginen ikke kan være så vid at det gjør forbudet mot aldersdiskriminering illusorisk, se for eksempel dommen i Rosenbladtsaken (C-45/09).

---

[6] Oslo Economics (2016): Utredning av kostnader og nytte av et vern mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet. Rapport 2015 nr. 43.

[7] Se vurdering av arbeidsmiljøloven § 13-3 første ledd i for eksempel dom fra Borgarting lagmannsrett, LB-2014-29065, om lovlighet av særaldersgrense på 65 år i sykepleierpensjonsloven.

Direktivet angir at legitim sysselsettingspolitikk, arbeidsmarkeds- og yrkesopplæringsmessige formål kan være eksempler på saklige formål, jf. artikkel 6 (1). Dette er ikke uttømmende. I C-388/07 (Age Concern) fremgår det også at formålet må være av allmenn interesse og ikke kun rent individuelle begrunnelser som er særegne for arbeidsgivere, for eksempel kostnadsbesparelser, jf. premiss 46.

Videre er det en forutsetning at midlene for å nå det legitime målet er hensiktsmessige og nødvendige. Proporsjonalitetskravet følger av ordlyden i direktivet artikkel 6 nr. 1, og er understreket ytterligere i Mangold-dommen (C-144/04).

I de norske forarbeidene fra 2003 uttaler for øvrig departementet generelt at:[8]

> Det må også i forhold til alder som årsak til forskjellsbehandling utvises svært stor forsiktighet med å akseptere begrunnelser som bygger på at en person vil være uegnet eller arbeidsprestasjonen dårligere alene som følge av vedkommendes alder, uten at dette er begrunnet i konkrete forhold knyttet til de enkelte arbeidstakere eller typen arbeid det dreier seg om. Her vil imidlertid kravet om at forskjellsbehandlingen må være nødvendig begrense arbeidsgivers adgang til å vektlegge en persons alder.

Vilkårene for lovlig forskjellsbehandling slik de fremgår av § 13-3 andre ledd, jf. direktivet artikkel 6 nr. 1, ble av departementet vurdert å være oppfylt ved fastsettelsen av 72-årsgrensen i arbeidsmiljøloven § 15-13 a første ledd:

> En regel som innebærer at stillingsvernet opphører ved oppnådd alder er en direkte forskjellsbehandling på grunn av alder, og må kunne begrunnes i unntakene fra aldersdiskrimineringsforbudet i kapittel 13. Disse reglene gjennomfører EUs rammedirektiv om ikke-diskriminering, jf. omtalen ovenfor i punkt 4.1.4. I forarbeidene til § 15-13 a første ledd la departementet til grunn at bestemmelsen som gir arbeidsgiver adgang til oppsigelse av arbeidsforholdet etter fylte 70 år, ikke er i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av alder, jf. Ot.prp. nr. 54 (2008–2009) punkt 8.4.5. Det ble blant annet vist til at de hensyn som ligger til grunn for en slik regel er i tråd med kravet til saklig formål, slik dette fremkommer i direktivets artikkel 6 og arbeidsmiljøloven § 13-3 andre ledd. Dette på bakgrunn av en samlet vurdering der verdig avgang, arbeidslivspolitiske hensyn, forholdet til andre EU-lands nasjonale lovgivning og viktigheten av å ha et regelverk som er robust for konjunktursvingninger er sentrale momenter.
>
> Etter departementets syn gjelder denne forståelsen fortsatt, jf. blant annet EU-domstolens avgjørelse i Hörnfeldt (C-141/11), hvor den svenske regelen om at arbeidskontrakten kan: bringes til opphør fra fylte 67 år ble ansett å ikke være i strid med direktivets diskrimineringsforbud.[9]
>
> (...)

[8] Ot.prp. nr. 104 (2002–2003) punkt 8.4.5.3.
[9] Prop. 48 L (2014–2015) punkt 4.2.1.

> En heving av 70-årsregelen til 72 år vil etter departementets syn ikke endre forholdet til reglene om aldersdiskriminering i arbeidsmiljøloven kapittel 13. Departementet legger til grunn at arbeidsmiljøloven § 15-13 a heller ikke etter endringen vil være i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av alder, jf. tilsvarende vurderingen av 70-årsgrensen i punkt 4.2.1.[10]

Norske domstoler har vurdert spørsmål om aldersdiskriminering i flere saker de seneste årene, hvor unntaksadgangen i § 13-3 sto sentralt i vurderingen. I Rt. 2010 s. 202 (Kystlink) kom Høyesterett til at 62-årsgrensen i sjømannsloven ikke utgjorde ulovlig aldersdiskriminering.[11] I Rt. 2011 s. 964 (Gjensidige) kom Høyesterett til at Gjensidiges bedriftsinterne aldersgrense på 67 år var lovlig. I Rt. 2012 s. 219 (Helikopterpilot) konkluderte Høyesterett med at tariffavtalt 60-årsgrense for helikopterpiloter var i strid med diskrimineringsforbudet i arbeidsmiljøloven kapittel 13.

4.3.5 Konsekvenser av brudd på diskrimineringsforbudet

I henhold til arbeidsmiljøloven § 13-9 første ledd kan den som er blitt diskriminert i strid med § 13-1 kreve oppreisning og erstatning uavhengig av om arbeidsgiveren kan bebreides for diskrimineringen. Erstatningen skal dekke økonomisk tap, og oppreisning fastsettes skjønnsmessig ut fra skadens omfang og art, partenes forhold og omstendighetene for øvrig. Det fremgår videre av § 13-9 andre ledd at bestemmelser i tariffavtaler, arbeidsavtaler, reglementer, vedtekter med videre som er i strid med reglene i kapittel 13 er ugyldige.

Av § 13-8 fremgår regelen om såkalt delt bevisbyrde, som innebærer at det er arbeidsgiver som må sannsynliggjøre at diskriminering eller gjengjeldelse ikke har skjedd, dersom arbeidstaker eller arbeidssøker legger frem opplysninger som gir grunn til å tro at diskriminering i strid med kapittel 13 har funnet sted. Dessuten fremgår det av § 13-7 at arbeidsgiver har opplysningsplikt om utdanning, praksis og andre klart konstaterbare kvalifikasjoner den som ble ansatt innehar, dersom arbeidssøker mener seg forbigått i en ansettelsesprosess.

Det er domstolene som kan idømme erstatning og oppreisning etter § 13-9. Det følger imidlertid av diskrimineringsombudsloven at Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda har kompetanse til å føre tilsyn med arbeidsmiljøloven kapittel 13.[12] Disse har på visse vilkår myndighet til å fatte vedtak om blant annet retting, stans og andre tiltak samt tvangsmulkt, jf. §§ 7 og 8.[13]

I oktober 2016 sendte Barne- og likestillingsdepartementet ut høringsforslag om endringer i håndhevingsapparatet på likestillings- og ikke-diskrimineringsområdet.[14]

---

10 Prop. 48 L (2014–2015) punkt 4.2.4.
11 Aldersgrensen er nå hevet til 70 år jf. skipsarbeiderloven.
12 Lov 10. juni 2005 nr. 40 om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemda.
13 Se nærmere om håndhevingsapparatets rolle og myndighet i Ot.prp. nr. 34 (2004–2005) kapittel 8.
14 Barne- og likestillingsdepartementet (2016): Høring – «Effektivisering av håndhevingen på diskrimineringsområdet» – Forslag til endringer i håndhevingsapparatet på diskrimineringsområdet.

5. Internasjonale perspektiver

5.1 Internasjonale regler

5.1.1 Innledning

Både innenfor EU og i internasjonale menneskerettskonvensjoner er det på ulike måter oppstilt vern mot aldersdiskriminering. Nedenfor gis en kort oversikt over sentrale forhold.

2

5.1.2 EU

Vern mot diskriminering på en rekke grunnlag – inkludert alder – er nedfelt i traktaten om opprettelsen av Det europeiske fellesskap (EF-traktaten) artikkel 19 (tidligere artikkel 13) nr. 1. Aldersdiskriminering er også omfattet av og forbudt etter Den europeiske unions pakt om grunnleggende rettigheter (EU-charteret) artikkel 21, som gjennom Lisboa-traktaten artikkel 6 anerkjennes og gis «*samme juridiske værdi som traktaterne*». EU-charteret er bindende både for EUs institusjoner og EUs medlemsstater.

EUs rammedirektiv mot diskriminering, rådsdirektiv 2000/78/EF, inneholder et generelt forbud mot ulike former for forskjellsbehandling i arbeidslivet, herunder på grunn av alder. Direktivet ble gjennomført i Norge med virkning fra 1. mai 2004. Direktivet er ikke en del av EØS-avtalen, men Norge har likevel valgt å gjennomføre rammedirektivet i norsk rett basert på en hensiktsmessighetsvurdering.[15]

Selve forbudet mot diskriminering følger av direktivets artikkel 2 nr. 1, sammenholdt med artikkel 1. Det fremgår av artikkel 1 at formålet er å fastlegge en generell ramme for å bekjempe forskjellsbehandling i forbindelse med sysselsetting. I artikkel 2 nr. 2 gis det regler for når ulovlig forskjellsbehandling foreligger, både direkte og indirekte.

Etter rammedirektivet foreligger det adgang til unntak ved yrkesmessige krav. Etter artikkel 4 nr. 1 kan statene bestemme at *«ulige behandling, som er baseret på en egenskab, der har forbindelse med en eller flere af de i artikel 1 anførte grunde, ikke udgør forskelsbehandling, hvis den pågældende egenskab på grund af karakteren af bestemte erhvervsaktiviteter eller den sammenhæng, hvori sådanne aktiviteter udøves, udgør et regulært og afgørende erhvervsmæssigt krav»* (dansk ordlyd). Forutsetningen er at formålet er legitimt, og at kravet står i et rimelig forhold til dette.

Direktivet har også en unntaksbestemmelse i artikkel 6 som kun gjelder forskjellsbehandling på grunn av alder. Etter artikkel 6 nr. 1 kan statene bestemme at slik forskjellsbehandling ikke utgjør ulovlig forskjellsbehandling hvis den er *«objektivt og rimeligt begrundet i et legitimt formål inden for rammerne af den nationale ret, bl.a. legitime beskæftigelses-, arbejdsmarkeds- og erhvervsuddannelsespolitiske mål, og hvis midlerne til at opfylde det pågældende formål er hensigtsmæssige og nødvendige».*

Det vises til nærmere omtale i avsnitt 4.3 hvor det redegjøres for de norske reglene om vern mot diskriminering på grunn av alder.

[15] Se blant annet Ot.prp. nr. 104 (2002–2003) punkt 3.2.

5.1.3 Europarådet

5.1.3.1 Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) ble ratifisert av Norge i 1952 og trådte i kraft i 1953. Konvensjonen er inkorporert i norsk lovgivning gjennom lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling norsk rett (menneskerettsloven).

EMK oppstiller et forbud mot diskriminering i artikkel 14. Ifølge bestemmelsen skal utøvelsen av de rettigheter og friheter som er fastlagt i konvensjonen bli sikret «*uten diskriminering på noe grunnlag slik som kjønn, rase, farge, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, tilknytning til en nasjonal minoritet, eiendom, fødsel eller annen status*». Alder er ikke nevnt som diskrimineringsgrunnlag, men innfortolkes i «*annen status*». Ettersom diskrimineringsvernet kun gjelder innenfor de områdene som er omfattet av konvensjonen, har den imidlertid begrenset betydning på arbeidslivets område.[16] Konvensjonen har ingen bestemmelser som relaterer seg direkte til arbeidsforhold.

Et generelt vern mot diskriminering gis i tilleggsprotokoll nr. 12 til EMK, som trådte i kraft i 2005. Listen over diskrimineringsgrunnlag i protokollen er identisk som etter artikkel 14. Tilleggsprotokollen ble vedtatt for å sikre at diskrimineringsforbudet ble en egen rettighet i konvensjonen.[17] Norge signerte tilleggsprotokoll nr. 12 i 2003, men har foreløpig ikke ratifisert protokollen.

5.1.3.2 Den europeiske sosialpakt

Den (reviderte) europeiske sosialpakten (av 1996) ble ratifisert av Norge i 2001. Traktaten gjelder sosiale og økonomiske menneskerettigheter, og har bestemmelser som innebærer forbud mot aldersdiskriminering i arbeidslivet.

Etter artikkel 1 (retten til arbeid) pålegges statene å effektivt verne arbeidstakerens rett til å tjene sitts underhold i et yrke han eller hun frivillig har valgt, jf. punkt 2. Bestemmelsen er tolket slik at den blant annet gir en plikt til å fjerne alle former for diskriminering i arbeidslivet. Den europeiske komiteen for sosiale rettigheter (Ekspertkomiteen), som overvåker gjennomføringen av sosialpakten, har understreket at man etter artikkel 1 må ha lovgivning som forbyr diskriminering i arbeidslivet, også diskriminering på grunn av alder.[18] Både direkte og indirekte diskriminering må være forbudt.

Retten til beskyttelse i saker om avslutning av arbeidsforhold er videre fastslått i artikkel 24. Etter denne har alle arbeidstakere *«rett til ikke å få sitt ansettelsesforhold avsluttet uten gyldige grunner for dette knyttet til deres arbeidsevne eller opptreden eller basert på foretakets, virksomhetens eller tjenestens operative krav»*. Ekspertkomiteen har uttalt at det etter omstendighetene vil kunne foreligge brudd på artikkel 24 der avslutningen av et arbeidsforhold kan finne sted alene på grunn av alder.[19]

---

[16] Hack, M. (2016): Taking age equality seriously: *The example of mandatory retirement*. A Comparative Legal Analysis between Norway and Germany in Light of Council Directive 2000/78/EC. Oslo Legal Studies, vol.1 (2016), s. 101-102, med videre referanser.

[17] NOU 2009: 14 Et helhetlig diskrimineringsvern, punkt 24.2.

[18] Jf. blant annet Fellesforbundet for Sjøfolk (FFFS) v Norway, Complaint No. 74/2011.

[19] Jf. Ekspertkomiteens uttalelse i Fellesforbundet for Sjøfolk (FFFS) v Norway.

I 2011 ble Norge innklaget av Fellesforbundet for sjøfolk (FFFS) for brudd på de nevnte artiklene i Sosialpakten.[20] Bakgrunnen var Kystlinkdommen (Rt. 2010 s. 202) hvor Høyesterett kom til at oppsigelsen av en norsk sjømann begrunnet i sjømannslovens aldersgrense på 62 år, var lovlig. Klagen ble avgjort i favør av FFFS. Ekspertkomiteen påpekte at selv med et saklig formål (i dette tilfellet var aldersgrensen knyttet til vurderinger rundt sysselsettingspolitikk, operasjonelle krav og sikring av helse og sikkerhet), må en aldersgrense være nødvendig for å oppnå dette målet. Komiteen kom til at aldersgrensen i dette tilfellet ikke var saklig begrunnet, og at det ikke var blitt vist at målene ikke kunne vært oppnådd med mindre inngripende midler. De mente også at forskjellsbehandlingen innebar et brudd på retten etter artikkel 1 punkt 2 til å tjene sitt underhold i et yrke han eller hun frivillig har valgt. Aldersgrensen er nå hevet til 70 år, jf. skipsarbeiderloven.

5.1.3.3 Anbefaling om å fremme menneskerettigheter for eldre personer

I februar 2014 vedtok Europarådet en anbefaling om å fremme menneskerettigheter for eldre personer, se Recommendation CM/Rec (2014)2. Anbefalingen oppstiller en rekke prinsipper som medlemsstatene anbefales å overholde i lovgivning og i praksis overfor eldre personer. Formålet er å fremme og sikre menneskerettighetene for eldre personer. Det fremheves at eldre fullt ut skal ha rettighetene etter EMK, sosialpakten og andre relevante internasjonale menneskerettighetsinstrumenter, så langt statene er bundet av dem.

Prinsippene omhandler også arbeidslivet. I punkt 26 fremgår det blant annet at medlemslandene skal sikre at eldre ikke møter aldersdiskriminering i arbeidslivet. I punkt 27 fremheves viktigheten av å fremme deltakelse av eldre personer i arbeidsmarkedet. Det oppfordres også til å være spesielt oppmerksomme på eldres helse og sikkerhetsproblemer når man utformer handlingsplaner og lignende, jf. punkt 28. De fleste prinsippene i anbefalingen er illustrert med eksempler på «*good practices*» fra nasjonale systemer.

5.1.4 FN

Både FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) har bestemmelser om ikke-diskriminering. Begge konvensjonene er inkorporert i norsk lovgivning gjennom menneskerettsloven.

Mens både SP artikkel 2 og ØSK artikkel 2 knytter beskyttelsen mot diskriminering uttrykkelig til de rettigheter som er oppregnet i konvensjonen, inneholder SP artikkel 26 en selvstendig materiell beskyttelse mot diskriminering uten begrensning til noe bestemt saksområde. Ifølge artikkelen skal lovgivningen *«forby enhver form for forskjellsbehandling og sikre alle likeverdig og effektiv beskyttelse mot forskjellsbehandling på noe slikt grunnlag som rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller stilling for øvrig».* Alder er ikke nevnt eksplisitt i listen over grunnlag, men Menneskerettighetskomiteen, som håndhever konvensjonen, har fastslått at alder faller inn under «*stilling forøvrig*» i artikkel 26.[21]

ØSK artikkel 6 fastslår for øvrig enhvers rett til å tjene sitt opphold ved arbeid som han fritt har valgt eller akseptert. For å virkeliggjøre denne retten, skal statene sette i verk yrkesopplæring, tiltak med sikte på jevn økonomisk, sosial og kulturell vekst, samt full sysselsetting.

---

[20] Fellesforbundet for Sjøfolk (FFFS) v Norway, Complaint No. 74/2011.

[21] Blant annet saken Love mot Australia (aldersgrense for piloter), communication No. 983/2001. Se også Hack, M. (2016): Taking age equality seriously: *The example of mandatory retirement*, s. 94, med videre referanser.

Artikkel 7 i ØSK utfyller artikkel 6 og fastslår retten til rettferdige og gode arbeidsvilkår som sikrer blant annet «*[s]amme mulighet for alle til å bli forfremmet i sitt arbeid til en passende høyere stilling uten hensyn til andre forhold enn ansiennitet og dyktighet*», jf. bokstav c.

Komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, som håndhever ØSK, har utarbeidet en generell anbefaling om eldre personer (1995).[22] Denne presiserer blant annet behovet for å utvise større oppmerksomhet til eldre personers menneskerettigheter i overvåkning og rapportering av konvensjonens gjennomføring.

5.2 Situasjonen i andre land

5.2.1 Innledning

I løpet av de siste tiårene har aldersgrenser for oppsigelse på grunn av alder blitt hevet eller opphevet i flere land.[23] Blant disse er Sverige som hevet aldersgrensen til 67 år i 2001, Frankrike som hevet aldersgrensen til 70 år i 2009 og Danmark som fjernet 70-årsgrensen fra 2016. Andre land som også har fjernet aldersgrenser er Storbritannia (2011), Canada (sist i 2009) og Australia (2004). USA og New Zealand opphevet aldersgrensen tidligere, i henholdsvis 1986 og 1999.

Heving eller oppheving av aldersgrenser i ulike land skjer under forskjellige betingelser, både når det gjelder arbeidsmarked, lovgivning og unntaksbestemmelser fra reglene om aldersgrenser. Spørsmål om hevede aldersgrenser har effekt på sysselsettingen, må blant annet ses i lys av den generelle økonomiske tilstanden i landet. I land med oppgangstider vil flere eldre i arbeid også kunne skyldes økt etterspørsel av arbeidskraft. Bestemmelser om oppsigelsesvern vil også kunne være svært ulike. Noen land har strenge regler for oppsigelse, mens i andre land kan det være lettere å si opp arbeidstakere. Aldersgrenser må ses i lys av dette, da høye aldersgrenser i et land med svakt oppsigelsesvern gjerne vil ha mindre betydning. Også trygde- og pensjonsordninger er relevant. I land med gode velferdsordninger har ikke eldre arbeidstakere samme behov for å stå lenge i arbeid av økonomiske årsaker. I land med vid adgang til/tradisjon for tidlig avgang, vil en høyere øvre aldersgrense også kunne få færre direkte konsekvenser enn i land hvor flere jobber lenger. Videre vil helsetilstanden og forventet levealder i det enkelte land kunne ha betydning for hvor mange eldre som ønsker og kan stå lenger i arbeid.

Konsekvenser av hevede og opphevede aldersgrenser vil derfor være forskjellige i ulike land, og det kan være vanskelig med direkte sammenligninger. Samtidig vil det være nyttig å se på hvordan aldersgrensespørsmål og øvrige temaer rundt eldre i arbeidslivet er løst i andre land. Nedenfor gis det en kort omtale av situasjonen i henholdsvis Sverige, Danmark, Finland, Island, Tyskland, samt noe om Frankrike og Storbritannia. I tillegg til reguleringen av aldersgrenser, omtales blant annet spørsmål som seniorrettigheter i arbeidslivet, stillingsvern og omfanget av eldre i arbeidsmarkedet.

[22] General Comment No. 6 on the Economic, Social and Cultural Rights of Older Persons (DOC E/1996/22, Annex IV).

[23] Wood, A., M. Robertson og D. Wintersgill (2010): A comparative review of international approaches to mandatory retirement. Department for Work and Pensions Research Report No 674.

5.2.2 Sverige

5.2.2.1 Aldersgrenser og lovbestemte seniorrettigheter

Hovedregelen etter svensk rett er at arbeidsgiver ensidig kan beslutte at arbeidstaker skal fratre ved utgangen av den måned han eller hun fyller 67 år, jf. lag (1982: 80) om anställningsskydd § 32 a (LAS). Arbeidsgiver må gi beskjed om fratreden minst en måned før. Dersom arbeidsgiver ikke gir slik beskjed, fortsetter arbeidsforholdet automatisk. Regelen står med andre ord ikke i veien for at arbeidsforholdet fortsetter etter fylte 67 år. Dersom arbeidsgiver vil bringe arbeidsforholdet til opphør før arbeidstaker fyller 67 år, har arbeidstaker fullt oppsigelsesvern.

Hvis arbeidsgiver ikke benytter seg av muligheten til å avslutte arbeidsforholdet ved utgangen av den måneden arbeidstakeren fyller 67 år, og arbeidsforholdet fortsetter, får arbeidstaker «tilbake» stillingsvernet, om enn noe begrenset. Dette omtales som «vinduet» («fönstret»). Ordningen har vært kritisert fordi den medfører at arbeidsgivere i praksis avslutter arbeidsforholdet akkurat når arbeidstakeren har fylt 67 år på grunn av det «tilbakevendende» stillingsvernet.

Etter måneden man fyller 67 år gjelder krav til saklig grunn ved oppsigelse, men arbeidstakeren har kun krav på én måneds oppsigelsestid og mister rettighetene etter ulike bestemmelser om fortrinnsrett, jf. LAS § 33. Midlertidig ansettelse er for øvrig også tillatt etter 67 år, jf. LAS § 5.

I Sverige ble det i 2013 lagt frem en omfattende utredning, SOU 2013:25 Åtgärder för ett längre arbetsliv, hvor man blant annet vurderer aldersgrenser i pensjonssystemet og i nærliggende systemer. I utredningen foreslås det å heve ulike slike aldersgrenser etter hvert som levealderen i befolkningen øker. Det gjelder blant annet aldersgrensen for tidligste uttak av alderspensjon som i Sverige i dag er 61 år og nedre aldersgrense for uttak av garantipensjon som er 65 år.[24] Aldersgrensen i LAS foreslås i utredningen hevet fra 67 til 69 år.

Forslaget om å heve aldersgrensen for stillingsvern er foreløpig ikke fulgt opp. Den parlamentariske pensjonsgruppen, med representanter for de partier som står bak pensjonsforliket,[25] forbereder imidlertid tiltak for et lenger arbeidsliv og har hatt dialog med partene i arbeidslivet om dette. I september 2016 fikk Socialförsäkringsministeren overlevert en intensjonsavtale som en rekke organisasjoner blant partene i arbeidslivet (unntatt Svensk næringsliv) står bak.[26] Her fremgår det blant annet at partene ser det som naturlig at aldersgrensen for stillingsvern heves fra 67 til 69 år og at man fjerner muligheten for at arbeidstakeren får tilbake stillingsvernet dersom arbeidsgiveren ikke sier opp arbeidstakeren («fönstret»).

5.2.2.2 Kort om stillingsvern

Sverige har et relativt sterkt lovregulert stillingsvern opp til fylte 67 år. Oppsigelse fra arbeidsgivers side må ha saklig grunn, jf. LAS § 7.

Oppsigelsestidens lengde øker med ansettelsestid, jf. LAS § 11. Utgangspunktet er oppsigelsestid på én måned, mens en person som har vært ansatt i minst ti år, har seks måneders oppsigelsestid. Normalt vil derfor eldre arbeidstakere ha lengre oppsigelsestid enn yngre,

---

[24] Garantipensjonen er et supplement til inntektspensjonen for de som har lav eller ingen inntektspensjon.
[25] Socialdemokraterna, Moderaterna, Folkpartiet, Centerpartiet og Kristdemokraterna.
[26] Regjeringskansliet Sverige (19. september 2016): Avsiktsförklaring om ett längre arbetsliv. Diarienummer: S2016/01389/SF.

da flere eldre vil ha vært ansatt over lengre tid. Arbeidstakere over 67 år har imidlertid én måneds oppsigelsestid, jf. punkt 5.2.2.1.

Sverige har en indirekte lovregulert beskyttelse av eldre arbeidstakere gjennom reglene «sist inn – først ut», jf. LAS § 22 («turordning vid uppsägning»). Det innebærer at den som sist ble ansatt, i utgangspunktet må gå først ved nedbemanninger.[27] Små virksomheter med ti eller færre ansatte har imidlertid anledning til å unnta to personer (ofte nøkkelpersoner) fra denne hovedregelen ved nedbemanning. Hvis arbeidsgiveren er bundet av tariffavtale, fastsettes det en utvelgelseskrets for hvert avtaleområde.

En arbeidstaker som hevder at en oppsigelse mangler saklig grunn kan kreve erstatning og/eller at domstolen kjenner oppsigelsen ugyldig (likevel ikke om tvisten bare gjelder «turordningsregler»). Arbeidstakeren forblir i slike tilfeller i stillingen til tvisten er avgjort. Domstolen kan likevel beslutte at ansettelsen skal opphøre ved et tidligere tidspunkt. Hvis domstolen kjenner oppsigelsen ugyldig, har arbeidstakeren stillingen i behold. Arbeidsgiveren har likevel mulighet til – istedenfor å rette seg etter domstolens dom – å betale ytterligere erstatning (og ansettelsen oppløses).[28]

5.2.2.3 Seniorordninger i tariffavtaler og i virksomheter

Fafo omtaler svenske virksomheters seniorpolitikk i en rapport fra 2013.[29] Her fremgår det at det ifølge en undersøkelse referert i SOU 2012:28 er relativt få svenske arbeidsgivere som anser at eldre har behov for andre ordninger og tiltak knyttet til arbeidsinnhold og arbeidsformer enn øvrige aldersgrupper.[30] Kun 1 av 4 mener de har et visst slikt behov, mens rundt 7 av 10 mener eldre ikke har slike særskilte behov. Bare et fåtall av arbeidsgiverne angir ifølge undersøkelsen at de tilbyr eldre større fleksibilitet enn yngre, økt mulighet til redusert overtidsarbeid eller et spesialtilpasset arbeidsmiljø. Innenfor noen tariffområder foreligger det en mulighet til å gå over til deltid.

5.2.2.4 Seniorer i arbeidslivet

Sverige har en høy sysselsettingsgrad for eldre arbeidstakere, en av de høyeste i Europa, jf. tall fra OECD.[31] I 2015 var andelen 55–64-åringer i arbeid 74,6 prosent, mens den i Norge var 72,2 prosent. For 65–69-åringer var andelen 21,9 prosent mot i Norge 28,9 prosent. Disse tallene viser at andelen i arbeid etter fylte 65 år faller mer i Sverige enn i Norge. Bakgrunnen for fallet i sysselsettingene for 65–69-åringene i Sverige antas å være at 65-årsgrensen har «satt seg» som en pensjoneringsalder. Andelen 70–74-åringer i arbeid var 9,9 prosent mot 7,9 prosent i Norge. Sverige har dermed flere over 70 år i arbeid enn i Norge.

Det følger av Fafo-rapporten fra 2013 at årsaken til at man har høy sysselsetting blant 50–64-åringene i Sverige, selv etter finanskrisen, trolig kan tilskrives ansiennitetsprinsippet, jf. LAS § 22. Den samme regelen kan imidlertid også medføre at eldre arbeidstakere får problemer med å få ny jobb når de er arbeidsledige. I tillegg kan ansiennitetsprinsippet bidra til å redusere eldre arbeidstakeres mobilitet på arbeidsmarkedet, ettersom man ikke kan ta med seg opparbeidet ansiennitet ved jobbskifte.

---

[27] Hvis en arbeidstaker bare kan fortsette etter omplassering, er det en forutsetning for fortrinn etter reglene at arbeidstakeren har tilstrekkelige kvalifikasjoner.

[28] Jf. lag (1982:80) om anställningsskydd (LAS) §§ 7, 34 og 39.

[29] Midtsundstad, T. og H. Bogen (2013): Hvordan øke eldres yrkesdeltakelse? *Tiltak for å redusere tidligpensjonering i Sverige, Danmark og Finland*. Fafo-rapport 2013:04, s. 84.

[30] SOU 2012:28 Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre, s. 265.

[31] OECD: Employment-population ratios. OECD publishing: http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=64196

I Sverige har det vært liten vektlegging på særskilt seniorpolitikk på virksomhetsnivå, sammenlignet med for eksempel Danmark, som har hatt kampanjer for å endre holdninger til eldre.

Sverige har hatt fokus på aktiv bruk av skatte- og avgiftssystemet for å stimulere til yrkesaktivitet fremfor aktive arbeidsmarkedstiltak. Det er blant annet innført et jobbskattefradrag; en skattereduksjon på arbeidende inntekt som skal gjøre det mer lønnsomt å arbeide, særlig for de med lave inntekter. Personer over 65 år får et høyere jobbskatteavdrag enn yngre.

Den lovfestede arbeidsgiveravgiften er 10,21 prosent for ansatte som er født før 1950 eller tidligere, og for de som er yngre er den 31,42 prosent. Med bakgrunn i at Sverige har store underskudd i sine offentlige finanser, ble det fra 1. januar 2016 blant annet innført en særskilt arbeidsgiveravgift for eldre på 6,15 prosent. Det innebærer at det vil være noe mindre gunstig for arbeidsgiverne å ansette de som er 65 år eller eldre.

5.2.2.5 Kort om velferdsordningene

Sverige gjennomførte sin pensjonsreform på 1990-tallet, med blant annet fleksibel alderspensjon fra fylte 61 år som kan kombineres med inntekt uten at pensjonen reduseres. Som i det norske pensjonssystemet, lønner det seg å utsette pensjonsuttaket, da man får en relativt høy økonomisk gevinst for hvert ekstra år man står i jobb utover 61 år (høyere enn i de fleste OECD-land). Pensjonssystemet har med andre ord relativt sterke økonomiske insentiver for å stimulere til utsatt uttak av pensjon. I praksis gjør pensjonssystemet det nødvendig for mange å stå i arbeid frem til 65 år om de skal kunne få utbetalt en god pensjon.[32]

Til tross for fleksibel alderspensjon, er det i Sverige fortsatt en oppfatning om at den tidligere pensjonsalderen på 65 år er den normale pensjonsalderen, jf. tall ovenfor over avgangsalder som viser at mange slutter i arbeid ved fylte 65 år. Det følger av en utredning fra 2012 at om lag 70 prosent av arbeidstakerne i Sverige har en pensjonsalder på 65 år gjennom tjenestepensjonen.[33] I de fleste tjenestepensjonsordningene vil ikke arbeidstakeren opptjene pensjonsrettigheter etter fylte 65 år. Tariffavtalene stimulerer således ikke arbeidsgiver til å beholde eldre arbeidskraft, heller motsatt.

Selv om stillingsvernet gjelder opp til fylte 67 år, jf. ovenfor, fungerer i realiteten 65 år som en øvre aldersgrense i de fleste inntektssikringsordningene i Sverige.[34] Retten til arbeidsledighetstrygd opphører fra og med den måneden man fyller 65 år. For den som har fylt 65 år og har mottatt sykepenger i 180 dager, kan Försäkringskassan vurdere om vedkommende forstatt har rett til sykepenger. Uførepensjon utbetales ikke etter fylte 65 år.

De fleste særordninger og særtiltak for eldre knyttet til de sosiale inntektsordningene, ble fjernet på 1990-tallet. I Sverige har man begrenset alternative veier ut av arbeidsmarkedet, ved å stramme inn arbeidsledighetstrygden, uførepensjonsordningen og sykelønnsordningen og i hovedsak samordnet rettighetene med reglene for uttak av alderspensjon.[35]

---

32 Midtsundstad, T. og H. Bogen (2013): Hvordan øke eldres yrkesdeltakelse? *Tiltak for å redusere tidligpensjonering i Sverige, Danmark og Finland*. Fafo-rapport 2013:04 s. 58.

33 SOU 2012:28 Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre, s. 20.

34 Midtsundstad, T. og H. Bogen (2013): Hvordan øke eldres yrkesdeltakelse? *Tiltak for å redusere tidligpensjonering i Sverige, Danmark og Finland*. Fafo-rapport 2013:04.

35 Midtsundstad, T. og H. Bogen (2013): Hvordan øke eldres yrkesdeltakelse? *Tiltak for å redusere tidligpensjonering i Sverige, Danmark og Finland*. Fafo-rapport 2013:04.

5.2.3 Danmark

5.2.3.1 Aldersgrenser og lovbestemte seniorrettigheter

I Danmark opphevet man fra 1. januar 2016 den såkalte 70-årsgrensen i forskelsbehandlingsloven (lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.). 70-årsgrensen utgjorde et unntak fra forbudet mot forskjellsbehandling, og åpnet for at man i individuelle og kollektive avtaler kunne ha bestemmelser om opphør av arbeidsforholdet når arbeidstakeren fylte 70 år. I 2008 ble denne grensen hevet fra 65 til 70 år.

Fra tidspunktet 70-årsgrensen ble opphevet, har man ikke kunnet inngå nye individuelle eller kollektive avtaler om opphør av arbeidsforhold på grunn av alder i Danmark. Gjeldende individuelle avtaler med en slik aldersgrense ble også ugyldige. En overgangsbestemmelse sørget for at lovendringen ikke grep inn i gjeldende bestemmelser i kollektive avtaler. Kollektive avtaler/overenskomster som er inngått før opphevelsen av 70-årsgrensen kan altså opprettholdes inntil det tidspunkt den aktuelle avtale eller overenskomst kan sies opp.

I forskelsbehandlingsloven har man også beholdt en annen, eldre bestemmelse om adgang til å ha aldersgrenser. Etter § 5 a stk. 3 er loven ikke til hinder for «*opretholdelsen af gældende aldersgrænser fastsat i eller aftalt i henhold til kollektive aftaler og overenskomster*», forutsatt at disse er objektivt og rimelig begrunnet i et legitimt formål, og midlene er hensiktsmessige og nødvendige, jf. artikkel 6, stk. 1 i direktiv nr. 2000/78/EF.

Formålet med opphevelsen av 70-årsgrensen var å fjerne en barriere for at eldre arbeidstakere kan bli værende på arbeidsmarkedet hvis det er mulig og de ønsker det. Et klart flertall i Folketinget ønsket å fjerne muligheten for å avtale automatisk fratreden når en arbeidstaker fyller 70 år eller mer. Synspunktet var at alle som kan jobbe skal ha mulighet til det.

Muligheten for å endre rettighetene for eldre arbeidstakere på andre områder ble ikke drøftet i forbindelse med opphevelsen av 70-årsgrensen i forskelsbehandlingsloven. Vurderingen var at opphevelsen av 70-årsgrensen ikke medførte behov for tilpasninger på andre områder. Danmark har ikke tilsvarende regler som i Norge om særlige rettigheter for eldre arbeidstakere. Tilsvarende var forslag om muligheten for å benytte omplassering, endrede arbeidsoppgaver eller justering av oppsigelsesreglene for seniorer ikke en del av debatten om lovforslagets vedtakelse.[36] Arbeidstakere over 70 år i Danmark er etter opphevelsen av 70-årsgrensen fortsatt omfattet av de samme reglene om oppsigelse og omplassering som andre arbeidstakere.

5.2.3.2 Kort om stillingsvern

Danmark har en noe annen regulering av stillingsvernet enn Norge. Den såkalte «flexicurity»-modellen i Danmark innebærer blant annet at man har lempelige regler for ansettelse og oppsigelse av arbeidstakere. Det er lett for arbeidsgiverne å tilpasse antallet medarbeidere til den aktuelle produksjonen i virksomhetene (det er lett å «hyre og fyre»).

Selve stillingsvernet er ikke generelt lovfestet i Danmark. Regulering av arbeidsforhold og eventuelle regler for ansettelsestrygghet er i hovedsak overlatt til arbeidslivets parter. Enkelte yrkesgrupper, for eksempel funksjonærer og arbeidstakere i funksjonærlignende stillinger, både i privat og offentlig sektor, har imidlertid en viss lovmessig beskyttelse mot oppsigelse gjennom funktionærloven.[37] Funktionærloven har blant annet regler om oppsigelsesfrister og

[36] Jf. informasjon fra Beskæftigelsesministeriet.
[37] Lov om retsforholdet mellem arbejdsgivere og funktionærer.

om betaling av godtgjørelse hvis en oppsigelse ikke kan anses rimelig begrunnet i funksjonærens eller virksomhetens forhold. Kravet om saklig grunn gjelder imidlertid ikke det første året man er ansatt. Loven har for øvrig ingen regler om at en oppsigelse kan kjennes ugyldig og at arbeidstakeren kan fortsette i arbeidet, slik man har i Norge.

Er man ikke funksjonær, kan arbeidsgiveren i utgangspunktet fritt si opp uten begrunnelse og uten varsel, med mindre man er omfattet av en overenskomst eller andre avtaler som setter begrensninger. De fleste arbeidstakerne har imidlertid krav på et slikt varsel. De fleste arbeidstakerne i Danmark er omfattet av en tariffavtale.[38] I tariffavtalene er gjerne forhold rundt oppsigelser regulert. Det følger altså et forbud mot usaklig oppsigelse av de aller fleste kollektive overenskomster. Siden arbeidslivets parter og avtalene mellom disse spiller en så stor rolle, kan stillingsvernet imidlertid være veldig ulikt for ulike yrkesgrupper. Noen, for eksempel bygningsarbeidere, kan sies opp med én dags varsel, mens andre håndverkere og industriarbeidere kan ha lignende ordninger som funksjonærene.[39]

I Danmark har man også regler om fratredelsesgodtgjørelse, som går ut på at arbeidsgiver plikter å utbetale en viss sum ved oppsigelse av en arbeidstaker med lang ansettelsestid. Etter funktionærloven skal arbeidsgiver utbetale et beløp tilsvarende henholdsvis én eller tre måneders lønn hvis funksjonæren som sies opp har vært sammenhengende ansatt i minst tolv eller 17 år. Formålet er å gi anerkjennelse for lang og tro tjeneste og et kompenserende tiltak i en situasjon hvor funksjonæren sies opp etter at ha jobbet i samme virksomhet gjennom mange år.[40] Mange tariffavtaler har bestemmelser om fratredelsesgodtgjørelse til ikke-funksjonærer.

5.2.3.3 Seniorordninger i tariffavtaler og i virksomheter

I Danmark varierer bestemmelsenes karakter stort i tariffavtaler i offentlig og privat sektor når det gjelder eldre arbeidstakere. Ifølge OECD har det vært to sammenkoblede budskap for eldre arbeidstakere i de fleste tariffavtalene de siste tiårene. Det første dreier seg om den individuelle utviklingssamtalen, hvor leder og arbeidstaker sammen prøver å finne en god avslutning på karrieren. Det andre dreier seg om at det, særlig i privat sektor, er viktig å etablere fleksibel og proaktiv praksis for eldre arbeidstakere på virksomhetsnivå. Spesielle ordninger rundt jobbfunksjonene kan avtales i utviklingssamtalen, for eksempel fleksibel arbeidstid, redusert arbeidstid eller bytte til en annen jobb i firmaet. Et annet tiltak i mange tariffavtaler er såkalt «seniorfrihet». Når en arbeidstaker har fem år eller mindre igjen til den offisielle pensjonsalderen, kan arbeidsgiver og arbeidstaker lage en skriftlig avtale om kortere arbeidsdager eller flere fridager.[41]

5.2.3.4 Seniorer i arbeidslivet

I 2015 var sysselsettingsraten i Danmark 64,7 prosent i aldersgruppen 55–64 år, og 15,3 prosent i aldersgruppen 65–69 år.[42]

OECD la i 2015 frem en landrapport for Danmark om eldre og arbeidslivet. Her fremgår det at både ansettelse og arbeidsledighet for eldre har økt det siste tiåret i Danmark. Insentiver og bestemmelser for å pensjonere seg tidlig var ifølge OECD tidligere for generøse, noe som

---

38 Midtsundstad, T. og H. Bogen (2013): Hvordan øke eldres yrkesdeltakelse? *Tiltak for å redusere tidligpensjonering i Sverige, Danmark og Finland.* Fafo-rapport 2013:04.

39 Midtsundstad, T. og H. Bogen (2013): Hvordan øke eldres yrkesdeltakelse? *Tiltak for å redusere tidligpensjonering i Sverige, Danmark og Finland*. Fafo-rapport 2013:04.

40 L 84 Forslag til lov om ændring af lov om retsforholdet mellem arbejdsgivere og funktionærer. (Forenkling vedrørende fratrædelsesgodtgørelse).

41 OECD (2015): Ageing and Employment Policies: Denmark 2015, *Working better with age*, s. 98.

42 OECD: Employment-population ratios. OECD publishing: http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=64196

forklarer Danmarks mange reformer de senere årene. OECD påpeker at ytterligere innsats er nødvendig. Lav mobilitet på arbeidsmarkedet for eldre personer er også omtalt. OECD påpeker at utsiktene på arbeidsmarkedet for eldre har blitt forverret i Danmark etter finanskrisen, og viser blant annet til at arbeidsledigheten har økt for personer i alderen 55–64 år.[43]

5.2.3.5 Kort om velferdsordningene

Danmark har ifølge OECD et svært effektivt system for beskyttelse mot fattigdom og sosial ekskludering. Det danske pensjonssystemet består av ulike offentlige pensjoner, ulike arbeidsmarkedspensjoner og ulike skattegunstige private og individuelle pensjons- og spareordninger.[44]

Pensjonsalderen for offentlig alderspensjon, *folkepension*, er idag på 65 år. I 2011 besluttet Danmark å fremskynde med fem år den allerede vedtatte økningen av pensjonsalderen fra 65 til 67 år, som skulle skje i perioden 2024–27. Den lovbestemte pensjonsalderen skal derfor gradvis økes til 67 år i perioden 2019 til 2022. I desember 2015 vedtok den danske regjering sammen med et flertall i Folketinget å øke pensjonsalderen fra 67 til 68 år med virkning fra 2030.

Ut over de ulike alderspensjonsordningene har Danmark en egen tidligpensjonsordning – *efterlønsordningen.* Efterløn har vært en rettighet for folk over 60 år som har vært medlem av en a-kasse (arbeidsløshetskasse) og som har betalt efterlønsbidrag i 30 år. Efterlønnen har siden 1998 også vært fleksibel, slik at den kan tas ut gradvis. Efterlønsalderen blir gradvis hevet til 62 år fra 2014 til 2017.

I tillegg til efterløn og førtidspension (uføretrygd) finnes det to andre tilbaketrekningsordninger for aldersgruppen 60–64 år: Fleksytelse og delpensjon. Begge har begrenset omfang. Fleksytelse er en efterlønslignende ordning som er målrettet for fleksjobbere.

Den danske førtidspensjonsordningen tilsvarer den norske uføretrygdordningen. For å få tilkjent uføretrygd må man ha en varig nedsatt arbeidsevne.

I landrapporten om Danmark fra 2015, jf. punkt 5.2.3.4, viser OECD til at Danmark har implementert mange reformer det siste tiåret for å begrense tidlig avgang, fjerne mer fordelaktige regler for arbeidsledighetsytelser for eldre arbeidstakere og redusere avgang via uføretrygd. Likevel har effektiv avgangsalder forblitt nokså stabil, og sosiale ytelser eller spesielle arbeidsmarkedsordninger er fortsatt veier ut av vanlig arbeid for mange eldre personer. Blant anbefalingene OECD gir til Danmark, er å sikre at midlertidige arbeidsledighetsytelser ikke blir brukt som alternative veier til tidlig avgang.

5.2.4 Finland

5.2.4.1 Aldersgrenser og lovbestemte seniorrettigheter

Etter den finske arbeidsavtaleloven kan et arbeidsforhold avsluttes uten varsel og oppsigelsestid ved utløpet av den måneden arbeidstaker fyller 68 år, med mindre arbeidsgiver og

[43] OECD (2015): Ageing and Employment Policies: Denmark 2015, *Working better with age*, s. 54.

[44] Midtsundstad, T. og H. Bogen (2013): Hvordan øke eldres yrkesdeltakelse? *Tiltak for å redusere tidligpensjonering i Sverige, Danmark og Finland*. Fafo-rapport 2013:04.

arbeidstaker er enige om å forlenge arbeidsforholdet.[45] Når den finske pensjonsreformen trer i kraft fra 1. januar 2017, vil denne aldersgrensen gradvis bli økt fra 68 til 70 år.[46]

Finland har et generelt grunnlovsfestet forbud mot aldersdiskriminering. Finske arbeidstakere gis også beskyttelse gjennom diskrimineringsloven. Her gjelder et forbud mot diskriminering i arbeidslivet, blant annet mot diskriminering på grunn av alder.[47]

Eldre arbeidstakere i Finland har ikke noen egne lovbestemte rettigheter tilsvarende de man har i Norge. En måte å støtte eldre arbeidstakere på, er imidlertid redusert arbeidstid. Det følger av loven om arbeidstid at arbeidstaker kan ha rett til å arbeide redusert dersom det foreligger sosiale eller helsemessige behov, eller dersom en arbeidstaker ønsker å kombinere pensjon og arbeid.[48] Arbeidstiden reduseres i slike tilfeller på en måte begge er enige om, hvor det tas hensyn til både arbeidstakers og virksomhetens behov.

I Finland er det også en ordning med «alterneringsledighet», som gjør det mulig å få permisjon for en gitt periode fra stillingen sin.[49] Det er et vilkår at arbeidstakeren har vært ansatt i minst 20 år og permisjonen må begynne før slutten av kalendermåneden arbeidstakeren fyller 60 år. Formålet er å gjøre det enklere for arbeidstakere å fortsette i arbeidet, og samtidig gjøre det mulig å tilby arbeidsledige tidsbegrenset arbeid for å gi dem arbeidserfaring. Ordningen innebærer ingen rettighet, men må avtales mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Ordningen innebærer at arbeidstaker kan gis permisjon i minimum 100 og maksimum 180 kalenderdager.[50]

5.2.4.2 Kort om stillingsvern

I Finland er stillingsvernet i hovedsak lovfestet gjennom bestemmelser i arbeidsavtaleloven kapittel 6, 7 og 9. Arbeidsgiver kan si opp arbeidsavtaler grunnet mangel på arbeid (kollektiv oppsigelse) eller på grunnlag av individuelle forhold hos den enkelte arbeidstaker. I begge tilfeller gjelder et generelt vilkår om at det kreves tungtveiende substansielle argumenter (vägande sakskäl) for å avslutte arbeidsforholdet, jf. kapittel 7 § 1.

En arbeidstaker kan kun kreve erstatning for ulovlig oppsigelse. Domstolene kan ikke etter de finske stillingsvernsreglene kjenne en oppsigelse ugyldig. Dersom oppsigelsen bestrides, har arbeidstaker ikke rett til å stå i stilling ut over oppsigelsestiden.

5.2.4.3 Seniorordninger i tariffavtaler og i virksomheter

Noen kollektive eller individuelle avtaler i Finland har reguleringer av ekstra ferie for seniorer. Dette gjelder blant annet i banksektoren, hvor eldre arbeidstakere har rett til ekstra fridag for å kunne «hente seg inn».

---

45 Arbetsavtalslag 26. januar 2001 nr. 55 kapittel 6 § 1 a.

46 Avgangsalderen vil bli 68 år for de som er født i 1957 eller tidligere, 69 år for de som er født fra 1958 til 1961, og 70 år for de som er født i 1962 eller senere.

47 Diskrimineringslag 30. desember 2014 nr. 1325 § 8.

48 Arbeidstidslag 9. august 1996 nr. 605.

49 Lagen om alterneringsledighet 30. desember 2002 nr. 1305.

50 Arbeidstakeren som får permisjon gis en kompensasjon på 70 prosent av det vedkommende ville kunne fått som arbeidsledig, og kompensasjonen skattlegges. Kompensasjonen utbetales enten fra vedkommendes arbeidsledighetskasse, eller dersom vedkommende har rett til «grunddagpenning», fra Folkpensionsanstalten (FPA). Det er også oppstilt ulike vilkår for hvilke arbeidsledige som får tilbud om arbeidserfaring, blant annet knyttet til hvor lenge vedkommende må har vært arbeidssøker, samt alder. Fra et seniorperspektiv er det interessant at også arbeidstakere over 55 år har en særlig rett til å få arbeidserfaring gjennom denne ordningen.

I en rapport fra 2013 er flere seniortiltak i finske virksomheter beskrevet. Blant tiltak som omtales er ekstra fridager, rett til å endre skiftordning og individuell tilrettelegging av arbeid.[51]

5.2.4.4 Seniorer i arbeidslivet

Finland har en lavere andel eldre i arbeid enn Norge. Ifølge tall fra OECD hadde de i 2015 en sysselsettingsrate på 60,0 prosent for aldersgruppen 55–64 år, og 14,1 prosent i aldersgruppen 65–69 år.[52] Sysselsettingsraten i Norge er i 2015 oppgitt til henholdsvis 72,2 og 28,9 prosent i disse aldersgruppene.

I de senere år har det i Finland vært fokus på en mer helhetlig tilnærming knyttet til alder i arbeidslivet. Det innebærer at man i vurderinger av tiltak ikke målretter disse til en spesiell aldersgruppe, men tar hensyn til alle aldersgrupper, inkludert unge, middelaldrende og seniorer. Et av tiltakene er strategien «Working life 2020», hvor ambisjonen er å gjøre det finske arbeidsmarkedet best i Europa innen 2020.[53]

5.2.4.5 Kort om velferdsordningene

I 2014 inngikk myndighetene og de sentrale arbeidsmarkedsorganisasjonene en avtale om ny pensjonsreform som skal tre i kraft i 2017. Formålet er at finske arbeidstakere skal stå lenger i arbeid. Tidligste mulige pensjonsalder vil bli økt fra 63 til 65 år innen 2025. Pensjonsopptjeningen innebærer at dersom man utsetter uttak av pensjon, øker pensjonsutbetalingene.

Ifølge Fafos rapport fra 2013 har Finland tradisjonelt hatt flere gunstige ordninger for arbeidsledighetstrygd, uføretrygd og førtidspensjon, noe som har bidratt til at mange eldre ledige har blitt stående varig utenfor arbeidslivet. Myndighetene har derfor arbeidet for å få endret disse ordningene.

5.2.5 Island

5.2.5.1 Aldersgrenser og lovbestemte seniorrettigheter

Det er ingen generell øvre aldersgrense i privat sektor på Island.

Det følger av artikkel 43 i den islandske loven om statsansatte, nr. 70/1996, at arbeidsforholdet for embetsmenn og tjenestemenn skal avsluttes fra måneden etter han eller hun fyller 70 år. Disse kan imidlertid engasjeres etter fylte 70 år, men da med lønn basert på timebetaling.

I kommunal sektor følger det av tariffavtale (Samband íslenskra sveitarfélaga) at arbeidstaker må pensjonere seg måneden etter at de fyller 70 år.

I tillegg er det ulike lovfestede særaldersgrenser. Blant annet har piloter og politi særaldergrense på 65 år, og helsepersonell som driver egen virksomhet har en aldersgrense på 70 år.

Det er ingen lovbestemte seniorrettigheter på Island.

---

[51] Midtsundstad, T. og H. Bogen (2013): Hvordan øke eldres yrkesdeltakelse? *Tiltak for å redusere tidligpensjonering i Sverige, Danmark og Finland*. Fafo-rapport 2013:04.

[52] OECD: Employment-population ratios. OECD publishing: *http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=64196*

[53] Strategien «Making Finnish working life the best in Europe».

2

5.2.5.2 Kort om stillingsvern

På Island har man ingen generell bestemmelse som beskytter arbeidstakere mot oppsigelse. Hovedregelen er at arbeidsgiver kan si opp arbeidsavtalen uten å oppgi noen grunn for dette.

Det er et krav om skriftlig oppsigelse. Det er gitt lovfestede minimumskrav til oppsigelsestid. Etter ett års ansettelse har man én måneds oppsigelsestid, etter tre år har man to måneders oppsigelsestid og etter fem år har man tre måneders oppsigelsestid (lov 19/1979). Lengre oppsigelsestid kan fremgå av tariffavtaler, se også punkt 5.2.5.3.[54]

Arbeidsgivers rett til å gå til oppsigelse er i visse tilfeller begrenset ved lov. Det er blant annet forbudt å si opp arbeidstakere fordi de har varslet om foreldrepermisjon, eller de som er i foreldrepermisjon, uten saklig grunn (lov 95/2000). I slike situasjoner må den skriftlige oppsigelsen begrunnes. Samme regel gjelder for de som er gravide eller dersom man nettopp har født.

Det er videre ikke lov å si opp ansatte på grunnlag av kjønn (lov 10/2008) eller alene på grunnlag av arbeidstakers omsorgsansvar for familie (lov 27/2000). Det er også gitt visse vilkår ved virksomhetsoverdragelse (lov 72/2002), og tillitsvalgte er beskyttet mot oppsigelser som er basert på deres plikter som tillitsvalgte (lov 80/1938).

Dersom oppsigelsen bestrides, har arbeidstaker ikke rett til å stå i stilling ut over oppsigelsestiden. Domstolen har heller ikke myndighet til idømme at arbeidstaker skal kunne gjeninntre i stillingen, kun pålegge arbeidsgiver å betale erstatning.

5.2.5.3 Seniorordninger i tariffavtaler og i virksomheter

I offentlig sektor har man tariffestet rett til lengre ferie fra fylte 30 år og videre fra 38 år. Disse har også oftere andre tariffestede særrettigheter basert på lenger erfaring på arbeidsmarkedet, gjerne hos samme arbeidsgiver over lengre tid, noe som indirekte kan relateres til arbeidstakerens alder.

Noen tariffavtaler gir lengre oppsigelsesfrister for arbeidstakere som er over henholdsvis 55, 60 og 63 år, dersom de har arbeidet mer enn ti år i virksomheten.[55]

5.2.5.4 Seniorer i arbeidslivet

Tall fra OECD viser at Island ligger på topp når det gjelder sysselsetting blant eldre.[56] I aldersgruppen 55–64 år hadde Island en sysselsettingsandel i 2015 på 84,5 prosent, mens andelen i aldersgruppen 65–69 år var på 54,4 prosent. I aldersgruppen 70–74 år er sysselsettingsandelen 17,2 prosent, det vil si høyere enn i Norge hvor andelen for denne aldersgruppen er 7,9 prosent.

I en rapport fra 2013 fremgår det at det er lite initiativer eller innsats orientert mot høyere yrkesdeltakelse blant seniorer og eldre på Island.[57] Ifølge rapporten kan dette ha sammenheng med at det på Island tradisjonelt har vært og er høy arbeidsdeltakelse blant seniorer. I rapporten fremgår det også at seniorer og eldre tradisjonelt har vært og er høyt verdsatt på

---

54 Icelandic confederation of labour (ASI) (2013): Icelandic labour law. *A summary of basic rights and obligations on the private labour market.*

55 Icelandic confederation of labour (ASI) (2013): Icelandic Labour Law. *A summary of basic rights and obligations on the private labour market*.

56 OECD: Employment-population ratios. OECD publishing: http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=64196

57 Halvorsen, B. og J. Tägtström (2013): Det dreier seg om helse og arbeidsglede. *Om seniorer, arbeid og pensjonering i Norden*. TemaNord 2013:519.

Island, og at dette kanskje er medvirkende til at det er relativt få aldersspesifikke inkluderingsinitiativer og -tiltak i arbeidsliv og utdanning mv.

Rapporten nevner blant annet også at livslang læring er en viktig del av utdanningssystemet, og at mange seniorer deltar i dette. Lov om etter- og videreutdanning (lov 27/2010) er et nyere supplement i utdanningslovgivningen og -systemet på Island. Det gir til sammen det formelle grunnlaget for livslang læring, herunder egne seniorskoler og andre utdanningstilbud for seniorer. Islands universitet er den største tilbyderen av videre- og etterutdanning for voksne. Det er ifølge rapporten fra 2013 om lag 400 ulike kurs og 12 000 deltakere årlig, hvorav de fleste er seniorer og eldre. Arbeidslivets sentrale organisasjoner tilbyr også arbeidsrelaterte og andre typer kurs for voksne.

5.2.5.5 Kort om velferdsordningene

Den allmenne pensjonsalderen på Island er 67 år. Pensjonssystemet er beskrevet i den nevnte rapporten fra 2013, jf. ovenfor.

Det kreves 40 års botid for full grunnpensjon og 40 års opptjening for full (obligatorisk) arbeidsinntektspensjon. De allmenne obligatoriske pensjonene har ifølge rapporten vært nokså lave. Den obligatoriske grunn- og arbeidspensjonen utgjør ifølge rapporten til sammen om lag 55 prosent for vanlige inntekter ved full botid og opptjening (40 år). Grunnpensjonen er blitt hevet og levekostnadsindeksering er innført i de senere år for å motvirke fattigdom blant eldre. Pensjonen avkortes mot andre inntekter, herunder arbeidsinntekt. Fra 2007 ble det innført adgang til å utsette pensjonsuttaket frem til fylte 72 år, slik at en får høyere opptjening ved senere uttak.

Det er ingen annen offentlig førtidspensjon enn uførepensjon. Ifølge rapporten har nok dette også medvirket til den høye yrkesdeltakelsen blant seniorer og eldre på Island. Sjøfolk kan imidlertid få pensjon fra fylte 60 år under visse forutsetninger. En del trepillarordninger gir pensjon fra 65 år.

5.2.6 Tyskland

5.2.6.1 Aldersgrenser og lovbestemte seniorrettigheter

I tysk lovgivning finnes det ingen eksplisitt regulering av generelle aldersgrenser eller begrensninger i rekkevidden av oppsigelsesvernet som følge av alder.

Aldersgrenser er likevel utbredt i tariffavtaler og i virksomhetene. Tidligere var det vanlig med 65-årsgrenser, som knyttet seg til pensjonsalderen som var satt til 65 år. Etter en lovendring i 2014 ble denne generelle pensjonsalderen dynamisk, i den forstand at den nå varierer etter fødselsår og grensen er hevet til fylte 67 år. Nye avtaleklausuler innebærer derfor at arbeidskontrakten avsluttes ved utløpet av den måneden arbeidstakeren oppfyller vilkårene for å få alminnelig pensjon uten avkortninger.

I offentlig sektor finnes det generelle aldersgrenser og særaldersgrenser for bestemte yrkesgrupper som reguleres i delstatslovene eller som er regulert på føderalt nivå.[58]

[58] Et eksempel på en slik aldersgrense i offentlig sektor har vært gjenstand for diskusjon i Fuchs- og Köhler-dommen fra EU-domstolen (65-årsgrense for statsadvokater).

Utover aldersgrensene finnes det i Tyskland særregler i lov og tariffavtaler knyttet til ansiennitet og alder. At det må tas hensyn til alder og ansiennitet ved oppsigelsesprosessen, fremgår av loven om oppsigelsesvern.[59] Ansiennitet spiller også en rolle i beregningen av oppsigelsesfristen. Alder og ansiennitet gjør seg også gjeldende i bestemmelser om arbeidstid. Det finnes bestemmelser om muligheter for å redusere den ukentlige arbeidstiden etter en bestemt alder, se nedenfor.

Når det gjelder krav til feriedager per år, spiller alder prinsipielt ingen rolle i den tyske ferieloven.[60] Det finnes imidlertid tariffavtalebestemmelser som gir flere feriedager for eldre arbeidstakere over 50 eller 60 år.

5.2.6.2 Kort om stillingsvern

I Tyskland skiller man mellom en oppsigelse som er begrunnet i arbeidstakerens forhold og en oppsigelse som er begrunnet i hensynet til virksomheten.[61] Alder spiller en stor rolle i utvelgelsesprosessen som må foretas ved en oppsigelse av hensyn til virksomheten. Formålet bak kravet til utvelgelsen er at den som er sosialt sterkest skal sies opp fremfor arbeidstakere som har mindre sjanser på arbeidsmarkedet. Både ansiennitet og alder må tas i betraktning. Noen arbeidstakere kan unntas fra utvelgelseskretsen, blant annet i de tilfeller hvor videre ansettelse er i virksomhetens berettigede interesse for å sikre en balansert personalstruktur. Her må det blant annet dannes aldersgrupper. Dette kan vanskeliggjøre oppsigelse av eldre arbeidstakere. De nyter derfor et relativt høyt beskyttelsesnivå. Det at bruken av aldersgrenser i tariffavtaler er relativt utbredt, kan derfor sies å være «prisen» eldre arbeidstakerne må betale for å nyte sterk beskyttelse i loven om oppsigelsesvern.[62]

Dersom oppsigelsen er bestridt, vil spørsmålet om arbeidstaker har rett til å stå i stilling ut over oppsigelsesfristen, bero på hvilken type oppsigelse det gjelder og hvilket regelverk som regulerer dette. Før arbeidstakeren får oppsigelsen må et bedriftsråd få saken forelagt, det vil si arbeidstakerrepresentasjonen i virksomheten. Har bedriftsrådet bestridt oppsigelsen innen fristen, og arbeidstakeren har reist søksmål, er arbeidsgiverne forpliktet til å la arbeidstakeren stå i stilling frem til saken er avgjort.[63] I situasjoner der oppsigelsen er åpenbart ulovlig, kan arbeidstakeren uansett kreve å stå i stilling.

5.2.6.3 Seniorordninger i tariffavtaler og i virksomheter

I Tyskland finnes det klausuler i noen tariffavtaler som utelukker en alminnelig oppsigelse etter en bestemt alder og et bestemt antall tjenesteår hos samme arbeidsgiver (Unkündbarkeitsklauseln). Disse klausulene har som konsekvens at arbeidsgiveren bare kan si opp arbeidstakeren hvis det foreligger en «viktig grunn» etter kravene i loven.[64] Muligheten for oppsigelse av eldre arbeidstakere er dermed begrenset.

Man har også tariffrettslige avtaler om redusert arbeidstid på grunn av alder. Rammebetingelser for slike avtaler er fastsatt i loven om deltidsarbeid for eldre arbeidstakere

---

59 Kündigungsschutzgesetz.

60 Bundesurlaubsgesetz.

61 De sentrale bestemmelsene for alminnelig oppsigelse finner man blant annet i Bürgerliches gesetzbuch og i lov om oppsigelsesvern (Kündigungsschutzgesetz).

62 Jf. Rothermund, K. og F. Temming (2014): Diskriminierung auf grund des Alters.

63 Dette gjelder bare i tilfeller av den såkalte ordentliche Kündigung. Arbeidstakeren må eksplisitt kreve at han ønsker en videre ansettelse. Krav til videreansettelse følger av § 102 i Betriebsverfassunsggesetz og forutsetter at det finnes et bedriftsråd og at oppsigelsesvernlovgiving prinsipielt finner anvendelse.

64 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB).

som har passert 55 år. Lovens formål er å tilrettelegge for eldre arbeidstakere slik at de får en glidende overgang fra arbeidslivet til pensjonisttilværelsen. I prinsippet tilsier loven to modeller av redusert arbeidstid på grunn av alder. Den første modellen innebærer en reduksjon (tiden halveres) av den opprinnelige arbeidstiden i hele den avtalte perioden. Den andre modellen («blokkmodellen»), som er den klart mest brukte, innebærer at man i én periode har opprinnelig arbeidstid, og i en annen periode ikke arbeider.

5.2.6.4 Seniorer i arbeidslivet

Ifølge tall fra OECD hadde Tyskland en sysselsettingsrate i 2015 på 66,2 prosent i aldersgruppen 55–64 år.[65] I en oversikt fra OECD fremgår det at Tyskland har hatt den største økningen i OECD for denne aldersgruppen, og at sysselsettingen i aldersgruppen 55–64 år var 42 prosent i 2004.[66]

Etter perioder med tidlig pensjonering, har bevisstheten økt om konsekvensene av demografiske endringer og hvorvidt lovgiver er forberedt på det. En aktuell lovreform illustrerer skiftet bort fra tidligpensjonering. I 2014 innførte Tyskland en lov som åpner for å forlenge arbeidsforholdet utover den opprinnelig avtalte aldersgrensen («Flexi-rente»), det vil si at tidspunktet for å avslutte arbeidsforholdet kan utsettes. Kjernen i den nye reguleringen er at arbeidsgiver og arbeidstaker skal bli enige – mens arbeidsforholdet fortsatt består – om at tidspunktet for opphør av arbeidsforholdet skal utsettes, eventuelt flere ganger. En slik utsettelse kan føre til at aldergrenser fastsatt i tariffavtaler fravikes.

5.2.6.5 Kort om velferdsordningene

Pensjonsalderen i Tyskland er nå på noe over 65 år, og vil øke gradvis til 67 år.[67] For de som er født etter 1964 er normal pensjonsalder 67 år. Fra 2014 har arbeidstakere med mer enn 45 års opptjening kunnet få pensjon fra 63 år. Denne aldersgrensen økes nå gradvis til 65 år. Tidligpensjonering med redusert pensjon fra 63 år er også mulig hvis man har en opptjeningstid på 35 år.

Ifølge en artikkel fra 2015 har arbeidstakere i Tyskland en generøs offentlig pensjonsordning med høy kompensasjonsgrad og relativt lave pensjonsaldre, jf. ovenfor.[68] Det fremgår av artikkelen at nye reformer har gjort mye for å endre insentivene for eldre arbeidstakere. Disse endringene, sammen med økt arbeidsmarkedsdeltakelse for kvinner, synes å ha resultert i lenger arbeidsliv og bedre integrering av eldre arbeidstakere.

5.2.7 Kort om Frankrike

I Frankrike gjelder en 70-års aldersgrense for opphør av stillingsvernet i privat sektor. Før 2009 var denne grensen på 65 år.

Før arbeidstakeren fyller 67 år og en gang per år frem til arbeidstakeren fyller 69 år, kan arbeidsgiveren skriftlig høre med arbeidstakeren om hans intensjoner om frivillig å gå av med pensjon. Hvis arbeidstakeren ønsker å bli værende, kan arbeidsgiveren ikke si opp vedkommende. Arbeidsgiver kan altså ensidig avslutte arbeidsforholdet først når arbeidstakeren er fylt 70 år.

---

65 OECD: Employment-population ratios. OECD publishing: http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=64196
66 OECD: Pensions at a Glance 2015. OECD and G20 indicators, Germany.
67 OECD: Pensions at a Glance 2015. OECD and G20 indicators, Germany.
68 Heywood, J. S. og U. Jirjahn (2015): The German Labor Market for Older Workers in Comparative Perspective. Universität Trier. Research Papers in Economics No. 2/15.

Ifølge OECD har Frankrike rigide reguleringer rundt faste ansettelseskontrakter.[69] Det gjelder ikke nå noen spesifikk jobb-beskyttelse knyttet til alder, men eldres kontrakter er ifølge OECD beskyttet de facto fordi mer enn 90 prosent har en fast ansettelse.

Frankrike har en relativt lav sysselsettingsrate for eldre. I aldersgruppen 55–64 år var sysselsettingsraten i 2015 på 48,6 prosent, mot 72,2 prosent i Norge.[70] OECD påpeker i sin rapport også at mobiliteten og sysselsettingsraten blant personer over 55 år i Frankrike er utilstrekkelig.

Nedre alder for uttak av pensjon er i dag i utgangspunktet 60 år, men den heves til 62 fra 2017. I noen tilfeller og for noen yrkesgrupper er den nedre aldersgrensen lavere.

5.2.8 Kort om Storbritannia

I Storbritannia opphevet man i 2011 den generelle adgangen til å ha en aldersgrense på 65 år (the default retirement age). Utgangspunktet i Storbritannia er nå at de fleste arbeidstakere kan jobbe så lenge de vil.

The Equality Act åpner imidlertid for at direkte forskjellsbehandling på grunn av alder kan være lovlig hvis arbeidsgiver kan vise at formålet er legitimt og tiltaket for å oppnå dette er proporsjonalt. En arbeidsgiver kan altså sette en egen aldersgrense (employer justified retirement age), men bare hvis vilkårene i bestemmelsen er oppfylt.

Etter The Employment Rights Act er arbeidstakere i Storbritannia beskyttet mot usaklig oppsigelse. Oppsigelser er normalt saklige hvis de skyldes den ansattes kapasitet, kvalifikasjoner eller oppførsel, hvis arbeidstakeren er overflødig, hvis ansettelse ville være ulovlig eller hvis det foreligger annen «betydelig årsak», jf. section 98. Hvorvidt en oppsigelse er saklig, vil også avhenge av om arbeidsgiveren opptrådte rimelig. Vernet mot usaklig oppsigelse gjelder i utgangspunktet bare for personer som har vært ansatt i minst to år (ett år hvis ansettelsesforholdet startet før april 2012), jf. section 108.

Storbritannia har en noe lavere andel eldre i arbeid enn Norge. Ifølge tall fra OECD hadde de i 2015 en sysselsettingsrate på 61,8 prosent for aldersgruppen 55–64 år og 21,1 prosent i aldersgruppen 65–69 år. Norge hadde ifølge OECD en sysselsettingsrate på henholdsvis 72,2 prosent og 28,9 prosent i disse aldersgruppene.[71]

Eldre arbeidstakere i Storbritannia har ikke noen egne lovbestemte rettigheter tilsvarende de man har i Norge, utover reglene om vern mot aldersdiskriminering. Tariffavtalte seniorrettigheter synes heller ikke utbredt. Alle som har vært ansatt i minst 26 uker har imidlertid rett til å be om fleksibelt arbeid, jf. The Flexible Working Regulations 2014. Arbeidsgiverne må håndtere forespørsler om dette på en rimelig måte.

Den nedre alderen for uttak av pensjon er i dag i utgangspunktet 65 år for menn, mens den for kvinner øker gradvis fra 60 til 65 år.[72]

---

69 OECD (2014): Ageing and Employment Policies: France 2014, *Working better with age*.
70 OECD: Employment-population ratios. OECD publishing: http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=64196
71 OECD: Employment-population ratios. OECD publishing: *http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=64196*
72 Jf. informasjon fra Age UK sine nettsider.

5.3 Internasjonalt arbeid

5.3.1 Innledning

Det pågår en god del internasjonalt arbeid og samarbeid om spørsmål som gjelder aldring i befolkningen og om eldre, arbeid og pensjonering. Her omtales kort noen utvalgte samarbeidsområder der Norge deltar aktivt.

5.3.2 EUs kampanje – Gode arbeidsplasser hele livet

Det europeiske arbeidsmiljøorganet (EU-OSHA) lanserte i april 2016 en toårig kampanje; «Gode arbeidsplasser hele livet». I Norge ble kampanjen lansert i regi av Arbeidstilsynet. Formålet er å øke fokuset på forebygging og individuell tilpassing gjennom hele yrkeslivet, og at dette skal bidra til at eldre kan fortsette flere år i arbeid. Bakgrunnen for kampanjen er at arbeidsstyrken i Europa stadig blir eldre. Det pekes på at i 2030 vil arbeidstakere i alderen 55–64 år utgjøre 30 prosent eller mer av den totale europeiske arbeidsstyrken. Videre at de helsemessige og samfunnsøkonomiske gevinstene ved at folk står lenger i arbeid er store.

Kampanjen viser til at den aldrende arbeidsstyrken gir forskjellige utfordringer for alle som er involvert i håndtering av helse, miljø og sikkerhet:
- Et langt yrkesliv kan føre til lenger eksponering for risiko.
- Det vil være flere arbeidere med kroniske helseproblemer og spesifikke behov.
- Eldre arbeidstakere kan være mer sårbare overfor visse sikkerhets- og helsefarer.
- Den høye andelen av arbeidsrelaterte problemer i visse sektorer og yrker som involverer en tung fysisk og/eller mental arbeidsbyrde, manuelt arbeid eller avvikende arbeidstider må tas i betraktning.
- Forebygging av arbeidsuførhet, rehabilitering og tilbakevending til arbeid etter sykefravær blir stadig viktigere.
- Aldersdiskriminering er et problem som må tas opp på samfunnsnivå.

På kampanjens nettsider er det lansert flere verktøy som arbeidsgivere og arbeidstakere kan benytte seg av, blant annet er det lagd en egen e-veiledning. Det vises også til EUs strategiske rammeverk for helse og sikkerhet på arbeidsplassen for 2014–2020, som også viser til tiltak som partene kan ha nytte av.

5.3.3 FN-Europa – Handlingsplan for eldrepolitikken mv.

FN vedtok i 2002 en omfattende og bredt anlagt plan for eldrepolitikken i medlemslandene: Madrid International Plan of Action on Ageing (MIPAA). Denne ble fulgt opp med en politisk forpliktende gjennomføringsplan for FNs Europaregion (UNECE) fordelt på ti politikkområder:
- Mainstreaming ageing.
- Integration and participation.
- Economic growth.
- Social security.
- Labour markets.
- Lifelong learning.
- Quality of life, independent living and health.
- Gender equality.
- Support to families providing care.
- Regional cooperation.

Med utgangspunkt i denne gjennomføringsplanen er det utarbeidet landrapporter og en sammenfattende rapport som dannet grunnlag for «Vienna Conference and Declaration»

(2012). Konferansen og den vedtatte ministerdeklarasjonen består av en rekke (35) konkrete oppfordringer og tilrådinger fordelt på fire hovedområder:

I. Longer working life and ability to work.
II. Participation, non-discrimination and social inclusion.
III. Dignity, health and independence in older age.
IV. Intergenerational solidarity.

Øvre aldergrenser i arbeidslivet er ikke spesielt nevnt.

Alle landene skal i 2016 avgi rapport om gjennomføringen av deklarasjonen, og på det grunnlag skal det avholdes en ny Europakonferanse og antakelig vedtas en ny deklarasjon i 2017.

5.3.4 WHO – Global strategi om aldring og helse

Verdens helseorganisasjon (WHO) lanserte i januar 2016 en «World Report on Ageing and Health», som belyser hvordan den økende aldringen av befolkningen globalt får konsekvenser for helsesystemene og for behovet for å fremme aktiv og sunn aldring. Kombinasjonen av aldringen av befolkningen og økende mangel på helse- og omsorgspersonell globalt er en del av utfordringsbildet. Rapporten angir også nye tilnærminger og analytiske rammeverk til aldring, og legger vekt på begrepet «functional ability». Dette knytter seg til hvordan vår helse og våre muligheter til å være aktiv lenger, også med funksjonsproblemer, kan styrkes med tilrettelegging. For eksempel vil både ulike teknologiske hjelpemidler, bedre organisering og mer vekt på helsefremming i et livsløpsperspektiv, kunne øke våre muligheter til å arbeide lenger og til å være aktiv og selvhjulpen lenger.

Medlemsstatene forhandler nå om en resolusjon til Verdens helseforsamling som skal oppfordre medlemsstatene til å satse på aktiv aldring. Det legges opp til at Verdens helseorganisasjon, i samarbeid med medlemsland og andre partnere, skal bidra til kunnskaps- og erfaringsutveksling gjennom faglige verktøy, utvikle kampanjer mv. I utkastet til resolusjon er det også forslag om å lansere et «aldringens tiår» i 2020.

5.3.5 OECD – politikk for å øke sysselsettingen blant eldre

Landene som er tilsluttet OECD har i mer enn ti år hatt et løpende samarbeid om og gjennomgang av politikk for å øke og forlenge sysselsettingen blant eldre.[73]

De første gjennomgangene av politikk og resultater i 21 land ble gjennomført i perioden 2003–2012, og den første sammenlignende rapporten «Live Longer, Work Longer» ble lansert og drøftet i 2006. Etter dette har det vært foretatt nye land-gjennomganger om utvalgte land, blant annet Norge: «Working Better with Age: Norway (2013)». I landrapportene gis det konkrete tilrådinger om den videre utvikling av politikken i hvert land, og sammenlignende data publiseres i «OECD Scoreboard on older workers».

[73] OECD: Ageing and Employment Policies.

I desember 2015 sluttet OECD-landene seg til en felles rekommandasjon som gjelder eldre i arbeid, «OECD Recommendation of the Council on Ageing and Employment Policies». Rekommandasjonen er bygget opp i tolv konkrete tilrådinger innen delområdene:

I. Styrke arbeidstakeres insentiver for lenger yrkeskarriere og å fortsette flere år i arbeid.
II. Stimulere arbeidsgivere til å beholde og rekruttere eldre arbeidstakere.
III. Fremme arbeidstakeres kompetanse (employability) gjennom hele yrkeslivet og styrke deres sysselsettingsmuligheter som eldre.

Under del I står pensjon, pensjonering og pensjonsreformer sentralt. For Norge handler det særlig om å fullføre pensjonsreformen også for ansatte i offentlig sektor. Del II omhandler blant annet aldersdiskriminering i arbeidslivet og aldersgrenser. Del III inneholder tilrådinger om livslang læring og kompetanseutvikling gjennom hele yrkeslivet, ikke minst også for eldre.

6. Særlige ordninger for seniorer i arbeidslivet

6.1 Lovregulerte ordninger

I tillegg til bestemmelsene om aldersdiskriminering og om opphør på grunn av alder, har man i lovverket også enkelte andre regler som særlig gjelder seniorer i arbeidslivet.

2

Ferieloven har regler om ekstraferie for arbeidstakere over 60 år. I § 5 (2) fastslås det at arbeidstaker som fyller 60 år i løpet av ferieåret skal gis ekstraferie på seks virkedager. Mens det i utgangspunktet ellers er arbeidsgiver som kan fastsette ferietidspunktet hvis det ikke oppnås enighet, bestemmer arbeidstaker selv når ekstraferien skal avvikles, med mindre annet er avtalt, jf. § 6 (1) andre ledd. Se nærmere omtale i avsnitt 9.3.

Arbeidsmiljøloven har for det første en bestemmelse i § 10-2 fjerde ledd om rett til redusert arbeidstid for personer som har fylt 62 år. Retten er formulert generelt og ikke betinget av *«helsemessige, sosiale eller andre vektige velferdsgrunner»*, slik den er for øvrige arbeidstakere etter bestemmelsen. Arbeidstakere som har fylt 62 år trenger med andre ord ikke vise til et spesielt behov for å ha rett til redusert arbeidstid. Retten er imidlertid som ellers avhengig av at arbeidstidsreduksjonen kan gjennomføres uten *«vesentlig ulempe»* for virksomheten, jf. bestemmelsens tredje ledd. Se omtale i avsnitt 9.4.

For det andre har arbeidstakere over 50 år noe lengre oppsigelsesfrister enn andre, forutsatt at de har vært ansatt i virksomheten i minst ti år. Blir arbeidstaker sagt opp etter minst ti års sammenhengende ansettelse i samme virksomhet, skal oppsigelsesfristen være minst fire måneder dersom den finner sted etter at arbeidstakeren er fylt 50 år, minst fem måneder etter fylte 55 år og minst seks måneder etter fylte 60 år, jf. arbeidsmiljøloven § 15-3 tredje ledd. Vanlig minste oppsigelsesfrist etter minst ti års ansettelse i samme virksomhet er ellers tre måneder, jf. § 15-3 andre ledd. Det vises til omtale i avsnitt 9.7.

For det tredje skal alder tas hensyn til ved utformingen av den enkeltes arbeidssituasjon, jf. reglene om tilrettelegging i arbeidsmiljøloven § 4-2 andre ledd. Etter denne bestemmelsen skal arbeidet organiseres og tilrettelegges under hensyn til den enkelte arbeidstakers arbeidsevne, kyndighet, *alder* og øvrige forutsetninger. Bestemmelsen er nærmere omtalt i avsnitt 9.5.

6.2 Tariffavtaler

6.2.1 LO/NHO-området

I de største overenskomstene på LO/NHO-området finner man kun generelle formuleringer og ingen rettighetsbestemmelser hva gjelder seniorgoder. De fleste avtalene har en eller flere generelle formuleringer, men det er også avtaler som ikke omtaler seniorer i det hele tatt.

Et eksempel på formulering finner man i punkt 2.13 i Oljeserviceavtalen, som blant annet lyder slik:

> 2.13 ELDRE ARBEIDSTAKERE OG ARBEIDSTAKERE MED NEDSATT HELSE
>
> 2.13.1 Bedriften vil se med forståelse på lønns- og arbeidsforholdene for eldre lønnstakere, med lang tjeneste i bedriften, som har fått svekket arbeidsevne eller helse på grunn av mangeårig tungt arbeid, yrkessykdommer, bedriftsskader o.l., og derfor ikke lenger kan opprettholde et rimelig fortjenestenivå i sitt vanlige arbeid. Det anbefales at man i samråd med de tillitsvalgte søker å finne særordninger som sikrer slike arbeidstakere lettere arbeide og et rimelig fortjenestenivå, hensyn tatt til lønnsnivå i bedriften og ytelser fra trygdeinstitusjoner eller forsikringsordninger som helt eller delvis finansieres av arbeidsgiveren.
>
> 2.13.2 Industri Energi og Norsk olje og gass er enige om både sentralt og lokalt å arbeide for at det legges til rette for en personalpolitikk slik at eldre arbeidstakere og arbeidstakere med nedsatt helse, kan fortsette å arbeide frem til ordinær pensjonsalder.
>
> (...) 2.13.4 For eldre arbeidstakere og arbeidstakere med nedsatt helse kan det inngås individuelle avtaler om arbeidsoppgaver, tilrettelagt opplæring/oppdatering innenfor eget arbeidsområde, hvilepauser, hjemme-/fjernarbeid, deltidsarbeid/redusert arbeidstid mv. mellom den enkelte ansatte og bedriften.

6.2.2 Virke-området

Det er generelt få tariffavtalte seniorordninger/bestemmelser avtalt på sentralt nivå i Virke-området. Der hvor det er avtalt noe om seniortiltak eller seniorrettigheter, har bestemmelsene mer preg av en overordnet intensjon og føring til lokale parter enn konkrete aldersrelaterte rettigheter. Et eksempel er Hovedavtalen 2014–2017 mellom Virke og NITO, hvor følgende fremgår i kapittel XVI:

> Kompetanse – Seniormedarbeidere
> I et arbeidsliv i stadig raskere forandring er kontinuerlig kompetanseutvikling avgjørende. I dagens arbeidsliv ser vi en tendens til at særlig eldre arbeidstakere utsettes for utstøting fra arbeidslivet. I denne forbindelse vil VIRKE og NITO understreke behovet for en helhetlig personalpolitikk som legger til rette for å vedlikeholde og utvikle eldre arbeidstakeres ressurser og kompetanse. Det må bli et mål at flest mulig kan delta aktivt og være ettertraktet arbeidskraft helt frem til normal pensjonsalder.

Andre eksempler finner man blant annet i Vaktmesteroverenskomsten og i Lederavtalen. Her er det blant annet bestemmelser om tilrettelegging og om seniorsamtaler fra 57 år (Lederavtalen).

I Virke-området er det også noen tariffavtaler som har mer konkrete aldersrelaterte rettigheter, jf. blant annet Særavtale for undervisningspersonale i grunnskole, videregående skole, kompetansesentra og andre undervisningsinstitusjoner. Her gis lærere rett til redusert undervisning når de fyller 57 og 60 år (henholdsvis 6 prosent og 12,5 prosent reduksjon). Etter særavtale om særskilte lønns- og arbeidsvilkår for leger kan overordnet lege be seg fritatt for plikt til tilstedevakt ved fylte 58 år og for hjemmevakt ved fylte 60 år.

6.2.3 Spekter-området

I Spekter-området er eventuelle seniorordninger hovedsakelig forhandlet på lokalt nivå. I de sentralt forhandlede delene av tariffavtalene finnes det enkelte punkter som omtaler temaet på et mer overordnet nivå.

I del A, den sentrale innledende avtaledelen som gjelder alle Spekter sine medlemmer, fremgår følgende i punkt 6.2 om seniorpolitikk:

> Med bakgrunn i stigende andel av eldre arbeidstakere og med bakgrunn i IA-avtalens vektlegging av å legge forholdene til rette for at eldre arbeidstakere kan stå lenger i arbeid, er det viktig at partene lokalt drøfter aktuelle virkemidler som vil bidra i denne forbindelse.

I lokale B-deler kan det finnes bestemmelser om livsfasepolitikk og seniorpolitikk, jf. blant annet avtale for Oslo universitetssykehus HF hvor det oppfordres til individuelle løsninger for å beholde flest mulig i arbeid.

6.2.4 Finanssektoren

I YS sine avtaler har man blant annet noen bestemmelser om seniorordninger innenfor finanssektoren. Dette omfatter kortere arbeidstid, jf. Sentralavtalen mellom Finans Norge og Finansforbundet § 3:

> Fra fylte 64 år, har heltidsansatte rett til 1 time kortere daglig arbeidstid. I den periode bedriften praktiserer sommertid har heltidsansatte, fra fylte 64 år, rett til ½ time kortere daglig arbeidstid. Praktiseringen av denne bestemmelse fastlegges av ledelsen i den enkelte bedrift.

Hovedavtalen gir også særlig beskyttelse av eldre arbeidstakere ved rasjonalisering og driftsinnskrenkning, jf. § 20 nr. 3 som er en bestemmelse om ansiennitet. Det fremgår av bestemmelsen at man har et særlig ansvar for eldre arbeidstakere i slike prosesser. Det er ikke definert hva som menes med eldre, utover at høy alder gir en viss beskyttelse/skal tas hensyn til i utvelgelsesprosessene.

Finansnæringen har for øvrig en desentralisert avtalestruktur, hvor det er lokale tariffavtaler (bedriftsavtale) i den enkelte virksomhet. Det kan foreligge særlige rettigheter i den enkelte bedriftsavtale.

6.2.5 Staten

I staten finner man en egen bestemmelse om seniortiltak i punkt 5.6 i Hovedtariffavtalen (HTA). Bestemmelsen gir en generell føring for arbeidsgiverne om å legge til rette for at arbeidstakerne kan stå lenger i arbeid.

Som konkrete virkemidler er det innført såkalte seniordager – det vil si tjenestefri med lønn tilsvarende åtte dager per år fra man fyller 62 år. De lokale partene har i tillegg muligheten til å avtale ytterligere seniordager – inntil seks dager per år – men dette forutsetter altså enighet mellom partene. Dersom enighet ikke oppnås, gjelder arbeidsgivers siste tilbud, det vil si at organisasjonene i realiteten har en drøftingsrett på dette punktet. Deltidsansatte arbeidstakere har rett til fridager som nevnt ovenfor, forholdsmessig etter stillingsbrøk.

Det gis et visst handlingsrom med hensyn til om seniordagene skal tas ut som hele dager eller som en reduksjon av arbeidstid. Seniordagene kan ikke overføres fra ett år til et annet, og heller ikke utbetales som lønn. I Statens personalhåndbok har departementet tatt inn en kommentar til bestemmelsen om at hensynet til at arbeidstaker skal stå lenger i arbeid, bør være retningsgivende for hvordan man velger å ta ut seniordagene.

6.2.6 KS-området

Hovedtariffavtalen i kommunal sektor har i kapittel 3 punkt 3.2.3 en bestemmelse som omhandler seniorpolitiske tiltak. Bestemmelsen lyder:

> Kommunen/fylkeskommunen/virksomheten skal utvikle virkemidler for å motivere arbeidstakere til å stå lenger i arbeid.
>
> Slike virkemidler kan være tilpasset arbeidstid, redusert omfang av nattarbeid, tilrettelegging av arbeidsoppgaver, tjenestefri med lønn, kronetillegg, kontantutbetaling e.l.
>
> Arbeidsgiver kan avtale virkemiddelbruk med den enkelte arbeidstaker.
>
> Arbeidsgiver drøfter med de tillitsvalgte alternative virkemidler og orienterer om inngåtte avtaler.

Ifølge en rapport fra 2011 har tilrettelegging av arbeidet, ekstra lønn/bonus, seniorsamtaler, ekstra fridager og redusert arbeidstid med uendret lønn, vært de tiltakene som hyppigst har vært benyttet i kommunene.[74] Det er imidlertid grunn til å tro at bildet har endret seg noe de siste årene blant annet på grunn av innstramninger i kommuneøkonomien og usikkerhet knyttet til effekten av tiltakene. Dette kommer blant annet frem i Fafo-rapporten «Seniorpolitikk under skiftende forhold – gjenbesøk i seks kommuner» fra 2013.

I kommunal sektor har man også bestemmelser om redusert undervisningsplikt for lærere fra 57 år. Det følger av sentral forbundsvis avtale (SFS 2213 – Undervisningspersonalet i kommunal og fylkeskommunal grunnopplæring), at lærere har rett til redusert undervisningsplikt med inntil 6 prosent fra 57 år og ytterligere 12,5 prosent fra 60 år. Formålet med bestemmelsen er å omfordele deler av undervisningen til andre pedagogiske oppgaver knyttet til skolens drift. Det er altså ikke en endring av samlet årsverk, men en omfordeling av arbeidsoppgaver.

Hovedtariffavtalen i kommunal sektor har også en bestemmelse som gir arbeidstakere mellom 67 og 70 år rett til differansen mellom full lønn og pensjon i tilsvarende periode som arbeidstakere under 67 år.

6.2.7 Oslo kommune

I Hovedtariffavtalen i Oslo kommune har man en generell bestemmelse om seniorpolitikk. Bestemmelsen, som er inntatt i Dokument nr. 25, B – Generelle særbestemmelser lyder slik:

> Oslo kommune skal etablere tiltak for å motivere seniormedarbeidere til å stå lenger i arbeid.
>
> Aktuelle tiltak kan blant annet være seniorperspektiv i karriereplanleggingen, retrettstilling, tilrettelegging av arbeidsoppgaver og arbeidstid samt trening i arbeidstiden.

[74] Econ Pöyry (2011): Seniorpolitikk i kommunesektoren. Econ-rapport nr. R-2011-020.

Medbestemmelse i virksomhetenes lokale tiltaksplaner for seniorpolitikk ivaretas innenfor gjeldende avtaleverk. De lokale tiltaksplanene skal gjøres kjent blant virksomhetens ansatte.

I tillegg er det i særavtale med Utdanningsforbundet bestemmelser om seniortiltak som gjelder undervisningsplikt og lønnstillegg.

6.3 Seniortiltak i virksomhetene

En del virksomheter har egne seniortiltak i tillegg til de lov- og tariffestede ordningene.

I 2013 var det ifølge en rapport fra Fafo 37 prosent av virksomhetene med ti eller flere ansatte som opplyste å ha særskilte ordninger og tiltak for å stimulere arbeidstakere på 62 år eller mer til å stå lenger i arbeid.[75] En annen undersøkelse viser at det var drøyt 48 prosent av virksomhetene som hadde seniortiltak i 2012.[76] Se også omtale av dette i punkt 7.4.6.

Seniortiltak er ifølge den nevnte Fafo-rapporten mest utbredt i offentlig sektor. Drøyt halvparten av virksomhetene i offentlig sektor oppga i 2013 å ha slike, mens det kun gjaldt 25 prosent av de private virksomhetene. Det er også store forskjeller i tilbudet av tiltak mellom bransjer og næringer. Den høyeste andelen med tiltak på alle områder finnes ifølge rapporten innen offentlig administrasjon, mens varehandel, hotell og restaurant, transport og lagring har den laveste dekningsgraden.

De ordningene flest seniorer (62+) får tilbud om, er ifølge Fafos rapport redusert arbeidstid uten tilsvarende lønnsnedgang, ekstra ferie og fridager og bonuser eller høyere lønn. I tillegg tilbys følgende av et mindre antall virksomheter: Anledning til å kombinere arbeid og pensjon, avspaseringsordninger, mulighet til å slippe nattarbeid, fleksibel arbeidstid, mindre klasser eller færre undervisningstimer (innen skoleverket), seniorkurs, seniorsamtaler og ulike trivsels- og velferdstiltak.

6.4 IA-avtalen

Gjennom intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) arbeider regjeringen og partene i arbeidslivet for et mer inkluderende arbeidsliv til beste for den enkelte arbeidstaker, den enkelte virksomhet og samfunnet. Et sentralt mål i avtalen er å redusere sykefraværet, men det er også et mål å øke avgangsalderen fra arbeidslivet.

Begrepet inkluderende arbeidsliv ble første gang introdusert i 2001 i Sandman-utvalgets innstilling NOU 2000: 27 Sykefravær og uførepensjonering – Et inkluderende arbeidsliv. Utvalget hadde fått i oppgave å utrede årsakene til veksten i sykefraværet og nytilgangen til uførepensjon. I innstillingen pekte utvalget på arbeidsplassen som den viktigste arenaen for å forebygge sykefravær og utstøting. Denne tanken ble fulgt opp gjennom den første Intensjonsavtalen for et mer inkluderende arbeidsliv som ble inngått mellom regjeringen og hovedorganisasjonene i arbeidslivet i 2001. Avtalen bygger på samarbeid og tillit mellom myndigheter, arbeidsgivere og arbeidstakere. Den tar utgangspunkt i en felles forståelse om at arbeid fremmer helse, og at tidlig innsats kan forebygge frafall fra arbeidslivet.

---

[75] Midtsundstad, T. (2014): Voksende seniorengasjement i norsk arbeidsliv. *En virksomhetsundersøkelse fra 2013*. Fafo-rapport 2014:30.

[76] Midtsundstad T. i Dale-Olsen, H. (red) (2015): Norsk arbeidsliv i turbulente tider.

Hovedprinsippet bak avtalen er at det er arbeidsplassen som er arena for å tilrettelegge og forebygge utstøting og følge opp utsatte arbeidstakere, med støtte fra myndighetene.

Avtalen har siden 2001 blitt reforhandlet tre ganger; i 2005, 2010 og 2014. Den siste IA-avtalen gjelder for perioden 4. mars 2014 til 31. desember 2018. I dag er 26 prosent av norske virksomheter IA-virksomheter. Mange av disse er store offentlige virksomheter, og 60 prosent av norske arbeidstakere jobber i en IA-virksomhet.

IA-avtalens overordnede mål er å bedre arbeidsmiljøet, styrke jobbnærværet, forebygge og redusere sykefravær og hindre utstøting og frafall fra arbeidslivet. Dette er nedfelt i tre operative delmål. Delmål 1 er å oppnå en reduksjon i sykefraværet på 20 prosent i forhold til nivået i 2. kvartal 2001. Dette innebærer at sykefraværet på nasjonalt nivå ikke skal overstige 5,6 prosent. Delmål 2 er å hindre frafall og øke sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne. Delmål 3 i IA-avtalen er å øke yrkesaktiviteten for personer over 50 år med tolv måneder sammenlignet med nivået i 2009. Utviklingen måles med utgangspunkt i indikatoren forventet yrkesaktivitet ved 50 år. Fra 2009 til 2015 har forventet yrkesaktivitet økt med åtte måneder. En del av denne økningen skyldes pensjonsreformen fra 2011, men også andre forhold som økt levealder, høyere utdanningsnivå og mer positive holdninger til seniorer i arbeidslivet kan ha hatt betydning. Svekkelsen på arbeidsmarkedet de siste årene har medført at sysselsettingsveksten blant eldre har avtatt. Utsiktene på arbeidsmarkedet kan gjøre det vanskeligere å oppnå IA-målet som er satt for forlenget yrkesaktivitet for personer over 50 år.[77]

Det er vanskelig å vurdere om endringene man ser skyldes IA-avtalen eller andre forhold. For delmål 1 sin del, er sykefraværet redusert med 11,5 prosent fra 2001 til 2014.[78] For delmål 3 har endringene siden 2001 vært markante. Forventet antall år i arbeid etter 50 år har etter innføringen av IA-avtalen aldri vært høyere enn i dag. Mellom 2001 og 2015 økte gjennomsnittlig gjenstående årsverk for en 50-åring fra 9,6 til 11,6, altså 2,0 årsverk. For å nå målet i den nye IA-avtalen gjenstår en økning på 0,3 år frem til 2018.

Gjennomgående har det, siden første IA-avtale ble inngått, vært et sterkt fokus på delmål 1 og arbeidet for å redusere sykefraværet. I den nye avtalen fra 2014 fikk delmål 2 økt vekt, og flere virkemidler er siden da blitt stilt til rådighet fra myndighetenes side for å inkludere flere med funksjonsnedsettelse i arbeidslivet. Når det gjelder delmål 3, har fokuset de siste årene vært på holdningsskapende arbeid for å påvirke virksomhetenes seniorarbeid.

Etter dagens avtale forplikter alle virksomheter som inngår IA-avtale seg til å sette seg mål på alle tre delmål, så langt det er hensiktsmessig. Følgende forpliktelser gjelder for arbeidet med delmål 3:

- Sette aktivitetsmål for hvordan virksomheten kan stimulere eldre arbeidstakere til å stå lenger i arbeid.
- Ha et livsfaseperspektiv som skal inngå som en del av virksomhetens personalpolitikk og i det systematiske forebyggende arbeidet.

Til å støtte seg i arbeidet med alle delmål, inkludert delmål 3, har alle virksomheter en kontaktperson på NAV Arbeidslivssenter.

[77] Rapportering fra faggruppen for IA-avtalen (2016): Målene om et mer inkluderende arbeidsliv – status og utviklingstrekk.
[78] De sesongjusterte tallene viser at fraværet i 4. kvartal 2014 var 11,5 prosent lavere enn i 2. kvartal 2001.

NTNU Samfunnsforskning har foretatt en evaluering av NAV Arbeidslivssenters bidrag til måloppnåelse innen delmål 2 og 3 i IA-avtalen. Evalueringen viser at NAV Arbeidslivssenter lykkes i mindre grad med innsatsen for å få senioransatte til å stå lenger i jobb og rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne. De bruker heller ikke mye tid på disse delmålene, sammenlignet med arbeidet med tilrettelegging. Det er bare én av ti virksomheter som oppgir at sentrene har hatt betydning for forlengelse av yrkesaktiviteten.

I evalueringen vises det imidlertid til at mange virksomheter ser begrenset behov for ekstern bistand til arbeidet med seniorpolitikk. For det generelle IA-arbeidet oppgir 43 prosent av virksomhetene at arbeidslivssentrene har meget eller ganske stor betydning.

Inneværende avtale gjelder ut 2018. Av avtalen fremgår det at IA-partene innen utgangen av 2016 skal foreta en underveisvurdering av status med hensyn til måloppnåelse og gjennomføring og oppfølging av avtalte tiltak og evaluerte forsøk. Den partssammensatte Oppfølgingsgruppen for IA-avtalen følger nå opp saken. En underveisvurdering ble lagt frem og diskutert i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd i november 2016.

7. Eldre, arbeid og pensjonering

7.1 Alder og deltakelse i arbeidslivet

7.1.1 Innledning

I dette avsnittet redegjøres det blant annet for sysselsetting blant eldre i Norge, virkninger av pensjonsreformen, mobilitet og jobbskifte blant personer over 50 år.

SSB publiserer ulike statistikker for yrkesaktivitet, som brukes til litt ulike formål. I utredningen er tre typer statistikk brukt: Arbeidskraftsundersøkelsen (AKU), registerbasert sysselsettingsstatistikk og A-ordningen (tidligere Aa-registeret).

Arbeidskraftsundersøkelsen (AKU) dekker alle personer bosatt i Norge i aldersgruppen 15–74 år. AKU er en utvalgsundersøkelse der til sammen 24 000 personer intervjues på telefon hvert kvartal. I rapporten presenteres gjennomsnittstall for 2015, noe som reduserer utvalgsusikkerheten. Som sysselsatte i AKU regnes personer som utførte inntektsgivende arbeid av minst én times varighet i referanseuken, og personer som har et slikt arbeid, men som var midlertidig fraværende for eksempel på grunn av sykdom, ferie og lønnet permisjon. Heltid/deltid beregnes av avtalt/vanlig arbeidstid. Arbeidstid på 37 timer og over er heltid, samt arbeidstid på 32–36 timer der dette utgjør heltid i vedkommendes yrke. Deltid er avtalt arbeidstid under 32 timer, samt arbeidstid på 32–36 timer hvor dette ikke er heltid. For sysselsatte med flere arbeidsforhold (jobber) summeres arbeidstiden for hoved- og biarbeidsforhold. Lang deltid er 20 timer og over per uke, mens kort deltid er 1–19 timer per uke.

Den *registerbaserte sysselsettingsstatistikken* publiseres årlig i 4. kvartal og brukes blant annet til å gi detaljerte tall for sysselsettingen fordelt på sektor. Den registerbaserte sysselsettingsstatistikken kan gi noe for høye tall for sysselsettingen blant eldre på grunn av tregheter med utmelding av personer fra registrene som har sluttet i arbeid.

A-ordningen (tidligere Aa-registeret) brukes blant annet for å illustrere utviklingen i sysselsettingen blant arbeidstakere over tid og fordelt på årskull. Denne statistikken omfatter bare arbeidstakere og ikke selvstendig næringsdrivende. SSB redegjør nærmere om overgangen fra Aa-registeret til A-ordningen i Rapporter 2016/10.[79]

7.1.2 Sysselsetting blant eldre

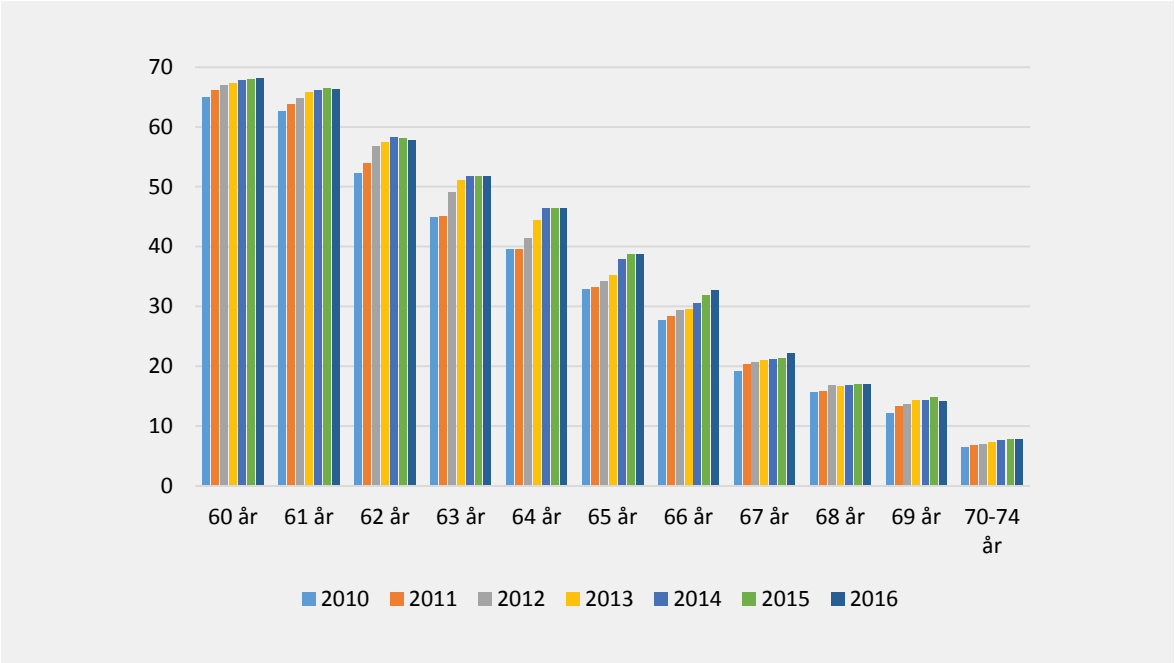
I Norge deltar stadig flere eldre i arbeidslivet, og andelen arbeidstakere har fra 2010 til 2016 hatt en positiv utvikling for alle årskull 60–74 år. Økningen har vært spesielt sterk i aldersgruppen 62–66 år, men det har også vært en økning i årskullene 67–74 år, jf. figur 7.1. Andelen arbeidstakere blant 62–åringer har økt fra 52 prosent i 2010 til 58 prosent i 2016. Blant 67-åringer var økningen fra 19 prosent til 22 prosent, og blant 70–74-åringer fra 6 prosent i 2010 til 8 prosent. Fra 2015 til 2016 har arbeidstakerprosentene i hovedsak vært stabile, men det er fortsatt noe økning for årskullene 66 og 67 år.

Økningen i yrkesdeltakelse kan ha sammenheng med bedre helse, bedre utdanning og pensjonsreformen. Et av hovedmålene med pensjonsreformen har vært å legge til rette for at flere står lenger i arbeid gjennom gode arbeidsinsentiver og fleksible regler for kombinasjon

[79] Nordby, P. og H. Næsheim (2016): Yrkesaktivitet blant eldre før og etter pensjonsreformen. Rapporter 2016/10, Vedlegg C.

av arbeid og pensjon. Pensjonsreformen med fleksibel alderspensjon fra 62 år ble innført fra 2011, og hadde en positiv effekt for 1949-kullet som var 62 år i 2011, 63 år i 2012 osv., og som nå har blitt 67 år. Den positive effekten har blitt opprettholdt og til dels forsterket for senere årskull.

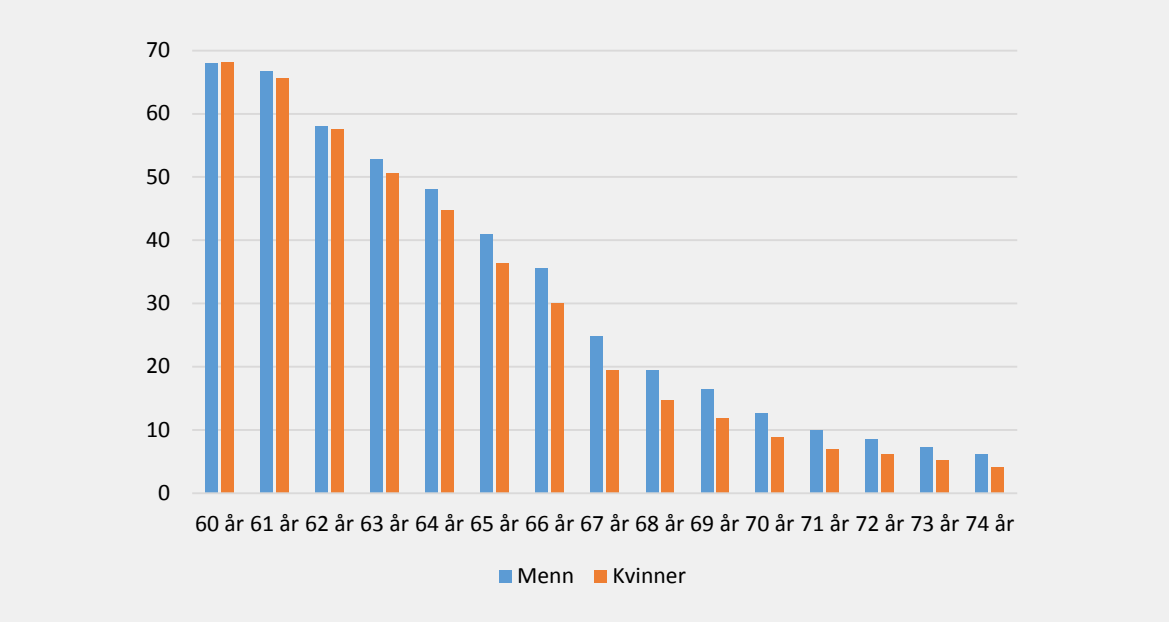
Figur 7.1 Arbeidstakere etter alder. Prosent av befolkningen i samme aldersgruppe. 60–74 år. 2. kvartal 2010–2016.



Kilde: Statistisk sentralbyrå. Data for 2010–2014 fra NAVs AA-register, og for 2015–2016 fra A-ordningen.

Blant 60-åringer har kvinner litt høyere arbeidstakerprosent enn menn. I aldersgruppen 61–74 år er arbeidstakerprosenten noe høyere blant menn enn blant kvinner, men forskjellen er ikke veldig stor, se figur 7.2.

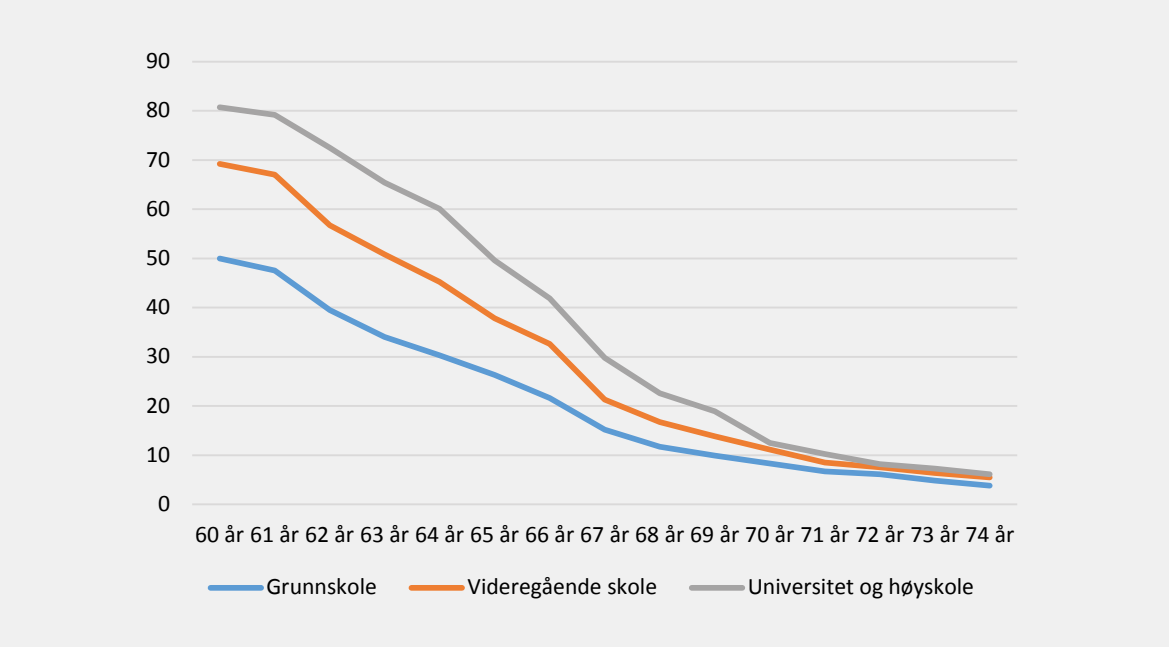
Figur 7.2 Arbeidstakerprosenter etter kjønn. 60 til 74 år. 2. kvartal 2016.



Kilde: Statistisk sentralbyrå. Data fra A-ordningen.

Fordelt etter utdanningsnivå er arbeidstakerprosenten klart høyest blant de med utdanning på universitets- og høyskolenivå for alle aldersgrupper. Deretter følger de med videregående utdanning, mens de med bare grunnskole har lavest yrkesaktivitet, jf. figur 7.3. Ved 60 år er for eksempel om lag 80 prosent av de med utdanning på universitets- og høyskolenivå arbeidstakere mot vel 50 prosent av de med grunnskole.

Figur 7.3 Arbeidstakerprosent etter alder og utdanningsnivå. Prosent av befolkningen med samme alder. 60–74 år. 2. kvartal 2016.



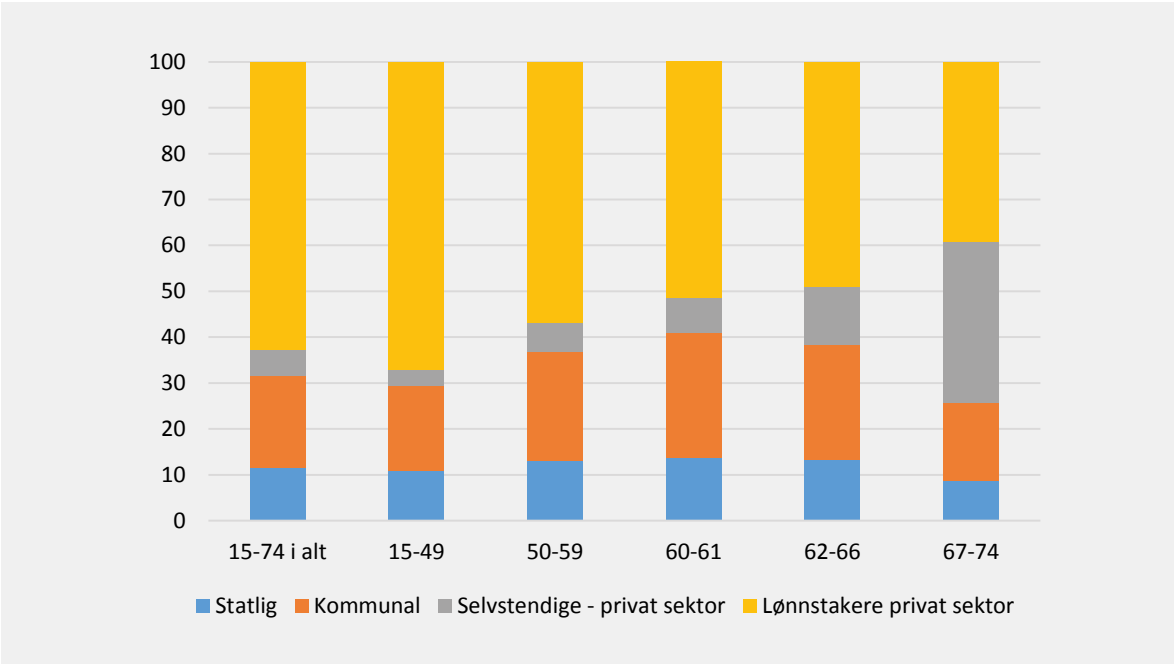
Kilde: Statistisk sentralbyrå. Data fra A-ordningen.

7.1.3 Sysselsetting etter sektor

I omtalen i punkt 7.1.2 tas det utgangspunkt i arbeidstakere, som det finnes gode tidsserietall for. Nedenfor vises noen tall for fordeling av sysselsetting etter sektor for 4. kvartal 2015 basert på SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk, jf. kort omtale av de ulike målene på sysselsetting i punkt 7.1.1.

Om en ser på aldersgruppen 15–74 år samlet så står lønnstakere i privat sektor for vel 60 prosent av alle sysselsatte, vel 30 prosent er sysselsatt i offentlig sektor, mens om lag 6 prosent er selvstendig næringsdrivende. Andelen lønnstakere i privat sektor er høyest i aldersgruppen 15–49 år, og faller med alder. Andelen offentlig ansatte er høy i aldersgruppen 50–66 år, mens den er lavere i aldersgruppen 15–49 år, og blant de eldste 67–74 år. Andelen selvstendig næringsdrivende stiger sterkt med alder, og er i aldersgruppen 67–74 år på 35 prosent, se figur 7.4.

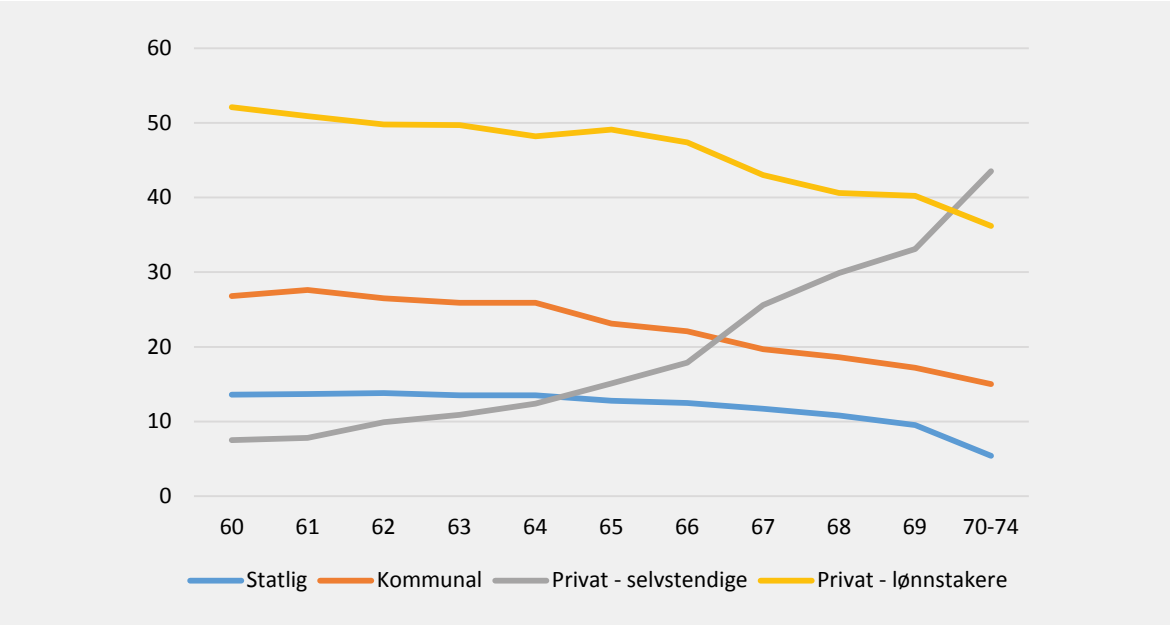
Figur 7.4 Fordeling av sysselsetting etter sektor. 4. kvartal 2015. 15–74 år. Prosent.



Kilde: Statistisk sentralbyrå. Registerbasert sysselsettingsstatistikk.

I figur 7.5 fremgår fordelingen av sysselsatte etter sektor i aldersgruppen 60–74 år. Lønnstakere i privat sektor utgjorde vel 50 prosent av alle sysselsatte 60-åringer, og andelen faller med alder. Også andelen av alle sysselsatte i statlig og kommunal sektor faller med alder, mens andelen selvstendig næringsdrivende øker sterkt med alder. Blant 60-åringer er under 10 prosent av de sysselsatte selvstendig næringsdrivende, mens denne andelen øker til over 40 prosent for aldersgruppen 70–74 år.

Figur 7.5 Fordeling av sysselsetting etter sektor. 4. kvartal 2015. 60–74 år. Prosent.



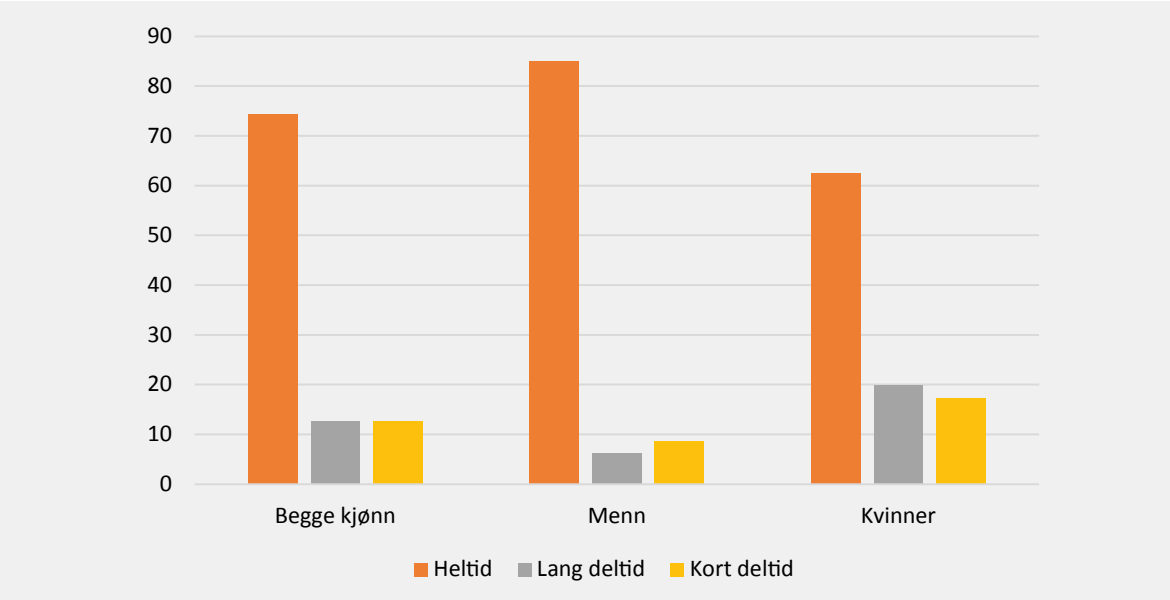
Kilde: Statistisk sentralbyrå. Registerbasert sysselsettingsstatistikk.

7.1.4 Om heltids- og deltidsarbeid blant eldre

På grunn av datautfordringer inneholder den registerbaserte sysselsettingsstatistikken for 4. kvartal 2015 ikke fordeling av sysselsetting etter arbeidstid. I SSBs arbeidskraftsundersøkelser (AKU) spørres den enkelte om en arbeider heltid eller deltid, jf. kort omtale av definisjonen av heltid og deltid mv. i punkt 7.1.1. Noen resultater fra AKU er omtalt nedenfor.

Når en ser på aldersgruppen 15–74 år samlet, så arbeider om lag 85 prosent av menn og 62 prosent av kvinner heltid. Blant de som ikke arbeider heltid er det en relativt lik fordeling på kort og lang deltid, se figur 7.6.

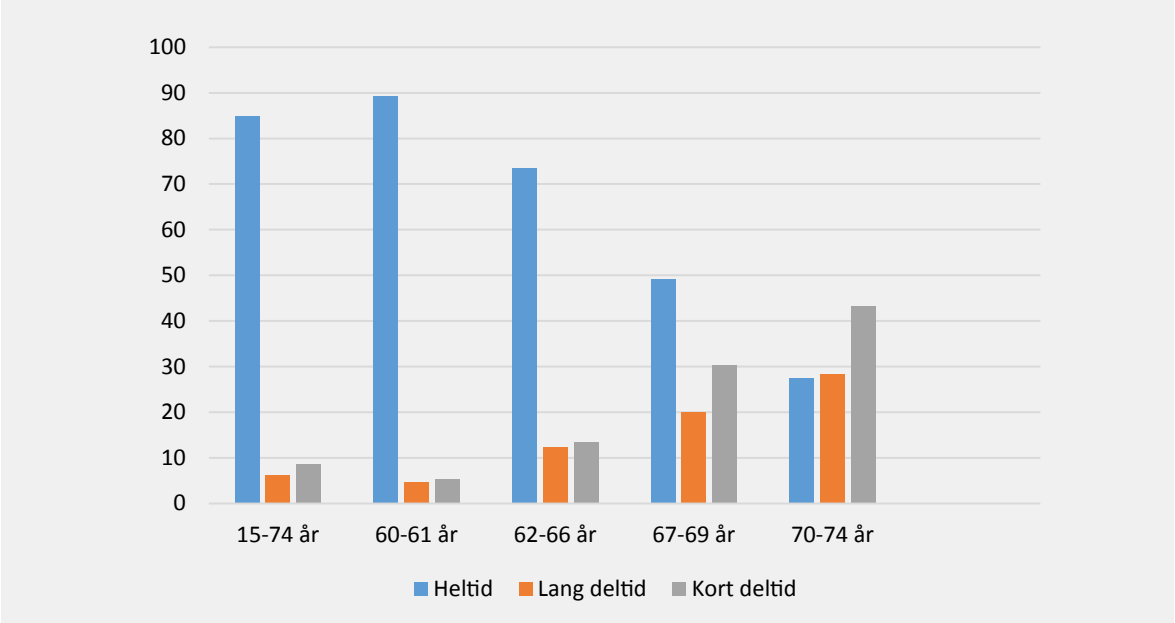
Figur 7.6 Fordeling av sysselsetting på heltid og deltid. Årsgjennomsnitt 2015. 15–74 år. Prosent.



Kilde: Statistisk sentralbyrå. Arbeidskraftsundersøkelsen.

Blant menn ser en at andelen som arbeider heltid i aldersgruppen 60–61 år er høyere enn andelen som arbeider heltid blant menn samlet. Andelen på heltid faller naturlig nok med alder, men også i aldersgruppen 62–66 år er det et klart flertall av menn som arbeider heltid, se figur 7.7. I aldersgruppen 67–69 år arbeider om lag halvparten av menn heltid, mens andelen faller til under 30 prosent i aldersgruppen 70–74 år.

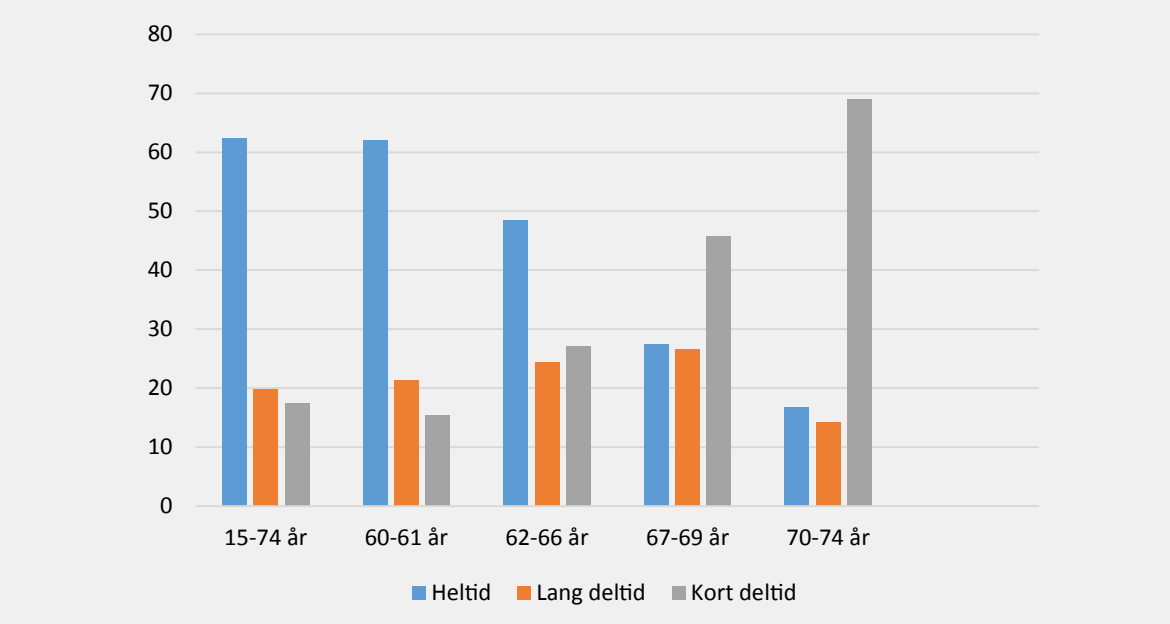
Figur 7.7 Fordeling av sysselsetting på heltid og deltid. Årsgjennomsnitt 2015. Menn 15–74 år. Prosent.



Kilde: Statistisk sentralbyrå. Arbeidskraftsundersøkelsen.

Blant kvinner er det en lavere andel som arbeider heltid enn blant menn i alle aldersgrupper. Andelen som arbeider heltid i aldersgruppen 60–61 år er om lag som blant kvinner samlet. I aldersgruppene 62–66 år og oppover er et flertall av kvinner som arbeider deltid, og andelen øker med økende alder.

Figur 7.8 Fordeling av sysselsetting på heltid og deltid. Årsgjennomsnitt 2015. Kvinner 15–74 år. Prosent.



Kilde: Statistisk sentralbyrå. Arbeidskraftsundersøkelsen.

7.1.5 Virkninger av pensjonsreformen

Det er satt i gang en evaluering av pensjonsreformen i regi av Norges forskningsråd. Frisch-senteret har utredet sysselsettingsvirkninger av reformen.[80] En sammenligning av sysselsettingen før og etter 2011 for ulike grupper av 63- og 64-åringer viser at ansatte i offentlig sektor fikk liten endring i insentivene til arbeid som følge av pensjonsreformen og har også hatt liten endring i sysselsettingen. Ansatte i privat sektor med AFP fikk langt bedre insentiver til å arbeide etter pensjonsreformen, og analysen finner at antall timeverk i arbeid og arbeidsinntekten til denne gruppen har økt sterkt etter reformen. Effektene er relativt like blant ulike grupper som menn og kvinner, høyt- og lavtlønnede, grupper med lang og kort utdanning og grupper med lang og kort yrkeskarriere. Ansatte i privat sektor uten AFP fikk i liten grad endret sine insentiver, men de som hadde høy nok opptjening fikk anledning til å ta ut alderspensjon opptil fem år før 67 år mot en reduksjon i årlig ytelse. Ikke alle fikk denne muligheten da det ble stilt krav om at opptjent pensjon må være minst på nivå med garantipensjonen ved 67 år for å kunne starte uttak før 67 år. I denne gruppen ble sysselsettingen lite endret.

NAV undersøkte i 2013 hvorfor så mange har valgt å kombinere arbeid og pensjon.[81] Undersøkelsen baserer seg på en spørreundersøkelse blant 6 000 yrkesaktive i alderen 62–66 år.

[80] Hernæs, E., S. Markussen, J. Piggot og K. Røed (2016): Pension Reform and Labour Supply. Journal of Public Economics, 142, s. 39–55 og Røed, K. (2015): Ny pensjonsordning for ansatte i offentlig sektor? Foredrag på Pensjonsforum 18. desember 2015.

[81] Galaasen, A. M. og E. S. Dahl (2013): Ja takk – begge deler? *En spørreundersøkelse om arbeid og pensjon*. NAV rapporter nr. 4 2013.

Halvparten hadde tatt ut alderspensjon og halvparten hadde ikke tatt ut alderspensjon. Hovedfunnene her var at:

- Menn og lavt utdannede hadde i større grad valgt å kombinere arbeid med tidlig alderspensjon enn kvinner og høyt utdannede.
- Det samme gjelder personer som vurderer sin forventede levealder som kortere enn gjennomsnittet.
- De fant ingen sammenheng mellom inntektsnivå og tidlig uttak, men personer med gjeld hadde i større grad valgt tidlig uttak av pensjon enn andre.
- Den vanligste grunnen til å kombinere jobb og tidlig pensjonsuttak er å nyte godt av inntektene mens helsen ennå er god. Mange verdsetter også valgfriheten.

7.1.6 Sysselsetting blant eldre i Norge sammenlignet med andre land

Sysselsettingen blant personer over 55 år er relativt høy i Norge, og den er stigende. Norge er i «toppdivisjonen» sammenlignet med EU-land og OECD-land. Norge lå i 2015 på 5. plass av 34 OECD-land i denne aldersgruppen, etter Island, New Zealand, Sverige og Sveits. Mer enn 7 av 10 nordmenn i alderen 55–64 år er i arbeid, mens det i gjennomsnittet i EU var drøyt 5 av 10 og i OECD om lag 5,5 av 10 i arbeid i 2014, jf. tabell 7.1.

Sysselsettingsraten i aldersgruppen 55–64 år i Norge har økt fra 68 prosent i 2004 til 72 prosent i 2014. Det svarer til om lag 85 000 flere i arbeid på disse ti årene. I alderen 65– 69 år ligger Norge noe lenger ned på lista, men likevel relativt høyt med om lag 28 prosent i arbeid, mot om lag 12 prosent i EU og om lag 20 prosent i OECD totalt. I denne aldersgruppen har sysselsettingsraten i Norge økt fra 22,7 prosent i 2004 til 27,7 prosent i 2014. De tilsvarende tallene for EU var henholdsvis 9,0 prosent i 2004 og 11,7 prosent i 2014. I OECD totalt var de tilsvarende ratene høyere enn i EU, men klart lavere enn i Norge.

Tabell 7.1 Sysselsettingsrater for ulike aldersgrupper i Norge, EU og OECD. Prosent.

	Norge			EU			OECD		
	2004	2007	2014	2004	2007	2014	2004	2007	2014
Sysselsettingsrate 55–64 år	68,0	69,0	72,2	41,4	45,0	50,4	47,7	51,0	56,0
av dette 55–59 år	75,4	78,4	79,8	54,2	58,4	65,2	58,6	62,0	67,4
60–64 år	58,0	58,8	63,9	26,0	28,9	35,3	34,5	37,7	43,6
Sysselsettingsrate 65–69 år	22,7	22,2	27,7	9,0	10,3	11,7	15,7	17,2	20,2
«Kjønnsgap» i sysselsettingen (55–64 år, prosent)	86	87	90	62	67	77	64	68	76

Kilde: OECD Older workers scoreboard (2015). Uveide gjennomsnitt av henholdsvis 21 EU-land og 34 OECD-land.

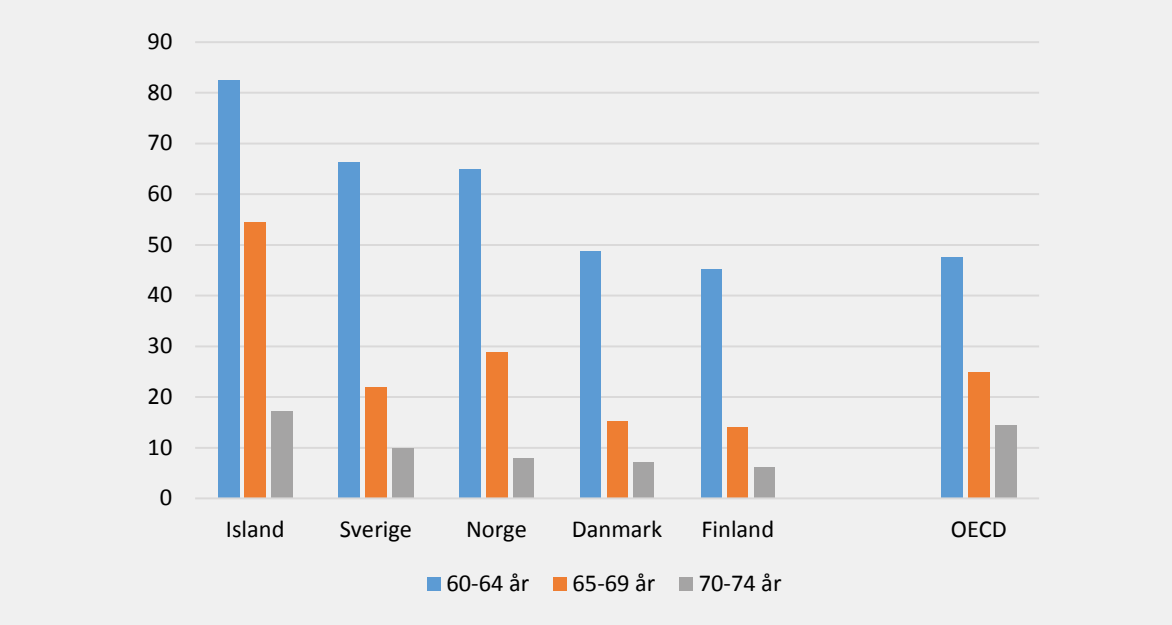
Tabell 7.1 viser at sysselsettingsratene øker noe mer i EU og OECD totalt enn i Norge, men da fra betydelig lavere nivåer. Det er også et markert fall i sysselsettingsratene fra aldersgruppen 60–64 år, til gruppen 65–69 år, både i Norge, EU og OECD.

Sysselsettingen blant kvinner er relativt høy i Norge. Kjønnsgapet i sysselsetting er i tabell 7.1 målt som kvinners sysselsettingsprosent som andel av menns. I Norge er sysselsettingsprosenten blant kvinner i alderen 55–64 år om lag 90 prosent av menns. Tilsvarende tall i EU og OECD er om lag 75 prosent. Sysselsettingen blant kvinner over 55 år nærmer seg raskere mennenes i EU og OECD totalt.

Figur 7.9 viser sysselsetting for aldersgrupper over 60 år for de nordiske land og i OECD totalt. For aldersgruppen 60–64 år er sysselsettingen i Norge lavere enn i Island og Sverige, men en god del høyere enn i Danmark og Finland og i gjennomsnittet av OECD-landene. I aldersgruppen 65–69 år er sysselsettingen i Norge nest høyest i Norden etter Island, og den er også noe høyere enn i gjennomsnittet for OECD-landene. I aldersgruppen 70–74 år er sysselsettingen i Norge om lag som gjennomsnittet for Norden, men i denne aldersgruppen har de nordiske landene gjennomgående lavere sysselsetting enn i OECD som helhet.

Disse tallene tyder på at fallet i sysselsettingen fra aldersgruppen 60–64 år til 70–74 år er større i Norge enn i de andre nordiske landene (unntatt Island), og enn i OECD totalt.

Figur 7.9 Sysselsetting blant eldre i de nordiske land og for OECD. 2015. Prosent.



Kilde: OECD.

7.1.7 Mobilitet og jobbskifte blant personer over 50 år

I Norge har 7 av 10 ansatte over 60 år vært i den samme jobben i fem år eller mer. I EU- og OECD-land er dette langt lavere; drøyt 4 av 10 har vært i den samme jobben i fem år eller mer, se tabell 7.2. Få eldre får seg en ny jobb. I Norge gjelder dette om lag 3 prosent av alle ansatte i alderen 55–64 år, mens gjennomsnittet i EU er 6 prosent og i OECD 8 til 9 prosent.

Effektiv avgangsalder er i Norge om lag 65 år for menn og om lag 64 år for kvinner. Det er to til tre år mer enn EU-snittet og om lag ett år høyere enn OECD-snittet (uveiet gjennomsnitt). Effektiv avgangsalder stiger både i Norge og i EU og OECD totalt. OECD beregner effektiv avgangsalder som den gjennomsnittlige alderen arbeidstakere som er 40 år og eldre slutter i arbeid.

Tabell 7.2 Fastholdelse og skifte av jobb blant seniorer i Norge, EU og OECD.

	Norge			EU			OECD		
	2004	2011	2014	2004	2011	2014	2004	2011	2014
Fastholdelsesrate, prosent * etter 60 år	53,8	55,4	70,0	35,1	44,9	41,0	35,6	75,6	43,9
Ansettelsesrate, prosent ** 55–64 år	–	5,1	3,2	5,4	6,1	5,9	8,0	8,8	8,5
Effektiv avgangsalder ***									
Menn	62,7	64,2	65,2	61,1	61,7	62,7	63,0	63,7	64,6
Kvinner	61,8	63,2	64,3	60,0	60,6	61,3	61,6	62,4	63,1

* Ansatte 60–64 år som har vært i nåværende jobb i fem år eller mer i prosent av alle ansatte 55–59 år fem år tidligere.
** (Ny)ansatte 55–59 år som har vært i nåværende jobb i mindre enn ett år i prosent av alle ansatte i aldersgruppen.
*** Veiet gjennomsnitt av gjennomsnittlige avgangsaldere for femårige alderskohorter fra 40–44 år.
Kilde: OECD Older workers scoreboard (2015).

«Fastholdelsesraten» for eldre arbeidstakere etter 60 år har økt markert i Norge. I EU og OECD har den gått både opp og ned. Nyansettelsesratene for eldre arbeidstakere i alderen 55 til 64 år er stabile og lave, ikke minst i Norge.

Norske undersøkelser bekrefter dette bildet. En undersøkelse fra NAV viste at 5 til 6 prosent av arbeidstakere over 50 år bytter jobb i løpet av et år.[82] Andelen synker med alderen. I 30-års alderen skifter om lag 15 prosent jobb i løpet av et år, rundt 50 års alder er andelen 7 til 8 prosent, rundt 60 års alder er andelen 4 til 5 prosent, og mellom 65–70 år er det 2 til 3 prosent som skifter jobb i løpet av året. En undersøkelse fra SSB for perioden 2008–2012 viser at 5 til 6 prosent av alle arbeidstakere mellom 62–66 år skiftet jobb mellom virksomheter, og at 2 til 3 prosent skiftet jobb mellom foretak i løpet av et år.[83]

7.2 Pensjon – regelverk og uttaksmønster

7.2.1 Ny alderspensjon i folketrygden

7.2.1.1 Innledning

1. januar 2011 ble det innført nye regler for alderspensjon fra folketrygden. Bakgrunnen for pensjonsreformen er aldringen av befolkningen, og et sentralt mål for reformen er å gjøre pensjonssystemet mer økonomisk bærekraftig. Reformen ble vedtatt i 2009. Nedenfor omtales noen sentrale elementer.

7.2.1.2 Opptjening av alderspensjon

I ny alderspensjon fra folketrygden opptjenes inntektspensjonen på grunnlag av den enkeltes inntekt over livsløpet, og alle opptjeningsår teller med. Pensjonsopptjeningen tilsvarer 18,1 prosent av inntekten fra første krone opp til 7,1 G. Det tjenes opp inntektspensjon i alderen fra 13 år til 75 år.

Årlig pensjonsopptjening akkumuleres i en pensjonsbeholdning, som reguleres med lønnsveksten i samfunnet. Et viktig prinsipp i den nye alderspensjonen er at summen av de

[82] Lien, O. C. (2014): Få bytter jobb etter fylte 50 år. Arbeid og velferd 1/2014.
[83] Johansen, I. (2013): Jobbskifter blant eldre arbeidstakere. Rapporter 60/2013. Statistisk sentralbyrå.

forventede årlige utbetalingene som pensjonist skal tilsvare samlet pensjonsopptjening som yrkesaktiv. Dette ivaretas ved at pensjonsbeholdningen ved uttak av pensjon omgjøres til en årlig pensjon ved å deles på et delingstall. I disse beregningene tas det hensyn til at pensjonsbeholdningen reguleres med lønnsveksten, og at pensjoner under utbetaling reguleres med lønnsveksten og deretter fratrekkes 0,75 prosent.

I ny alderspensjon er ordningen for omsorgsopptjening noe mer generøs enn etter tidligere regler. Det samme gjelder pensjonsopptjeningen for arbeidsledige, og det er også innført pensjonsopptjening for vernepliktige. Personer med liten eller ingen opptjening er sikret en garantipensjon. Garantipensjonen avkortes med 80 prosent av opptjent inntektspensjon.

Nye opptjeningsregler i folketrygdens alderspensjon fases gradvis inn med årskullene 1954–1962. Dette innebærer at 1953-kullet blir det siste som får hele sin alderspensjon beregnet etter gamle opptjeningsregler, mens 1963-kullet blir det første som fullt ut omfattes av nye opptjeningsregler.

7.2.1.3 Fleksibelt uttak og levealdersjustering

Fra 2011 har det vært mulig å ta ut alderspensjon fra folketrygden fleksibelt. Pensjonen kan tas ut mellom 62 og 75 år og kan graderes i 20, 40, 50, 60, 80 og 100 prosent. Det er mulig å arbeide ubegrenset ved siden av pensjonsuttaket uten at pensjonen avkortes.

Formålet med å innføre fleksibel alderspensjon i folketrygden var å gi økte valgmuligheter for den enkelte, både når det gjaldt uttaksalder og grad av pensjonsuttak. Det var også et viktig mål å stimulere eldre arbeidstakere til å stå lenger i arbeid, og gjennom dette bidra til at finansieringsbyrden på de yrkesaktive ikke blir for stor.

Levealdersjustering innebærer at pensjonsnivået knyttes til utviklingen i befolkningens levealder. Årlig pensjon skal reflektere forventet antall år som pensjonist. Når levealderen i befolkningen øker, må yngre årskull arbeide noe lenger enn eldre årskull for å få samme årlige pensjon som andel av inntekten, fordi opparbeidede pensjonsrettigheter skal fordeles over flere år.

Levealdersjusteringen er det viktigste tiltaket for å gjøre pensjonssystemet bærekraftig på lang sikt, og er innført i folketrygdens alderspensjon med virkning fra 1. januar 2011. Levealdersjusteringen har virkning for nye alderspensjonister som tar ut pensjon både etter nye og gamle opptjeningsregler i folketrygden.

For pensjon opptjent etter nye opptjeningsregler i folketrygden gjennomføres levealdersjusteringen ved hjelp av delingstall. Pensjonsbeholdningen delt på delingstallet gir den årlige pensjonen. For de med gammel opptjeningsmodell benyttes forholdstall for å justere opptjent pensjon for forventet levealder.

Innføringen av fleksibilitet i alderspensjonen og levealdersjustering henger nært sammen. Delingstallene og forholdstallene er fastsatt «nøytralt», slik at den samlede pensjonen en person med gjennomsnittlig forventet levealder kan regne med å få utbetalt over livet skal være upåvirket av uttaksalder.

7.2.1.4 Regulering av pensjon under opptjening og utbetaling

Fra 2011 er det innført nye reguleringsregler for alle alderspensjonister i folketrygden. Pensjon under opptjening skal reguleres med lønnsveksten. Pensjon under utbetaling reguleres med lønnsveksten, og fratrekkes deretter 0,75 prosent.

Minsteytelsen kan fortsatt utbetales fra 67 år, og reguleres med lønnsveksten fratrukket effekten av levealdersjusteringen ved 67 år.

Reguleringen skjer med virkning fra 1. mai hvert år.

7.2.2 Uttak av alderspensjon

Etter at fleksibel alderspensjon fra 62 år ble innført i 2011 har antall mottakere av alderspensjon mellom 62 og 66 år økt i årene 2011–2015 som andel av befolkningen, jf. figur 7.10.

Av befolkningen i aldersgruppen 62–66 år tok 31 prosent ut alderspensjon i 2015. Det er en klar overvekt av menn som tar ut alderspensjon tidlig, også når en korrigerer for at flere menn enn kvinner har mulighet til å ta ut alderspensjon. Gjennomsnittlig uttaksgrad blant de som tok ut alderspensjon før 67 år i 2015 var 91 prosent.[84]

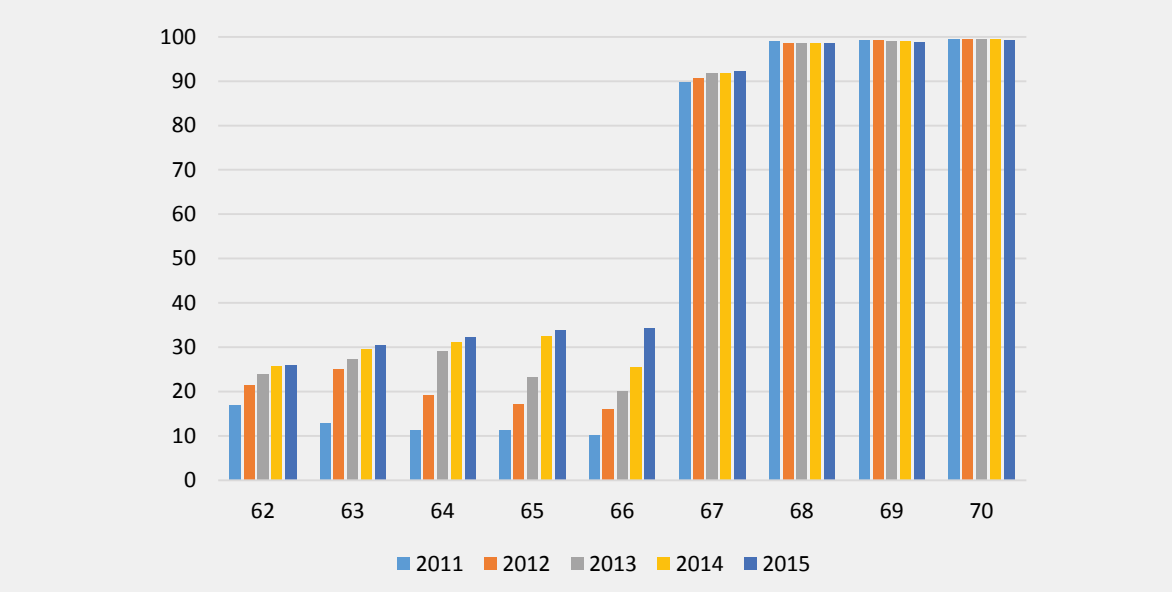
En stor andel som tar ut alderspensjon fra folketrygden før 67 år fortsetter i arbeid. 58 prosent av de som hadde tatt ut alderspensjon mellom 62 og 66 år var registrert i et arbeidsforhold ved utgangen av 2015.

Uføretrygd kan utbetales frem til 67 år, og i 2015 mottok 30 prosent av befolkningen i alderen 62–66 år uføretrygd. I tillegg mottok en del i denne aldersgruppen offentlig AFP mv.

Pensjonsreformen har også gitt anledning til å øke den årlige pensjonen ved å ta ut alderspensjon senere enn ved 67 år. Som det fremgår av figur 7.10 er det svært få som utsetter uttaket av alderspensjon til etter 68 år. I figuren er det en andel på om lag 8 prosent i 2015 som ikke har tatt ut alderspensjon ved 67 år. En stor del av disse er imidlertid 67 år og 0 måneder, og for de som blir overført fra for eksempel uføretrygd og AFP skjer dette måneden etter de fyller 67 år. Om en ser bort fra de som er 67 år og 0 måneder er andelen som utsetter uttak til etter 67 år om lag 3 prosent.

[84] Jf. Prop. 1 S (2016–2017), Arbeids- og sosialdepartementet.

Figur 7.10 Mottakere av alderspensjon 62–70 år i årene 2011–2015. Andel av befolkningen. Prosent.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

7.2.3 Kort om tjenestepensjon i privat og offentlig sektor

7.2.3.1 Privat sektor

Ved siden av alderspensjonen fra folketrygden skal nær alle arbeidstakere, både i offentlig og privat sektor, fra 2006 være omfattet av en tjenestepensjonsordning.[85]

Privat tjenestepensjon kan i utgangspunktet tidligst tas ut fra 62 år, og i ytelsesbaserte ordninger øker årlig pensjon ved senere uttak. I innskuddsbaserte ordninger er det normalt ikke livsvarige utbetalinger, og utbetalingen av pensjon skjer over en tidsbegrenset periode på minimum ti år, for eksempel fra 67 til 77 år. En arbeidstaker har rett til pensjonsopptjening i ordningen så lenge en er i arbeid.

For enkelte yrker kan pensjonsinnretningen tillate uttak før 62 år. Dette gjelder eksempelvis flyvere og dykkere, som kan ta ut pensjon fra 55 år, jf. forskrifter til henholdsvis lov om foretakspensjon, lov om innskuddspensjon og lov om tjenestepensjon.[86]

7.2.3.2 Offentlig sektor

Regjeringen har startet en prosess sammen med partene i arbeidslivet med sikte på å tilpasse offentlig tjenestepensjon og AFP til pensjonsreformen. Arbeids- og sosialdepartementet la i desember 2015 frem en rapport om nye pensjonsordninger for offentlig ansatte samt overgangsordninger.[87] Det tas her utgangspunkt i følgende prinsipper:

- Alle år i jobb skal gi pensjonsopptjening.
- Tjenestepensjonen skal beregnes uavhengig av folketrygden.
- Pensjonen skal kunne tas ut fleksibelt fra 62 år og kombineres med arbeidsinntekt uten at pensjonen blir avkortet.

[85] Jf. lov 21. desember 2005 nr. 124 om obligatorisk tjenestepensjon (OTP-loven).
[86] Forskrift 1. desember 2000 nr. 1212 til lov av 24. mars 2000 nr. 16 om foretakspensjon, forskrift 22. desember 2000 nr. 1413 til lov av 24. november 2000 nr. 81 om innskuddspensjon i arbeidsforhold og forskrift 27. juni 2014 nr. 885 til tjenestepensjonsloven.
[87] Arbeids- og sosialdepartementet (2015): Nye pensjonsordninger i offentlig sektor. Rapport fra en arbeidsgruppe.

Rapporten skal være grunnlag for å vurdere om man sammen med partene skal arbeide for å finne nye pensjonsløsninger for offentlig ansatte.

7.2.4 Kort om AFP

7.2.4.1 Privat sektor

Privat avtalefestet pensjon (AFP) er en tariffbasert pensjonsordning for ansatte i privat sektor. Ytelsen er livsvarig og kan tas ut fra man fyller 62 år, forutsatt at man oppfyller vilkårene i AFP-vedtektene.

AFP-ordningen bygger på et trepartssamarbeid mellom arbeidsgiverorganisasjoner, arbeidstakerorganisasjoner og staten. Staten dekker 1/3 av utgiftene til AFP, mens virksomhetene dekker 2/3. Arbeidstakere som trer ut av arbeidslivet før fylte 62 år, vil ikke kunne få AFP. For å få ytelsen må man blant annet være ansatt og arbeide i en virksomhet som har en tariffavtale der AFP inngår.

For å ta ut AFP før fylte 70 år, må man også ta ut alderspensjon fra folketrygden (helt eller delvis). I motsetning til alderspensjon som kan tas ut gradert, er AFP i privat sektor en ytelse som ikke kan graderes. Man kan ha ubegrenset arbeidsinntekt ved siden av utbetaling av AFP, enten hos tidligere eller ny arbeidsgiver.

AFP-ordningen i privat sektor ble lagt om fra 1. januar 2011. Den gamle AFP-ordningen var en tidsavgrenset ytelse i perioden mellom 62 og 67 år tilsvarende som i offentlig sektor.

I en rapport fra pensjonspolitisk arbeidsgruppe fra mai 2015 er bildet når det gjelder mottakere av privat AFP omtalt.[88] Her fremgår det blant annet at andelen av befolkningen som har tatt ut AFP i privat sektor samlet sett har økt noe fra 2011 til 2014. Det påpekes at den nye AFP-ordningen er en livsvarig ytelse, og er en rett som kan benyttes av alle som fyller vilkårene. Av de under 67 år som har tatt ut fleksibel alderspensjon i folketrygden hadde om lag 39 prosent også tatt ut AFP i privat sektor ved utgangen av 2014. Arbeids- og velferdsdirektoratet anslår at av 62–66-åringer i desember 2014 som har tatt ut alderspensjon og arbeider eller har arbeidet i privat AFP-bedrift, så har 90 prosent også valgt å starte uttaket av privat AFP.

7.2.4.2 Offentlig sektor

Avtalefestet pensjon i offentlig sektor er beholdt som en tidligpensjonsordning for aldersgruppen 62–66 år. Personer som velger å ta ut alderspensjon fra folketrygden før 67 år, kan ikke i tillegg ta ut AFP i offentlig sektor. Uttak av AFP i offentlig sektor kan kombineres med arbeid, men da med avkorting av pensjonen for årlig arbeidsinntekt over 15 000 kroner. Regjeringen har startet en prosess sammen med partene i arbeidslivet med sikte på å tilpasse tjenestepensjonen og AFP i offentlig sektor til pensjonsreformen, jf. ovenfor.

7.3 Fremskrivinger

7.3.1 Innledning

En viktig bakgrunn for pensjonsreformen er at levealderen ventes å øke over tid, og at dette med gammelt regelverk for alderspensjon isolert sett ville bidra til gradvis økende pensjons-

[88] Arbeids- og sosialdepartementet (2015): Arbeid, pensjon og inntekt i den eldre befolkningen. Rapport fra pensjonspolitisk arbeidsgruppe 12. mai 2015, s. 17.

utgifter og økt finansieringsbyrde for de yrkesaktive. Med innføring av levealdersjustering fra 2011 er virkningene av økt levealder i stor grad overført på fremtidige pensjonister. Nedenfor redegjøres kort for utviklingen i levealder, virkninger av levealdersjustering samt utviklingen i forholdet mellom yrkesaktive og pensjonister.

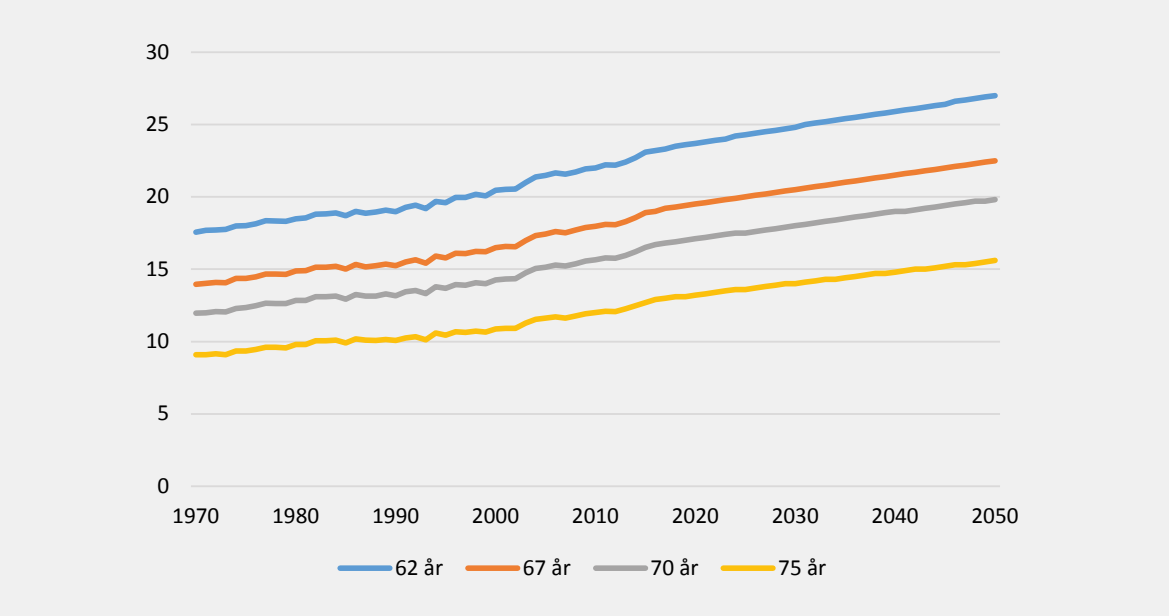
7.3.2 Forventet gjenstående levetid

Forventet levealder har økt gradvis over tid, og SSB anslår at denne utviklingen vil fortsette fremover. Figur 7.11 viser forventet gjenstående levetid ved 62 år, 67 år, 70 år og 75 år i perioden 1970–2050. Perioden 1970–2015 er historiske tall, mens 2016–2050 er fremskrivinger basert på middelalternativet i befolkningsfremskrivingene fra 2016.

En 70-åring kunne forvente å leve om lag tolv år i 1970. Dette har økt gradvis til 16 år i 2014, og kan komme til å øke videre til 20 år i 2050, altså om lag ett år per tiår. Om lag tilsvarende utvikling ser en også ved 62 år, 67 år og 75 år, men forventet gjenstående levetid målt i antall år øker mest ved 62 år og minst ved 75 år.

Av figuren fremgår det at en 75-åring i 2050 anslås å ha lenger gjenstående forventet levetid enn en 67-åring i 1970. Tilsvarende er forventet gjenstående levetid for en 70-åring i 2050 anslått å være høyere enn for en 62-åring i 1970.

Figur 7.11 Forventet antall gjenstående leveår.



Historiske tall 1970–2015. Fremskrivinger 2016–2050.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

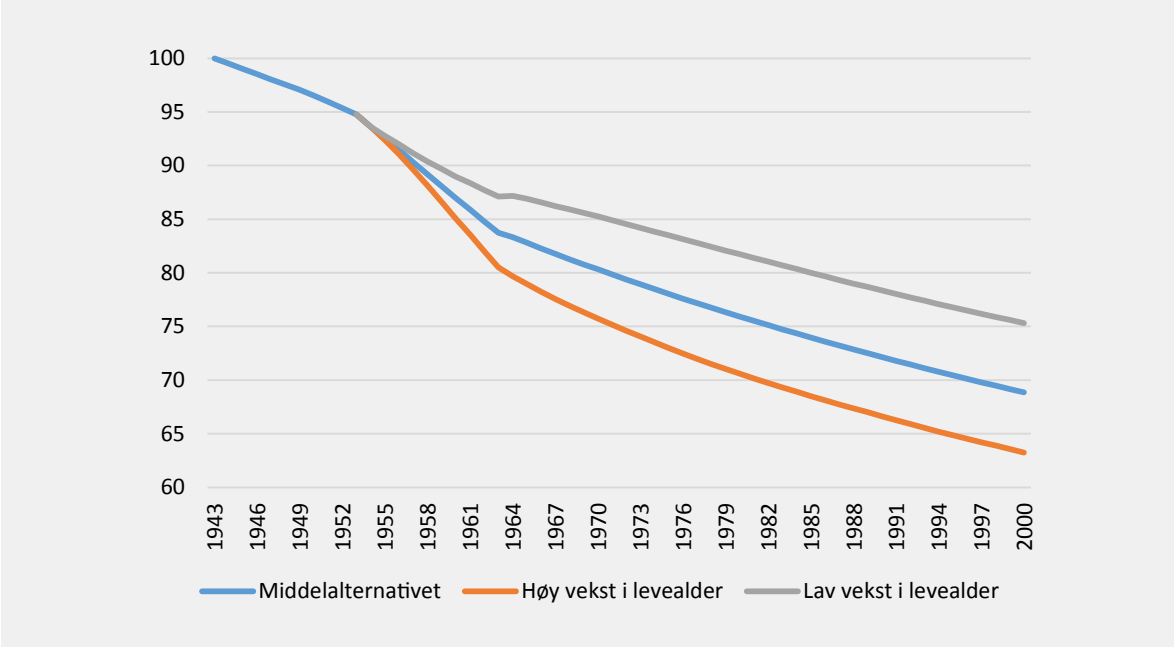
7.3.3 Levealdersjustering

Folketrygdens alderspensjon hadde før pensjonsreformen grovt sett en fast pensjonsalder og kompensasjonsgrad. Utgiftene til alderspensjon var da anslått å øke sterkt over tid ved økende levealder som følge av at pensjonen til den enkelte måtte utbetales over stadig flere år. For å motvirke virkningen av økende levealder på pensjonsutgiftene ble det som en del av pensjonsreformen innført levealdersjustering av alderspensjonen for nye pensjonister fra 2011. Levealdersjustering innebærer at når levealderen øker, må yngre årskull arbeide noe lenger for å oppnå samme pensjon som andel av inntekten som eldre årskull.

Figur 7.12 og figur 7.13 er basert på beregninger i en rapport fra SSB i 2015.[89] Figur 7.12 viser effekten av levealdersjusteringen ved ulike befolkningsfremskrivinger med henholdsvis middels, høy, og lav vekst i levealderen. Figuren er normert til 100 ved 67 år for 1943-kullet. For årskullene til og med 1955 er levealdersjusteringen fastsatt. NAV fastsetter endelige forholdstall og delingstall for uttaksalder mellom 62 år og 75 år innen 1. juli i det året et årskull fyller 61 år, og tallene endres ikke etter at de er fastsatt.

De første årskullene er skjermet for den fulle effekten av levealdersjusteringen. I middelalternativet for vekst i levealderen kan levealdersjusteringen isolert sett innebære at alderspensjonen ved 67 år reduseres med om lag 5 prosent for 1953-kullet og 16 prosent for 1963-kullet sammenlignet med 1943-kullet. For yngre årskull er det en del usikkerhet om virkninger av levealdersjusteringen avhengig av hvor sterk veksten i levealderen blir fremover.

Figur 7.12 Levealdersjustering ved 67 år for ulike årskull og ved ulike befolkningsfremskrivinger. 1943-kullet = 100.



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

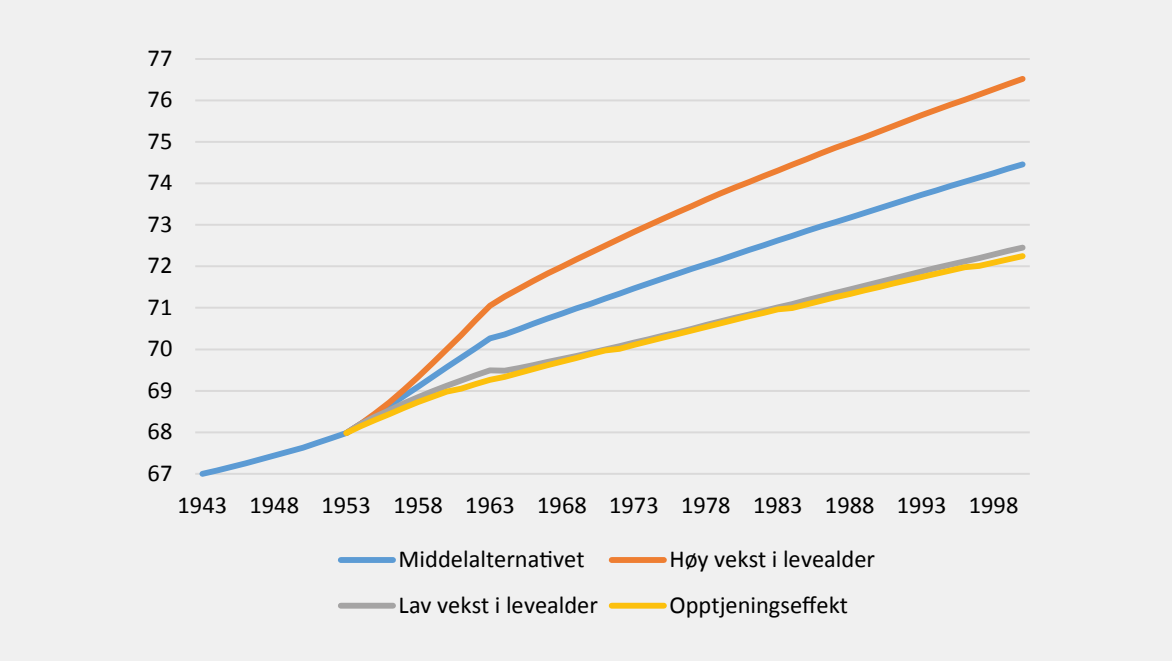
For å kompensere for levealdersjusteringen må fremtidige årskull utsette uttaket av pensjon. Alternativt kan de ta ut pensjon ved samme alder som tidligere årskull og få en noe lavere kompensasjonsgrad. Figur 7.13 viser ved hvilken alder man har oppnådd full kompensasjon. I alternativene med høy, middels og lav vekst i levealder er det sett bort fra en opptjeningseffekt. Kompensasjonen oppnås da ved at pensjonsformuen må fordeles på færre år som pensjonist. 1953-kullet må arbeide til om lag 68 år for å kompensere for levealdersjusteringen. 1963-kullet kan måtte arbeide til mellom 69 og 71 år avhengig av levealdersutviklingen fremover.

I ny opptjeningsmodell for alderspensjon gis det pensjonsopptjening frem til 75 år. Om en tar hensyn til opptjeningseffekten må en utsette pensjoneringen om lag like lenge i middel-

[89] Fredriksen, D. (2015): Langsiktige utfordringer for offentlig tjenestepensjon. Rapporter 2015/22, Statistisk sentralbyrå.

alternativet som en må i lavalternativet uten opptjeningseffekt. Det er i figuren lagt til grunn at pensjonsopptjeningen etter 67 år er den samme som før 67 år.

Figur 7.13 Pensjonsalder for å kompensere for levealdersjustering, ulike levealdersfremskrivinger.



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Levealdersjusteringen er imidlertid bare et element i hvordan eldres økonomiske situasjon kan utvikle seg fremover. I en mer helhetlig vurdering må en også ta hensyn til opptjening av pensjon for ulike grupper, betydningen av tjenestepensjonsordninger, samt utviklingen i arbeidsinntekt, kapitalinntekter, formue og skatteregler.

7.3.4 Antall yrkesaktive per mottaker av pensjon

Antall personer over 67 år øker relativt til antall personer i aldersgruppen 20–66 år, blant annet som følge av økende levealder i befolkningen. Figur 7.14 viser at dette forholdet i 2010 var 4,8, mens det ifølge middelalternativet i SSBs befolkningsfremskrivinger fra 2014 vil reduseres til 2,5 i 2060.

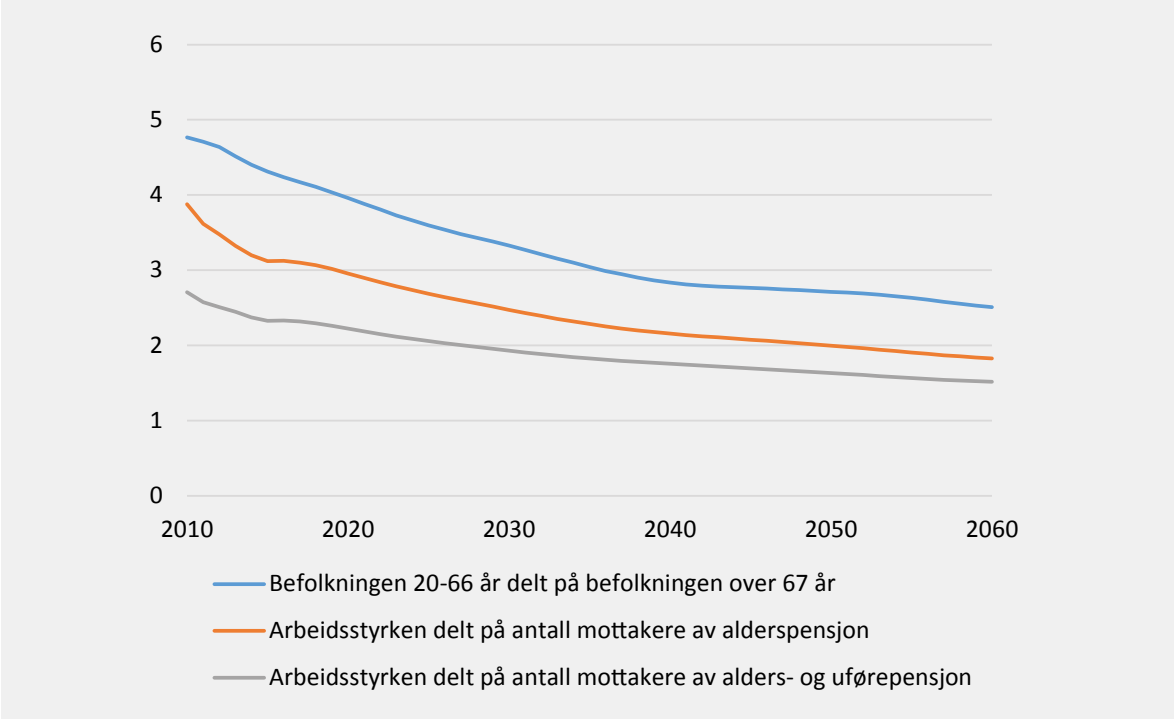
SSB lager også fremskrivinger for utviklingen i arbeidsstyrken og antall mottakere av alderspensjon. Antall yrkesaktive per alderspensjonist reduseres i fremskrivingene fra 3,9 i 2010 til 1,8 i 2050. Dette forholdstallet er lavere enn det rent demografiske forholdstallet blant annet som følge av at mange i aldersgruppen 20–66 år ikke er yrkesaktive. I figuren er personer som både arbeider og tar ut alderspensjon regnet med både som arbeidstakere og mottakere av pensjon.

Om en også tar hensyn til at mange i aldersgruppen 20–66 år mottar uføretrygd er forholdstallet 2,7 i 2010, og dette anslås å falle til 1,6 i 2060.

En vellykket politikk for å sikre høyest mulig yrkesaktivitet, og å begrense tidlig uttak av alderspensjon og tilgangen til uføretrygd, vil bidra til å dempe nedgangen i antall yrkesaktive per pensjonist.

2

Figur 7.14 Ulike mål på antall personer i arbeidsstyrken per pensjonist.



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

7.3.5 Langsiktige utviklingstrekk i eldres yrkesaktivitet

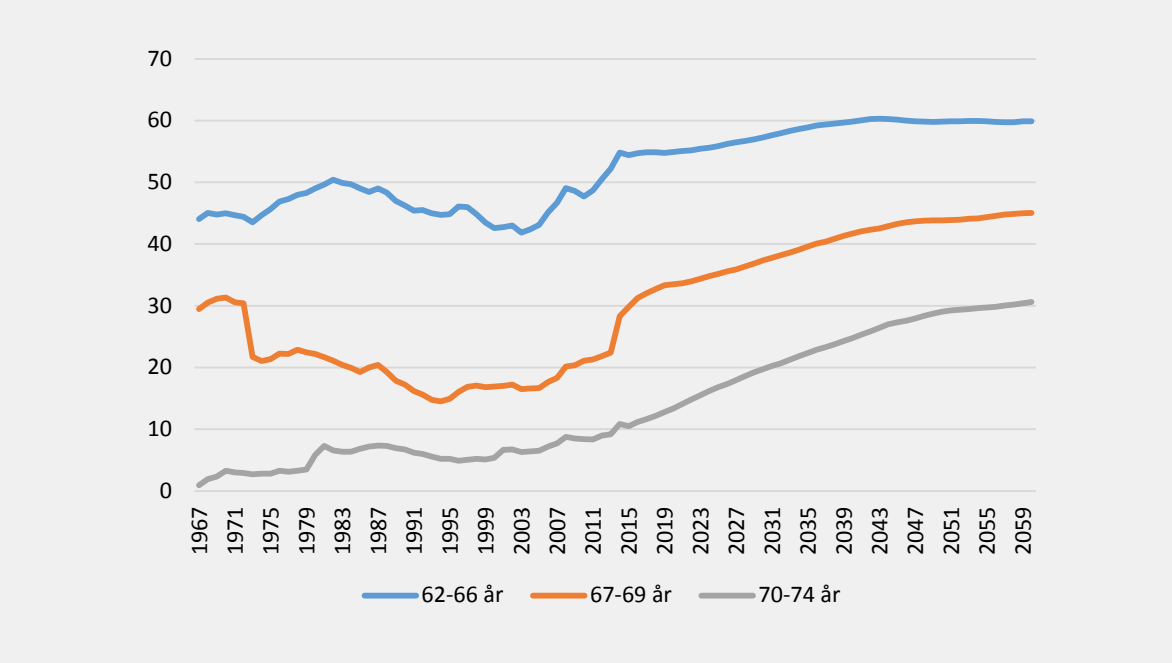
Langsiktige fremskrivinger av sysselsettingen blant eldre beregnet med SSBs modell MOSART er nedenfor sett i sammenheng med historiske utviklingstrekk. Det er selvsagt stor usikkerhet knyttet til anslag for sysselsettingen for ulike aldersgrupper og totalt på lang sikt, og på virkninger av pensjonsreformen på sysselsetting blant eldre.

I aldersgruppen 62–66 år har historisk 40–50 prosent vært sysselsatt, jf. figur 7.15. Sysselsettingsprosenten for denne aldersgruppen økte frem til tidlig på 1980-tallet, og falt deretter frem til tidlig på 2000-tallet. I de senere årene har sysselsettingsprosenten igjen økt. SSB anslår at pensjonsreformen har hatt en positiv effekt for sysselsettingsprosenten i denne aldersgruppen, og at sysselsettingen vil øke noe også fremover. På lang sikt begrenses sysselsettingen av at 30–40 prosent i denne aldersgruppen mottar uføretrygd, og SSB anslår at denne andelen om lag opprettholdes over tid. Det er få i denne aldersgruppen som ikke enten er sysselsatt eller mottar en trygdeytelse.

I aldersgruppen 67–69 år falt sysselsettingen fra om lag 30 prosent til 20 prosent da pensjonsalderen i folketrygden ble redusert fra 70 år til 67 år i 1973. Sysselsettingen falt ytterligere frem til midten av 1990-tallet, men har økt igjen i de senere år. Sysselsettingen i aldersgruppen 67–69 år er anslått å øke betydelig på lang sikt. Dette har sammenheng med positive effekter av pensjonsreformen, og at mange (av de som ikke er uføretrygdet) er anslått å kompensere for levealdersjusteringen ved å arbeide lenger.

I aldersgruppen 70–74 år har historisk mellom 0 og 10 prosent vært sysselsatt og sysselsettingen har økt noe over tid. I fremskrivingene er det anslått en relativt kraftig vekst i sysselsettingen også i denne aldersgruppen. Gitt en forutsetning om at mange i nye årskull vil kompensere for levealdersjusteringen, vil det over tid bli relativt mange sysselsatte også over 70 år. SSB ser i disse fremskrivingene bort fra aldersgrenser og legger til grunn at eldre får realisert sine ønsker om å arbeide lenger til om lag det samme relative lønnsnivået som eldre har i dag.

Figur 7.15 Sysselsettingsprosenter for ulike aldersgrupper.

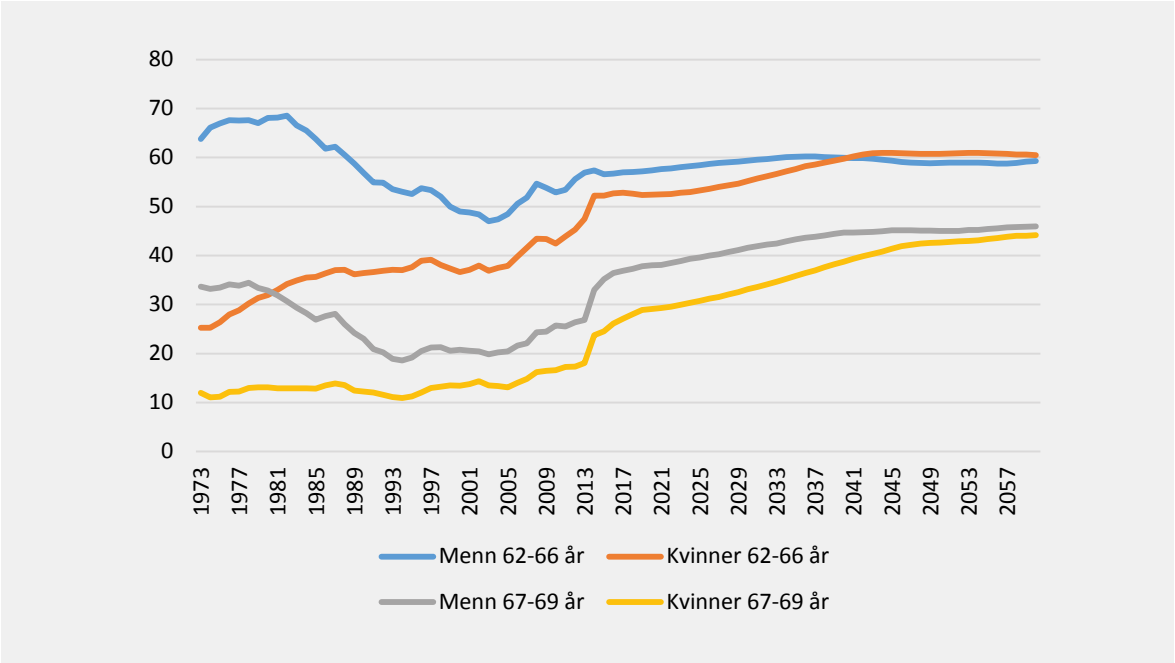


Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Historisk har det vært stor forskjell på sysselsettingsprosenter mellom kvinner og menn, jf. figur 7.16. Menns sysselsettingsprosenter har vært langt høyere enn kvinners både i aldersgruppen 62–66 år og 67–69 år, men forskjellene har minket sterkt over tid. Fremover anslås en ytterligere utjevning mellom menns og kvinners sysselsettingsprosenter.

2

Figur 7.16 Sysselsettingsprosenter for menn og kvinner i ulike aldersgrupper.



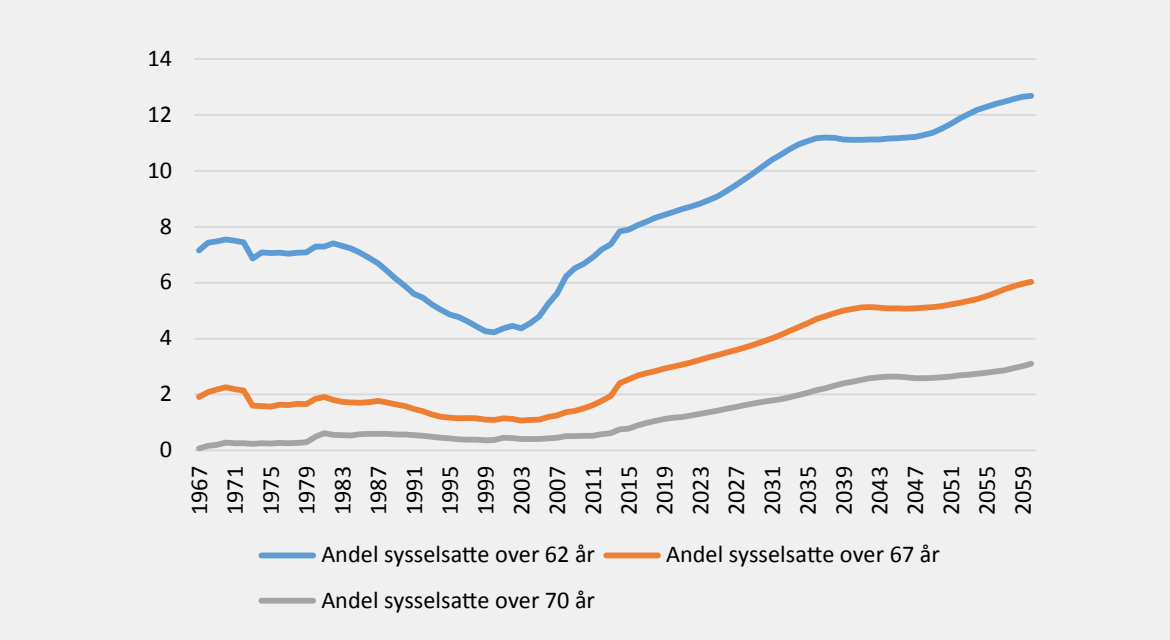
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Andelen eldre sysselsatte av totalt antall sysselsatte er anslått i figur 7.17. Sysselsatte over 62 år utgjorde om lag 7 prosent av alle sysselsatte fra 1967 og frem til midten av 1980-tallet. Deretter falt andelen til vel 4 prosent på begynnelsen av 2000-tallet før den har økt igjen i de senere år. SSB anslår at andelen fremover kan øke til opp mot 13 prosent i 2060. Andelene vil i tillegg til sysselsettingsprosenter i de ulike gruppene være påvirket av demografiske endringer og årskullenes størrelse.

Andelen sysselsatte over 67 år kan i disse fremskrivingene komme til å stige fra om lag 2½ prosent i dag til om lag 6 prosent i 2060. Tilsvarende tall for aldersgruppen over 70 år er fra nær 1 prosent i dag til om lag 3 prosent i 2060.

Med aldersgrenser som begrenser mulighetene for eldre til å fortsette i arbeid etter 70 år kan veksten i denne aldersgruppen bli mer begrenset.

Figur 7.17 Andel eldre sysselsatte av totalt antall sysselsatte. Prosent.



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

7.3.6 Virkninger av at alle yrkesaktive 62 år og eldre arbeider ett år ekstra

SSB har gjennomført en analyse for å illustrere virkninger av at alle yrkesaktive 62 år og eldre utsetter avgangen fra yrkesaktivitet, samt uttak av pensjon, med ett år. Når beregningen begrenses til yrkesaktive 62 år og eldre, innebærer det at de som er helt ute av arbeidsstyrken på grunn av uførhet, mottak av arbeidsavklaringspenger eller andre grunner, er holdt utenfor. Antallet som øker sysselsettingen er derfor langt lavere enn antall personer i et årskull. Endringen innebærer ett års forskyvning både i avgangen fra yrkesaktivitet og uttak av alderspensjon.

Som det fremgår av tabell 7.3 er arbeidsstyrken anslått å øke med 0,4 prosent i 2020. Det tilsvarer en økning i antall personer med 12 000, noe som tilsvarer en nedgang i antall mottakere av alderspensjon med 1,4 prosent. Ettersom antall personer 62 år og over i arbeidsstyrken øker over tid, blant annet på grunn av større kull, høyere utdanningsnivå og pensjonsreformen, vil effekten øke frem til 2060. Utslaget på arbeidsstyrken i 2040 er anslått til 0,6 prosent tilsvarende om lag 19 000 personer, og i 2060 til 0,6 prosent tilsvarende 22 000 personer. I disse beregningene kan en økning i sysselsettingen gi om lag tilsvarende relativ vekst i verdiskapingen.

Tabell 7.3 Effekter av ett års utsettelse av avgang fra yrkesaktivitet til alderspensjon på arbeidsstyrke, antall alderspensjonister, gjennomsnittlige ytelser og utgifter til alderspensjon. Prosent.

	2020	2040	2060
Arbeidsstyrke	0,4	0,6	0,6
Mottakere av alderspensjon	-1,4	-1,8	-1,8
Gjennomsnittlig ytelse	0,0	2,0	2,7
Utgifter til alderspensjon	-1,4	0,1	0,8

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Som følge av at en får høyere årlig pensjon ved utsatt uttak øker de årlige ytelsene, og økningen blir større over tid. Ettersom de årlige ytelsene bare øker for nye årskull, vil utgiftene til alderspensjon gå ned på kort sikt. Effekten avtar over tid etter hvert som stadig flere kull av nye pensjonister blir berørt av endringen. I 2040 balanserer effekten av økte gjennomsnittlige ytelser nedgangen i antall alderspensjonister, og i 2060 er utgiftene anslått til å øke med 0,8 prosent.

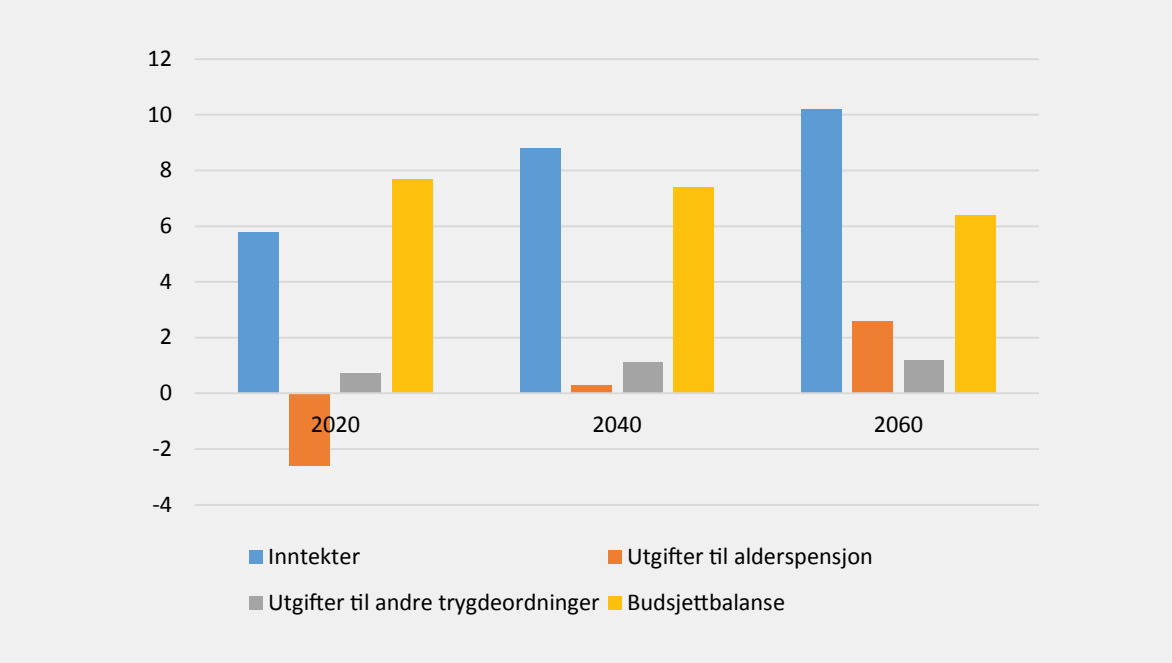
Virkningene på de offentlige budsjettene målt i 2015-beløp er vist i figur 7.18. Det forutsettes i beregningene at økningen i sysselsettingen kommer i privat sektor, og økte inntekter fra skatter og avgifter bidrar da klart positivt til budsjettbalansen. Denne effekten øker over tid med økningen i sysselsettingen frem mot 2060. Inntektsøkningen blir delvis motvirket av at utgiftene til enkelte trygdeordninger er anslått å øke noe. I beregningen er det på usikkert grunnlag anslått at utgiftene til sykepenger og arbeidsledighetstrygd kan øke tilsvarende 12 prosent av inntektsøkningen.

Utsatt pensjonering vil redusere utgiftene til alderspensjon på kort sikt, mens de er anslått å øke på lang sikt. Som en følge av dette vil den positive effekten på budsjettbalansen avta noe over tid. Mens budsjettbalansen er anslått å styrkes med 7,7 mrd. kroner i 2020 målt i 2015-beløp, avtar dette til om lag 6,4 mrd. i 2060.

De samlede virkningene av pensjonsreformen er av SSB over tid anslått å være langt sterkere enn virkningen av at alle over 62 år arbeider ett år ekstra. SSB anslår at pensjonsreformen i 2060 kan gi en økning i arbeidsstyrken på om lag 8 prosent sammenlignet med gammelt system. Pensjonsreformen er i disse beregningene anslått å ha positive effekter på sysselsettingen både gjennom at:

- Yrkesaktive arbeider mer som følge av en tettere sammenheng mellom arbeidsinntekt og pensjon.
- Omleggingen av alderspensjon og AFP i privat sektor har som følge av innføringen av de nøytrale uttaksreglene en positiv effekt på sysselsettingen.
- Yngre årskull (som ikke mottar uføretrygd) er forutsatt å arbeide lenger for å kompensere for levealdersjusteringen.

Figur 7.18 Effekter på offentlige budsjetter av ett års utsatt avgang fra yrkesaktivitet til alderspensjon. Mrd. kr i 2015-beløp.



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

7.4 Forskningsbasert kunnskap om eldre, arbeid og pensjonering

7.4.1 Innledning

Sysselsettingsratene er relativt høye og arbeidsløsheten lav blant seniorer i Norge sammenlignet med andre land, se avsnitt 7.1. Sysselsettingen blant personer over 60 år og også over 65 og 70 år har økt gradvis siden 2010. Sysselsettingsraten utgjorde i 2015 om lag 68 prosent ved 60 år, 22 prosent ved 67 år, 11 prosent ved 70 år og 5 prosent ved 74 år. Sysselsettingen går altså sterkt ned mellom 65/67 og 70 år, selv om den øker over tid i alle årskull over 60 år.

I tilknytning til *utvalgets* arbeid er det mange forhold det er relevant å ha forskningsbasert kunnskap om når det gjelder seniorer, arbeid og pensjonering. Hvilke faktorer påvirker beslutninger om å forlate eller forbli i arbeidslivet, og om å beholde eller ansette eldre arbeidstakere? Hva vet vi om helse og arbeid, om holdninger til eldre i arbeid og om effektene av ulike seniortiltak? Blir eldre mindre produktive og fleksible i høy alder, og blir lønnskostnadene høyere enn produktiviteten? Dette avsnittet gir en oversikt over noe av det man vet, og ikke vet, fra aktuell forskning om slike spørsmål. Kunnskapen om arbeidsprestasjonene til eldre i 70-årsalderen og også ned til 65 år er begrenset, ettersom forskningen om aldring og arbeidsprestasjoner i hovedsak er basert på forskning *i arbeidslivet*, hvor det er få i denne aldersgruppen. Det er derfor behov for mer forskning om arbeidstakere på 65 år og oppover.

7.4.2 Hva påvirker eldres yrkesdeltaking?

Hva som påvirker seniorenes tidspunkt for yrkesavgang har vært gjenstand for mye diskusjon og forskning de senere årene. Faktorer som påvirker avgangsalderen har vært inndelt på ulike måter. En rapport om aldring og arbeid fra 2012 trekker frem følgende fem kategorier av årsaksfaktorer og drivkrefter bak seniorers og eldres avgang fra arbeidslivet: Utstøting

fra arbeidslivet («push»), tiltrekning til pensjon («pull»), tiltrekning til alternativ virksomhet («jump»), tilknytning til jobben («stay») og fastlåsing i jobben («stuck»).[90] Det er vanskelig å fastslå hvor mye de ulike typene årsaker og drivkrefter betyr og hvor mye de kan påvirkes. De kan også virke sammen og forsterke hverandre eller virke mot hverandre.

Individuelle forhold som helse, utdanning, inntekt, familiesituasjon, personlige preferanser og planer har stor betydning for eldres arbeidsdeltaking og pensjonering. Arbeidsplassen, arbeidsoppgavene, arbeidsmiljø og ledelse har minst like stor betydning.

Norsk forskning viser kort oppsummert at først og fremst dårlig helse, men også lav utdanning, lite selvbestemmelse i jobben og liten støtte fra nærmeste overordnede til å fortsette, er faktorer som bidrar til tidlig yrkesavgang.[91] Det er ikke bare de samme faktorene, med motsatt fortegn, som fremmer sen avgang. Innholdet i jobben og belønninger for arbeidet kommer også sterkere inn. De samme tendenser finner en både i nordisk[92] og i internasjonal forskning.[93]

Eksisterende kunnskap bygger nesten utelukkende på forskning om kvinner og menn under 65/67 år. Et unntak er en undersøkelse fra Tyskland og Storbritannia, som fant at det er to hovedgrupper som jobber etter pensjonsalder: Det er de «privilegerte» med høy utdanning, god jobb og god helse; og det er de «underpriviligerte» i ukvalifiserte deltidsjobber som har tjent opp lite pensjon.[94] Den første gruppen motiveres ifølge rapporten til fortsatt yrkesaktivitet av positive sider ved arbeidet, den andre av negative sider ved pensjonering.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har utført registeranalyse for alle seniorer i alderen 61–69 år i Norge i årene 2001–2011.[95] Undersøkelsen konkluderte med at de tre enkeltfaktorene som hadde størst innvirkning på om en går av tidlig eller fortsetter i arbeid var disse: 1) helsetilstanden, 2) tidspunktet for ektefellens pensjonering og 3) om man er ansatt i en virksomhet med avtalefestet pensjon.[96] Avtalefestet pensjon i privat sektor ble lagt om i 2011, og det er etter omleggingen mulig å kombinere arbeid og pensjon uten at pensjonen reduseres. En ny studie fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at andelen som har tatt ut AFP ved første mulighet har økt vesentlig etter reformen.[97] Andelen som tar ut AFP og samtidig slutter i arbeid har imidlertid gått kraftig ned. AFP-reformen har dermed nådd målsettingen om å støtte opp under pensjonsreformen og bidra til økt sysselsetting blant seniorer.

Et doktorgradsarbeid fra Sverige har sett nærmere på hva som skal til for at folk fortsetter i arbeid etter fylte 65 år eller slutter i arbeid før fylte 65 år.[98] I denne undersøkelsen skjelnes det mellom hva som bidrar til at eldre *kan* fortsette i arbeid etter 65, og hva som bidrar til at de *ønsker* å fortsette i arbeid etter fylte 65 år. Det konkluderes med at godt arbeidsmiljø (fysisk

---

90 Solem, P. E. (2012): Ny kunnskap om aldring og arbeid. NOVA Rapport nr. 6/12.

91 Jf. bl.a. Hilsen, A. I. og R. Salomon (2010): Seniorpolitikk – virker virkemidlene? Arbeidsforskningsinstituttet (AFI-WRI), rapport 4/2010.

92 Jf. bl.a. Andersen, J. G. og P. H. Jensen (2011): Tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. København: Frydenlund.

93 Jf. bl.a. Matthews, R. A. og G. G. Fisher (2013): The role of work and family in the retirement process: A review and new directions. In M. Wang (Ed.): The Oxford handbook of retirement (s. 354-370). New York: Oxford University Press.

94 Scherger, S., S. Hagemann m.fl. (2012): Between privilege and burden. *Work past retirement age in Germany and UK*. ZeS-Working Paper no. 04/2012; Bremen: Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen.

95 Bråthen, M. og F. Bakken (2012): Seniorer i arbeidslivet – hva påvirker beslutningen om å fortsette i jobb? Arbeid og Velferd 3/2012.

96 Det er et begrenset antall variabler (11) som inngår i analysen og helse er målt som sykefravær på over 20 prosent siste fem år.

97 Bjørnstad, A. F. (2016): Økt uttak av AFP i privat sektor. Arbeid og velferd 3/2016.

98 Nilsson, K. (2013): To work or not to work in an extended working life? *Factors in working and retirement decisions*. Lund University, Faculty of Medicine Doctoral Dissertation Series 2013:4.

og mentalt), et arbeidstempo som man selv kan kontrollere, riktig kompetanse og mulighet for kompetanseutvikling var viktige faktorer for at eldre *kan* forlenge arbeidslivet sitt. Lederes holdninger til eldre medarbeidere og medarbeidernes arbeidsglede og motivasjon er viktige faktorer for at eldre *ønsker* å fortsette lenger i arbeid (enn til 65 år). Helse, fortrinnsvis selvvurdert helse, personlig økonomi/insentiver, familie, fritidsaktiviteter og holdninger til arbeid/pensjonering i samfunnet er faktorer som påvirker om en både *kan og vil* fortsette i arbeid etter fylte 65 år. Undersøkelsen viser også at svekket helse ikke er en generell hindring i arbeidslivet dersom den eldre yrkesaktive er tilfreds med jobben sin og får tilstrekkelig tid til å restituere seg etter jobben.

7.4.3 Betydningen av helse

Helse og helserelatert trygd er den viktigste veien ut fra arbeidslivet før fylte 62 år.[99] Utviklingen i seniorers helse og utdanningsnivå i årene fremover vil ha betydning for eldre arbeidstakeres plass på arbeidsmarkedet.[100] Levealderen har økt betydelig de senere årene, noe som er et resultat av bedre folkehelse.[101] De helsebedringene som gjør at flere lever lenger, gjerne opp i 80- og 90-årsalderen, er imidlertid ikke de samme som har særlig betydning for arbeidsevnen i 50- og 60-årsalderen. Økningen i levealderen knyttes gjerne til at færre dør av alvorlige sykdommer som hjerte- og karsykdommer og kreft. Sykdommer som øker risikoen for tidlig avgang fra arbeidslivet er særlig psykiske lidelser og muskel- og skjelettlidelser. Endringene i helse og funksjonsnivå blant 50- og 60-åringer i de senere årene gir et uklart bilde. Det er dermed usikkert hvordan helsetilstanden for eldre yrkesaktive vil utvikle seg fremover. Selv om helsen skulle bedres i gjennomsnitt vil det fortsatt være mange eldre arbeidstakere som har dårlig helse.[102]

For egenmeldt sykefravær er det lite statistikk for alle aldersgrupper. Det legemeldte sykefraværet blant eldre arbeidstakere er høyere enn for befolkningen som helhet, og andelen arbeidstakere med legemeldt sykefravær øker med alderen. Unntaket er de aller eldste arbeidstakerne, hvor det kan være de friskeste som fortsetter å arbeide. Justert for gradert sykemelding, er det høyest fravær blant arbeidstakere i aldergruppene 60–64 år og 65–66 år, med henholdsvis 7,5 prosent og 7,1 prosent i fjerde kvartal 2015. Tall fra SSB viser at sykefraværsprosenten (legemeldt sykefravær) gradvis har sunket siden år 2000 da den var 9,9 prosent for den eldste aldersgruppen (60–69 år) i fjerde kvartal. I fjerde kvartal 2007 var den sunket til 7,9 prosent og i fjerde kvartal 2013 var den ytterligere en prosent lavere, 6,9 prosent. I tillegg viser SSBs levekårsundersøkelse at de eldres egenvurderte helse blir bedre.[103]

Forskningen ser ikke ut til å gi noe entydig svar på om det er bra/best for seniorers helse å fortsette i jobb eller å slutte i arbeidet. Noen studier viser at det kan være bra å fortsette i jobb, både for mental og fysisk helse, mens andre studier viser at det kan være mindre heldig. Dette varierer mellom land, og avhenger også av hvilke yrkesgrupper som er undersøkt og hvilke helsemål som er benyttet. Videre er det forskjeller avhengig av hvem som er inkludert, hvilke studiedesign som er benyttet og ulike metoder man har kunnet bruke.

---

99 Halvorsen, B. og J. Tägtström (2013): Det dreier seg om helse og arbeidsglede. *Om seniorer, arbeid og pensjonering i Norden*. TemaNord 2013:519.

100 Solem, P. E. (2012): Ny kunnskap om aldring og arbeid. NOVA Rapport nr. 6/12.

101 Brunborg, H. (2012): Increasing life expectancy and the growing elderly population. Norwegian Journal of Epidemiology, 22(2): 75-83.

102 Otnes, B. (2011) i Mørk, E. (red.): Seniorer i Norge 2010. Oslo Statistisk sentralbyrå. Statistiske analyser 120. Folkehelserapporten (Nettutgaven Oppdatert 09.04.2015) Helse hos eldre i Norge. *https://www.fhi.no/nettpub/hin/helse-i-ulike-befolkningsgrupper/helse-hos-eldre-i-norge---folkehels/*

103 Ugreninov, E. (red.) (2005): Seniorer i Norge. Statistiske analyser, SSB.

En nylig publisert norsk studie følger eldre norske arbeidstakere fra et tidspunkt hvor alle er i arbeid, for deretter å undersøke pensjoneringsstatus og helse fem år senere.[104] Uførepensjonister ble holdt utenfor. Hovedtendensen i resultatene er at den største gruppen, både av de som fortsetter og de som har sluttet i arbeid, opplever ingen eller liten endring i helse og helseadferd. Imidlertid er det interessante forskjeller mellom de som fortsatt arbeider og de som har sluttet. Flere pensjonister (27 prosent) enn yrkesaktive (18 prosent) rapporterer en bedret helse totalt. Ser man kun på mental helse, rapporterer flere pensjonister (34 prosent) enn yrkesaktive (20 prosent) en bedring, samtidig som færre pensjonister (19 prosent) enn yrkesaktive (25 prosent) opplever en forverring. For fysisk helse var forskjellene mindre, men også her var det flere pensjonister (33 prosent) enn yrkesaktive (25 prosent) som rapporterte om en bedring.

Noen vil ha positiv helseeffekt av å fortsette i arbeid ut over vanlig pensjoneringsalder, mens andre vil ha positiv helseeffekt av å pensjonere seg. Å bli tvunget til å pensjonere seg eller å slutte i en konfliktsituasjon kan være negativt for den psykiske helsen, men også befriende.[105]

7.4.4 Seniorer og mobilitet i arbeidsmarkedet

OECD har dokumentert at norske seniorer har relativt høy grad av fastholdelse og relativt lav mobilitet på arbeidsmarkedet.[106] Nye norske undersøkelser bekrefter at omfanget av jobbskifte avtar sterkt med alderen.[107]

Den lave mobiliteten blant seniorene på det norske arbeidsmarkedet kan ha flere årsaker. Trivsel og retten til medvirkning er blant faktorer som trolig bidrar til at folk ønsker å bli der de er. Det er forhold som tyder på at vi i Norge har et arbeidsliv som oppleves som trygt og utviklende, og at norske arbeidstakere trives på arbeidsplassen sin.[108] Det er også ofte slik at eldre arbeidstakere stort sett er mer tilfredse med jobben enn yngre.[109]

Det kan imidlertid også være motsatt. Noen seniorer kan tenkes å forbli i jobben sin selv om de mistrives, fordi de har erfart eller tror at det ikke nytter å skaffe seg en ny jobb. Det kan bidra til en (uønsket) tidlig avgang fra arbeidslivet.

Ulikheter i pensjonsordninger mellom offentlig og privat sektor samt innad i privat sektor, kan også ha noe betydning for mobilitet blant eldre. Ifølge en rapport fra 2015 kan offentlig ansatte tape betydelige beløp i form av lavere pensjon ved å ta jobb i privat sektor sent i karrieren. Det skyldes særlig kvalifikasjonsreglene for AFP, men også at samlet tjenestepensjon kan bli lavere.[110]

---

[104] Syse, A., T. M. Veenstra, T. Furunes, R. Mykletun og P. E. Solem (2015): Changes in health and health behaviour associated with retirement. Journal of Ageing and Health.

[105] Smedslund, G., A. K. Steiro og L. Forsetlund (2014): Helseeffekter av å fortsette i arbeid etter pensjonsalder. Notat fra Kunnskapssenteret 2014.

[106] OECD (2013): Ageing and Employment Policies: Norway 2013, *Working better with Age*.

[107] Johansen, I. (2013): Jobbskifter blant eldre arbeidstakere. SSB Rapport 60/2013; Lien, O. C. (2014): Få bytter jobb etter fylte 50 år. Arbeid og velferd nr. 1/2014.

[108] Furåker, B., K. Nergaard og A. Salonieni (2014): Lock-in Patterns among Employees: A Nordic Comparison. The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, vol. 30 (4): 453-458; Lien, O. C. (2014): Få bytter jobb etter fylte 50 år. Arbeid og velferd nr. 1/2014.

[109] Norsk seniorpolitisk barometer 2016.

[110] Arbeids- og sosialdepartementet (2015): Nye pensjonsordninger i offentlig sektor. Rapport fra en arbeidsgruppe.

Arbeids- og sosialdepartementet og Senter for seniorpolitikk har i 2016 fått gjennomført et forskningsprosjekt om seniorers mobilitet på arbeidsmarkedet.[111] Undersøkelsen kombinerer en registeranalyse og intervjuer med ledere og seniorer i et utvalg virksomheter. Undersøkelsen konstaterer at mobiliteten i arbeidsmarkedet avtar med alderen, og at seniormobiliteten også har avtatt over tid. Unntaket er aldersgruppen 67–74 år, der mobiliteten faktisk har økt i de senere år. Undersøkelsen studerer faktorer som hemmer og fremmer seniormobilitet, både rammebetingelser på samfunnsnivå, næringsstruktur og arbeidsmarked, samt faktorer knyttet til den enkelte virksomhet og det enkelte individ. De konkluderer med at mange slike forhold virker sammen, og at det er vanskelig å skille ut én enkelt faktor. Pensjonsordninger, pensjonsreform og aldersgrenser bekreftes imidlertid å ha virkning. Selv om mobiliteten i Norge er relativt lav og avtakende sammenlignet med andre OECD-land, finner en ikke at datamaterialet gir belegg for å hevde at nivået er problematisk. På bakgrunn av dette finner de det heller ikke mulig å konkludere med at det er relevant med særskilte tiltak for å øke mobiliteten, heller ikke å si noe bastant om hvilke virkemidler eller tiltak som i så fall kan være mest egnet.

Innen forskningsprogrammet Velferd, arbeid og migrasjon (VAM) i regi av Norges forskningsråd er det også gitt støtte til et noe mer langsiktig prosjekt om seniorer og mobilitet i arbeidslivet, som skal utføres av Fafo.

7.4.5 Alder, arbeidsprestasjoner og produktivitet

Dersom heving av aldersgrenser fører til ønsket resultat, at flere eldre står lenger i arbeid, vil virkningen på den samlede produksjon og på produktiviteten henge sammen med de eldres arbeidsprestasjoner. Dersom de eldre som fortsetter i arbeid presterer vesentlig dårligere med økende alder, vil produktiviteten i virksomhetene kunne lide. Det samlede produksjonsvolumet i samfunnet vil likevel kunne øke som følge av senere yrkesavgang, jf. NOU 2016: 3. Den samfunnsmessige nytten av eldres bidrag som yrkesaktive, kan i så fall være større enn nytten for de enkelte virksomhetene. Den individuelle nytten for de eldre som får fortsette slik de ønsker, og en eventuell samfunnsmessig nytte av det, vil komme i tillegg i en samlet kost-nytte-vurdering av økte aldersgrenser.

Kunnskapen om arbeidsprestasjonene til eldre i 70-årsalderen er begrenset. Forskningen om aldring og arbeidsprestasjoner er i hovedsak basert på forskning i arbeidslivet. Forskning på de som ikke er i arbeid gir ikke direkte kunnskap om deres faktiske arbeidsprestasjoner, men kan gi indirekte kunnskap om antatt arbeidsevne. Siden det er få yrkesaktive over 70 år, rapporteres resultatene i alderskategorier ofte som for eksempel «60 år og over», uten spesifisering av resultatene for de aller eldste, som det uansett er få av. Kunnskap om de eldstes bidrag vil imidlertid være viktig for diskusjonen om aldersgrenser og for virksomhetenes personalpolitikk overfor eldre. Slik politikk må basere seg på hva som er eldres styrker og svakheter, og hva som bør styrkes eller tilpasses for å få best mulig nytte av den eldre arbeidskraften. Det er behov for mer forskning om yrkesaktive over 65 år og hvordan deres bidrag i arbeidslivet kan styrkes.

Hovedfunn i forskningen til nå er at det over det normale yrkesløpet er ingen, eller bare en svak sammenheng mellom alder og arbeidsprestasjoner om man ser på gjennomsnittlige tall. Forskjellene mellom eldre innbyrdes er imidlertid store og i mange tilfeller er forskjellene

[111] Tofteng, M., M. Norberg-Schulz, A. I. Hilsen, T. Midtsundstad og R. Nielsen (2016): Seniorers mobilitet på arbeidsmarkedet. Samfunnsøkonomisk analyse. Rapport nr. 50-2016.

større mellom eldre enn mellom yngre.[112] På den andre siden kan forskjellene mellom yrkesaktive eldre motvirkes av et selektivt frafall, med andre ord at de som slutter tidlig har en tendens til å ha svakere arbeidsprestasjoner enn de som fortsetter lenge i arbeid.

Den svake gjennomsnittlige sammenhengen mellom alder og arbeidsprestasjoner er vist i litteraturgjennomganger og metastudier fra 1980-tallet frem til i dag. Studiene omfatter flere hundre enkeltstudier, som viser noe variasjon og nyanser i resultatene, men som kan sammenfattes i den nevnte korte konklusjonen over.[113]

Den sammenhengen som noen metastudier finner kan illustreres med en nokså flat, omvendt U-kurve med bedre prestasjoner frem til midtlivet og nedgang senere i livet.[114] Sammenhengen mellom alder og arbeidsprestasjoner varierer med type arbeid, og i noen typer arbeid finner man ingen endring eller bedring opp i høy alder. Alderen spiller liten rolle i jobber med enkle og lite fysisk krevende oppgaver og i kvalifisert manuelt arbeid der erfaring er viktig. Alder gir fortrinn i jobber der fysisk styrke og reaksjonstid har liten betydning mens erfaring og ekspertise er viktig. Alderen er en ulempe når arbeidet er fysisk krevende, er underlagt tidspress eller når erfaring betyr lite.[115]

I tillegg til erfaring og ekspertise, peker noe forskning på andre egenskaper som preger eldre arbeidstakere og som er av betydning for bidraget til virksomheten. Dette gjelder eksempelvis lojalitet, hjelpsomhet overfor kolleger og nytilsatte, mindre ulykker og mindre negativ og kontraproduktiv adferd (for eksempel rusproblemer, klaging og ulegitimert fravær).[116] Sosiale ferdigheter, blant annet evne til konflikthåndtering og kundebehandling, og nøyaktighet og evne til problemløsning, er nevnt i andre undersøkelser.[117] I en undersøkelse fra 2010 fant man at eldre i samlebåndsbasert tysk bilindustri presterte bedre helt opp til den høyeste alderen (65 år), og forklarte det med de eldres evne til å mestre stresset og løse problemene når noe gikk galt i produksjonen.[118] «Myke» egenskaper (for eksempel lojalitet og sosiale ferdigheter) tillegges imidlertid mindre betydning for vurdering av produktiviteten enn mer «harde» egenskaper (for eksempel fysiske krefter, mental kapasitet og fleksibilitet) der eldres egenskaper vurderes lavere.[119]

---

112 Dannefer, D. (2003): Cumulative advantage/disadvantage and the life course: Cross-fertilizing age and social science theory. Journal of Gerontology: Social Sciences, 58B(6): S327-S337; Morse, C. K. (1993): Does variability increase with age? An archival study of cognitive measures. Psychology and Aging, 8(2): 156-164.

113 Jf. bl.a. Warr, P. (1994): Age and job performance. I J. Snel og R. Cremer (eds.), Work and aging: A European perspective. London; Ng, T. og D. Feldmann (2008): The relationship of age to ten dimensions of job performance. University of Hong Kong/University of Georgia; Ng, T. og D. C. Feldman (2013): How do within-person changes due to aging affect job performance? Journal of Vocational Behavior 83: 500-513.

114 Jf. bl.a. McDaniel, M. A., B. J. Pesta og G. C. Banks (2012): Job performance and the aging worker. I J.W. Hedge og W.C. Borman (eds.), The Oxford Handbook of Work and Aging (pp. 280-297), Oxford: Oxford University Press.

115 Warr, P. (1994): Age and job performance. I Snel, J. og Cremer, R. (red): Work and aging: A European perspective. London: Taylor & Francis.

116 Ng, T. og D. Feldmann (2008): The relationship of age to ten dimensions of job performance. University of Hong Kong/University of Georgia.

117 van Dalen, H. P., K. Henkens og J. Schippers (2009): Unraveling the age-productivity nexus: Confronting perceptions of employers and employees. Discussion Paper no. 2009-04. Tilburg University; Furunes, T. og R. Mykletun (2010): Tid for lederskap. *En oppsummering av forskning om aldersriktig ledelse 2007–2010*. Universitetet i Stavanger.

118 Börsch-Supan, A. og M. Weiss (2010): Productivity and age: Evidence from work teams at the assembly line. The Journal of the Economics of Aging. 7: 30-42.

119 van Dalen, H. P., K. Henkens og J. Schippers (2009): Unraveling the age-productivity nexus: Confronting perceptions of employers and employees. Discussion Paper no. 2009-04. Tilburg University.

I gjennomgangen av aldersforandringer i produktivitet er det hittil inkludert studier som bruker ulike mål på arbeidsprestasjoner og holdt studier av arbeidsevne utenfor. Det er argumentert for å holde et klart skille mellom begrepene arbeidsprestasjoner og arbeidsevne.[120] Svekket arbeidsevne trenger ikke føre til svekkede arbeidsprestasjoner fordi ulike mekanismer og tiltak kan motvirke at prestasjonene svekkes. Slike mekanismer er for eksempel sterkere motivasjon, bedre arbeidsmetoder, bedre ergonomi eller mer tid brukt på restitusjon etter jobben. For å vurdere produktiviteten blant de eldste, de over 70 år, er man avhengig av å se på ulike mål på arbeidsevne eller egenskaper som antas å ha betydning for arbeidsevnen. Fordi det er få arbeidstakere over 70 år er det også få studier av denne aldersgruppens faktiske arbeidsprestasjoner. Som tidligere nevnt, er kunnskapen om arbeidstakere over 65 år begrenset, og det er lite forskning på de over 70 år.

For å vurdere arbeidsprestasjonene i høy alder er det i en undersøkelse fra 2013 beskrevet aldring langs fem dimensjoner.[121] Denne undersøkelsen baserer seg på undersøkelser både av «yngre eldre» (60–74 år) og av «eldre eldre» (over 75 år). For *kognitive ferdigheter* finner man en klar todeling ved at oppgaver som krever raske kognitive prosesser er mer krevende for eldre, mens kvaliteten av erfaringsbaserte vurderinger synes å styrkes med alderen. Av *personlighetsegenskaper* synes samvittighetsfullhet og omgjengelighet å styrkes med alderen, mens utadvendthet og åpenhet for nye erfaringer synes å svekkes. *Mål og viktige verdier* synes å endres i retning av i større grad å ville unngå tap enn å maksimere gevinst. Eldre synes dermed mer forsiktige i sine risikovurderinger. *Positivitetseffekten* peker på at med alderen øker interessen for positive opplevelser og positive sosiale kontakter, og evnen til å søke det positive i ulike situasjoner synes å styrkes. Omtanke for andres interesser, både kolleger og kunder, synes også å få sterkere vekt enn egeninteressen. *Helsen* svekkes med alderen. Særlig etter vanlig pensjonsalder kan det være vanskelig å kompensere for helsesvikt og flere vil med økende alder falle ut av arbeidslivet på grunn av dårlig helse. I undersøkelsen understrekes det at det er viktig å ta slike aldersforandringer i betraktning om arbeidslivet ønsker å dra mest mulig nytte av eldres deltakelse.

Finske helseundersøkelser kan ved hjelp av ulike mål på arbeidsevne gi informasjon om arbeidsevnen opp til 74 års alder. Helseundersøkelsene har brukt samme mål i 1980 og i 2000. De finner en betydelig bedring i arbeidsevnen over disse 20 årene, og bedringen er særlig knyttet til at utdanningsnivået i befolkningen har økt.[122] Ifølge en subjektiv vurdering betrakter de aller fleste under 45 år seg som fullt i stand til å arbeide, mot godt og vel halvparten i alderen 55–64 år og 1 av 3 i alderen 65–74 år. Blant 73–74-åringene var det om lag 25 prosent som betraktet seg som fullt i stand til å arbeide, mot om lag 45 prosent av 64–65-åringene. Dette tyder på en betydelig reduksjon frem til 74-års alder i andel som regner seg som fullt arbeidsdyktige. Likevel er det langt flere enn dem som er i arbeid, som av forskerne vurderes til å ha en arbeidsevne som tilsier at de kan greie en jobb.[123] Siden det er en større andel eldre som er i arbeid i Norge enn i Finland, er det mulig at det er færre med god arbeidsevne som ikke er i arbeid her, eller med andre ord at det kan være en mindre arbeidskraftreserve blant eldre i Norge.

---

[120] Solem, P. E. (2016): Aldring og arbeidsprestasjoner. Artikkel akseptert for publisering i Tidsskrift for Norsk psykologforening høsten 2016.

[121] Ng, T. og D. C. Feldman (2013): How do within-person changes due to aging affect job performance? Journal of Vocational Behavior 83: 500-513.

[122] Gould, R., J. Ilmarinen, J. Järvisalo og S. Koskinen (eds.) (2008): Dimensions of work ability. Results of the Health 2000 Survey. Helsinki: Finnish Centre for Pensions (ETK).

[123] Gould, R., J. Ilmarinen, J. Järvisalo og S. Koskinen. (eds.) (2008): Dimensions of work ability. Results of the Health 2000 Survey. Helsinki: Finnish Centre for Pensions (ETK).

Skal vi dømme etter resultatene fra de finske helseundersøkelsene, er det et rom for økt sysselsetting i de eldste aldersgruppene, men hovedtyngden av de eldste vil neppe vurdere sin arbeidsevne som tilstrekkelig til at de vil velge å bli i jobben helt frem til aldersgrensen. Uten tilsvarende norske undersøkelser som de finske er det imidlertid ikke grunnlag for sikre antakelser om hvor mange som vil ønske å fortsette til 72-års alder. I Norsk seniorpolitisk barometer i 2016 svarte 22 prosent av yrkesaktive i alderen 50–59 år og 27 prosent av yrkesaktive i alderen 60−71 år at det var meget eller ganske sannsynlig at de ville stå i arbeid frem til fylte 72 år.

En annen undersøkelse studerer aldersforskjeller i kognitive ferdigheter som anses som viktige for deltakelse i samfunnet, og dermed også for deltakelse i arbeidslivet. Denne undersøkelsen fra norske forhold er knyttet til de internasjonale PIAAC-undersøkelsene som gjennomføres i OECDs regi. Tverrsnittsdata fra den norske PIAAC-undersøkelsen viser at eldre aldersgrupper har dårligere leseferdighet, tallforståelse og IKT-basert problemløsning enn yngre aldersgrupper.[124] Innenfor undersøkelsens aldersspenn (16–65 år) kan det observeres lavere skår i gjennomsnittet allerede fra slutten av 30-årsalderen av. Det betyr imidlertid ikke at de fleste arbeidstakerne får svekket leseferdighet, svekket regneferdighet og svekket evne til å mestre IKT når de begynner å nærme seg 40 år. Det betyr heller ikke at aldersforskjeller i de målte ferdighetene tilsvarer aldersforskjeller i arbeidsprestasjoner i et yrke. Arbeidsprestasjoner avhenger som nevnt av vesentlig mer enn det som måles i PIAAC, som for eksempel motivasjon, erfaring og ekspertise i jobben. PIAAC-undersøkelsene er *tverrsnittsundersøkelser*, hvilket betyr at en for eksempel ikke fullt ut kan ta høyde for at de yngres utdanning har et annet innhold enn det eldre i dag har med seg fra sin skolegang. Vi kan med andre ord ikke uten videre tolke forskjeller mellom aldersgruppers ferdigheter på PIAAC-tester som uttrykk for utviklingen over livsløpet for den enkelte person. Endringene i utdanning kan dessuten bidra til at fremtidige generasjoner av eldre arbeidstakere vil ha bedre forutsetninger for gode arbeidsprestasjoner enn dagens eldre.

Samtidig viser forskning innen kognitiv nevrovitenskap at hjernens struktur og funksjon gjennomgår store endringer gjennom livsløpet, og disse endringene er relatert til kognitivt funksjonsnivå. Med kognisjon menes evner som for eksempel oppmerksomhet, resonnering, tenking, språk, persepsjon og hukommelse. Hjernestrukturelle endringer som medfører kognitiv svekkelse øker med alderen, særlig etter fylte 60 år, men forskning viser også at eldre langt over denne alder har mulighet til å opprettholde et høyt kognitivt funksjonsnivå. Aldringen varierer mellom ulike kognitive funksjoner. Oppmerksomhet, persepsjon og hukommelse er for eksempel mer følsom for aldring enn resonnering og språklige evner. Kunnskaper, ekspertise og visdom kan fortsette å øke opp i svært høy alder.

Livsløpsforskning innen kognitiv nevrovitenskap med friske voksne i Norge og internasjonalt viser med tydelighet at det er store individuelle forskjeller i utviklingsløp og at variasjonen øker med økt alder.[125] Dette fagfeltet har ikke systematisk tatt for seg hvordan individuelle forskjeller i aldring av kognitive evner er relatert til arbeidsevne innen forskjellige yrker.

[124] Bjørkeng, B. og B. O. Lagerstrøm (2014): Voksnes basisferdigheter – resultater fra PIAAC. Rapporter 2014/29. Oslo. SSB.

[125] Storsve, A. B. m.fl. (2014): Differential longitudinal changes in cortical thickness, surface area and volume across the adult lifespan: Regions of accelerating and decelerating change. Journal og Neuroscienc; Nyberg, L. m.fl. (2012): Memory aging and brain maintenance. Trends in Cognitive Science 16 (5), s. 292-305.

En begrunnelse for øvre aldersgrenser er at det kan gjøre det lettere for arbeidsgivere å betale eldre arbeidstakere mer enn deres produktivitet tilsier helt frem til aldersgrensen. Den amerikanske økonomen Edward Lazear lanserte en teori om at det er en implisitt overenskomst om øvre aldersgrense og om betalingen frem til aldersgrensen.[126] Overenskomsten er en fordel for både arbeidsgiver og arbeidstaker. Arbeidsgiver får vite når arbeidstakeren senest kommer til å slutte og arbeidstakeren får betalt mer enn «fortjent» mot slutten. Lazears artikkel var et innlegg mot den da nylig (1978) gjennomførte hevingen av aldersgrensen fra 65 til 70 år i USA, og mot den forespeilte, og senere (1986) gjennomførte, fjerningen av øvre aldersgrenser i arbeidslivet. Lazears hypotese bygger på en antakelse om vesentlig reduksjon i produktiviteten mot slutten av arbeidslivet, og at denne reduksjonen fører til at det oppstår et gap mellom lønn og produktivitet. Denne antakelsen har vært så utbredt blant økonomer, at det har vært betraktet som en faglig konsensus.[127] Nyere makroøkonomisk forskning har imidlertid sådd tvil om grunnlaget for konsensusen.

En spesialutgave om «Ageing and Productivity» i tidsskriftet Labour Economics i 2013 har samlet mye av den nyere forskningen. Temanummeret dekker alle bransjer. Hovedkonklusjonen er at de ikke finner dekning for Lazears hypotese om avtakende produktivitet i forhold til lønnskostnader når de sammenligner yrkesaktive i alderen 50–65 år med yngre yrkesaktive.[128] De finner også at virksomheter, særlig innen industri og anlegg, har lavere produktivitet når de har høy andel ansatte under 30 år. Kunnskapen om arbeidsprestasjonene til eldre i 70-årsalderen er imidlertid begrenset, jf. ovenfor.

Noen hevder til og med at aldring av arbeidsstokken kan ha positive effekter på den samlede produktiviteten, men at det likevel finnes et balansepunkt, en optimal blanding av ulike aldersgrupper på arbeidsmarkedet.[129]

En forutsetning for best mulig bidrag fra eldre i arbeidslivet er at kompetanse og arbeidsevne vedlikeholdes og utvikles. Den finske helseundersøkelsen fra 2000 finner at det å bevare arbeidsevnen opp i høy alder fremmes av at det er utviklingsmuligheter på jobben, at det er rom for selvbestemmelse i jobben, at den eldre opplever støtte fra nærmeste leder og kolleger og at det er lave fysiske jobbkrav.[130] Flere undersøkelser legger vekt på læringsmuligheter og at den eldre del av arbeidsstokken også deltar i opplæring og omorganisering.[131] Deltakelsen kan hemmes både av at eldre er mindre motivert for å delta i ny læring, og at arbeidsgivere har negative forventinger til eldres evner. Eldres svekkede motivasjon synes imidlertid ikke primært å henge sammen med alder, men av opplevd gjenværende tid i arbeidslivet.[132] En 60-åring som innstiller seg på å slutte ved fylte 62 år, vil være lite motivert for ny læring. Om 60-åringen forventer å jobbe i 10–15 år til, kan motivasjonen for ny læring være mye sterkere. Arbeidstakernes motivasjon for læring og omstilling vil også påvirkes av

---

126 Lazear, E. (1979): Why is there mandatory retirement? Journal of Political Economy vol. 87 no. 6 s.1261-1284.

127 van Dalen, H. P., K. Henkens og J. Schippers (2009): Unraveling the age-productivity nexus: Confronting perceptions of employers and employees. Discussion Paper no.2009-04. Tilburg University.

128 Mahlberg, B., I. Freund, J. C. Cuaresma og A. Prskawetz (2013): Ageing, productivity and wages in Austria. Labour Economics, 22:5-15.

129 Malmberg, B., T. Lindh og M. Halvarsson (2005): Productivity consequences of workforce ageing – Stagnation or a Horndal effect? Arbetsrapport 2005:17. Institute for future studies, Stockholm.

130 Gould, R., J. Ilmarinen, J. Järvisalo og S. Koskinen (eds.) (2008): Dimensions of work ability. Results of the Health 2000 Survey. Helsinki: Finnish Centre for Pensions (ETK).

131 Jf. bl.a. Solem, P. E. (2008): Age changes in subjective work ability. International Journal of Ageing and Later Life, 3 (2): 43–70; van der Heijden, B. I. J. M., M. J. Gorgievski og A. H. De Lange (2016): Learning at the workplace and sustainable employability: a multi-source model moderated by age. European Journal of Work and Organizational Psychology, 25 (1): 13-30.

132 Kooij, D. T. A. M. og H. Zacher (2016): Why and when do learning goal orientation and attitude decrease with aging? *The role of perceived remaining time and work centrality*. Journal of Social Issues, 72 (1): 146-168.

arbeidsgiverens forventninger til arbeidstakeren. En italiensk studie viste at arbeidsgivere tenderte til å gi mer opplæring til de eldre som greide seg godt, mens de eldre som syntes å sakke akterut ikke fikk tilbud om kompetanseutvikling.[133] Flere undersøkelser viser hvordan stereotypier om aldringens negative virkninger fremmer og forsterker svekkelser og dårligere prestasjoner blant eldre.[134] Stereotypiene kan ligge hos arbeidsgiveren, kolleger, og også hos den eldre arbeidstakeren selv, såkalte selvstereotypier om aldring.[135] En personalpolitikk basert på positive forventninger til de eldres bidrag kan være nødvendig for at arbeidslivet skal ha best mulig nytte av at flere står i arbeid opp i høy alder.

Undersøkelser som er gjort om utvikling av arbeidsevne, ferdigheter og kompetanse i arbeidslivet dreier seg, som nevnt, i liten grad om personer over 65 år. I Norges forskningsråds forskningsprogram om Velferd, aldring og migrasjon (VAM) er det derfor gitt støtte til forskningsprosjektet Exit-Age: Eldre arbeidstakere og virksomheters håndtering av pensjonsalder og aldersgrense. Exit-Age dreier seg om de eldste eldre i arbeidslivet (67 år og eldre), og om hvordan virksomheter forholder seg til dem og til (hevet) aldersgrense. Prosjektet utføres av forskningsinstituttene NOVA og AFI ved Høyskolen i Oslo og Akershus, og i samarbeid med Senter for seniorpolitikk og NAV arbeidslivssentrene. Prosjektet skal fullføres i 2019.

7.4.6 Betydningen av seniortiltak og seniorordninger

Det reises ofte spørsmål om hvilken betydning ulike særordninger for eldre har, særlig om hvorvidt de bidrar til at eldre står lenger i jobb. Spørsmålet er relevant både når det gjelder tiltak og ordninger i virksomhetens regi, for eksempel rett til ekstra fridager med lønn, og lovbestemte ordninger som rett til ekstra ferie ved fylte 60 år.

En nylig publisert internasjonal litteraturgjennomgang viser at forskningen på tiltak for å motvirke tidligavgang og forlenge arbeidskarrieren er begrenset.[136] Særlig er det lite kunnskap om hvorvidt slike ulike ordninger eller tiltak faktisk har noen påviselig effekt på tidligpensjoneringsadferden og således fører til at flere eldre står lenger i jobb.[137] Det finnes en lang rekke studier av seniorpolitiske tiltak på virksomhetsnivå (case-studier og kvalitative studier), men bare et fåtall av disse studiene er designet slik at de er egnet til å påvise hvorvidt tiltakene har effekt på sannsynligheten for å gå av med tidligpensjon eller ikke.

Ifølge en rapport fra 2014 var det i 2013 en andel på 37 prosent av virksomhetene med ti eller flere ansatte som opplyste å ha særskilte ordninger og tiltak for å stimulere arbeidstakere på 62 år eller mer til å stå lenger i arbeid.[138] Drøyt halvparten av virksomhetene i offentlig sektor oppga i 2013 å ha slike, mens det kun gjaldt 25 prosent av de private virksomhetene. En annen undersøkelse viser at det var drøyt 48 prosent av virksomhetene som hadde seni-

---

[133] Lazazzara, A., K. Karpinska og K. Henkens (2013): What factors influence training opportunities for older workers? Three factorial surveys exploring the attitudes of HR professionals. The International Journal of Human Resource Management 24 (11): 2154-2172.

[134] Lamont, R. A., H. J. Swift og D. Abrams (2015): A review and meta-analysis of age-based stereotype threat: Negative stereotypes, not facts, do the damage. Psychology and Aging, 30 (1), 180-193.

[135] Levy, B. R. (2003): Mind matters: Cognitive and physical effects of aging self-stereotypes. Journal of Gerontology: Psychological Sciences, 58B (4), P203-P211.

[136] Hilsen, A. I. og T. Midtsundstad (2015): Domain: Human resource management and interventions. I Hasselhorn H. M. og W. Apt (red.): Understanding employment participation of older workers: *Creating a knowledge base for future labour market challanges*. Research Report. Berlin: Federal Ministry of Labour and Social Affairs (BMAS) and Federal Institute for Occupational Safety and Health (BAuA).

[137] Svalund, J. og G. Veland (2016): Aldersgrenser for oppsigelse og særordninger for eldre i arbeidslivet. Fafo-rapport 2016:22.

[138] Midtsundstad, T. (2014): Voksende seniorengasjement i norsk arbeidsliv. *En virksomhetsundersøkelse fra 2013*. Fafo-rapport 2014:30.

ortiltak i 2012, henholdsvis 76 prosent av virksomhetene i offentlig sektor og 37 prosent av virksomhetene i privat sektor.[139]

Norsk seniorpolitisk barometer har studert utbredelsen av seniorpolitikk fra 2007 til 2016. Spørsmålene er litt annerledes enn i Fafos undersøkelser og derfor ikke helt sammenlignbare. Det er stabilt rundt 45 prosent av virksomhetene med ti eller flere ansatte som sier at de har *«en personalpolitisk strategi for hvordan den skal beholde og videreutvikle senior arbeidstakere»*. Det er også ganske stabilt rundt 1 av 5 virksomheter som sier de har *«innført økonomiske insentiver spesielt for seniorer»*.[140]

Når det gjelder spørsmålet om effekt, har det vært gjort ulike analyser og effektstudier. To norske effektstudier har blant annet undersøkt betydningen av å ha seniortiltak på AFP-pensjonering i perioden 2005−2007,[141] og en nyere studie basert på data frem til og med 2010 har sett på effekten av ekstra fri som fastholdelsestiltak.[142] I en annen studie undersøkes effekten av muligheten for gradert pensjonering/redusert arbeidstid med eller uten lønnskompensasjon.[143]

Når det gjelder virksomhetsbestemte seniortiltak samlet sett, kunne ikke analyser påvise at disse, kontrollert for en del andre variabler, hadde noen effekt på uttak av AFP og uførepensjon ved fylte 62 år i perioden 2000–2007.[144] Analysene kunne heller ikke påvise at seniortiltakene i kommunesektoren, kontrollert for en del andre variabler, hadde noen effekt på uttak av AFP, uførepensjon eller sykefraværssannsynligheten ved fylte 62 år.[145]

Når det gjelder *ekstra ferie/fritid*, viser analysene at 61- og 62-åringer som tilbys ekstra ferie eller fridager, kontrollert for en del andre variabler, har en lavere sannsynlighet (5 prosent) for å ta ut AFP i de to påfølgende årene.[146]

Ser man på *redusert arbeidstid/delpensjonering*, viser analysene at 61- og 62-åringer som tilbys mulighet til redusert arbeidstid med eller uten lønnskompensasjon, kontrollert for en del andre variabler, ikke har lavere sannsynlighet for å ta ut full AFP-pensjon i de to påfølgende årene.[147]

Når det gjelder *bonuser*, viser foreløpige analyser at 61–62-åringene som tilbys bonuser, kontrollert for en del andre variabler, har lavere sannsynlighet for å ta ut AFP-pensjon de to påfølgende årene, og effekten er sterkest hos kvinner med lav lønn og menn med høy lønn.[148]

---

139 Midtsundstad T. i Dale-Olsen, H. (red) (2015): Norsk arbeidsliv i turbulente tider.

140 Dalen, E. (2016): Norsk Seniorpolitisk Barometer 2016. *Kommentarrapport ledere i arbeidslivet*.

141 Midtsundstad, T., Å. Hermansen og R. A. Nielsen (2012a): Effects of companies' initiatives to reduce early retirement among older workers. Nordic Journal of Working Life Studies, 2(3), 89–108; Midtsundstad, T., R. A. Nielsen og Å. Hermansen (2012b): Tilrettelegging og seniortiltak – påvirker det kommuneansattes sykefravær og tidligpensjonering? Søkelys på arbeidslivet, 29 (1–2), 130–150.

142 Hermansen, Å. (2014): Additional leave as the determinant of retirement timing – retaining older workers in Norway. Nordic Journal of Working Life Studies, vol.4(4).

143 Hermansen, Å. (2015): Retaining older workers: The effect of phased retirement on delaying early retirement. Nordic Journal of Social Research, 6, 44–67.

144 Midtsundstad, T., R. A. Nielsen og Å. Hermansen (2012): Effects of companies' initiative to reduce early retirement among older workers. Nordic Journal of Working Life Studies, vol. 2 (3). side 89-108.

145 Midtsundstad, T., R. A. Nielsen og Å. Hermansen (2012): Tilrettelegging og seniortiltak – påvirker det kommuneansattes sykefravær og tidligpensjonering? Søkelys på arbeidslivet 29 (1–2). Universitetsforlaget.

146 Hermansen, Å. (2014): Additional leave as the determinant of retirement timing – retaining older workers in Norway. Nordic Journal of Working Life Studies, vol.4 (4).

147 Hermansen, Å. (2015): Retaining older workers: The effect of phased retirement on delaying early retirement. Nordic Journal of Social Research, vol. 6.

148 Hermansen, Å. og T. Midtsundstad, artikkel under vurdering, 2016.

Når det gjelder de lovbestemte ordningene ekstra ferieuke fra 60 år, rett til redusert arbeidstid fra 62 år og rett til tilrettelagt arbeid på grunn av alder, har man ingen effektevaluering. Fafo har imidlertid gjennomført survey-undersøkelser på disse områdene i rapporten «Aldersgrenser for oppsigelse og særordninger for eldre i arbeidslivet», som ble utarbeidet i 2016 i forbindelse med *utvalgets* arbeid.[149]

Fafos undersøkelse viser at 56 prosent av seniorene mener at *den ekstra ferieuken* motiverer til å stå lenger i arbeid. Det er en klar forskjell mellom de som har tatt ut ferieuken og de som ikke har det. Av de som har tatt ut den ekstra ferieuken mener 65 prosent at retten til ekstra ferieuke motiverer til å jobbe lenger, mot 34 prosent blant de som ikke har tatt ut den ekstra ferieuken. Nesten 1 av 4 virksomhetsledere mener at ferieuken har bidratt til at ansatte har pensjonert seg senere enn de ellers ville ha gjort.

Når det gjelder *redusert arbeidstid*, viser undersøkelsen at om lag halvparten av seniorene mener at ordningen med rett til redusert arbeidstid motiverer til å stå lenger i arbeid, mens om lag halvparten mener at den ikke gjør det. Det er en stor forskjell mellom de som har redusert arbeidstiden og de som ikke har det. Mens 63 prosent av de som har redusert arbeidstiden mener ordningen har stor eller ganske stor betydning, gjelder dette bare 38 prosent av de som ikke har redusert arbeidstiden. Blant lederne er det 36 prosent som er enten helt eller delvis enige i at retten til redusert arbeidstid har bidratt til at ansatte har pensjonert seg senere enn de ellers ville gjort. 27 prosent er helt eller ganske uenige.

Fafos undersøkelse viser videre at 53 prosent av alle seniorene mener at ordningen med *tilrettelagt arbeid* har liten eller ingen betydning for motivasjonen til å jobbe lenger, mens 43 prosent mener at ordningen har stor eller noe betydning. Blant seniorer som har tilrettelagt arbeid, er andelen som mener ordningen har betydning, 75 prosent. Av virksomhetslederne er 35 prosent helt eller ganske enige i at tilrettelagt arbeid har bidratt til at seniorer har pensjonert seg senere enn de ellers ville ha gjort.

Kunnskap om de ulike ordningene Fafo har sett på i sin undersøkelse fra 2016, er også omtalt i kapitlene om de ulike tiltakene, se avsnitt 9.3 til 9.5. Det vises også til punkt 7.4.11 hvor undersøkelsen fra 2016 omtales.

7.4.7 Personalledelse med eldre arbeidstakere

I virksomhetene har seniorpolitikk blant annet dreid seg om endret personalledelse, kompetanseutvikling og livslang læring. Det er gode eksempler på virksomheter som har integrert seniorperspektivet i ledelsen, lederutviklingen og personalpolitikken. Fokuset har vært en livsløpsorientert personalledelse. Forskning understøtter dette.

I prosjektet «Tid for lederskap» er det gitt en samlet oversikt over forskning om ledelse av eldre arbeidstakere.[150] Begrepet aldersriktig ledelse defineres som:

[149] Svalund, J. og G. Veland (2016): Aldersgrenser for oppsigelse og særordninger for eldre i arbeidslivet. Fafo-rapport 2016:22.
[150] Furunes, T. og R. Mykletun (2010): Tid for lederskap. *En oppsummering av forskning om aldersriktig ledelse 2007–2010*. Universitetet i Stavanger.

ledelse som benytter og videreutvikler eldre medarbeideres kompetanse, motivasjon og arbeidsevne, slik at eldre arbeidstakere kan fortsette i yrkeskarrieren og bidra til verdiskaping på linje med andre medarbeidere i virksomheten, og uten at arbeidet gir trivselsproblem eller slitasje- og helseskader i større grad enn hva som aksepteres for øvrig i virksomheten.

Rapporten oppsummerer gode tiltak for lenger arbeidskarrierer slik:
– Lønn, bonus og andre økonomiske goder.
– Bli verdsatt av ledere og kolleger.
– Arbeidsinnhold som er interessant og berikende, mer autonomi.
– Godt arbeidsmiljø og god ledelse.
– Være mentor for andre kolleger.
– Faglig utvikling.
– Bedre tilrettelegging av arbeidet.
– Omplassering, nye arbeidsoppgaver.
– Redusert arbeidstid/mer fritid, med eller uten opprettholdelse av full lønn.

Rapporten konkluderer med at konstruktiv, aldersriktig ledelse innebærer en sterk og positiv relasjon mellom leder og medarbeider, ledere som fremmer god aldring i arbeidet, utvikling og bruk av handlingsrom for aldersrettet ledelse og det å hindre aldersdiskriminering.

I en annen studie har man studert erfaringer som ledere innen pleie og omsorg fra tre kommuner på Østlandet har gjort seg i forbindelse med å lede seniormedarbeidere.[151] Studien dokumenterte at det må en flerdimensjonal tilnærming til, både når det gjelder seniorene selv, men også med tanke på å utvikle gode ledere og gode organisasjoner å jobbe og eldes i. En fleksibel innfallsvinkel til utformingen av arbeidsplassen fremheves som viktig, både med tanke på turnus og fordeling av belastninger. Seniorene er viktige aktører å ha med på lag i endringsprosesser. God sykefraværsoppfølging kan også virke fremmende for relasjonene.

I en bok om aldring i arbeidslivet fra 2015 gis det et samlet ressursperspektiv på eldre og arbeid.[152] Forfatterne er opptatt av at mange eldre yrkesaktive har betydelige ressurser i form av kompetanse, motivasjon, lojalitet, kunde- og brukerkontakt og arbeidsevne. Videre at disse ressursene ikke alltid blir utnyttet optimalt, og at det er et lederansvar å sørge for at de blir utnyttet bedre.

7.4.8 Kompetanseutvikling og livslang læring

Kompetanseutvikling gjennom hele yrkeslivet kan være viktig for lange og gode yrkeskarrierer. Dette blir blant annet fremhevet i regjeringens strategi for et aldersvennlig samfunn.[153] Regjeringen varsler der at den vil legge mer vekt på kompetanse- og karriereutvikling og muligheter for mobilitet gjennom hele yrkeslivet, også etter fylte 50 år. Det fremheves blant annet at regjeringen skal utvikle en nasjonal kompetansestrategi i samarbeid med partene.

Enkeltstudier har vist at kompetanseutvikling og oppgradering over hele yrkeslivet kan ha betydning for at den enkelte kan være i stand til å møte jobbkravene, og at dette er særlig

[151] Terjesen, H. C. A., B. Lau og R. Salomon (2012): Er du her, så regner jeg med deg! *En studie av god ledelse innenfor pleie og omsorg: Hvordan kan utøvelse av ledelse bidra til å forlenge yrkeskarrieren for seniorer i en sektor preget av tidligpensjonering og uførhet?* AFI-rapport 19/2012.
[152] Terjesen, H. C. A. og R. Salomon (2015): Langsiktig ledelse. Om bærekraftig aldring i arbeidslivet.
[153] Flere år – flere muligheter. Regjeringens strategi for et aldersvennlig samfunn.

viktig på arbeidsplasser med stadige endringer i jobbkravene.[154] Ved videreutdanning og kompetanseutvikling av eldre medarbeidere kan «learning by doing» være velegnet.

Proba samfunnsanalyse utførte i 2015 et kartleggings- og forskningsprosjekt.[155] Studien består av en kvantitativ analyse og en case-studie. Den kvantitative analysen dokumenterer at læringen reduseres med økt alder: Seniorene er gjennomsnittlig sjeldnere på formell utdanning, kurs og opplæring enn yngre arbeidstakere, og de har ikke like læringsintensivt arbeid. Både den kvantitative analysen og case-studien indikerer at dette til en viss grad kan være forankret i seniorenes egne ambisjoner til kompetanseutvikling. Proba skriver at betingelsene for livslang læring synes å være gode, men at studien også viser at ansvaret for kompetanseoppbygging for lengre yrkeskarrierer i flere tilfeller er overlatt til den enkelte ansatte. Forfatterne ser potensial for at livslang læring kan bidra til å mobilisere seniorene på en bedre måte enn i dag, selv om de også har identifisert mye godt arbeid innenfor feltet. På virksomhetsnivå kan man ifølge Proba blant annet utnytte seniorenes kompetanse og erfaring bedre ved å forankre livslang læring i interne strategier/planer, ved systematiske kartlegginger av ansattes kompetanse og erfaring, mer systematisk bruk av medarbeidersamtaler og utdannings-/opplæringsaktiviteter, samt å stimulere til en kultur som støtter opp under livslang læring. På individnivå skriver Proba at det viktigste tiltaket kan være i enda større grad å tilpasse arbeidsoppgaver og læringspotensialet til den enkelte seniors ønsker og behov. Studien omfatter ansatte under og over 55 år.

7.4.9 Forholdet mellom eldre og yngre på arbeidsmarkedet

Et spørsmål som ofte har vært diskutert, særlig i forbindelse med nedgangskonjunktur og i situasjoner med nedbemanning, er om flere seniorer i arbeid kan bidra til å stenge flere yngre ute fra arbeidsmarkedet.

Tankegangen bak en slik «substitusjon» mellom eldre og yngre arbeidskraft bygger på en forestilling om at det samlede antall arbeidsplasser i et land eller område er konstant, og at man må dele på arbeidsplassene. Dette er en antakelse som får liten eller ingen empirisk støtte og kalles ofte «the lump of labour fallacy» i økonomisk litteratur.[156] I en svensk rapport/metaanalyse fra 2015 pekes det på at det historisk sett har vist seg at mengden arbeid har sammenheng med hvor stor arbeidskraften er, det vil si med hvor mange i befolkningen som kan og vil jobbe.[157] Ifølge analysen finnes det et antall empiriske eksempler som viser at når arbeidskraften av ulike grunner har økt, så har også mengden arbeid økt i om lag samme utstrekning.

OECD har også behandlet dette temaet grundig.[158] Ifølge OECD er det ingenting som tyder på at økt sysselsetting blant eldre vil skade yngres ansettelsesutsikter. Hvis noe, kan det ifølge OECD se ut som høyere sysselsettingsrater for eldre er assosiert med høyere sysselsettingsrater for yngre. Det fremgår også at det ikke er noe bevis for at forholdet mellom sysselsettingen av eldre og yngre er merkbart forskjellig i nedgangsperioder eller har endret seg siden starten av finanskrisen. Disse forholdene gjelder i utgangspunktet for et land/et lands økonomi og arbeidsmarked under ett.

---

154 Midtsundstad, T. (2006): Hvordan bidra til lengre yrkeskarrierer? *Erfaringer fra norsk og internasjonal forskning om tidligpensjonering og seniortiltak*. Fafo-rapport 534, 2006.

155 Proba (2015): Livslang læring og ansettbarhet for arbeidstakere over 55 år. Rapport nr. 2015-11.

156 Skirbekk, V. (2008): Age and productivity capacity, descriptions, causes and policy options. Ageing Horizons, 8: 4-12; Wood, A., M. Robertson og D. Wintersgill (2010): A comparative review of international approaches to mandatory retirement.

157 SNS (2015): Ungdomsarbetslösheten går inte att pensionera bort. SNS Analys nr. 25, februar 2015.

158 OECD (2013): Employment Outlook. Chapter 1.3 Do older workers crowd out youth?

Det kan fortone seg noe annerledes for et mindre geografisk eller økonomisk område eller i en enkelt virksomhet, for eksempel i en konkret nedbemanningssituasjon. I slike situasjoner kan det tenkes en viss «substitusjonseffekt» mellom eldre og yngre arbeidere.

Temaet er også omtalt i avsnitt 11.5 i rapporten.

7.4.10 Holdninger til seniorpolitiske spørsmål – Norsk seniorpolitisk barometer

På oppdrag fra Senter for seniorpolitikk gjennomfører Ipsos MMI årlige undersøkelser for å kartlegge holdninger til seniorpolitiske spørsmål i arbeidslivet, omtalt som Norsk seniorpolitisk barometer. De består av en spørreundersøkelse til den yrkesaktive befolkningen og en spørreundersøkelse til daglige ledere eller deres stedfortredere i virksomheter med mer enn ti ansatte. Begge deler er representative utvalg; henholdsvis 1 000 yrkesaktive og om lag 750 virksomheter (hvorav 600 private og 150 offentlige).

Spørreundersøkelsen overfor yrkesaktive viser at for de på 60 år og eldre er det nærmere 8 av 10 personer som alltid gleder seg til å gå på jobben og nær 7 av 10 synes de mestrer arbeidsoppgavene sine godt.[159] Begge deler er høyere enn blant yngre. Mer enn halvparten (54 prosent i 2016) av alle de spurte yrkesaktive sier at de kan tenke seg å fortsette i arbeid etter at de får rett til pensjon. Andelen har vært klart stigende over tid (35 prosent i 2003). Den gjennomsnittlige alderen da man kan tenke seg å tre helt ut av arbeidslivet har også vært stigende: 66 år i 2016 mot 61 år i 2003. En stigende andel kan tenke seg å tre ut av arbeid når de er 67–69 år (13 prosent i 2016 mot 7 prosent i 2003) eller 70 år eller eldre (29 prosent i 2016 mot 6 prosent i 2003).

Om lag 1 av 3 spurte yrkesaktive mener at det ikke bør være en øvre aldersgrense for hvor lenge en har rett til å fortsette i arbeid. Like mange mener at det bør være en slik grense, og om lag like mange har ingen mening om dette. Andelen som sier nei til en øvre aldergrense i arbeidslivet har gått ned de siste årene, særlig fra 2014 til 2015. Av de som mener at det bør være en øvre aldersgrense, ligger tyngdepunktet ved 70 år.

Få yrkesaktive (om lag 2 av 10) oppgir at de har opplevd at det foregår diskriminering på grunn av alder (se nærmere omtale av dette temaet i avsnitt 7.5). Over halvparten (54 prosent i 2016) er uenige i at eldre bør kunne sies opp først, hvis virksomheten må nedbemanne. 3 av 4 mener at 70-åringer kan yte like mye i jobb som 10–15 år yngre personer.

Når det gjelder lederne, er disse blant annet spurt om hvor godt eller dårlig de ville like å ansette henholdsvis «erfarne arbeidstakere», «unge arbeidstakere», «nyutdannede arbeidstakere», «arbeidsinnvandrere», «seniorer», «eldre arbeidstakere» og «funksjonshemmede». Spørsmålet er et forsøk på å avdekke hvilke følelser som knytter seg til ulike beskrivelser av arbeidstakere som henspeiler på arbeidstakernes alder. Så og si alle (97 prosent) foretrekker å ansette «erfarne arbeidstakere», mens om lag 6 av 10 foretrekker å ansette «seniorer». Drøyt 8 av 10 foretrekker «unge arbeidstakere». Andelen som vil ansette seniorer har gått noe ned fra 2013 (70 prosent) til 2016 (62 prosent). Andelen som vil like å ansette «eldre arbeidstakere» har falt fra 63 prosent i 2013 til 56 prosent i 2016.

Når det gjelder det å beholde eldre arbeidstakere i forbindelse med en nedbemanning, endrer bildet seg. Seniorer og eldre arbeidstakere rangeres da høyere. Det er følgende fem typer arbeidstakere som topper listen over dem man ønsker å beholde: «erfarne arbeidstakere»

[159] Dalen, E. (2016): Norsk Seniorpolitisk Barometer 2016. *Kommentarrapport yrkesaktive*.

(93 prosent svarer enten meget eller ganske sannsynlig), «seniorer» (73 prosent), «unge arbeidstakere» (73 prosent), «arbeidsinnvandrere» (70 prosent) og «eldre arbeidstakere» (69 prosent).

En andel på 38 prosent av lederne mener at det bør være en øvre aldersgrense i arbeidslivet, mens litt færre (36 prosent) mener at det ikke bør være det. 1 av 4 har ikke noen mening eller vet ikke. Av de som mener at det bør være en aldersgrense, ligger tyngdepunktet på 70 år.

82 prosent av de spurte lederne er enige i at personer over 60 år har minst like gode arbeidsprestasjoner som de under 60 år. Når det gjelder 70-åringer, er 68 prosent enige i at disse kan yte like mye i jobb som folk som er 10–15 år yngre. En andel på 21 prosent er uenige.

I 2016 er det stilt en del nye spørsmål knyttet til endringene i aldergrensene for oppsigelsesvernet i arbeidsmiljøloven. Ledere er spurt om det vil være en fordel eller ulempe for virksomheten at arbeidstakeren har rett til å stå lenger i arbeid, eller spiller det ingen rolle. Av lederne sier vel halvparten (53 prosent) at det ikke spiller noen rolle for deres virksomhet at flere arbeidstakere har fått rett til å stå lenger i arbeid. Noen (29 prosent) synes det er en ulempe, mens færre (15 prosent) synes det er en fordel. Et betydelig flertall (67 prosent) ønsker i meget eller ganske stor grad at de eldre ansatte skal stå i arbeid frem til aldersgrensen, men betydelig færre (29 prosent) sier det samme om at de ønsker at eldre ansatte skal fortsette utover den øvre aldersgrensen i virksomheten.

Resultatene viser at 51 prosent av yrkesaktive er meget eller ganske positive til at den øvre aldersgrensen for oppsigelsesvernet i arbeidsmiljøloven er hevet til 72 år, men 17 prosent er litt eller meget negative. Det er de yngste (15–24 år) og de eldste (60 år+) som er mest positive. Holdningene til en ytterligere heving til 75 år er ikke så positiv, men har en liten overvekt av de som er meget eller ganske positive (38 prosent) sammenlignet med de som er litt eller meget negative (33 prosent). Resultatene viser ellers at det er betydelig flere som ser for seg yrkesdeltakelse etter 67 år og frem til 72 år enn de som i dag er yrkesaktive i den alderen.

Når det gjelder i hvilken grad lederne opplever problemer med at eldre ansatte som fungerer dårlig i jobben ønsker å stå i jobb helt frem til aldersgrensen, sier et klart flertall (81 prosent) at de ikke har hatt slike problemer. En andel på 9 prosent sier de har opplevd det én gang og ytterligere 8 prosent har opplevd det flere ganger. Det er også et klart flertall (69 prosent) av ledere i privat sektor som sier at den nye øvre aldersgrensen «ikke i det hele tatt» har bidratt til at de har blitt mer forsiktige med å ansette eldre. Bare 5 prosent sier at det «stemmer meget godt» at virksomheten har blitt mer forsiktig med å ansette eldre etter hevingen av aldersgrensen i arbeidsmiljøloven.

7.4.11 Fafos rapport «Aldersgrenser for oppsigelse og særordninger for eldre i arbeidslivet»

7.4.11.1 Innledning

Da *utvalget* startet sitt arbeid høsten 2015, eksisterte det lite data på og forskning om bruken og virkninger av de lovfestede særordningene for seniorer. På bakgrunn av *utvalgets* behov for kunnskap utlyste Arbeids- og sosialdepartementet et forskningsoppdrag.

I oppdraget ble det bedt om å få kartlagt nærmere hvordan og i hvilken grad ordningene med ekstra ferie for arbeidstakere over 60 år, rett til å arbeide redusert for arbeidstakere over 62 år og tilrettelegging for seniorer i arbeidslivet, brukes. Det ble også bedt om, så langt

det var mulig, å få innspill rundt hvordan ordningene virker. Videre ønsket man nærmere kunnskap om situasjonen rundt bedriftsinterne aldersgrenser i lys av lovendringene i 2015. En problemstilling var i hvilken grad hevingen av den generelle aldersgrensen for stillingsvern til 72 år har medført at flere virksomheter innfører bedriftsinterne aldersgrenser.

Forskningsstiftelsen Fafo ble tildelt oppdraget i februar 2016, og rapporten «Aldersgrenser for oppsigelse og særordninger for eldre i arbeidslivet» ble avgitt i august 2016 (Fafo-rapport 2016:22).

7.4.11.2 Fafos metodiske opplegg

For å svare på studiens problemstillinger, benyttet Fafo:

- En utvalgsundersøkelse blant et representativt utvalg arbeidstakere i alderen 60–70 år (seniorundersøkelsen), hvor de undersøkte deres bruk av særordningene for seniorer og deres erfaringer med særordningene og aldersgrensene. I seniorundersøkelsen ble 1 000 seniorer mellom 60 og 70 år intervjuet per telefon. Av disse var 438 fra privat sektor, og de øvrige fra statlig og kommunal/fylkeskommunal sektor. Det ble stilt i overkant av 20 spørsmål til alle seniorene.
- En telefonbasert spørreundersøkelse blant et representativt utvalg virksomheter med mer enn ti ansatte (virksomhetsundersøkelsen), hvor 1 420 HR/personalledere i virksomheter svarte på undersøkelsen. Det ble stilt i overkant av 20 spørsmål til alle virksomhetene. Utvalget ble valgt ut på en slik måte at det ifølge Fafo gir et representativt bilde av norske virksomheter etter antall ansatte. Utvalgsstrategien innebar at utvalget hadde flere virksomheter med mange ansatte og færre med få ansatte enn om utvalget var trukket proporsjonalt etter antall virksomheter. Dette var for å sikre at virksomhetene i utvalget representerer virksomhetenes andel i arbeidslivet. For å dekke de delene av arbeidslivet som sysselsetter en stor del av norske arbeidstakere, må store virksomheter overrepresenteres. Utvalgsstrategien bygger også på at utvalget kvoteres på en slik måte at det representerer andelen sysselsatte i norsk arbeidsliv fordelt på sektor (offentlig/privat) og antall ansatte.[160]

Fafo har i tillegg hatt samtaler med nøkkelinformanter i arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner for å få mer kunnskap som sentrale parter i arbeidslivet har gjennom sin dialog med medlemmer og medlemsbedrifter om rapportens problemstillinger.

Virksomhetsundersøkelsen og arbeidstakerundersøkelsen har dels overlappende spørsmål, dels spørsmål som bare stilles i en av dem.

Prosjektet hadde svært korte tidsfrister, noe som påvirket hvilke metoder og antall spørsmål Fafo kunne bruke i undersøkelsene. Fafo viser i sin rapport til at «*En god måte å undersøke effekter av særordningene på er å bruke registeropplysninger og effektstudier. Innenfor prosjektets tidsrammer er dette imidlertid ikke mulig, da det tar svært lang tid å få slike data utlevert.*», jf. fotnote 6 på side 36. Det som har stått i fokus for Fafo når de skal kartlegge betydningen av særordningene, er å undersøke arbeidstakeres og virksomhetslederes syn på og holdninger til disse ordningene, jf. rapportens side 23. Undersøkelsen viser ikke den faktiske effekten av ordningen.

Se nærmere om Fafos metodiske opplegg i deres rapport kapittel 2.

Kunnskap om betydningen av seniortiltak og seniorordninger er for øvrig omtalt i punkt 7.4.6.

[160] Utvalgsstrategien følger i hovedsak Arbeids- og bedriftsundersøkelsen gjennomført av Statistisk sentralbyrå (SSB) for Institutt for samfunnsforskning og Fafo. Jf. Svalund, J. og G. Veland (2016): Aldersgrenser for oppsigelse og særordninger for eldre i arbeidslivet. Fafo-rapport 2016:22 s. 39 flg.

2

7.4.11.3 Kort om hovedfunn

Rapporten gir informasjon om bruken av retten til ekstra ferie fra 60 år, rett til redusert arbeidstid fra 62 år og tilrettelegging på grunn av alder. Fafo har undersøkt forskjeller mellom alder, kjønn, næringer mv. I tillegg gir rapporten informasjon om hvordan man benytter ordningene, om opplevde ulemper for arbeidsgiverne og om opplevde fordeler for arbeidstakerne.

Rapporten viser at de fleste arbeidstakere tar ut den ekstra ferieuken. En andel på 28 prosent av seniorene har redusert arbeidstiden etter 62 år, mens 13 prosent svarer at de har tilrettelagt arbeid på grunn av alder. Undersøkelsen viser at det er visse kjønnsforskjeller rundt bruken. Flere kvinner enn menn tar ut ferieuken. Når det gjelder andelen som har redusert arbeidstiden, utgjør dette henholdsvis 36 prosent av kvinnene og 20 prosent av mennene. For tilrettelegging viser rapporten at det er små kjønnsforskjeller.

Bruken av de ulike ordningene fordelt på offentlig/privat sektor og næringer varierer. Uttaket av den ekstra ferieuken er lavere i privat sektor enn i både statlig og kommunal sektor. Arbeidstidsreduksjon er ifølge rapporten klart vanligst i kommunal virksomhet. Andelen med tilrettelagt arbeid er også høyere i kommunal sektor enn i privat og statlig sektor.

Fafo har også sett på hvordan særordningene virker som motivasjonsfaktor for å få seniorene til å stå lenger i arbeid. En andel på 56 prosent av seniorene mener den ekstra ferieuken motiverer til å stå lenger i arbeid. Blant de som har redusert arbeidstiden etter 62 år, mener 6 av 10 at ordningen motiverer til å stå lenger i jobb. Blant seniorer som har tilrettelagt arbeid, er andelen som mener ordningen har betydning, 75 prosent. Også en del ledere i virksomhetene mener at ordningene gjør at seniorene pensjonerer seg senere enn de ellers ville gjort, men det er ifølge Fafo også relativt mange ledere som mener at ordningene har liten eller ingen betydning for om seniorer fortsetter lenger i jobb. En konklusjon fra Fafo er at alle de tre ordningene virker motiverende for de som benytter seg av ordningene, og at ordningene således fungerer for disse. Som det fremgår ovenfor, har Fafo ikke hatt mulighet til å måle de faktiske virkningene av ordningene.

På spørsmål om behov for endringer, mener en stor majoritet av seniorene og en majoritet av virksomhetene at aldersgrensene for seniorordningene bør være som i dag. En god del virksomheter ser imidlertid behov for å øke aldersgrensen for den ekstra ferieuken og retten til redusert arbeidstid. Virksomhetene Fafo har intervjuet, oppgir at ordningene har liten betydning når det gjelder rekruttering eller nedbemanning.

Det vises til avsnitt 9.3 til 9.5 (ekstraferie, redusert arbeidstid og tilrettelegging) hvor Fafos rapport på dette punktet gjennomgås nærmere.

Når det gjelder bedriftsinterne aldergrenser, viser rapporten at utbredelsen av bedriftsinterne aldersgrenser varierer blant annet etter hvor aktuell problemstillingen er for virksomheten, og etter virksomhetens størrelse og i hvilken næring den er. I privat sektor er det 21 prosent som har hatt en slik grense i flere år. 17 prosent har innført slik grense i tiden rundt lovendringen i 2015 og 62 prosent har ikke en slik aldersgrense. Andelen virksomheter med bedriftsintern aldersgrense er høyest innen privat vareproduserende næringer og blant de største virksomhetene (med mer enn 200 ansatte). Av de 479 private virksomhetene i undersøkelsen som ikke har bedriftsintern aldersgrense (per april 2016), svarer 86 prosent at de ikke har planer om å innføre slik aldersgrense. Kun 8 prosent har slike planer, mens 7 prosent er usikre.

I Fafos undersøkelse er det også reist spørsmål om det lovfastsatte kravet om at bedriftsinterne aldersgrenser må praktiseres konsekvent. Et spørsmål var om dette kravet vil kunne medføre at virksomheten sier opp enkeltansatte den ønsker å beholde. Fafo påpeker at for at det skal være aktuelt, må virksomhetene ha ansatte som arbeider til aldersgrensen, og som ønsker å fortsette. Av lederne i virksomheter som har bedriftsintern aldersgrense, mener 34 prosent at denne påstanden stemmer svært godt eller ganske godt, mens 39 prosent svarer at dette stemmer ganske eller svært dårlig. Det vises til punkt 9.8.3 om bedriftsinterne aldersgrenser hvor Fafos rapport på dette punktet gjennomgås nærmere.

Virksomhetene ble også spurt om i hvilken grad hevingen av aldersgrensen til 72 år påvirker rekrutteringen av eldre arbeidstakere. Av virksomhetene hvor 72-årsgrensen gjelder, er det 9 prosent som svarer at dette påvirker rekrutteringen i stor eller noen grad. 55 prosent mener det kun påvirker dem i liten eller ingen grad, mens 29 prosent svarer at det verken påvirker i stor eller liten grad.

7.5 Undersøkelser om forskjellsbehandling på grunn av alder i arbeidslivet

7.5.1 Innledning

Det er vanskelig å fastslå omfanget av aldersdiskriminering eller forskjellsbehandling på grunn av alder i arbeidslivet i Norge i dag. Det finnes tall blant annet fra EU og fra Norsk seniorpolitisk barometer som kan være med på å belyse dette, jf. nedenfor. Tall og statistikk fra Likestillings- og diskrimineringsombudet gir også et visst bilde av situasjonen.

7.5.2 Begrepet diskriminering

Når man ser på spørsmålet om aldersdiskriminering, kan det først være hensiktsmessig å se kort på hva som ligger i dette begrepet. Begrepet brukes på flere måter. Ser man på undersøkelser om omfanget av aldersdiskriminering, kan dette derfor antakeligvis også omfatte forskjellsbehandling som ikke nødvendigvis er ulovlig, jf. nedenfor.

I dagligtale og innenfor samfunnsvitenskapene brukes diskrimineringsbegrepet ofte i en annen og videre betydning enn det som ligger i den rettslige betydningen av begrepet.[161] Begrepet diskriminering er i denne sammenheng ikke entydig og brukes på mange ulike situasjoner som har ulik motivasjon eller karakter. Diskrimineringslovutvalget skriver i NOU 2009: 14 at man da gjerne sikter til ulik behandling av like tilfeller, eller handlinger basert på personlige egenskaper som får negative konsekvenser for enkeltpersoner. Diskrimineringen kan ha form av handlinger som får en negativ virkning. Diskrimineringen kan også ha form av ytringer som oppleves som krenkende, sårende eller trakasserende.[162]

I juridisk sammenheng knytter begrepet seg til det forbudet som er oppstilt i arbeidsmiljøloven § 13-1, se avsnitt 4.3. Her fremgår det at både direkte og indirekte aldersdiskriminering er forbudt. Med direkte diskriminering menes her at en person på grunn av alder behandles dårligere enn andre blir, har blitt eller ville blitt i en tilsvarende situasjon. Med indirekte diskriminering menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlatelse som faktisk virker slik at en person stilles dårligere enn andre på grunn av alder.[163]

---

[161] Prop. 88 L (2012–2013) punkt 2.1.

[162] NOU 2009: 14: Et helhetlig diskrimineringsvern – Diskrimineringslovutvalgets utredning om en samlet diskrimineringslov, grunnlovsvern og ratifikasjon av tilleggsprotokoll nr. 12 til EMK, kapittel 3 s. 37 flg.

[163] Ot.prp. nr. 49 (2004–2005).

All forskjellsbehandling på grunn av alder vil imidlertid ikke være forbudt. I § 13-3 oppstilles det to unntak fra forbudet:

(1) Forskjellsbehandling som har et saklig formål, ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles og som er nødvendig for utøvelse av arbeid eller yrke, anses ikke som diskriminering etter loven her.

(2) Forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles er ikke i strid med forbudet mot indirekte diskriminering, diskriminering på grunn av alder eller diskriminering av arbeidstaker som arbeider deltid eller er midlertidig ansatt.

7.5.3 Tall fra EUs Eurobarometer og Norsk seniorpolitisk barometer

EUs Eurobarometer «Active Ageing» fra 2012 viser at 17 prosent i Norge hadde blitt utsatt for (8 prosent) eller vært vitne til (9 prosent) aldersdiskriminering i arbeidslivet de foregående to årene.[164] Aldersdiskriminering i arbeidslivet kan forekomme både i rekrutteringsfasen, på arbeidsplassen og i forbindelse med avgangen fra arbeidslivet. I rekrutteringsfasen kan diskriminering for eksempel skje ved at søkere over en viss alder utelukkes fra å komme på intervju, eller ved at arbeidsgiver velger yngre søkere. På arbeidsplassen omfatter diskriminering for eksempel det å ekskludere eldre arbeidstakere fra forfremmelse, kurs eller lønnsøkning på grunn av høy alder, og å ekskludere eldre arbeidstakere fra ny teknologi og endringsprosesser.

I Norsk seniorpolitisk barometer fra 2016 rapporterer 2 prosent av de yrkesaktive at de har opplevd å bli diskriminert i arbeidslivet på grunn av for høy alder i løpet av de siste to årene.

Som nevnt ovenfor, er ikke bruken av ordet diskriminering i disse undersøkelsene nødvendigvis sammenfallende med den rettslige betydningen av begrepet.

Forskjellen mellom tallene i EUs Eurobarometer og Norsk seniorpolitisk barometer kan blant annet skyldes at man i Eurobarometeret også har spurt personer utenfor arbeidslivet, som kan ha blitt utelukket fra ansettelse på grunn av alder eller som har mistet jobben.[165] I en artikkel fra 2015 anslås det at mellom 2 og 4 prosent i arbeidsfør alder i Norge er ofre for aldersdiskriminering på jobb hvert år.[166] Det følger av Norsk seniorpolitisk barometer for 2016 at det er yrkesaktive i 60-årene som i størst grad opplever selv å ha blitt diskriminert på grunn av alder (4 prosent) siste to år.

Resultatene fra Norsk seniorpolitisk barometer 2016 viser at det særlig er mange arbeidstakere som mener at yngre blir foretrukket når ny teknologi eller nye arbeidsmåter skal innføres. Hele 28 prosent av de yrkesaktive svarer at dette skjer svært ofte eller ofte. Tar man med dem som svarer av og til, har så mange som 51 prosent opplevd dette.[167]

Det er 24 prosent av de spurte yrkesaktive som mener at eldre forbigås ved forfremmelser og intern rekruttering. At eldre får mindre lønnsøkninger enn yngre, er ut i fra undersøkelsen noe som merkes oftere blant dem som er 60 år og eldre enn blant dem som er yngre.

---

164 Special Eurobarometer 378 (2012): Active ageing. Report.
165 Solem, P. E. (2015): Ageism and age discrimination in working life, Nordic Psychology, Vol.68 (3) s. 13.
166 Solem, P. E. (2015): Ageism and age discrimination in working life, Nordic Psychology, Vol.68 (3).
167 Dalen, E. (2016): Norsk Seniorpolitisk Barometer 2016. *Kommentarrapport yrkesaktive*.

Norsk seniorpolitisk barometer gir også et bilde av situasjonen rundt aldersdiskriminering ved ansettelse. En andel på 37 prosent av de spurte lederne mener at en søker bør ha minst ti år eller mer igjen av yrkeskarrieren før man vil vurdere å innkalle vedkommende til intervju. Lederne spørres også om hvor gammel en kvalifisert søker skal være før de nøler med å innkalle til intervju på grunn av alderen. Gjennomsnittsalderen i svaret er her 58,6 år. Blant ledere i privat sektor inntreffer nølingen med å ansette personer i gjennomsnitt når søkeren er 57,7 år, mens dette ikke skjer før søkeren er 63,1 år i offentlig sektor.

7.5.4 Tall fra Likestillings- og diskrimineringsombudet

Ifølge tall fra Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) som *utvalget* har innhentet, behandlet ombudet i perioden 2007 til 30. juni 2016 196 klagesaker om temaet alder og arbeidsliv. Dette utgjorde i alt 10 prosent av alle klagesaker de behandlet i perioden. I 108 av klagesakene på alder var innklaget en offentlig virksomhet/institusjon (55 prosent), mens i 70 saker (37 prosent) var innklaget et foretak, firma eller næringsvirksomhet. Kategorien alder omfatter også unge personer som mener seg utsatt for aldersdiskriminering.

Klagesakene hos LDO fordelte seg slik med hensyn til tematikk og type utfall, se tabell 7.4:

Tabell 7.4 Utfall i klagesaker som gjelder alder, etter tematikk. 2007 til 30. juni 2016.

Tematikk	Uttalelse, hastevedtak	Henleggelse	Avvisning	Saker i alt
Rekruttering og ansettelser	135	15	1	151
Lønn samt andre former for belønning og goder	17	4	0	21
Anerkjennelse, omplassering, forfremmelse og faglig utvikling	6	2	1	9
Arbeidsbetingelser (permisjoner og arbeidstid)	9	1	0	10
Avslutning av et arbeidsforhold (pensjonering, oppsigelse, avskjedigelse)	11	0	2	13
Annet	1	2	0	3
Antall saker i alt	170	22	4	196

En sak kan berøre flere temaer innenfor arbeidsliv. Derfor er ikke totalene lik summen av cellene.

Klagesakene fordelte seg slik når det gjaldt LDOs konklusjon, se tabell 7.5:

Tabell 7.5 Konklusjon i klagesaker som gjelder alder etter tematikk. 2007 til 30. juni 2016.

Tematikk	Ingen lovbrudd på alder	Lovbrudd på alder	Saker i alt
Rekruttering og ansettelser	68	65	133
Lønn samt andre former for belønning og goder	11	5	16
Anerkjennelse, omplassering, forfremmelse og faglig utvikling	5	1	6
Arbeidsbetingelser (permisjoner og arbeidstid)	7	2	9
Avslutning av et arbeidsforhold (pensjonering, oppsigelse, avskjedigelse)	6	4	10
Annet	1	0	1
Saker i alt	91	75	166

Ombudet har gitt uttalelse i 170 saker. I 166 av disse sakene har ombudet i uttalelsen vurdert alder som grunnlag, mens i 4 av sakene har man valgt å bruke andre diskrimineringsgrunnlag. I 75 av disse 166 sakene (45 prosent) har ombudet funnet et eller flere lovbrudd.

I alt 51 av de 170 alderssakene ombudet har gitt uttalelse i, er behandlet av Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Fem av disse sakene har blitt avvist eller falt bort i nemnda. I 32 av disse (70 prosent) opprettholdt nemnda ombudets konklusjon, og i 14 saker (30 prosent) ble ombudets konklusjon omgjort. I fire av de omgjorte sakene konkluderte nemnda med brudd på loven, og i åtte saker omgjorde nemnda ombudets konklusjon fra brudd til ikke brudd på loven. I tillegg er en henleggelse og en avvisning klaget inn for nemnda, men disse ble ikke tatt til følge.

På diskrimineringsgrunnlaget alder behandler LDO klagesaker som oftest gjelder forbigåelse ved ansettelse, forskjellsbehandling ved lønn, kurs og utvikling under arbeidsforholdet, seniorpolitiske tiltak og nedbemanning. Ombudet har også behandlet saker når det gjelder aldersgrenser, både ved opphør av arbeidsforhold og i stillingsannonser ved utlysning av ledige stillinger. Som det fremgår av tabellene ovenfor, gjelder de fleste klagesakene om alder diskriminering ved ansettelse, herunder stillingsutlysning og rekruttering. De fleste veiledningssakene ombudet mottar om alder i arbeidslivet, gjelder spørsmålet om diskriminerende stillingsannonser.

Ifølge LDO viser mange arbeidsgivere i sakene som er behandlet hos ombudet og nemnda til samme begrunnelse for hvorfor de mener de kan vektlegge alder i for eksempel en ansettelsesprosess. Typiske begrunnelser er at personen som ansettes må gjenspeile brukergruppen/kundene, at personen ikke ble innkalt/ikke fikk stillingen fordi han var overkvalifisert og at alder ble vektlagt av hensyn til kontinuitet i virksomheten, eller av hensyn til alderssammensetning.

Vurderinger

3

Maskot / NTB scanpix

8. Spørsmålet om eventuell heving eller fjerning av aldersgrensen i arbeidsmiljøloven

8.1 Innledning

Utvalgets oppdrag knytter seg til at regjeringen på sikt mener det bør vurderes å ytterligere heve aldersgrensen i arbeidsmiljøloven for adgang til opphør av arbeidsforhold på grunn av alder. *Utvalget* er bedt om å vurdere tilpasninger i arbeidslivet med sikte på å kunne foreta slik ytterligere heving eller fjerning.

Utvalget er ikke direkte bedt om å ta standpunkt til selve spørsmålet om hvorvidt aldersgrensen bør endres. Dette spørsmålet oppleves likevel som sentralt, og med nær tilknytning til spørsmålet om behovet for ulike tilpasninger. *Utvalget* finner det derfor nødvendig å gi uttrykk for sitt syn på dette spørsmålet før det gås nærmere inn på vurderingene rundt mulige tilpasninger.

Utvalget er generelt samstemt i at det er en viktig målsetting at flere eldre fortsetter lenger i arbeid, og at man bør vurdere ulike virkemidler for å få til dette. *Utvalget* støtter samlet opp om regjeringens satsning på arbeidslinja som en forutsetning for å opprettholde en bærekraftig velferdsmodell i samfunnet vårt. Et fokus på seniorene for å hindre frafall fra arbeidslivet og å få flere til å stå lenger i arbeid, vil være viktig for å styrke arbeidslinja. *Utvalget* er enige om at det må arbeides for å få flere yrkesaktive år blant dem som både kan og vil arbeide lenger.

Hvilke virkemidler som best kan bidra til å nå disse målene, er et spørsmål *utvalget* mener det er viktig å ha et fokus på over tid. Økonomiske insentiver er viktig, og pensjonsreformen ser ut til å ha ført til økt yrkesdeltakelse blant eldre. Ved siden av dette, mener *utvalget* blant annet at seniorers kompetanse og kompetanseutvikling er et tema man bør ha økt fokus på fremover. Lengre liv – og et arbeidsliv i omstilling – gjør generelt at man må tenke nytt om arbeid, karriere og kompetanseutvikling, slik også regjeringen trekker frem i sin strategi for et aldersvennlig samfunn fra 2015.[168] Arbeid med holdningsendringer rundt seniorer i arbeidslivet er også sentralt, herunder når det gjelder holdninger hos seniorene selv. *Utvalget* har i tillegg tro på at et inkluderende og utviklende arbeidsmiljø kan motivere til lengre arbeidsliv. Livsfaseorientering, god personalpolitikk og inkluderende ledelse er viktige forhold i denne sammenheng.

Når det gjelder temaet å heve eller fjerne aldersgrensen i arbeidsmiljøloven, som ligger som et bakteppe i mandatet, reiser dette egne spørsmål blant annet om hvilke virkninger en høyere aldersgrense eller ingen aldersgrense vil ha for yrkesdeltakelsen, for seniorene selv og for arbeidsgiverne. I *utvalget* er det ulike synspunkter på disse spørsmålene, og på hvorvidt en heving eller fjerning av aldersgrensen er en hensiktsmessig vei å gå. Det vises her også til omtale i avsnitt 9.1 om hvordan *utvalgets* vurderinger rundt ulike tilpasninger er lagt opp.

[168] Flere år – flere muligheter. Regjeringens strategi for et aldersvennlig samfunn.

8.2 Utvalgets vurderinger

Hele *utvalget* støtter som nevnt målsettingen om å få flere eldre til å stå lenger i arbeid. Hvilke tiltak og insentiver som best fremmer denne målsettingen er det imidlertid ulike syn på. *Utvalget* har delt seg i et flertall og et mindretall i spørsmålet om 72-årsgrensen i arbeidsmiljøloven bør heves eller fjernes.

Flertallet i utvalget, *medlemmene Berg, Dahle, Juliussen, Mildal, Sigurdsen, Solbakken og Sæther,* utelukker ikke at det *på lang sikt* kan bli aktuelt å vurdere videre heving av aldersgrensen, blant annet på grunn av høyere levealder og at levealdersjusteringen i pensjonssystemet får økt effekt, jf. nedenfor. *Flertallet* mener imidlertid at dette ikke er veien å gå nå. Disse medlemmene støtter fullt ut formålet om å få flere eldre i arbeidslivet, men mener utfordringen ikke er å få noen få til å jobbe etter 72 år, men å få flere til å jobbe lenger opp i 60-årene. For å oppnå økt arbeidsdeltakelse blant seniorene er det langt viktigere å ha oppmerksomhet mot aldersgruppen av 60-åringer.

Flertallet viser til at aldersgrensen på 72 år allerede er høy i europeisk sammenheng. Videre er dagens grense ikke til hinder for arbeid utover 72 år hvis dette er ønskelig for både arbeidsgiver og arbeidstaker. *Flertallet* vil påpeke at en heving derfor kun vil få betydning der partene i arbeidsforholdet ikke har samme interesse. Aldersgrensen gir en fleksibilitet som tar hensyn til individuelle forskjeller, og innebærer ingen automatisk avslutning av arbeidsforholdet.

Flertallet mener generelt at en høyere eller fjernet aldersgrense vil kunne få negative konsekvenser, både for arbeidsgiverne og for seniorene selv. En høyere aldersgrense antas også å gi marginale effekter på arbeidsdeltakelsen. Det er nokså få yrkesaktive over 70 år, jf. tall i avsnitt 11.3. Selv om antallet øker, vil en heving kun få direkte betydning for en liten del av arbeidsstyrken.

Høyere aldersgrense kan også føre til et økt antall situasjoner der arbeidstakerens produktivitet ikke forsvarer kostnader ved årsverket. Høyere aldersgrense kan etter *flertallets* syn føre til økt behov for avvikling av arbeidsforhold før aldersgrensen er nådd, i tilfeller der den ansatte ikke lenger leverer i henhold til det stillingen krever. I dette ligger både at man kan få flere konfliktfylte oppsigelsessaker, og at arbeidstakere i noen tilfeller kan bli nødt til å gå tidligere enn de ville gjort dersom aldersgrensen var lavere. Virksomheter med en lavere aldersgrense vil i slike situasjoner kanskje slå seg til ro med at arbeidsforholdet vil bli avsluttet om relativt kort tid. Med en aldersgrense på 75 år vil det imidlertid kunne være for mange år for virksomheten å beholde en arbeidstaker som ikke fungerer. En lavere aldersgrense kan bidra til en mer ryddig og verdig avslutning på arbeidsforholdet uten fokus på den enkeltes prestasjoner.

Flertallet mener videre at høyere aldersgrenser kan få negative konsekvenser for rekrutteringen av yngre seniorer. Ansettelse av seniorer kan for virksomheten oppleves som en større risiko fordi dette ofte vil være den siste arbeidsplassen de bytter til. En høyere aldersgrense kan slik sett virke mot sin hensikt, hvis et mål er å gjøre seniorene mer attraktive i arbeidslivet.

Flertallet vil også understreke at det er viktig at aldersgrensene i arbeidslivet ses i sammenheng. Det vises blant annet til statlig sektor, hvor det er en egen aldersgrenselov med lavere fastsatte aldersgrenser enn det som følger av arbeidsmiljøloven, jf. lov 21. desember 1956 nr. 1 om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m.fl. (aldersgrenseloven). Den generelle aldersgrensen er her 70 år, mens det på visse vilkår er adgang til lavere aldersgrenser, såkalte

særaldersgrenser.[169] Da aldersgrensene i arbeidsmiljøloven ble hevet i 2015, ble det ikke foretatt endringer i reglene på dette området. Særaldersgrenser i kommunal sektor, som er tariffrettslig forankret og følger tilsvarende stillinger som i statlig sektor, ble også holdt utenfor endringene. *Flertallet* mener det er lite naturlig å kreve en høyere aldersgrense enn 72 år i virksomheter omfattet av arbeidsmiljøloven, når man i staten har en aldersgrense på 70 år samt en rekke lavere særaldersgrenser som ikke har blitt vurdert. Flertallet mener det bør være en sammenheng mellom reglene i privat og offentlig sektor.

Et annet viktig forhold er at en heving av dagens aldersgrense allerede har ført til at mange flere virksomheter innfører lavere bedriftsinterne aldersgrenser, jf. arbeidsmiljøloven § 15-13 a tredje ledd. Tall fra Fafos rapport viser at det totalt er 38 prosent av virksomhetene i privat sektor som har slike aldersgrenser i dag.[170] Hvis man ser på virksomheter som har eldre ansatt, er andelen med bedriftsintern aldersgrense enda høyere.[171] I tillegg kommer at kommunal sektor også har tariffestet aldersgrense på 70 år i medhold av den samme bestemmelsen.

Flertallet viser til at 17 prosent av virksomhetene i privat sektor innførte bedriftsintern aldersgrense i forbindelse med hevingen til 72 år, det vil si nærmere en dobling fra tidligere. Dersom flere virksomheter enn tidligere innfører bedriftsinterne aldersgrenser på 70 år, vil dette svekke effekten av en generell heving. På grunn av kravet om konsekvent praktisering av bedriftsinterne aldersgrenser, kan man også få en utbredelse av strengere aldersgrenser enn man har i dag og også enn man hadde før lovendringen i 2015. Det vises til at den tidligere 70-årsgrensen var fleksibel og ikke til hinder for at enkeltpersoner fortsatte, mens en 70-års bedriftsintern grense i dag må håndheves konsekvent, jf. lovens ordlyd og forarbeider. Se nærmere omtale av denne problemstillingen i punkt 9.8.4.3.

Som nevnt utelukker ikke *flertallet* at det på *lang sikt* kan være aktuelt å vurdere en ytterligere heving av den alminnelige aldersgrensen i arbeidsmiljøloven, blant annet på grunn av økt levealder og sannsynlig forbedret helse blant eldre. I tråd med at levealdersjusteringen i pensjonssystemet får effekt, vil mange arbeidstakere kunne ønske å jobbe lenger for å få en bedre pensjonsytelse. Effekten av levealdersjusteringen er imidlertid begrenset for de som i dag nærmer seg pensjonsalder, og er derfor ikke et treffende argument for å heve eller fjerne aldersgrensen nå. *Flertallet* mener på denne bakgrunn at det uansett vil være klokt å avvente forskning om virkningene av lovendringene i 2015 før det vurderes ny heving, eller fjerning, av aldersgrensen. *Flertallet* viser til at man foreløpig mangler mye kunnskap om endringene som er foretatt. Det er kort tid siden endringene trådte i kraft, og det er fortsatt overgangsordninger som gjør at ikke alle endringer har fått full effekt ennå. *Flertallet* mener det er viktig at lovendringer som Stortinget vedtar er godt fundamentert i kunnskap for at de skal kunne stå seg over tid.

Flertallet har ikke kunnet se noen aktuelle tilpasninger i regelverket for seniorer i arbeidslivet som vil kunne endre på synet rundt en ytterligere heving eller fjerning av aldersgrensen.

Et mindretall i utvalget, medlemmene Basma, Fundingsrud og Solem, støtter synspunktet i mandatet om at det bør vurderes å ytterligere heve eller fjerne aldersgrensen i arbeidsmiljøloven.

---

[169] Se nærmere omtale av aldersgrenseloven og dens virkeområde i punkt 4.2.1.
[170] Svalund, J. og G. Veland (2016): Aldersgrenser for oppsigelse og særordninger for eldre i arbeidslivet. Fafo-rapport 2016:22.
[171] Blant virksomheter som har eldre ansatte, eller som har hatt det siden 2011, har 43 prosent en bedriftsintern aldersgrense, jf. Fafo-rapport 2016:22 s. 50.

Disse medlemmene mener prinsipielt at stillingsvernet i arbeidsmiljøloven bør være aldersuavhengig.

Lovfestede, generelle aldersgrenser har etter *mindretallets* syn en vidtrekkende, uønsket holdningsskapende effekt og kan svekke viktige felles målsetninger i norsk arbeidsliv. Aldersgrenser er i prinsippet diskriminerende, og fungerer i utgangspunktet i strid med en helhetlig arbeidslinje og de prinsipper som ligger til grunn for pensjonsreformen. Problemstillingen utgjør en liten, men prinsipielt viktig utfordring i norsk arbeidsliv. I tråd med det samlede *utvalgets* syn, er hovedutfordringen å få folk til å stå lenger i arbeid, men individets rett til å velge selv hvor lenge de ønsker å arbeide, dersom helse og sikkerhet tillater det, er et viktig prinsipp.

Mindretallet mener det er viktig å merke seg at pensjonslovgivningen gjør det mulig å opptjene pensjon frem til fylte 75 år. Av hensyn til sammenhengen i lovverket er det unaturlig at man i lov likevel har fastsatt en mulighet til å kunne si opp en ansatt kun på grunnlag av alder, ved en lavere aldersgrense. Dette gjelder både i privat og i offentlig sektor.

Mindretallet er enig i at det er viktig at lovgiver utformer regelverk som kan stå seg over tid. Slike vurderinger lå også til grunn da lovgiver i sin tid endret regelverket knyttet til ny folketrygd hvor arbeidstaker kan ha pensjonsopptjening til fylte 75 år. Den naturlige og nødvendige konsekvensen er da å endre aldersgrensen i arbeidsmiljøloven, slik at det samlede regelverket knyttet opp til blant annet pensjonsopptjening, kan stå seg over tid.

Individet har i større grad overtatt ansvaret for egen pensjon, og da er det viktig at individet også gis tilstrekkelig og reell valgfrihet og fleksibilitet innenfor regelverket. Det er også flere forhold enn levealdersjustering som kan gi folk interesse av å arbeide lenger for å opparbeide bedre pensjon. Mange av de som skal bli pensjonister de nærmeste årene var eksempelvis ikke omfattet av en tjenestepensjon før i 2006, da obligatorisk tjenestepensjon ble innført,[172] og kan tenkes å ha ønske om å fortsette lenge i arbeidslivet for å øke pensjonen.

Mindretallet støtter generelt synspunktene som lå til grunn for hevingen av aldersgrensen i 2015, jf. Prop. 48 L (2014−2015), og at det på samme bakgrunn bør vurderes en ytterligere heving eller fjerning av aldersgrensen.

Etter *mindretallets* oppfatning synes generelt sett mange av argumentene mot å heve aldersgrensen, å være basert på en skepsis knyttet til mulige negative konsekvenser for arbeidsgiver og seniorene selv. *Mindretallet* mener det ikke er grunnlag for denne skepsisen og vil fremheve noen eksempler i det følgende.

Mindretallet mener at det ikke er noen motsetning mellom det å få flere tidlig i 60-årene til å stå lenger i arbeid, og det å åpne for en ytterligere heving av aldersgrensen. Demografiske endringer tilsier at folk vil leve lenger og ha bedre forutsetninger for å stå lenger i arbeid, og at det derfor er naturlig å fjerne hindringene for dette. Det kan i denne sammenheng fremheves at forskning tyder på at økningen av aldersgrensen til 72 år i svært liten grad har påvirket virksomhetenes rekruttering av eldre arbeidstakere.[173] Resultater fra det nylig publiserte seniorpolitisk barometer for 2016 forsterker dette inntrykket, jf. omtale i punkt 7.4.10.

---

[172] Jf. lov 21. desember 2005 nr. 124 om obligatorisk tjenestepensjon (OTP-loven).
[173] Svalund, J. og G. Veland (2016): Aldersgrenser for oppsigelse og særordninger for eldre i arbeidslivet. Fafo-rapport 2016:22.

Selv om det ikke er noe i veien for å fortsette arbeidsforholdet ut over 72 år dersom partene er enige om det, vil en lovfastsatt grense etter *mindretallets* syn gi et tydelig signal om når et arbeidsforhold bør avsluttes. Det gir også et signal om når man som ansatt anses for å ikke lenger være en fullverdig arbeidstaker. En fastsatt aldersgrense bidrar fort til at det befestes en oppfatning om at grensen er absolutt. Så snart det står en aldersgrense opplistet i loven, vil det ha en effekt rent psykologisk. Det kan også tenkes å gi et uheldig signal når det gjelder å ansette yngre seniorer, slik at man totalt sett ikke oppnår en ønsket fleksibilitet i arbeidsmarkedet.

Mindretallet mener at en heving eller fjerning av aldersgrensen ikke øker risikoen for en uverdig avslutning av arbeidslivet. *Mindretallet* mener videre at det heller ikke er grunnlag for å si at eldre bidrar til lavere omstillingsevne og høye kostnader totalt sett i en virksomhet. Det vises i denne sammenheng til at man ikke har forskning som klart viser at eldre arbeidstakere underpresterer sett i forhold til sine yngre kolleger. At det i arbeidsforhold er avvik mellom prestasjoner og forventninger, er noe som finnes i alle segmenter av ansatte og er høyst individuelt. Enhver aldersgrense, det vil si reguleringen av når arbeidsforholdet kan bringes til opphør på grunn av alder, vil dessuten være tilfeldig. Det er vanskelig å finne en objektivt riktig aldersgrense for alle. En tilfeldig satt aldersgrense er på ingen måte en garanti for at det ikke forekommer uverdige avganger fra arbeidslivet. Tvert imot har den strenge aldersgrensen blitt opplevd som dypt frustrerende, og derved også uverdig, for friske, arbeidsføre folk med sterk evne til å delta i samfunnet videre. Arbeidsmiljølovens bestemmelser om individuell tilrettelegging (kapittel 4), sammenholdt med de øvrige virkemidler arbeidsgiver har i forkant av en eventuell oppsigelse (medarbeidersamtale, advarsel mv.), vil etter *mindretallets* syn kunne sikre en like verdig avslutning av et arbeidsforhold, sammenlignet med hva en generell aldersgrense vil kunne bidra til.

Etter *mindretallets* syn bør det være en viss sammenheng mellom aldersgrensene i offentlig og privat sektor. Det kan likevel ikke være til hinder for at det foretas en heving eller fjerning av aldersgrensen i arbeidsmiljøloven først.

9. Tilpasninger i arbeidslivet

9.1 Innledning

Utvalget er bedt om å vurdere tilpasninger med sikte på å kunne ytterligere heve eller fjerne aldersgrensen i arbeidsmiljøloven. Ifølge mandatet skulle *utvalget* særlig se på rettigheter og plikter mellom partene etter arbeidsrettslig regelverk, blant annet de særlige rettighetene eldre arbeidstakere har etter arbeidsmiljøloven og ferieloven.

I dette kapitlet drøfter *utvalget* endringsbehov på relevante områder i lys av mandatet. *Utvalget* omtaler retten til en ekstra ferieuke fra 60 år (avsnitt 9.3), retten til redusert arbeidstid fra 62 år (avsnitt 9.4) og reglene om tilrettelegging og alder (avsnitt 9.5). Videre har *utvalget* sett på spørsmål knyttet til seniorer og arbeidsgivers endringsadgang (avsnitt 9.6), oppsigelsesfrister og oppsigelsesvern (avsnitt 9.7) og bedriftsinterne aldersgrenser (avsnitt 9.8). *Utvalget* omtaler også temaet seniorer og kompetanseutvikling (avsnitt 9.9).

I behandlingen av de ulike temaene har *utvalget* drøftet endringsbehov og -muligheter med tanke på en eventuell høyere eller fjernet aldersgrense for stillingsvern. *Utvalget* har i utgangspunktet ikke vurdert behovet for endringer gitt videreføring av aldersgrenser som er i dag, da dette oppfattes å ligge utenfor mandatet.

Utvalgets vurderinger i dette kapitlet må leses i lys av *utvalgets* ulike syn på spørsmålet om å heve eller fjerne aldersgrensen for stillingsvernet, jf. kapittel 8. *Flertallet* mener generelt at de eventuelle tilpasninger i arbeidslivet som er aktuelle, ikke vil oppveie ulempene ved en heving eller fjerning av aldersgrensen. Men også blant *utvalgets flertall* er det ulike syn på hvilke tilpasninger som burde gjøres ved en eventuell endring av aldersgrensen.

Utvalget har med dette som bakgrunn ikke funnet det hensiktsmessig å legge frem konkrete forslag til tilpasninger med sikte på en heving eller fjerning av aldersgrensen for stillingsvernet. Eventuelle konkrete tilrådninger på dette området ville i for stor grad basere seg på hypotetiske situasjoner og premisser man selv ikke støtter.

For å besvare mandatet, har *utvalget* imidlertid som nevnt drøftet endringsbehov og -muligheter på relevante områder, med tanke på en eventuell høyere eller fjernet aldersgrense. *Utvalget* har lagt vekt på å få frem problemstillinger som kan reise seg på de ulike områdene hvis aldersgrensen heves eller fjernes, og det er lagt vekt på å vise argumenter henholdsvis for og imot å foreta endringer. *Utvalget* drøfter også konkrete endringsalternativer, og belyser fordeler og ulemper ved disse. Et siktemål har vært å gi et godt grunnlag for eventuelle senere vurderinger av disse spørsmålene, både når det gjelder aldersgrenser og øvrige tilknyttede temaer.

Enkelte temaer har vært diskutert i *utvalget* uten at det behandles nærmere i dette kapitlet. Dette gjelder blant annet tilpasninger og nye tiltak i arbeidsmiljøloven kapittel 13 om vern mot diskriminering. En utbredt innvending mot høyere aldersgrenser har vært at arbeidsgivere kan bli mer forsiktige med å ansette seniorer, også yngre seniorer. *Utvalget* har i denne sammenheng blant annet diskutert om det i kapittel 13 bør innføres en aktivitetsplikt mot aldersdis-

kriminering, slik man har i andre diskrimineringslover.[174] *Utvalget* anbefaler ikke å innføre en slik aktivitetsplikt, og oppfatter generelt at kapittel 13 ikke er et sentralt område å vurdere endringer i hvis aldersgrensen skal heves eller fjernes. *Utvalget* har derfor valgt å ikke gå nærmere inn på tilpasninger på dette området.

Temaet forskjellsbehandling på grunn av alder behandles imidlertid i ulike andre sammenhenger i rapporten. Det å forhindre negative holdninger og praksis overfor eldre arbeidstakere er eksempelvis et tema i forbindelse med flere av tilpasningene som vurderes nedenfor. Selve reglene i kapittel 13 omtales i avsnitt 4.3 i bakgrunnsdelen. I bakgrunnsdelen er også undersøkelser om forskjellsbehandling på grunn av alder gjengitt i avsnitt 7.5. Forholdet mellom ulike tilpasninger og vernet mot diskriminering omtales i rapportens kapittel 13.

9.2 Generelt om særrettigheter for seniorer

Arbeidstakere i 60-årene har i dag enkelte lovbestemte særlige rettigheter til ferie og redusert arbeidstid. Alle arbeidstakere har krav på en ukes ekstra ferie i året fra de fyller 60 år. Fra fylte 62 år har man rett til redusert arbeidstid dersom det ikke er til vesentlig ulempe for virksomheten. Disse ordningene har blitt innført blant annet som tiltak for å få eldre til å fortsette lenger i arbeidslivet.

Mange virksomheter har også andre seniortiltak i tillegg til de lovfestede ordningene, som kan være basert på tariffavtale eller initiert av virksomheten selv. Det vises til omtale i avsnitt 6.2 og 6.3. I 2013 var det ifølge Fafo 37 prosent av virksomhetene med ti eller flere ansatte som opplyste å ha særskilte ordninger og tiltak for å stimulere arbeidstakere på 62 år eller mer til å stå lenger i arbeid; henholdsvis 53 prosent av virksomhetene i offentlig sektor og 25 prosent i privat sektor.[175] Ekstra fridager med lønn er et eksempel på slike tiltak. I statlig sektor er det eksempelvis innført såkalte seniordager tilsvarende åtte dager per år fra man fyller 62 år, og mulighet til å avtale seks ytterligere dager lokalt, jf. avsnitt 6.2.

Reglene om særrettigheter for eldre har vært gjenstand for debatt den senere tiden, og var også et tema da aldersgrensene i arbeidsmiljøloven ble hevet i 2015. Flere på arbeidsgiversiden hadde da anført at dersom aldersgrensene økes så bør det skje tilpasninger i regelverket for øvrig slik at samlede kostnader/ulemper for arbeidsgiver ikke økes. Det vises til høringsnotatet i saken fra 2014.[176]

Departementet mente i denne forbindelse at man bør være forsiktig med å endre på ordninger som gir arbeidstakere insitament til å stå lenger i jobb, og ville ikke foreslå denne typen endringer. I Prop. 48 L (2014–2015) punkt 4.2.4 ble temaet kommentert slik:

> Departementet antar at selv om aldersgrensen heves er det lite sannsynlig at flertallet av seniorer ønsker å stå i arbeid til de er 70 år eller mer. Det å eventuelt heve aldersgrensen tilsvarende for de nevnte særordningene, ville derfor ramme en relativt stor gruppe av seniorer. Departementet viser dessuten til at et av formålene med disse særordningene

[174] Jf. blant annet lov 21. juni 2013 nr. 59 om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven) § 23 og lov 21. juni 2013 nr. 60 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion og livssyn (diskrimineringsloven om etnisitet) § 20. Se også Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2015): Høringsnotat om felles likestillings- og diskrimineringslov.

[175] Midtsundstad, T. (2014): Voksende seniorengasjement i norsk arbeidsliv. *En virksomhetsundersøkelse fra 2013*. Fafo-rapport 2014:30.

[176] Arbeids- og sosialdepartementet (2014): Høring om endringer i arbeidsmiljølovens regler om aldersgrenser.

> knyttet til alder nettopp har vært å stimulere eldre seniorer til å stå lenger i arbeid og å bidra til en mykere overgang mellom arbeid og pensjon.
>
> (...)
>
> Regjeringen er opptatt av at det på sikt bør vurderes å ytterligere heve aldersgrensen for adgang til opphør av arbeidsforhold på grunn av alder. Departementet vil derfor legge til rette for en videre gjennomgang av dette området, herunder behovet for tilpasninger i arbeidslivet, i samarbeid med partene.

I tilknytning til seniorers rett til ekstra ferie og rett til redusert arbeidstid, nevnes også gjerne reglene om tilrettelegging på grunn av alder. Arbeidsmiljøloven har regler om at arbeidet for den enkelte skal organiseres og tilrettelegges under hensyn til arbeidstakerens arbeidsevne, kyndighet, alder og øvrige forutsetninger. Bestemmelsen om dette skiller seg fra de andre nevnte ordningene, da den ikke oppstiller konkrete rettigheter og heller ikke knytter seg til en bestemt nedre alder.

Utvalget har diskutert behovet for tilpasninger i disse reglene, med tanke på en eventuell ytterligere heving eller fjerning av aldersgrensen i arbeidsmiljøloven slik mandatet beskriver. Det er i denne sammenheng behov for å se på den enkelte ordning for seg, da rettighetene gjelder ulike forhold og de både brukes og virker forskjellig. Samtidig reiser ordningene flere generelle problemstillinger knyttet til det å ha særrettigheter for seniorer i arbeidslivet. *Utvalget* finner det hensiktsmessig å peke på noen sentrale forhold her, før man går nærmere inn på de enkelte ordningene.

Innledningsvis vises det til at *utvalget*, som tidligere nevnt, støtter målsetningen om å få flere seniorer til å fortsette lenger i arbeidslivet. Det er viktig med et arbeidsliv og en seniorpolitikk som motiverer til dette, og at det legges til rette for å imøtekomme individuelle behov. Samtidig er *utvalget* opptatt av å ha ordninger som fungerer godt, i den forstand at de gir positive effekter for arbeidstakerne, at de er til begrenset ulempe for arbeidsgiverne og at de generelt fungerer etter hensikten. Man må også se på sammenhengen mellom tiltakene på dette området.

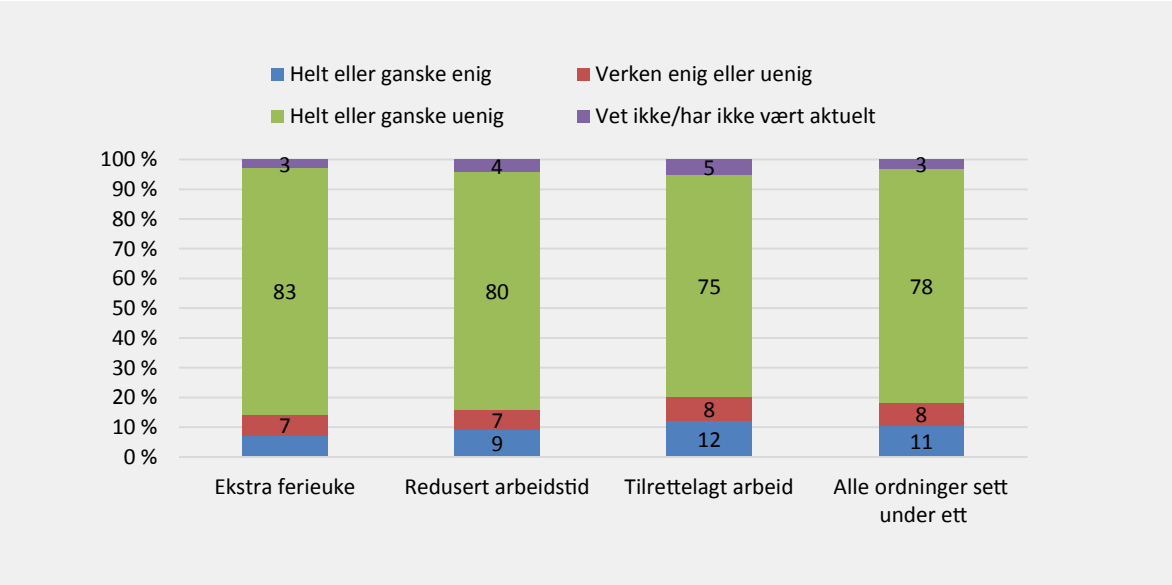
Ifølge Norsk seniorpolitisk barometer i 2016 er etterspørselen etter eldre og seniorer lavere enn for de fleste andre grupper i arbeidsmarkedet.[177] I gjennomsnitt nøler ledere med å kalle inn personer over 57,7 år til jobbintervju i privat sektor, og personer over 63,1 år i offentlig sektor. En andel på 44 prosent av de spurte lederne i privat sektor, mot 7 prosent i offentlig sektor, mener at en søker bør ha minst ti år eller mer igjen av yrkeskarrieren før man vil vurdere å innkalle vedkommende til intervju. Se også avsnitt 7.5 om tall rundt forskjellsbehandling på grunn av alder i arbeidslivet.

Årsakene til denne tilbakeholdenheten med å ansette seniorer kan være sammensatte. I Fafo-rapporten fra 2016 om aldersgrenser og særordninger fremgår det at bare 11 prosent av virksomhetslederne mener (helt eller delvis) at de lovbestemte seniorordningene om ferie, redusert arbeidstid og tilrettelegging sett under ett gjør dem mer restriktive med å ansette eldre arbeidstakere, jf. figur 9.1.[178] Rapporten kan altså tyde på at særordningene i relativt

[177] Dalen, E. (2016): Norsk Seniorpolitisk Barometer 2016. *Kommentarrapport ledere i arbeidslivet*.
[178] Svalund, J. og G. Veland (2016): Aldersgrenser for oppsigelse og særordninger for eldre i arbeidslivet. Fafo-rapport 2016:22.

liten grad har direkte innvirkning på viljen til å ansette seniorer, selv om andelen er høyere blant de virksomhetene som ikke har seniorer ansatt.

Figur 9.1 Lederne i virksomheter: Har eller kan særordningene for seniorer føre til at virksomheten er mer restriktiv med å ansette eldre arbeidstakere? Alle virksomheter. (Antall=1419).



Kilde: Svalund og Veland (2016): side 131, figur 8.1.

Det samme ser man når det gjelder nedbemanningssituasjoner. I den grad seniorer må gå i slike prosesser, tyder Fafo-rapporten på at dette i liten grad direkte skyldes seniorordningene.[179]

Et argument mot bestemte seniorrettigheter er samtidig at de kan gi visse signaler, som mer indirekte vil kunne påvirke holdninger til eldre arbeidstakere både i rekrutteringsprosesser og ellers. Ekstra ferie og rett til redusert arbeidstid fra tidlig i 60-årene kan hevdes å gi et signal om at arbeidstakeren ved denne alderen er blitt «eldre», at de har behov for å begynne å trappe ned og hvile, og at disse arbeidstakerne skiller seg ut fra øvrige arbeidstakere. Det kan anføres at slike rettigheter kan innvirke på arbeidsgivernes generelle syn på seniorer og hvordan de håndteres i ulike sammenhenger. I tillegg kan en slik alderssegmentering i noen tilfeller oppleves negativt også for den enkelte arbeidstaker, og som et bidrag til stigmatisering av en hel aldersgruppe. Et annet motargument kan være at de rent faktisk kan bidra til at seniorene begynner å arbeide mindre, får avstand til arbeidsplassen og avslutter yrkeskarrieren. Videre kan det hevdes at mange eldre i dag har bedre helse enn tidligere generasjoner, og at dette gir grunn til å reise spørsmål ved om de har et reelt behov for andre ordninger enn sine yngre kolleger. Dette bildet er imidlertid nyansert, jf. punkt 7.4.3.

Ordningene innebærer også forpliktelser og til dels kostnader for arbeidsgiverne. Dersom arbeidsgiverne opplever at den samlede kostnaden ved å ha seniorer ansatt over tid overstiger produktiviteten, kan det være en risiko for at dette skaper en motsatt, negativ effekt over-

[179] Se Fafos rapport side 133 flg., hvor dette behandles. Fafo påpeker også at det kan reises tvil om hvorvidt det synet som virksomhetslederne oppgir med hensyn til ordningenes påvirkning av rekruttering og nedbemanning, virkelig stemmer med virkeligheten. Det kan være at virksomhetene svarer på undersøkelser normativt og egentlig gir uttrykk for hva de burde mene i stedet for hva de reelt sett mener og gjør. Dette er et metodisk problem ved alle spørreundersøkelser av denne typen.

for seniorene. En kombinasjon av høyere aldersgrense og mange seniorrettigheter kan derfor hevdes å være uheldig, også fordi seniorene i prinsippet da vil ha krav på rettighetene i flere år. Det kan også bli flere seniorer i den enkelte virksomhet. Dette er forhold som kan tale for tilpasninger i ordningene dersom aldersgrensen for stillingsvernet skal heves ytterligere/fjernes.

På den annen side er det flere forhold som kan tale for ikke å gjøre endringer i disse reglene dersom aldersgrensen skulle heves ytterligere eller fjernes.

Utvalget ser at ulike seniorrettigheter oppleves positivt for mange arbeidstakere. Fafo-rapporten om aldersgrenser og særordninger viser at mange av de som benytter ordningene mener de motiverer dem til å jobbe lenger. Av de som har brukt den ekstra ferieuken, mener 65 prosent at den har stor eller noe betydning for slik motivasjon. En andel på 66 prosent av de som har redusert arbeidstiden svarer det samme, mens 75 prosent av de som har fått tilrettelagt arbeidet mener rettigheten motiverer til lengre arbeidsliv. Det vises for øvrig til omtale av Fafo-rapporten i punkt 7.4.11.

En endring i seniorrettighetene vil berøre en stor gruppe slike seniorer, ettersom rettighetene gjelder fra tidlig i 60-årene. Dette vil også gjelde grupper som i dag går av relativt tidlig, og hvor særrettighetene kanskje er viktige for å kunne fortsette noe lenger i arbeid eller for å ha det bra på jobben. Selv om helsen for et gjennomsnitt av befolkningen er bedre, vil det fortsatt være grupper av eldre arbeidstakere som har dårlig helse. I *utvalget* har det vært trukket frem at det er store variasjoner i arbeidslivet. I enkelte yrker, for eksempel i tunge, fysiske yrker, kan det være mer krevende å fortsette lenge i arbeid. For mange yrkesgrupper vil det antakeligvis være lite aktuelt å arbeide til 72 år, og en høyere aldersgrense i arbeidsmiljøloven oppleves derfor som lite relevant. De som har størst behov for seniorrettigheter er i mange tilfeller en annen gruppe arbeidstakere enn de som ønsker og kan arbeide utover 72 år. Slik sett kan man si at en høyere aldersgrense ikke i seg selv nødvendigvis tilsier at man bør foreta endringer i seniorrettigheter som gis fra begynnelsen av 60-årene.

I omtalen av retten til ekstra ferieuke, retten til redusert arbeidstid og tilrettelegging i avsnitt 9.3 til 9.5, vises det for øvrig nærmere til de funn Fafo har gjort i den nevnte undersøkelsen fra 2016 om aldersgrenser og særordninger. Som omtalt i punkt 7.4.11, har Fafo blant annet sett på bruken og virkninger av disse særordningene. Rapporten gir etter *utvalgets* oppfatning mye ny informasjon om disse spørsmålene.

Utvalget vil vise til at det er enkelte forhold man bør ha med seg ved lesing av rapporten og tallene. Fafos fokus når de har kartlagt betydningen av særordningene, har vært å undersøke arbeidstakeres og virksomhetslederes syn på og holdninger til ordningene.[180] Fafo fikk kort tid på oppdraget, og hadde derfor ikke mulighet til å måle faktiske virkninger av særordningene. Tallene fra Fafos undersøkelse må derfor forstås i lys av dette.

I *utvalget* er det ulike syn på om det bør foretas endringer i særrettighetene for seniorer i tilknytning til en eventuell heving eller fjerning av 72-årsgrensen. Dette fremgår under omtalen av de enkelte ordningene nedenfor.

I vurderingen av de ulike ordningene nedenfor har *utvalget* først og fremst lagt vekt på å drøfte de ulike sidene ved ordningene, og å få frem forhold som kan tale for henholdsvis

[180] Svalund, J. og G. Veland (2016): Aldersgrenser for oppsigelse og særordninger for eldre i arbeidslivet. Fafo-rapport 2016:22, bl.a. s. 23.

å beholde og å endre reglene om ekstraferie, redusert arbeidstid og tilrettelegging. Det vises for øvrig til avsnitt 9.1 om hvordan vurderingene er lagt opp. *Utvalget* har i utgangspunktet ikke vurdert behov for endringer gitt en videreføring av dagens aldersgrenser, jf. kapittel 2. Etter *utvalgets* syn ligger dette utenfor mandatet.

9.3 Retten til en ekstra ferieuke etter 60 år

9.3.1 Gjeldende rett

Det følger av ferieloven at arbeidstakere over 60 år har krav på ekstra ferie. Etter ferieloven § 5 (2) skal arbeidstaker som fyller 60 år i løpet av ferieåret, gis ekstraferie på seks virkedager. Dette tilsvarer én uke, jf. definisjonen av virkedager i § 5 (1).

Arbeidstaker bestemmer selv tiden for avvikling av ekstraferien, med mindre annet er avtalt, jf. § 6 (1) andre ledd. Dette skiller seg fra hovedregelen som ellers er at arbeidsgiver fastsetter tidspunktet for ferie hvis det ikke oppnås enighet. Ekstraferien kan tas samlet eller med en eller flere dager om gangen. Deles ekstraferien, kan arbeidstaker bare kreve å få fri så mange arbeidsdager som vedkommende normalt har i løpet av en uke, jf. § 5 (2). Arbeidstaker over 60 år skal gi arbeidsgiver minst to ukers varsel før avvikling av ekstraferie, jf. § 6 (2) andre ledd.

Av ferieloven § 10 (3) følger det at feriepengesatsen forhøyes med 2,3 prosentpoeng for arbeidstakere over 60 år med rett til ekstraferie. Det fremgår samtidig at slike feriepenger ikke ytes for den del av feriepengegrunnlaget som overstiger 6 ganger folketrygdens grunnbeløp (6 G). Ved beregningen skal det regnes med det grunnbeløp som gjaldt 31. desember i opptjeningsåret. Fratrer arbeidstaker i opptjeningsåret, skal det regnes med det grunnbeløp som gjaldt på fratredelsestidspunktet.

Arbeidsgiver har samme aktivitetsplikt med hensyn til å sørge for at ekstraferien avvikles som ved alminnelig ferie etter § 5 (1). Tilsvarende vil arbeidstaker ha en plikt til å avvikle ferien, jf. blant annet Ot.prp. nr. 65 (2007–2008). Plikten til å avvikle full årlig ferie er begrenset i den utstrekning feriepengene ikke dekker lønnsbortfallet under feriefraværet, jf. § 5 (5). Partene har også en begrenset avtalefrihet til å skyve på ferie til påfølgende ferieår (inntil tolv virkedager), jf. § 7 (3) første ledd.

Ferie som i strid med loven ikke er avviklet ved ferieårets utløp, skal overføres til det påfølgende ferieår, jf. § 7 (3) andre ledd. Hvis manglende ferieavvikling skyldes arbeidsgiver, kan arbeidstaker i tillegg til overføring kreve erstatning.

Tidligere hadde man en bestemmelse om at feriepenger for ferie som verken var avviklet i løpet av ferieåret eller overført til det påfølgende ferieår, skulle utbetales første vanlige lønningsdag etter ferieårets utløp. Denne adgangen til å få økonomisk kompensasjon for ikke avviklet ferie ble endret fra 1. januar 2009, jf. Ot.prp. nr. 65 (2007–2008).

9.3.2 Bakgrunn for reglene

Reglene om en ukes ekstraferie for arbeidstakere over 60 år kom inn i ferieloven i 1976. Ifølge forarbeidene, Ot.prp. nr. 42 (1975–76), hadde det da fra mange hold vært satt frem krav eller forslag om å lette belastningen i arbeidslivet for eldre arbeidstakere. Ett av forslagene som hadde vært mest fremme i debatten, var en utvidelse av ferien. I LOs handlingsprogram, som ble vedtatt på LO-kongressen i 1973, var det inntatt følgende avsnitt:

> For å imøtekomme kravet til mer rekreasjon og hvile i de seneste yrkesår, vil fagbevegelsen arbeide for en utvidelse av den årlige ferie for lønnstakere over 60 år. Lengre ferie for eldre enn for yngre arbeidstakere vil imidlertid kunne svekke denne lønnstakergruppas evne til å konkurrere om jobber. For å styrke de eldres konkurransedyktighet etter innføringen av lengre ferie må utgiftene som vil påløpe dekkes av offentlige midler.

På denne bakgrunn fikk Sosialdepartementet spørsmålet nærmere utredet, jf. NOU 1975: 60 Utvidelse av ferien med 2 uker for arbeidstakere over 60 år.

I den etterfølgende vurderingen overveide departementet å foreslå to ukers ekstraferie, men kom til at spørsmålet om den andre ekstrauken foreløpig burde utstå, jf. Ot.prp. nr. 42 (1975–76). Om selve begrunnelsen for innføringen av ekstraferien, heter det i lovproposisjonen blant annet:

> Etter en samlet vurdering mener (...) departementet det vil være riktig å gjennomføre en reform med utvidet ferie for eldre arbeidstakere.
>
> En har her lagt spesielt stor vekt på at arbeidstakerne gjennom sine organisasjoner går inn for en slik løsning.
>
> I noen utstrekning kan utvidet ferie ha en gunstig innvirkning på eldre arbeidstakeres helsetilstand selv om det er vanskelig å dokumentere dette. En slik gunstig helsemessig virkning vil imidlertid i noen grad avhenge av hvordan den nærmere utforming av ordningen blir. Fra dette synspunkt vil det beste være om man fikk en ordning som var mest mulig fleksibel, slik at den enkelte selv kan ta ut ferie når han føler behov for det.
>
> Ferieordningen må imidlertid ses i et videre perspektiv enn det rent helsemessige. Det må også ses som et spørsmål om levestandard generelt, og som et uttrykk for at vi ønsker å ta en del av produksjonsøkningen ut i form av økt fritid. Mange oppfatter det som verdifullt i seg selv å være fri fra plikter og kunne dyrke egeninteresser og få avveksling fra det daglige strev.
>
> Når de eldre innrømmes rett til slik utvidet ferie må det ikke bare ses som et uttrykk for nedsatt arbeidsevne og økt behov for fritid. Mange eldre arbeidstakere har ikke spesielle problemer med å gjennomføre sitt arbeid og de er i kraft av sin erfaring og pålitelighet ofte de mest verdifulle arbeidstakere i en bedrift. For disse foreligger det ikke noe særlig behov for økt fritid på sosialt grunnlag. En generell ordning med utvidet ferie for alle eldre bør derfor i stor grad ses som en «honnørordning» til de som gjennom mange års arbeidsinnsats har vært med på å bygge opp den velstand vi opplever i dag.
>
> I denne sammenheng bør det også nevnes at det i vårt samfunn ser ut til å være en økende tendens til å se på ungdomsfasen i livet som noe spesielt attraktivt og gi yngre mennesker høyere sosial status enn de eldre. Alderdommen oppfattes som noe negativt som mange ser fram til med frykt og bekymring. Denne negative holdning bør man søke å endre. Ett middel blant flere andre kan her være å knytte goder til alderdommen som gjør at denne livsfasen får flere positive trekk som mange vil kunne se frem til med glede. Utvidet ferie bør også ses i dette perspektiv.
>
> Den praktiske gjennomføring av ordningen må imidlertid ikke legges slik opp at den medfører for store problemer for den enkelte bedrift. Dette vil kunne slå tilbake på de eldre

> arbeidstakere. Siden reformen også har en betydelig utgiftsramme (...) vil departementet derfor foreslå at det gjennomføres en ordning med 1 ukes ekstraferie fra ferieåret 1976. Etter at en har vunnet noe erfaring med ordningen, vil en komme tilbake til den andre uken ved en seinere anledning.

Da reglene om ekstraferien kom, ble ekstraferien finansiert over trygdebudsjettet og ikke av arbeidsgiver selv. Av lovbestemmelsen fremgikk det hvordan feriegodtgjøringen for disse arbeidstakere skulle beregnes, samt bestemmelser om arbeidsgivers rett til refusjon fra folketrygden. Begrunnelsen for refusjonsordningen var at eldre arbeidstakere ikke skulle bli en mer kostbar arbeidskraft på grunn av retten til ekstraferie, og at arbeidsgivere med relativt mange eldre arbeidstakere ikke skulle bli påført ekstraordinære uttellinger til feriegodtgjøring.

Refusjonsordningen ble opphevet i forbindelse med ny ferielov i 1988. I Ot.prp. nr. 54 (1986–1987) ble opphevingen av refusjonsordningen begrunnet slik:

> Arbeidstakere over 60 år med rett til ekstraferie har rett til forhøyet feriegodtgjøring med 2,3 % av arbeidsfortjenesten. Det er bare arbeidsfortjeneste inntil 6 ganger folketrygdens grunnbeløp som inngår i beregningsgrunnlaget. Etter gjeldende ferielov kan arbeidsgiver kreve refusjon fra folketrygden for sine utgifter i denne forbindelse.
>
> Ordningen er administrativt belastende for både arbeidsgivere og trygdemyndighetene. Den er basert på at arbeidsgiverne for hver enkelt utbetaling må reise refusjonskrav overfor folketrygden.
>
> Under forutsetning av at det innføres et kildeprinsipp for opptjening av feriepenger under sykdom og svangerskapspermisjon mv, foreslås det i utkastet at refusjonsordningen for den forhøyede feriegodtgjøringen oppheves. Dette innebærer at kostnadene ved den forhøyede feriegodtgjøringen overføres fra folketrygden til arbeidsgiverne.
>
> Det er vurdert om en oppheving av refusjonsordningen vil gi arbeidstakere over 60 år problemer på arbeidsmarkedet. Departementet antar imidlertid at det i praksis er helt andre forhold enn feriepengenes størrelse som er avgjørende for eldre arbeidstakeres muligheter til å beholde eller få nytt arbeid.

De administrative og økonomiske konsekvensene av forslaget om å oppheve refusjonsordningen ble vurdert slik:

> Opphevelse av ordningen med refusjon av utgifter til forhøyet feriegodtgjøring for arbeidstakere over 60 år vil gi betydelige administrative besparelser for både arbeidsgiverne og trygdemyndighetene. Begge parter må i dag utføre et omfattende manuelt papirarbeid for å gjennomføre overføringer over trygdebudsjettet. Refusjonskravet pr. arbeidstaker vil maksimalt ligge på 2,3 % av 6 G, dvs. om lag kr 4 000, mens det ofte dreier seg om rene bagatellbeløp. I Rikstrygdeverket er det beregnet at en opphevelse av refusjonsordningen for deres del vil kunne innebære en innsparing av anslagsvis 30 årsverk.
>
> For landets arbeidsgivere, som i tillegg til de enkelte beregningsoperasjoner må sette seg inn i refusjonsordningen, skaffe særskilte blanketter, attestasjon fra revisor mv, må den samlede administrative gevinst antas å bli betydelig større.

> Økonomisk vil en opphevelse av refusjonsordningen gi en betydelig besparelse for folketrygden. Med utgangspunkt i budsjettallene for 1987 vil besparelsen utgjøre 390 mill. kr. Utgiftene vil øke tilsvarende for arbeidsgiverne. Forslaget må imidlertid ses i sammenheng med forslaget om innføring av kildeprinsippet ved opptjening av feriepenger under fravær, se punktene (...).[181]

Begrensningen på 6 G når det gjelder feriepengegrunnlaget, jf. ferieloven § 10 (3), var oppe til vurdering i Ot.prp. nr. 65 (2007–2008). Departementet vurderte da om denne begrensningen burde heves eller fjernes. Flere på arbeidstakersiden mente da at begrensningen burde fjernes, og viste blant annet til at dette ville være et seniorpolitisk tiltak som ville bidra til å få flere til å stå lenger i arbeidslivet. Departementet foreslo imidlertid ingen endring.

9.3.3 Fafos rapport

I Fafos undersøkelse fra 2016 om aldersgrenser og særordninger har man sett på blant annet uttak og uttaksmåte når det gjelder den ekstra ferieuken fra 60 år.[182] Det er også undersøkt hvordan den virker som motivasjonsfaktor, om den påvirker virksomhetenes rekruttering og handlemåte ved nedbemanninger og om det er behov for endringer. Funnene er beskrevet i Fafo-rapporten kapittel 4, 7, 8 og 9. Her gjengis kort enkelte hovedpunkter.

Fafo-rapporten viser at de aller fleste seniorene tar ut den ekstra ferieuken. Om lag en fjerdedel tok ikke ut den ekstra ferieuken i 2015. Dette kan skyldes blant annet overføring av ferie til 2016 og opphør av jobben de hadde i 2015.

De eldste (67–70 år) tok i mindre grad ut ferien enn de yngre seniorene i 2015, jf. tabell 9.1.

Tabell 9.1 Seniorer: Uttak av ferieuke. Etter alder. Prosent. Antall.

	Tok ut den ekstra ferieuken	Tok ikke ut den ekstra ferieuken	Ikke sikker	Totalt	Antall
Alder					
60-61 år	75	24	1	100	248
62-64 år	79	20	1	100	357
65-66 år	74	24	3	100	166
67-70 år	54	42	5	100	151

Kilde: Svalund og Veland (2016), side 65, tabell 4.1.

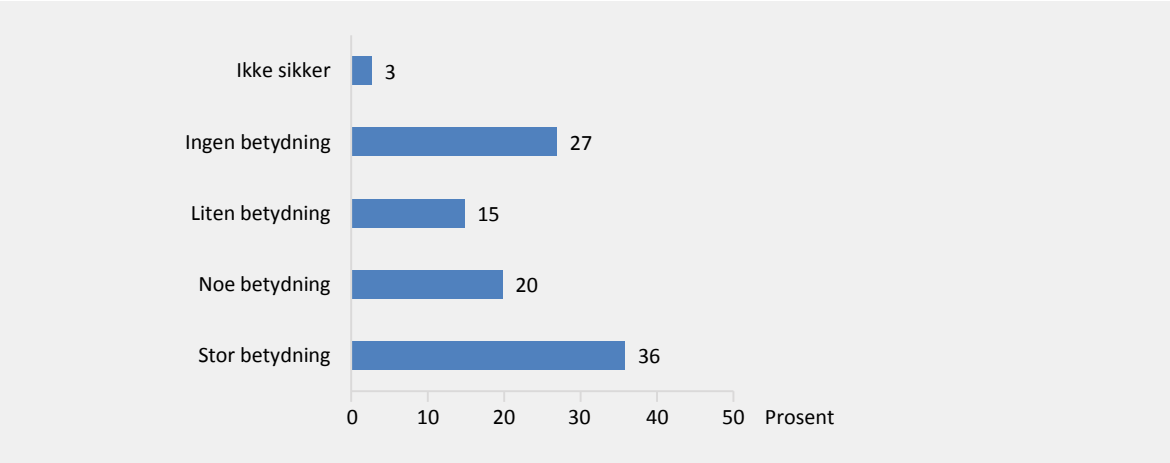
Av seniorene som tok ut den ekstra ferieuken i 2015, var det en relativt jevn fordeling når det gjelder de alternative måter å ta ut ferieuken på. Størst andel var det som tok ut ferieuken utenom øvrig ferie (38 prosent). Ifølge undersøkelsen tok 25 prosent ut ferieuken som enkeltdager i løpet av året, mens 29 prosent tok den sammen med den øvrige ferien.

Fafo har også sett på hvilken betydning den ekstra ferieuken har for arbeidstakerne og arbeidsgiverne.

[181] Et prinsipp om at den som betaler hovedytelsen også skal betale feriepenger av den.
[182] Svalund, J. og G. Veland (2016): Aldersgrenser for oppsigelse og særordninger for eldre i arbeidslivet. Fafo-rapport 2016:22.

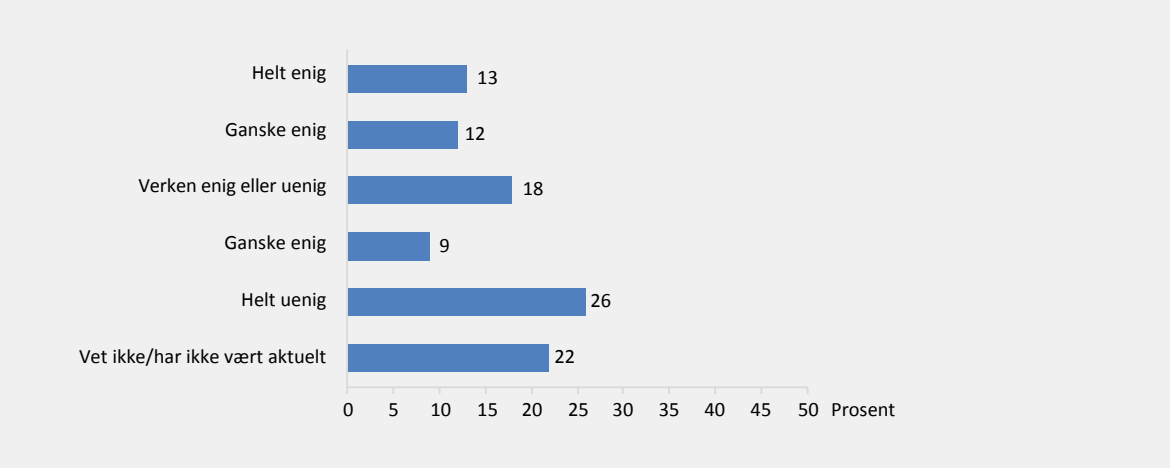
En andel på 56 prosent av seniorene mener at den ekstra ferieuken har stor eller noe betydning som motivasjon til å stå lenger i arbeid. Undersøkelsen viser også at 42 prosent mener at den har liten eller ingen betydning. Det er en klar forskjell mellom de som har tatt ut ferieuken og de som ikke har det. Av de som har tatt ut den ekstra ferieuken, mener 65 prosent at retten motiverer til å jobbe lenger (stor eller noe betydning), mot 34 prosent blant de som *ikke* tok ut ferieuken i 2015. Blant virksomhetslederne er nesten 1 av 4 (25 prosent) helt eller ganske enige i at ferieuken har bidratt til at ansatte har pensjonert seg senere enn de ellers ville ha gjort, mens 35 prosent er helt eller ganske uenige i dette. Figurene fra Fafos rapport om dette er gjengitt under.

Figur 9.2 Seniorer: Ferieuke som motivasjon til å stå lenger i arbeid. Alle. Prosent. (Antall=1000).



Kilde: Svalund og Veland (2016), side 108, figur 7.1.

Figur 9.3 Lederne i virksomhetene: Rett til ekstra ferieuke ved 60 år har bidratt til at ansatte har pensjonert seg senere enn de ellers ville gjort i vår virksomhet. Prosent. (Antall = 1285).



Kilde: Svalund og Veland (2016), side 111, figur 7.2.

På spørsmål om den ekstra ferieuken har ført til, eller kan føre til, at virksomheten er mer restriktiv med å ansette eldre arbeidstakere, svarer kun 7 prosent av virksomhetene at de er helt eller delvis enige i dette. Ser man bare på lederne i virksomheter uten eldre ansatte, er det 18 prosent som er helt eller ganske enige. Blant alle virksomhetene (både med og uten

eldre ansatt) er det 83 prosent som er helt eller ganske uenig i at ferieuken har eller kan ha en slik virkning.

Når det gjelder synet på dagens regler, mener 64 prosent av virksomhetslederne at det er behov for en ordning med ekstra ferieuke for seniorer. 25 prosent mener det ikke er behov og 11 prosent er usikre. Fafos tabell om dette er gjengitt nedenfor.

Tabell 9.2 Lederne i virksomheter: Er det etter din vurdering behov for en slik ordning med ekstra ferie fra fylte 60 år? Alle virksomhetene. I alt og etter sektor. Prosent og antall.

	I alt	Privat	Statlig	Kommunal eller fylkeskommunal
Ja	64	58	60	72
Nei	25	30	25	19
Ikke sikker	11	12	14	9
Totalt	100	100	100	100
Antall	1 419	759	91	525

Kilde: Svalund og Veland (2016), side 137, tabell 9.1.

3

På spørsmål om aldersgrensen for rett til ekstra ferieuke bør endres eller ikke, svarer 80 prosent av seniorene at aldersgrensen bør være som i dag. 6 prosent mener grensen bør heves. Blant virksomhetslederne mener 57 prosent at aldersgrensen bør være som i dag, mens 32 prosent mener at aldersgrensen bør heves. Det er forskjeller mellom de som har, og de som ikke har eldre ansatte, jf. tabell 9.3. Blant ledere som mener at det er behov for ordningen, svarer 76 prosent at aldersgrensen bør være som i dag, mens 16 prosent mener aldersgrensen bør heves, jf. tabell 9.4.

Tabell 9.3 Lederne i virksomheter: Bør aldersgrensen for en ekstra ferieuke være 60 år som i dag, eller bør den heves eller senkes? Alle, og etter om virksomheten har eldre ansatte eller ikke. Prosent og antall.

	Alle virksomheter	Virksomheter med eldre ansatte	Virksomheter uten eldre ansatte
Bør være som i dag	57	58	57
Bør heves	32	33	21
Bør senkes	3	3	7
Ikke sikker	7	6	16
Totalt	100	100	100
Antall	1 419	1 285	134

Kilde: Svalund og Veland (2016), side 139, tabell 9.3.

Tabell 9.4 Lederne i virksomheter: Bør aldersgrensen for en ekstra ferieuke være 60 år som i dag, eller bør den heves eller senkes? Alle virksomheter. Etter om det er behov for ordningen eller ikke. Prosent og antall.

	De som mener det er behov for ordningen	De som mener det ikke er behov for ordningen	De som er usikre
Bør være som i dag	76	20	37
Bør heves	16	71	41
Bør senkes	5	2	0
Ikke sikker	4	8	23
Totalt	100	100	100
Antall	909	356	155

Kilde: Svalund og Veland (2016), side 139, tabell 9.4.

Utvalget vil for øvrig nevne at det på enkelte punkter kan være vanskelig å vite om arbeidstakernes og virksomhetenes svar kan knyttes direkte til den konkrete lovbestemmelsen det er spurt om. For eksempel gis det i flere virksomheter flere uker ekstra ferie/fri til seniorer enn den lovbestemte uken. Tallene kan derfor noen steder tenkes å omfatte svar om andre rettigheter enn de som følger direkte av ferieloven.

9.3.4 Utvalgets vurderinger

9.3.4.1 Innledning

Den ekstra ferieuken for seniorer er en innarbeidet ordning som har eksistert i mange år, og som flertallet av seniorer er kjent med og benytter, jf. ovenfor. *Utvalget* legger til grunn at den ekstra ferieuken har og har hatt positive sider for mange seniorer. Det vil kunne oppleves motiverende i seg selv å få et slikt velferdsgode etter mange års arbeid, uavhengig av helsemessig behov. For enkelte kan ordninger med noe mer fri også være nødvendig for å klare et videre yrkesliv. De som har størst behov for seniorrettigheter, kan i mange tilfeller også tenkes å være en annen gruppe arbeidstakere enn de som ønsker og kan arbeide utover 72 år, jf. omtale i avsnitt 9.2.

Det har samtidig vært hevdet fra flere hold at man bør vurdere endringer i ekstraferien for seniorer; en ordning som ble innført for 40 år siden. *Utvalget* har drøftet ulike problemstillinger rundt dette i lys av en eventuell ytterligere heving eller fjerning av aldersgrensen i arbeidsmiljøloven.

9.3.4.2 Generelle avveininger

Utvalget ser på *den ene siden* at det kan være flere forhold som taler for endringer i reglene om ekstraferie fra 60 år hvis aldersgrensen for stillingsvernet skal heves eller fjernes.

Et første forhold knytter seg til signalene en slik ekstraferie kan gi. Som omtalt i avsnitt 9.2, er etterspørselen etter eldre og seniorer lavere enn for de fleste andre grupper i arbeidsmarkedet. Ekstraferien synes å ha liten direkte innvirkning på viljen til å ansette seniorer, jf. Fafos rapport omtalt i punkt 9.3.3, selv om tallet er noe høyere for virksomheter uten seniorer ansatt. Til tross for liten direkte innvirkning, kan det være en mulighet for at rettigheter som ekstraferie allerede fra 60 år mer indirekte vil kunne påvirke holdninger til eldre arbeidstakere.

Det kan videre hevdes å ikke være direkte samsvar mellom ekstraferien fra 60 år og en del øvrige signaler som gis om seniorer og arbeidslivet. Man kan nå tjene opp pensjon til man fyller 75 år, og aldersgrensen i arbeidsmiljøloven er blitt hevet til 72 år og vurderes hevet ytterligere. Generelt er det et mål å legge til rette for at flere skal arbeide lenger, særlig etter 60 år, og man ønsker å signalisere at eldre arbeidstakere er ønsket i arbeidslivet. I en slik sammenheng kan det anføres at det fremstår noe motstridende å samtidig gi en særrettighet til arbeidstakere allerede fra 60 år. Dette gjelder altså tolv år før man potensielt når aldersgrensen i dagens arbeidsmiljølov.

Et vesentlig spørsmål er videre om det er et reelt behov for ekstraferie fra 60 år i dag. Mange arbeidstakere setter naturlig nok pris på et slikt velferdsgode, og mange opplyser også at det virker motiverende for beslutningen om å bli værende i arbeidslivet. Det er imidlertid en god del ledere i virksomhetene (35 prosent) som er uenige i at den ekstra ferieuken har bidratt til at ansatte har pensjonert seg senere enn de ellers ville gjort i deres virksomhet, jf. punkt 9.3.3. Tidligere forskning gir også få tydelige svar på spørsmålet om hvorvidt ekstra ferie rent faktisk bidrar til at folk står lenger i arbeidslivet. Man har lite kunnskap om hvorvidt ulike seniorordninger eller seniortiltak har noen påviselig effekt på når arbeidstakere velger å pensjonere seg og om de fører til at flere eldre står lenger i jobb, jf. punkt 7.4.6.

Mange eldre har også bedre helse i dag enn man hadde tidligere, selv om dette bildet er nyansert, jf. punkt 7.4.3. Etter pensjonsreformen har man fått mulighet til å kunne kombinere arbeid og pensjon på ulike måter fra 62 år. Dette har åpnet for økonomisk fleksibilitet. Seniorene kan få en mykere overgang fra yrkesaktiv til pensjonist, og de kan gjennom uttak av pensjon sikres økonomi til dette. Slike forhold kan tilsi at det for mange kan være mindre behov for ekstraferie fra 60 år i dag enn det var tidligere.

Sett i sammenheng med at ekstraferien også innebærer ekstra kostnader for arbeidsgiverne, samt kan skape utfordringer med hensyn til bemanning av oppgaver, kan disse forholdene trekke i retning av at det bør foretas endringer i ferieloven på dette området. Generelt kan det hevdes at det har skjedd mye siden ordningen om ekstra ferieuke ble innført for 40 år siden, og at det derfor ikke er unaturlig at man nå vurderer endringer i denne ordningen hvis aldersgrensen for stillingsvernet skal heves ytterligere eller fjernes.

På den *andre siden* er det også flere forhold som kan tale for å ikke gjøre endringer i reglene.

Som nevnt innledningsvis, mener et flertall av seniorene at den ekstra ferieuken motiverer dem til å stå lenger i arbeidslivet. En andel på 80 prosent av seniorene mener aldersgrensen for å få ekstraferien bør være som i dag. Blant virksomhetslederne ser man at 64 prosent mener det er behov for en slik ordning. Disse forholdene kan trekke i retning av at det er uhensiktsmessig å legge om eller fjerne ekstraferien, til tross for de endringer som har skjedd siden ordningen ble innført. Fafo-rapporten omtalt i punkt 9.3.3 tyder som nevnt også på at retten til ekstraferie i seg selv oppfattes å ha liten direkte innvirkning på rekrutteringen av eldre arbeidstakere, eller på seniorers situasjon i nedbemanningsprosesser.

Ser man på spørsmålet om det er behov for ordningen, er det også et poeng at det er stor variasjon mellom ulike jobber. Dette ble også omtalt i den generelle omtalen av særrettighetene i avsnitt 9.2. Arbeidsplasser og yrker er forskjellige, og det kan være store variasjoner både når det gjelder hvor fysisk og hvor psykisk krevende arbeidet er over tid. Selv om både utdanningsnivå og helse kan være bedre enn tidligere blant noen grupper seniorer, og mange både kan og vil være motivert for å jobbe lenge, finnes det også mange som slutter i arbeids-

livet relativt tidlig. I enkelte yrker, eksempelvis tunge fysiske yrker innen industri, renhold og helse- og omsorgsektoren, kan det være mer krevende å jobbe lenger enn i andre yrker. Tall fra NAV viser eksempelvis at akademiske yrker har høyeste avgangsalder, på drøyt 64 år, mens håndverkere, prosess- og maskinoperatører, transportarbeidere mv. ligger lavest. Disse yrkene har en avgangsalder på under 62 år.[183] Det vil fortsatt også være store grupper eldre arbeidstakere som har dårlig helse, jf. punkt 7.4.3.

Faktorer som kan bidra til tidlig yrkesavgang er blant annet dårlig helse, lav utdanning, lite selvbestemmelse i jobben og liten støtte fra nærmeste overordnede til å fortsette, jf. punkt 7.4.2. For mange seniorer i slike situasjoner vil en ekstra ferieuke kunne være et særlig viktig bidrag for å klare å fortsette lenger i arbeid. For en del slike grupper oppleves det antakeligvis også lite aktuelt å jobbe opp mot eller utover 72 år.

Et annet forhold man kan peke på i diskusjonen om endringer, er den opprinnelige begrunnelsen for ekstraferien, jf. punkt 9.3.2. I forarbeidene ble det understreket at ordningen ikke bare skulle ses som et uttrykk for nedsatt arbeidsevne og økt behov for fritid, men i stor grad som et positivt gode og en slags belønning etter mange års arbeidsinnsats. Uavhengig av den enkeltes konkrete behov for ekstra fritid, og om det i stor grad fører til lenger yrkeskarrierer, kan ekstraferien anses som et positivt element som er ønskelig å ha i det norske arbeidslivet. Slike forhold kan hevdes å være relevante i diskusjonen også i dag.

Det er ulike syn i *utvalget* på om det bør foretas endringer i retten til ekstraferie for arbeidstakere over 60 år i lys av en høyere eller fjernet aldersgrense. Det er uenighet mellom medlemmene om hvorvidt dagens ordning i så fall bør beholdes eller endres/fjernes.

Noen mener det vil være viktig at ordningen beholdes, jf. argumentene for dette ovenfor, og mener koblingen til den øvre aldersgrensen uansett er ulogisk da den berører seniorer med et helt annet behov. Det vises til at en fjerning av, eller endring rundt, ekstraferien vil berøre en stor gruppe seniorer i 60-årene, og kanskje i ekstra stor grad nettopp de som ikke vil klare å arbeide opp mot dagens aldersgrense.

Andre mener det bør vurderes endringer i retten til ekstraferie, i form av en oppheving av ordningen eller innskrenkning i rettighetene, dersom aldersgrensen for stillingsvernet skal heves eller fjernes. Det vises til at slike endringer kan redusere ulemper for arbeidsgiverne ved en høyere aldersgrense og øke attraktiviteten til seniorene på arbeidsmarkedet. Det vises også til at det kan være uheldig å ha en slik rett som er koblet til alder. Se for øvrig argumentasjonen ovenfor.

Utvalget har uavhengig av de ulike synene drøftet relevante endringsvarianter rundt ekstraferien, og sett på ulike sider ved disse, jf. nedenfor.

9.3.4.3 Nærmere om ulike alternativer

Et alternativ når det gjelder ekstraferien, også dersom aldersgrensen for stillingsvernet skal heves eller fjernes, er å beholde ordningen uendret. Det vises i denne sammenheng til argumentene for dette ovenfor.

[183] Haga, O. og O. C. Lien (2016): Forventa pensjoneringsalder og yrkesaktivitet. Arbeid og velferd 2/2016, s. 111–112.

En annen mulighet er å oppheve selve retten til ekstraferie for seniorer. Dette vil i utgangspunktet få konsekvenser for alle arbeidstakere over 60 år. Det vises til argumentene ovenfor til støtte for endringer i ordningen.

Videre er det en mulighet å endre aldersgrensen for når rettigheten oppstår. Dette vil være mindre inngripende enn å fjerne hele rettigheten, samtidig som regelen vil kunne bli mer i samsvar med øvrige signaler i seniorpolitikken i dag. Én variant er da å se hen til endringene i aldersgrensen for stillingsvernet, og heve aldersgrensen for rett til ekstra ferieuke tilsvarende antall år. En kobling mot aldersgrensene kan hevdes å være hensiktsmessig blant annet ut fra en tanke om at perioden med særrettigheter, og dermed ekstrakostnader for arbeidsgiverne, ikke skal bli lenger enn tidligere. Skulle man fjernet aldersgrensen for stillingsvernet, ville en slik kobling være vanskeligere.

En slik heving vil føre til innsparinger for arbeidsgivere og kan hevdes å ville gjøre yngre seniorer mer attraktive. Det må samtidig sies at en slik økning i aldersgrensen vil berøre en stor gruppe seniorer som ikke vil få samme rettigheter som i dag, jf. også ovenfor. Ved å forbeholde ekstraferien til personer som fortsatt er i jobb etter eksempelvis 65 år, risikerer man at ordningen i enda større grad blir et gode for personer som uansett har god helse og arbeidsevne og kan jobbe lenge. Mange seniorer som i dag ikke klarer å stå i arbeid langt ut i 60-årene, og som kanskje har et særlig behov for insentiver eller ekstra hvile, vil da aldri eller kun i begrenset grad få glede av ordningen.

Det er også mulig å tenke seg andre endringer, for eksempel ved å knytte ordningen til individuelle behov. *Utvalget* tror imidlertid en individuell vurdering på dette området vil kunne skape flere ulemper enn fordeler, ved at det kan bidra til en uheldig forskjellsbehandling av arbeidstakere og kunne føre til krevende behovsvurderinger. En annen mulighet er å gjøre ferieuken frivillig. I dag har arbeidstaker i utgangspunktet en plikt til å avvikle ferien, jf. punkt 9.3.1. En løsning med frivillig ekstraferie kunne ivaretatt behovet for de som faktisk opplever at de trenger det. Det kunne også redusert «unødvendig» bruk av ekstraferie og dermed ulemper/kostnader knyttet til dette, og kanskje sendt noen signaler om at ikke alle seniorer nødvendigvis trenger mer fri enn andre. Samtidig kan det reises spørsmål ved om en slik omlegging reelt sett ville ført til noen endring i bruken. Det kan også reises spørsmål om hvor reell og «frivillig» en slik ordning vil oppleves av arbeidstaker.

Man kan også se for seg endringer i rettighetene og pliktene knyttet til ekstraferien, eventuelt i kombinasjon med en endring av nedre aldersgrense for rettigheten.

En mulighet kunne være å innføre endringer i reglene om fastsettingen av ferien. Arbeidstaker kan i dag selv fastsette tiden for ekstraferien, med mindre noe annet er avtalt. LO og NHO har i denne sammenheng inngått en protokoll som fastsetter at ekstraferien ikke kan kreves lagt på et tidspunkt som skaper «*vesentlige vanskeligheter for produksjonen eller for systematisk ferieavvikling for bedriftens arbeidsstokk som helhet*». Denne protokollen er gjeldende for virksomheter bundet av tariffavtale med LO. En mulighet kunne imidlertid være å innføre økt styringsrett for arbeidsgiver på dette området, for eksempel i tråd med hva som gjelder ved øvrig feriefastsetting. Man kunne også vurdere begrensninger i friheten til selv å bestemme hvordan ekstraferien tas ut, jf. at den i dag kan tas ut samlet eller med en eller flere dager om gangen. Dette ville kunne lette situasjonen for arbeidsgiverne og hindre en for negativ oppfatning om ordningen, samtidig som seniorene ville ha retten til ekstraferie i behold. På den andre siden vil nettopp denne friheten antakeligvis være en viktig side av ordningen for

mange eldre arbeidstakere. I Fafos undersøkelse omtalt i punkt 9.3.3, svarte 85 prosent av seniorene at det var svært eller ganske viktig å bestemme uttaksmåte selv.[184]

En annen mulighet kunne være å gjøre endringer i varslingsfristen. *Utvalget* viser til at arbeidstakers varslingsfrist før avvikling av ekstraferien er på kun to uker, jf. punkt 9.3.1. For arbeidsgiver kan dette være knapp tid for å planlegge bemanning og håndtering av et slikt fravær. En lengre varslingsfrist kunne gjøre situasjonen enklere for arbeidsgiver, og dermed bidra til at ordningen ikke oppfattes belastende.

9.4 Retten til redusert arbeidstid fra 62 år

9.4.1 Gjeldende rett

I arbeidsmiljøloven § 10-2 fjerde ledd er det inntatt en bestemmelse om rett til redusert arbeidstid for ulike grupper arbeidstakere. Bestemmelsen lyder slik:

> Arbeidstaker som har fylt 62 år eller som av helsemessige, sosiale eller andre vektige velferdsgrunner har behov for det, har rett til å få redusert sin arbeidstid dersom arbeidstidsreduksjonen kan gjennomføres uten vesentlig ulempe for virksomheten. Når avtalt periode med redusert arbeidstid er over, har arbeidstaker rett til å gå tilbake til tidligere arbeidstid. Under ellers like forhold har arbeidstaker med redusert arbeidstid fortrinnsrett til å øke sin arbeidstid når stilling blir ledig i virksomheten, forutsatt at stillingen helt eller i det vesentlige er tillagt de samme arbeidsoppgavene. Fortrinnsrett etter §§ 14-2 og 14-3 går foran fortrinnsrett etter bestemmelsen her.

Som det fremgår av ordlyden, er retten til redusert arbeidstid for personer over 62 år generelt formulert. Den er ikke knyttet til *«helsemessige, sosiale eller andre vektige velferdsgrunner»,* slik som for andre arbeidstakere. Arbeidstakere som har fylt 62 år trenger med andre ord ikke å vise til et særskilt behov for å ha rett til redusert arbeidstid.

Retten til redusert arbeidstid etter denne bestemmelsen innebærer ikke at arbeidstakeren går over til redusert stilling. Det er kun arbeidstiden innenfor den samme stillingsprosenten som reduseres. Det er videre kun tale om en arbeidstidsreduksjon; bestemmelsen gir ikke rett til økonomisk kompensasjon. Lønnen vil bli redusert tilsvarende arbeidstidsreduksjonen.

Om det foreligger en *«vesentlig ulempe»* for virksomheten eller ikke, må baseres på en konkret skjønnsvurdering. Ifølge forarbeidene, Ot.prp. nr. 30 (2007–2008), vil et relevant moment være hvordan den reduserte arbeidstiden skal tas ut. Bestemmelsen fastsetter ingen grenser for hvor mye arbeidstiden kan reduseres, eller hvordan arbeidstidsreduksjonen kan organiseres. En arbeidstidsreduksjon kan for eksempel tas ut i form av kortere daglig arbeidstid eller færre arbeidsdager per uke, eller samles opp til lengre arbeidsfrie perioder.

Arbeidsgiveren må ifølge forarbeidene akseptere en generell ulempe, for eksempel ved å måtte ansette ekstra personale eller gjennomføre en viss omorganisering av arbeidet. Det er først når ulempen er *«vesentlig»* – for eksempel dersom arbeidstakeren har spisskompetanse det er nødvendig å erstatte, og dette ikke er mulig å gjøre i en liten stillingsbrøk – at arbeidsgiveren etter en konkret vurdering kan motsette seg arbeidstidsreduksjonen.

[184] Svalund, J. og G. Veland (2016): Aldersgrenser for oppsigelse og særordninger for eldre i arbeidslivet. Fafo-rapport 2016:22, s. 72.

Som det fremgår av bestemmelsen, har arbeidstakere som har fylt 62 år samme fortrinnsrett som andre arbeidstakere til å øke arbeidstiden sin. Bestemmelsen om dette vil gjelde i de tilfellene der arbeidstakeren ønsker å øke arbeidstiden sin før avtaleperioden er over.

Dersom det er uenighet mellom arbeidsgiveren og arbeidstakeren om det foreligger en rett til redusert arbeidstid eller ikke, kan tvisten legges frem for tvisteløsningsnemnda for avgjørelse, jf. arbeidsmiljøloven §§ 10-13 og 17-2.

9.4.2 Bakgrunn for reglene

Bestemmelsen om rett til redusert arbeidstid for arbeidstakere som har fylt 62 år ble innført i 2008.

Om begrunnelsen for innføringen heter det i forarbeidene, jf. Ot.prp. nr. 30 (2007–2008):

> Regjeringa har i St.meld. nr. 5 (2006–2007) om opptening og uttak av alderspensjon i folketrygda gjort framlegg om at alderspensjonen til folketrygda skal kunne takast ut heilt eller delvis etter fylte 62 år, og at det skal vere mogleg å kombinere arbeid og pensjon utan avkorting av pensjonen. På denne måten kan pensjonssystemet støtte opp om ei gradvis nedtrapping og medverke til at fleire står lenger i arbeid enn dei elles ville gjort. Det er då ein føresetnad at arbeidstakarar over 62 år verkeleg får høve til å arbeide redusert tid. På denne bakgrunnen gjer Arbeids- og inkluderingsdepartementet framlegg om endring i arbeidsmiljølova som styrkjer retten til redusert arbeidstid for denne arbeidstakargruppa.
>
> (...)
>
> På bakgrunn av høyringsforslaget frå departementet og innspela i høyringsrunden finn departementet det riktig å fremme forslag om ein lovfesta rett til redusert arbeidstid for arbeidstakarar over 62 år. Forslaget er etter departementets oppfatning eit godt seniorpolitisk tiltak som på ein føremålstenleg måte støttar opp om det nye, fleksible pensjonssystemet regjeringa har gjort framlegg om. Det nye pensjonssystemet vil gjere det mogleg å kombinere arbeid og pensjon utan avkorting av pensjonen. Departementet meiner at forslaget vil vere eit viktig praktisk bidrag for å gi pensjonssystemet den ønskte fleksibiliteten. Departementet legg til grunn at ein regel om rett til redusert arbeidstid for arbeidstakarar over 62 år, saman med dei varsla endringane i pensjonssystemet, vil gi mange eldre arbeidstakarar betre høve til, og sterkare motivasjon for, å stå lenger i arbeid enn dei elles ville ha gjort.

Det gikk også frem at departementet så på lovendringen som et viktig seniorpolitisk tiltak, uavhengig av koblingen til pensjonssystemet:[185]

> Departementet vil understreke at sjølv om forslaget støttar opp om viktige prinsipp i det nye pensjonssystemet, vil det uavhengig av dette vere eit godt seniorpolitisk tiltak som legg til rette for ei gradvis nedtrapping frå arbeidslivet for den som ønskjer dette, og dermed også gir grunnlag for ein auke av den faktiske avgangsalderen. Departementet meiner derfor at tiltaket godt kan gjennomførast uavhengig av pensjonsreforma.

[185] Ot.prp. nr. 30 (2007–2008) punkt 4.1.

Departementet vurderte også forskjellige mulige ulemper ved å innføre en slik rett, og skrev blant annet:

> Departementet har vurdert om ei føresegn om rett til redusert arbeidstid for arbeidstakarar over 62 år vil føre til at denne arbeidstakargruppa vil bli mindre attraktiv på arbeidsmarknaden. Generelt kan det hevdast at det å gi rettar til ei særskild gruppe arbeidstakarar kan innebere at gruppa blir mindre attraktiv på arbeidsmarknaden. Departementet vil i den samanhengen vise til at forslaget ikkje er formulert som ein eksklusiv rett som berre gjeld for eldre arbeidstakarar. Det er i dag ei rekkje arbeidstakarar som etter arbeidsmiljølova § 10-2 fjerde ledd kan ha rett til redusert arbeidstid. Blant anna vil foreldre med barn under 10 år, jf. Ot.prp. nr. 3 (1982–1983) side 40, ha same rett til redusert arbeidstid som no blir foreslått for arbeidstakarar over 62 år. Forslaget inneber vidare ein reservasjon dersom arbeidstidsreduksjonen medfører vesentleg ulempe for verksemda. Departementet har klart inntrykk av at den gjeldande føresegna om rett til redusert arbeidstid er ein godt innarbeidd rett som ikkje verkar «tilsetjingshindrande». Departementet meiner derfor det ikkje er grunn til å tru at den skisserte utvidinga av gjeldande regel vil ha vesentlege konsekvensar for kva sjansar eldre arbeidstakarar har på arbeidsmarknaden.

9.4.3 Fafos rapport

I Fafos undersøkelse fra 2016 om aldersgrenser og særordninger går det frem at 63 prosent av de spurte seniorene kjenner til arbeidsmiljølovens ordning med rett til redusert arbeidstid fra 62 år.[186] En andel på 28 prosent av seniorene som er 62 år eller eldre, har ifølge rapporten redusert arbeidstiden etter fylte 62 år.

Arbeidstidsreduksjon er vanligst i kommunal eller fylkeskommunal virksomhet, hvor 39 prosent av arbeidstakerne svarer at de har redusert arbeidstiden etter at de ble 62 år. I privat sektor gjelder dette 25 prosent, mens det i statlig sektor gjelder 18 prosent.

Fafo har også undersøkt hvor stor andel av virksomhetene som har hatt arbeidstakere som har fått redusert arbeidstid på grunn av alder siden begynnelsen av 2011.[187] Undersøkelsen viser at 55 prosent svarte ja på dette spørsmålet. Andelen er størst i kommunal og fylkeskommunal sektor (62 prosent) og lavest i privat sektor (48 prosent). I statlig sektor er andelen på 58 prosent, jf. vedleggstabell 5.1 i Fafos rapport.

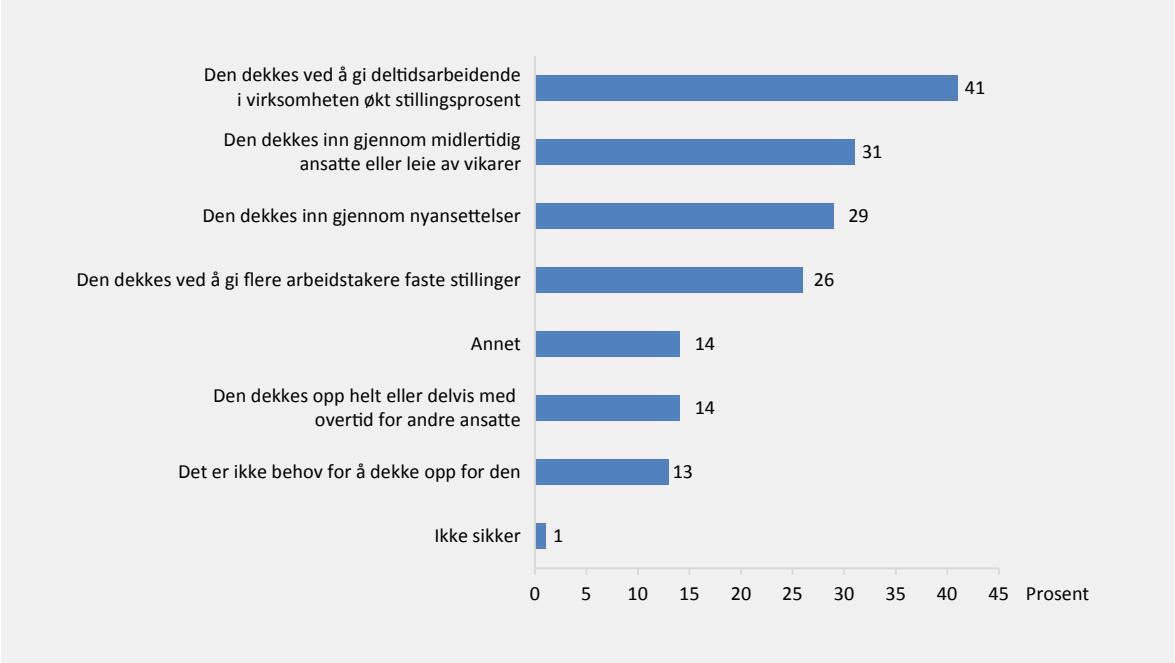
Virksomhetene som svarte at de ikke har hatt seniorer som har redusert arbeidstiden siden 2011, fikk videre spørsmål om hva som er årsaken til at ingen har fått redusert arbeidstid på grunn av alder. En stor andel (89 prosent) svarte at det skyldes at de ansatte som har hatt rett til arbeidstidsreduksjon, ikke har bedt om det. Det var 2 prosent som svarte at virksomheten har sagt nei fordi det skaper for store ulemper, mens 9 prosent ikke var sikre/ikke svarte. Det er for øvrig ikke sett på hvor mange som har sagt nei til arbeidstidsreduksjon blant de virksomhetene som har minst én ansatt med redusert arbeidstid.

Når det gjelder hvordan seniorer flest tar ut arbeidstidsreduksjon, svarer en stor andel av virksomhetene (76 prosent) at de fleste har valgt å ta ut en permanent/redusert stillingsprosent. Fafo har også sett på hvordan inndekningen skjer, jf. figur 9.3. Her ser man at det er flest virksomheter som svarer at inndekningen skjer ved å øke stillingsprosenten til andre deltidsansatte.

---

[186] Svalund, J. og G. Veland (2016): Aldersgrenser for oppsigelse og særordninger for eldre i arbeidslivet. Fafo-rapport 2016:22.
[187] De som har ansatte på 60 år eller eldre, eller som har hatt det siden 2011.

Figur 9.4 Lederne i virksomheter: hvordan arbeidstidsreduksjonen dekkes inn (flere svar mulig). Prosent.



Kilde: Svalund og Veland (2016), side 84, figur 5.2.

Fafo har også sett på hvilken betydning retten til redusert arbeidstid fra 62 år har for arbeidstakerne og arbeidsgiverne.

Fafo har spurt virksomhetene om arbeidstidsreduksjonen fører til ulempe for øvrige ansatte. Undersøkelsen viser at 29 prosent svarer at arbeidstidsreduksjonen til seniorene fører til slike ulemper i stor eller i noen grad. I statlig sektor er denne andelen på 43 prosent, mens den i privat sektor og kommunal sektor er på henholdsvis 26 og 27 prosent. En andel på 56 prosent av virksomhetene mener at arbeidstidsreduksjonen enten ikke bidrar til ulemper for øvrige ansatte i det hele tatt, eller bidrar i liten grad.

Utvalget viser til at Fafos rapport ikke omhandler virksomheter med færre enn ti ansatte.

Tabell 9.5 Lederne i virksomheter: I hvilken grad bidrar arbeidstidsreduksjonen til ulemper for øvrige ansatte? Prosent og antall.

I stor grad	4
I noen grad	25
Verken stor eller liten grad	15
I liten grad	36
Ikke i det hele tatt	20
Ikke sikker	1
Totalt	100
Antall	704

Virksomheter med ansatte 60 år og eldre, eller som har hatt det siden 2011.
Kilde: Svalund og Veland (2016), side 87, tabell 5.12.

Det er ikke undersøkt i hvilken grad lederne opplever arbeidstidsreduksjonen som en ulempe for virksomheten selv (økonomisk/driftsmessig).

Når det gjelder betydning for motivasjon til å stå lenger i arbeid, svarer om lag halvparten av alle seniorene (uavhengig av om de har redusert arbeidstiden eller ikke) at retten til redusert arbeidstid har stor eller noe betydning for deres motivasjon eller beslutning om videre arbeid. Om lag halvparten svarer også at ordningen har liten eller ingen betydning.

Det er en markert forskjell i synet på om retten til redusert arbeidstid motiverer til å stå lenger i arbeid mellom de som faktisk har redusert arbeidstiden og de som ikke har det. Blant de som har redusert arbeidstiden, mener 66 prosent at ordningen har stor eller noe betydning, mens 32 prosent mener at ordningen har ingen eller liten betydning.

Blant de som *ikke* har redusert arbeidstiden, er det 58 prosent som svarer at ordningen har liten eller ingen betydning for motivasjon til å stå lenger i arbeid.

Ser man på sektor, og seniorer som har redusert arbeidstiden, er det 59 prosent i privat sektor, 77 prosent i staten og 71 prosent i kommunal/fylkeskommunal sektor som mener at ordningen har stor eller ganske stor betydning som motivator for lenger yrkeskarrierer.

Når det gjelder virksomhetene, er 36 prosent av lederne enten helt eller delvis enig i at retten til redusert arbeidstid har bidratt til at ansatte har pensjonert seg senere enn de ellers ville gjort. Det er 27 prosent som er helt eller ganske uenige. Om lag hver femte virksomhet svarer at de ikke vet eller det ikke har vært en aktuell problemstilling i deres virksomhet. Det er en høyere andel av virksomhetene i staten (43 prosent) og i kommunene/fylkeskommunene (41 prosent) som er helt eller ganske enig i at retten til redusert arbeidstid har bidratt til senere pensjonering blant ansatte, sammenlignet med i private virksomheter (29 prosent).

Fafo har i sin undersøkelse også sett på særordningenes betydning for virksomheters rekruttering. Undersøkelsen viser at 9 prosent av virksomhetene er helt eller ganske enige i at retten til redusert arbeidstid har ført til at de er mer restriktive med å ansette eldre arbeidstakere, mens 80 prosent er helt eller ganske uenige. På spørsmål om den nedre aldersgrensen for rett til redusert arbeidstid bør endres, svarte 76 prosent av seniorene og 69 prosent av virksomhetene at aldersgrensen på 62 år bør beholdes. En andel på 9 prosent av seniorene og 17 prosent av virksomhetene mener at aldersgrensen bør heves.

9.4.4 Utvalgets vurderinger

9.4.4.1 Generelle avveininger

Reglene om rett til redusert arbeidstid fra 62 år ble innført i 2008 som et seniorpolitisk tiltak som skulle støtte opp om det nye, fleksible pensjonssystemet, jf. punkt 9.4.2. Det ble lagt til grunn at den nye rettigheten, sammen med det nye pensjonssystemet, ville gi mange eldre arbeidstakere bedre muligheter til og sterkere motivasjon til å stå lenger i arbeid enn de ellers ville ha gjort.

Utvalget har drøftet behovet for endringer i denne bestemmelsen i lys av spørsmålet om en ytterligere heving eller fjerning av aldersgrensen for stillingsvernet.

På den ene siden er det flere forhold som kan tale for å foreta endringer i bestemmelsen. Et forhold som har vært trukket frem, er at en høyere aldersgrense fører til lengre periode hvor

arbeidstakerne kan jobbe og samtidig ha særrettigheter. Aldersgrensen i arbeidsmiljøloven var 70 år da retten til redusert arbeidstid for seniorer ble innført, og det kan hevdes at man med en høyere aldersgrense bør vurdere endringer i den særlige retten til redusert arbeidstid for seniorer.

Et annet forhold er at det vil kunne føre til et større antall eldre i den enkelte virksomhet, og flere som vil jobbe redusert. Selv om redusert arbeidstid kan være uproblematisk i mange tilfeller, og kan ha positive sider for den enkelte arbeidstakeren, vil det også kunne innebære ulemper for arbeidsgiverne. Regelen om redusert arbeidstid begrenser arbeidsgiveres styringsrett ved at arbeidstakerne kan kreve redusert arbeidstid etter 62 år hvis det ikke er til vesentlig ulempe for virksomheten. For arbeidsgiverne kan arbeidstakere med redusert arbeidstid innebære ekstra kostnader og utfordringer når det gjelder å tilpasse bemanning og ressurser, og det kan også skape utfordringer når det gjelder vedlikehold av kompetanse. Særrettigheter for enkeltgrupper kan også gå på bekostning av øvrige ansattes muligheter til å få tilpasninger og redusert arbeidstid. Det er ikke gitt at virksomheten har mulighet til å innvilge redusert arbeidstid til alle som ønsker dette. Mellom ulike arbeidsgivere kan det for øvrig være store forskjeller når det gjelder hvilke ulemper en slik rettighet kan skape, blant annet ut fra virksomhetens størrelse, type virksomhet, antall seniorer mv.

En slik regel kan også i seg selv bidra til å øke omfanget av ufrivillig deltid i arbeidslivet. Dette fordi arbeidskraftbehovet som utløses av retten til redusert arbeidstid i stor grad må dekkes i form av deltidsstillinger. Fafos rapport omtalt i punkt 9.4.3 viser samtidig at arbeidstidsreduksjon også ofte dekkes inn ved å gi deltidsansatte økt stillingsprosent.

Retten til redusert arbeidstid fra 62 år kan også medføre økt arbeidsbelastning for øvrige ansatte i virksomheten i tilfeller der reduksjonen ikke dekkes opp på annen måte.

De ulike forholdene nevnt ovenfor kan tale for at regelen om redusert arbeidstid for seniorer bør endres i forbindelse med en eventuell heving eller fjerning av aldersgrensene for stillingsvernet, for å hindre økte ulemper for virksomhetene og indirekte for seniorene selv som gruppe.

Det kan også hevdes at en særrettighet for seniorer fra 62 år ikke er i tråd med de signaler som ellers gis når det gjelder seniorer i arbeidslivet. Det vises gjerne til at vi lever lenger, at vi har bedre helse og at høyere aldersgrenser for stillingsvernet kan gi mer positive holdninger overfor eldre arbeidstakere.[188] Slike forhold kan i utgangspunktet også tale for at man ikke bør ha særrettigheter for eldre arbeidstakere allerede fra tidlig i 60-årene. Noen vil prinsipielt kunne reise spørsmål ved en ordning hvor arbeidstakere skal ha fullt stillingsvern opp til eksempelvis 75 år, samtidig som de skal ha krav på særlige tilpasninger så lenge som 13 år før stillingsvernet opphører. Etter *utvalgets* syn er det også viktig at man ikke har ordninger som påvirker holdninger overfor seniorer på en negativ måte, jf. omtale i avsnitt 9.2.

Det er også vanskelig å si om det er et reelt behov for ordningen, og om den faktisk bidrar til at eldre fortsetter lenger i arbeidslivet. Når det gjelder seniorers bruk av redusert arbeidstid, viser Fafo-undersøkelsen omtalt i punkt 9.4.3 at 28 prosent har redusert arbeidstiden etter 62 år. Hvorvidt disse har redusert sin arbeidstid direkte på grunn av særrettigheten for seniorer, er imidlertid usikkert. Det kan ikke utelukkes at flere av disse ville hatt redusert arbeidstid også uten den konkrete særrettigheten. Det vises til at mange eldre antakeligvis ville oppfylle

[188] Jf. blant annet Prop. 48 L (2014–2015).

kravet om «*helsemessige, sosiale eller andre vektige velferdsgrunner*» etter den generelle bestemmelsen i § 10-2 fjerde ledd. Man vil også kunne avtale redusert arbeidstid uavhengig av lovens regler, dersom arbeidsgiver er enig i dette. I aldersgruppen 62–66 år er det totalt om lag 37 prosent som arbeider redusert, jf. punkt 7.1.4.

Fafo-undersøkelsen sier heller ikke noe om de faktiske virkningene av ordningen, selv om den blant annet viser at 6 av 10 som har redusert arbeidstiden etter 62 år, mener at ordningen motiverer til å stå lenger i jobb. Fra tidligere er det også lite kunnskap om hvorvidt tiltak for å forlenge arbeidskarrieren faktisk har noen påviselig effekt på tidligpensjoneringen, jf. punkt 7.4.6.

I tillegg omhandler Fafos rapport ikke virksomheter med færre enn ti ansatte. Slike virksomheter kan ha utfordringer med ordningen som ikke gjenspeiles i rapporten.

Det er *på den andre siden* også forhold som taler for ikke å endre regelen i § 10-2 fjerde ledd selv om aldersgrensen for stillingsvernet vurderes å heves ytterligere eller fjernes.

Et sentralt moment i denne sammenheng er koblingen til pensjonssystemet og nedre alder for å ta ut alderspensjon. Fra 2011 ble det innført fleksibelt uttak av alderspensjon i folketrygden fra 62 år, og mulighet for å kombinere arbeid og pensjon uten avkortning. Bestemmelsen om rett til redusert arbeidstid fra 62 år var ment å være et viktig praktisk bidrag for å gi pensjonssystemet den ønskede fleksibiliteten. Koblingen til pensjonsreglene er aktuell også i dag, og kan tale for at det ikke bør gjøres endringer, selv om aldersgrensene for stillingsvernet heves/fjernes.

Samtidig vet man at de som tar ut alderspensjon i aldersgruppen 62−66 år arbeider om lag like mange timer som de som ikke tar ut alderspensjon, jf. rapport fra pensjonspolitisk arbeidsgruppe fra 2015.[189] Arbeidsgruppen skriver i sin rapport blant annet at det ikke synes som om personer i denne aldersgruppen i særlig grad kombinerer uttak av alderspensjon på en slik måte at uttaket av pensjon motsvares av en reduksjon i arbeidstid for eksempel for å opprettholde et gitt samlet inntektsnivå. Fafo-rapporten omtalt i punkt 9.4.3 viser for øvrig at blant de som hadde redusert sin arbeidstid etter 62 år, har 80 prosent også tatt ut hel eller delvis pensjon.

Et annet viktig forhold er at ordningen er ment som et tiltak for å bidra til at seniorer står lenger i arbeid. En endring i reglene kan også gi negativ effekt for mange yngre seniorer. Som tidligere omtalt, er også arbeidsplasser og yrker forskjellige, og innenfor mange yrkesgrupper kan det å fortsette lenge i arbeidslivet oppleves krevende. For slike arbeidstakere, eksempelvis innenfor fysisk anstrengende yrker, kan deltidsarbeid i kombinasjon med pensjon etter 62 år være et særlig viktig gode for å klare å fortsette noen flere år i arbeidslivet. Fafo-rapporten viser også at mange av arbeidstakerne som har redusert sin arbeidstid, mener retten til dette motiverer til å stå lenger i arbeid (66 prosent).

Fafo-rapporten tyder også på at ordningen i seg selv i liten grad har direkte negativ innvirkning på arbeidsgivernes rekruttering av seniorer eller på seniorenes situasjon ved nedbemanningsprosesser. Ifølge Fafo er ulempene for andre arbeidstakere samlet sett også relativt beskjedne; 56 prosent av virksomhetene svarer at det i liten eller ingen grad innebærer ulem-

[189] Arbeids- og sosialdepartementet (2015): Arbeid, pensjon og inntekt i den eldre befolkningen. Rapport fra pensjonspolitisk arbeidsgruppe 12. mai 2015.

per for øvrige ansatte. Det er samtidig 29 prosent som svarer at arbeidstidsreduksjonen fører til ulemper for øvrige ansatte i stor (kun 4 prosent) eller noen grad (25 prosent).

Det er ulike syn i *utvalget* på om det bør foretas endringer i retten til redusert arbeidstid fra 62 år i lys av en høyere eller fjernet aldersgrense. Det er uenighet mellom medlemmene om hvorvidt dagens ordning i så fall bør beholdes eller endres/fjernes.

Noen mener det er viktig at ordningen beholdes, jf. argumentene for dette ovenfor, og mener koblingen til den øvre aldersgrensen uansett er ulogisk da den berører seniorer med et helt annet behov. Det vises til at en fjerning av, eller endring rundt, retten til redusert arbeidstid ved 62 år vil berøre en stor gruppe seniorer, og kanskje i ekstra stor grad nettopp de som aldri vil klare å jobbe opp mot dagens aldersgrense.

Andre mener det kan være grunn til å foreta endringer i ordningen dersom aldersgrensen skal heves ytterligere eller fjernes, i form av å oppheve ordningen eller å innskrenke rettigheten på andre måter. Det vises blant annet til at dette kan redusere ulemper for arbeidsgiverne ved en høyere aldersgrense og øke attraktiviteten til seniorene på arbeidsmarkedet. Det vises også til at det kan være uheldig å ha en slik rett som er koblet til alder, samt at de som har behov, uansett vil være omfattet av den generelle bestemmelsen om rett til redusert arbeidstid. Se for øvrig argumentasjonen ovenfor.

Utvalget har uavhengig av de ulike synene vurdert relevante endringsvarianter, og sett på ulike sider ved disse, jf. nedenfor.

9.4.4.2 Nærmere om ulike alternativer

Utvalget har vurdert ulike løsninger og endringsmuligheter når det gjelder retten til redusert arbeidstid for arbeidstakere over 62 år. Et alternativ er å beholde ordningen uendret, også dersom aldersgrensen for stillingsvernet skal heves eller fjernes. Det vises i denne sammenheng til argumentene for dette ovenfor.

Utvalget har i tillegg diskutert tre endringsvarianter: Heving av nedre aldersgrense for rettigheten (innslagstidspunktet), bortfall av ordningen samt en løsning der man stiller krav om at arbeidstidsreduksjonen skal være varig (eventuelt i kombinasjon med endring av innslagstidspunket).

En mulighet når det gjelder retten til redusert arbeidstid, vil altså være å øke den nedre aldersgrensen for rettigheten, det vil si innslagstidspunktet. Grensen er i dag på 62 år, og man kan eksempelvis heve den til 65 år. Dette vil på den ene siden bøte på ulemper for virksomhetene ved en høyere eller fjernet aldersgrense for stillingsvernet, og det vil kunne gi en løsning mer i tråd med øvrige signaler om seniorer i arbeidslivet og deres likeverdighet med andre arbeidstakere. Yngre seniorer med behov for redusert arbeidstid vil ved en slik løsning fortsatt ha mulighet for å få dette, jf. den generelle bestemmelsen i § 10-2 fjerde ledd. Mange seniorer som ønsker redusert arbeidstid vil kunne ha helsemessige, sosiale eller andre vektige velferdsgrunner som gjør at de oppfyller vilkårene for behovsprøvd rett til redusert arbeidstid. Arbeidsgiver og arbeidstaker står også fritt til å avtale redusert arbeidstid hvis de ønsker dette, uavhengig av lovens regler.

Ulempen med en slik endring av innslagstidspunktet kan være at flere yngre seniorer som ønsker det kan få avslag på sitt ønske om redusert arbeidstid, og at man risikerer at arbeidstakere trer ut av arbeidslivet tidligere fordi de ikke ønsker eller klarer å stå i en full stilling.

Man risikerer også å særlig ramme en gruppe seniorer som kanskje har større behov for en slik ordning enn andre. Som omtalt i avsnitt 9.2, kan det i noen yrker være mer krevende å stå lenge i arbeid enn i andre grupper, og mange går av relativt tidlig. For en del slike grupper vil en rett til redusert arbeidstid kunne være et særlig viktig bidrag for å unngå enda tidligere yrkesavgang. På den annen side vil mange av disse antakeligvis kunne oppfylle de generelle vilkårene for rett til redusert arbeidstid uansett, jf. ovenfor.

En annen, mer vidtgående, løsning vil være å fjerne selve særordningen med rett til redusert arbeidstid for de over 62 år. *Utvalget* viser her til argumentene i punkt 9.4.4.1 mot å ha en slik særordning. En løsning der seniorer ikke lenger har en slik lovfestet rett, vil innebære at seniorene må oppfylle vilkårene for den generelle ordningen i loven eller søke å inngå avtale med arbeidsgiveren dersom de ønsker redusert arbeidstid. En fjerning av ordningen kan støtte opp under et syn om at seniorer er fullt ut likeverdig arbeidskraft som yngre, og at eventuelle særordninger avgjøres ut fra individuelle behov på lik linje som for andre. Ulempen vil være at seniorer fratas et gode som kan oppleves både positivt og viktig, og at flere kan tenkes å tre ut av arbeidslivet tidligere enn de ville gjort dersom de fikk mulighet til å arbeide redusert.

Utvalget har også diskutert en løsning hvor det legges opp til at arbeidstidsreduksjonen er varig. Reglene i § 10-2 fjerde ledd fastsetter i dag uttrykkelig at en arbeidstaker som har redusert arbeidstid, har rett til å gå tilbake til den tidligere arbeidstiden når den avtalte perioden med reduksjon er over. Bestemmelsen tar altså utgangspunkt i at den reduserte arbeidstiden bare skal gjelde for en avgrenset tid.

Utvalget viser til at dette utgangspunktet ikke er like naturlig for arbeidstakere over 62 år som for andre grupper, eksempelvis for småbarnsforeldre hvor behovet for å eventuelt arbeide redusert er størst når barna er små. Dette gjør at man kan diskutere krav om en mer permanent ordning for seniorene, noe som også ble gjort da lovbestemmelsen kom, jf. Ot.prp. nr. 30 (2007–2008). *Utvalget* viser til at det for arbeidsgiver vil være mer forutsigbart dersom man kan kreve at arbeidstidsreduksjonen må være varig. Et eksempel er i kommunal sektor, hvor det er mange som arbeider redusert (ifølge Fafos undersøkelse har 39 prosent redusert sin arbeidstid etter fylte 62 år, jf. punkt 9.4.3). For arbeidsgiver kan det å ha mange ansatte med redusert arbeidstid innebære en utfordring når det gjelder planlegging av bemanning og ressurser, særlig når det er knyttet en usikkerhet til om arbeidstakeren skal tilbake til full arbeidstid eller ikke. Et krav om permanent ordning kunne gjort situasjonen lettere. *Utvalget* antar at de fleste arbeidstakere over 62 år som reduserer arbeidstiden sin, ikke ønsker å gjøre dette bare for en tidsbegrenset periode.

På den annen side vil et krav om at ordningen skal være varig, gi mindre rom for å vurdere situasjonen fortløpende, herunder foreta helhetsvurdering av virksomhetens og øvrige ansattes behov. Det kan føre til at arbeidsgivere innvilger redusert arbeidstid for noen, og deretter ikke har kapasitet til flere. Senere årskull og andre med behov som faller innenfor lovens regler vil da kunne få større problemer med å få redusert arbeidstid.

Med en slik løsning ville man også fått ulike regler avhengig av begrunnelsen for arbeidstidsreduksjonen. For arbeidstidsreduksjon på grunn av helsemessige, sosiale eller andre vektige velferdsgrunner, jf. § 10-2 fjerde ledd, vil arbeidstakere fortsatt ha krav på å få tilbake sin tidligere arbeidstid. En del seniorer vil antakeligvis kunne ha rett til redusert arbeidstid ut i fra flere av de opplistede grunnene. Ulike vilkår for ulike grunnlag vil kunne gi en uoversiktlig situasjon, og kan skape et uhensiktsmessig merarbeid og diskusjoner om hvilket grunnlag arbeidstidsreduksjonen gis på. Da reglene kom, pekte departementet også på at eventuelle ulemper for arbeidsgiveren på grunn av en mindre forutsigbar fremtidig bemanningssitua-

sjon, også vil kunne inngå som en del av den ulempevurderingen som skal gjøres, jf. Ot.prp. nr. 30 (2007–2008). Departementet uttalte at dette i visse tilfeller kan tilsi at arbeidstakeren må gjøre et slikt valg.

En mulig mellomløsning i loven kunne eventuelt være at arbeidsgiveren kan velge, det vil si at arbeidsgiveren kan stille krav om at arbeidstidsreduksjonen skal være varig.

9.5 Tilrettelegging og alder

9.5.1 Gjeldende rett

9.5.1.1 Generelt om tilrettelegging

Arbeidsmiljøloven §§ 4-1, 4-2, 4-3 og 4-4 stiller ulike krav om hvordan arbeidet skal organiseres og legges til rette. Uheldig organisering eller manglende eller for dårlig tilrettelegging av arbeidet kan påføre eller forsterke plager som kan medføre fravær fra arbeidet. Formålet med reglene er derfor i hovedsak å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, slik at sykdom og skader blant arbeidstakere forebygges.[190]

Den generelle bestemmelsen i § 4-1 første og andre ledd om krav til arbeidsmiljøet lyder slik:

> Arbeidsmiljøet i virksomheten skal være fullt forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd. Standarden for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø skal til enhver tid utvikles og forbedres i samsvar med utviklingen i samfunnet.
>
> Ved planlegging og utforming av arbeidet skal det legges vekt på å forebygge skader og sykdommer. Arbeidets organisering, tilrettelegging og ledelse, arbeidstidsordninger, lønnssystemer, herunder bruk av prestasjonslønn, teknologi mv. skal være slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske og psykiske belastninger og slik at sikkerhetshensyn ivaretas.

Begrepet «fullt forsvarlig» er en rettslig standard som presiseres og utfylles gjennom de mer konkrete bestemmelsene i loven.

Lovens generelle tilretteleggingskrav fremgår av andre ledd. Oppregningen er ikke uttømmende, men nevner sentrale faktorer det må tas hensyn til ved tilrettelegging og organisering av arbeidet for å hindre uheldige fysiske eller psykiske belastninger.

Arbeidsmiljøloven har også en særskilt paragraf om arbeidsgivers plikt til å følge opp og tilrettelegge arbeidet når arbeidstaker får redusert sin arbeidsevne som følge av ulykke, sykdom, slitasje eller lignende, jf. § 4-6. Etter denne bestemmelsen skal arbeidsgiver, så langt det er mulig, iverksette nødvendige tiltak for at arbeidstaker skal kunne beholde eller få et passende arbeid. Arbeidstaker skal fortrinnsvis gis anledning til å fortsette i sitt vanlige arbeid, eventuelt etter særskilt tilrettelegging av arbeidet eller arbeidstiden, endringer i arbeidsutstyr, gjennomgått arbeidsrettede tiltak eller lignende. Det oppstilles også krav om blant annet oppfølgingsplan og dialogmøte. Denne bestemmelsen gjelder uavhengig av alder, men i den

[190] I kravet om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø ligger det at virksomheten skal innrettes, og arbeidet organiseres på en slik måte, at arbeidstakerne er sikret mot skader på liv og helse så langt dette rent praktisk lar seg gjennomføre, jf. Ot.prp. nr. 3 (1975–1976) s. 26.

grad eldre arbeidstakere har mer sykefravær, vil bestemmelsen være mer aktuell for disse. Bestemmelsen er også sentral for å nå delmålene i avtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) om å redusere sykefravær, og hindre frafall og øke sysselsettingen av personer med nedsatt funksjonsevne.

9.5.1.2 Arbeidsmiljøloven § 4-2

Arbeidsmiljøloven § 4-2 stiller krav til tilrettelegging, medvirkning og utvikling. Bestemmelsens andre ledd lyder:

> I utformingen av den enkeltes arbeidssituasjon skal:
> a) det legges til rette for at arbeidstaker gis mulighet for faglig og personlig utvikling gjennom sitt arbeid,
> b) arbeidet organiseres og tilrettelegges under hensyn til den enkelte arbeidstakers arbeidsevne, kyndighet, alder og øvrige forutsetninger,
> c) det legges vekt på å gi arbeidstaker mulighet til selvbestemmelse, innflytelse og faglig ansvar,
> d) arbeidstaker så langt som mulig gis mulighet til variasjon og for å se sammenheng mellom enkeltoppgaver,
> e) det gis tilstrekkelig informasjon og opplæring slik at arbeidstaker er i stand til å utføre arbeidet når det skjer endringer som berører vedkommendes arbeidssituasjon.

Arbeidstakerens alder nevnes som en av flere faktorer som det skal tas hensyn til, jf. andre ledd bokstav b. Bestemmelsen i bokstav b er i hovedsak en videreføring av en tilsvarende bestemmelse i arbeidsmiljøloven av 1977 § 14 andre ledd, som fastslo at arbeidsgiver skulle *«organisere og tilrettelegge arbeidet under hensyn til den enkelte arbeidstakers alder, kyndighet, arbeidsevne og øvrige forutsetninger»*. I Ot.prp. nr. 3 (1975–1976) om lov om arbeidervern og arbeidsmiljø mv. het det om denne bestemmelsen:

> Etter bokstav e) plikter arbeidsgiveren å ta individuelle hensyn ved organiseringen og tilretteleggingen av arbeidet. Han skal ut fra en vurdering av helse- og risikoforholdene ta hensyn til om den enkelte arbeidstaker er fysisk og psykisk skikket for det arbeid han settes til. Av faktorer hos arbeidstakeren som det skal tas hensyn til, nevner loven alder, kyndighet og arbeidsevne. Andre forhold som det vil være naturlig å ta hensyn til, er forskjellige former for funksjonshemming. Dette er det gitt nærmere regler for i § 13. Med sikte på grupper som i visse tilfeller kan være særlig utsatt, som f.eks. unge arbeidstakere og kvinner som er gravide eller i fertil alder, vil Kongen kunne fastsette mer detaljerte regler i henhold til § 7 nr. 2. Arbeidsgiveren må imidlertid ta hensyn til slike grupper av arbeidstakere, selv om det ikke foreligger utfyllende bestemmelser.

Bestemmelsen i dagens § 4-2 andre ledd bokstav b innebærer dermed at arbeidsgiver skal ta individuelle hensyn ved organiseringen og tilretteleggingen av arbeidet. Arbeidsgiver plikter å forvisse seg om at den enkelte arbeidstaker er skikket til å utføre de oppgaver vedkommende blir satt til. Bestemmelsen innebærer at arbeidsgiver har plikt til også å ta hensyn til *alder* når virksomheten skal organisere og legge til rette arbeidet. Dette kan være relevant både når det gjelder de yngste og de eldste arbeidstakerne.

Det fremgår ikke av bestemmelsen hva slags konkrete tilretteleggingstiltak arbeidsgiver eventuelt skal eller bør tilby. En konkret rett til tilrettelegging for alle eldre arbeidstakere følger

imidlertid av § 10-2 om rett til redusert arbeidstid. Det vises til avsnitt 9.4 hvor dette temaet gjennomgås særskilt.

På Arbeidstilsynets faktaside om seniorer i arbeidslivet gir tilsynet eksempler på hva tilrettelegging for seniorer (med bakgrunn i § 4-2 og § 4-6) kan være.[191] Eksemplene tilsynet nevner er: Endringer av rutiner, arbeidstid eller medvirkning fra andre arbeidstakere, anskaffelse av hjelpemidler som verktøy, maskiner og lignende, endringer på arbeidsplassen – for eksempel endringer av inventar, bedring av lysforhold med mer – samt opplæring, omskolering og arbeidstrening.

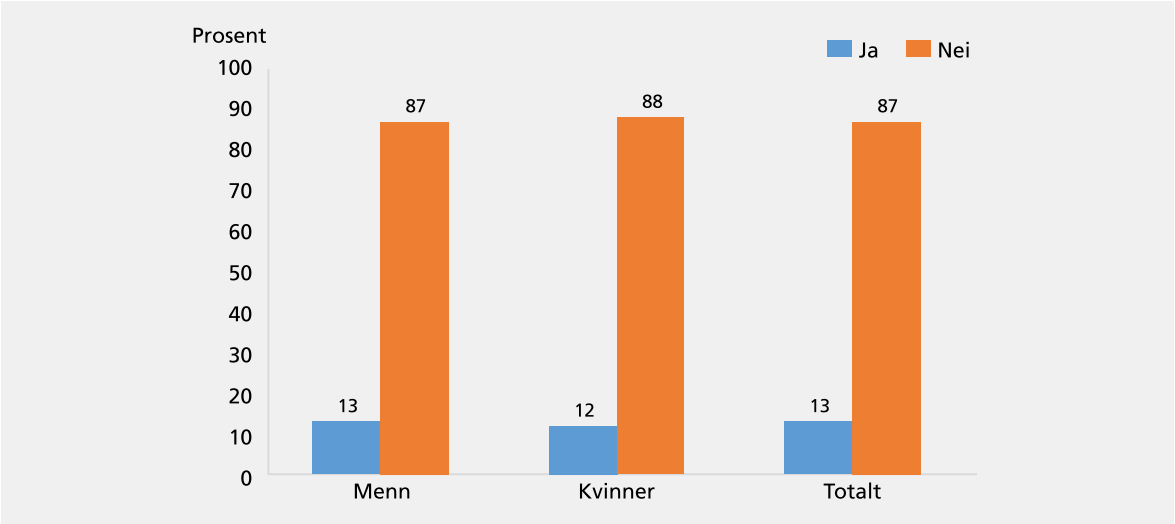
Hvor langt arbeidsgivers plikt til tilrettelegging etter arbeidsmiljøloven § 4-2 strekker seg, vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. Det kan derfor ikke fastslås en klar grense for omfanget av arbeidsgivers tilretteleggingsplikt for eldre arbeidstakere etter denne bestemmelsen. Spørsmålet om hvor langt tilretteleggingsplikten for eldre arbeidstakere går etter § 4-2 andre ledd bokstav b, har så langt *utvalget* kjenner til heller ikke vært nærmere avklart i rettspraksis.

9.5.2 Fafos rapport mv.

I Fafos undersøkelse fra 2016 om aldersgrenser og særordninger har de blant annet sett på hvordan og i hvilken grad tilrettelegging etter arbeidsmiljøloven § 4-2 for seniorer i arbeidslivet brukes.[192] Det er også undersøkt hvordan retten til tilrettelegging virker som motivasjonsfaktor, om den påvirker virksomhetenes rekruttering og handlemåte ved nedbemanninger og om det er behov for endringer i regelverket. Funnene er beskrevet i Fafo-rapporten kapittel 6, 7, 8 og 9. Her gjengis kort enkelte hovedpunkter fra funnene.

Fafos undersøkelse viser at 13 prosent av seniorene svarer at de har tilrettelagt arbeid på grunn av alder, og det er en jevn fordeling mellom andelen kvinner og menn, se figur 9.5. Andelen som har tilrettelagt arbeid stiger med alderen, fra 9 prosent i aldersgruppen 60–61 år til 20 prosent for aldersgruppen 67−70 år.

Figur 9.5 Seniorer: Tilrettelagt arbeid på grunn av alder. I alt og etter kjønn. Prosent. Antall = 1000 (508 menn og 492 kvinner).



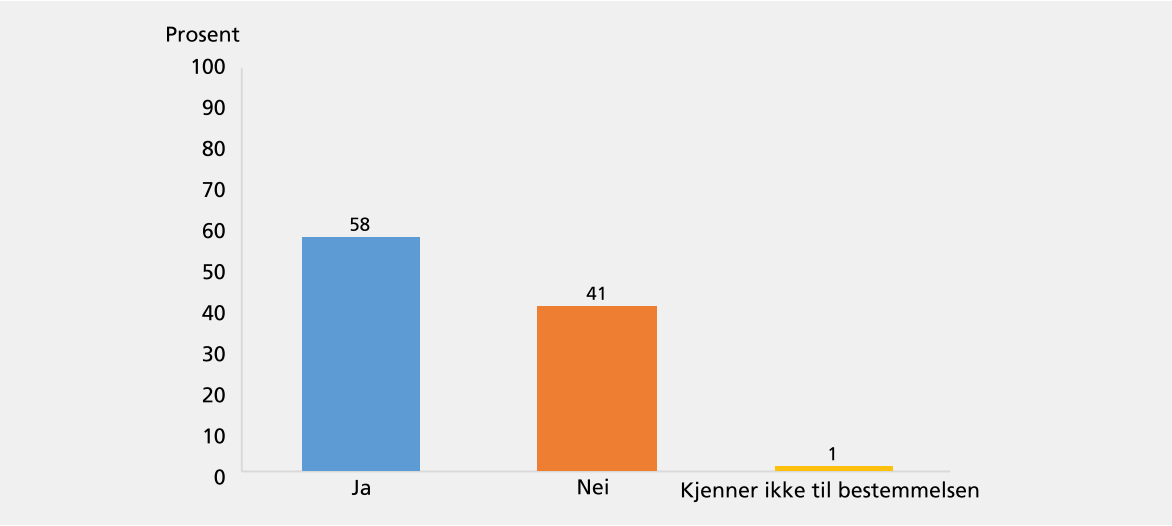
Kilde: Svalund og Veland (2016), side 90, figur 6.1.

[191] Arbeidstilsynets faktaside om seniorer i arbeidslivet: *http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=78242*
[192] Svalund, J. og G. Veland (2016): Aldersgrenser for oppsigelse og særordninger for eldre i arbeidslivet. Fafo-rapport 2016:22.

Tallene viser videre at andelen med tilrettelagt arbeid er høyere innen kommunal/fylkeskommunal sektor (17 prosent) enn i privat og statlig sektor (henholdsvis 12 og 10 prosent).

I tillegg til å spørre seniorene om de får arbeidet tilrettelagt, har Fafo spurt virksomheter om de tilrettelegger arbeidet for ansatte over 60 år. En andel på 58 prosent av virksomhetene oppgir at de tilrettelegger for ansatte over 60 år i dag, se figur 9.6. Dette er et klart høyere tall enn hva Fafo fant da de spurte seniorene selv (13 prosent), noe som kommer av at mange virksomheter har flere enn én eldre arbeidstaker.

Figur 9.6 Lederne i virksomheter: Tilrettelegger virksomheten arbeidet for ansatte over 60 år? Prosent. Antall = 1285 (virksomheter med seniorer 60 år eller eldre).



Kilde: Svalund og Veland (2016), side 93, figur 6.2.

En høyere andel av virksomhetene i statlig og (fylkes)kommunal sektor svarer at virksomheten tilrettelegger for ansatte over 60 år (henholdsvis 62 og 70 prosent), enn i privat sektor (49 prosent).

Fafo har også undersøkt i hvilken utstrekning arbeidstakerens krav om tilrettelegging ofte ikke etterkommes. Tallene viser at det er mer enn dobbelt så høy andel ledere i kommunal og fylkeskommunal sektor, sammenlignet med i privat sektor, som ikke har etterkommet krav om tilrettelegging.

Fafo har videre spurt seniorene om hvordan arbeidet er tilrettelagt. De fire tilretteleggingstiltakene som er mest utbredt er lettere arbeid, mer fleksibel arbeidstid, redusert arbeidstid og skiftet stilling/endret arbeidsoppgaver.

Fafo har også sett på hvordan retten til tilrettelegging på grunn av alder virker som motivasjonsfaktor for å få seniorene til å stå lenger i arbeid.

Undersøkelsen viser at 53 prosent av alle seniorer mener at ordningen med tilrettelagt arbeid har liten eller ingen betydning for motivasjonen til å arbeide lenger, mens 43 prosent mener at ordningen har stor eller noe betydning. Blant seniorer som har tilrettelagt arbeid, er andelen som mener ordningen har betydning for motivasjon 75 prosent. Andelen som mener at ordningen motiverer til lengre yrkeskarrierer, er størst innen kommunal og fylkeskommu-

nal sektor og lavest i privat sektor. Utbredelsen av tilrettelagt arbeid er også mest utbredt i kommunesektoren.

Videre viser undersøkelsen at 35 prosent av virksomhetslederne er helt eller ganske enige i at tilrettelagt arbeid har bidratt til at ansatte har pensjonert seg senere enn de ellers ville ha gjort. En andel på 24 prosent er helt eller ganske uenig, og en like stor andel svarer at de ikke vet, eller at det ikke har væt en problemstilling i deres virksomhet. Ledere i offentlig sektor mener i større grad enn i privat sektor at ordningen med tilrettelagt arbeid har bidratt til utsatte pensjoneringstidspunkter. For statlig sektor er andelen som svarer at de er helt eller ganske enige, 47 prosent, mens den er 42 prosent i kommunal sektor og 28 prosent i privat sektor.[193]

Seniorene mener at av ferieuke, rett til redusert arbeidstid og tilrettelegging, har tilrettelegging minst betydning som motivasjonsfaktor til å stå lenger i arbeid. Svarene kan ifølge Fafo være preget av at det er langt færre som har tilrettelagt arbeid. Ser man på hva ordningene betyr for motivasjon til å stå i arbeid blant de som har benyttet ordningene, er det de som har tilrettelagt arbeid som i størst grad svarer at ordningen har stor eller ganske stor betydning.

Hoveddelen av lederne er helt eller ganske enige i at ordningen med tilrettelagt arbeid på grunn av alder gir noen utfordringer eller fører til kostnader eller ulemper. Undersøkelsen viser at 45 prosent av lederne svarer at de er helt eller ganske enige i at tilrettelegging på grunn av alder skaper ulemper i form av administrative utfordringer, bemanningsutfordringer og/eller fører til ekstrakostnader for virksomheten. Hvor store utfordringer eller kostnader det fører til, gir ikke spørsmålene i undersøkelsen svar på. I overkant av 30 prosent av lederne er helt eller ganske enige i at det fører til ulemper for andre ansatte, og en like stor andel er helt eller ganske enig i at det gjør det vanskelig å prioritere mellom ulike grupper av ansatte som har behov for tilrettelagt arbeid.

Gjennomgående er lederne i kommunal/fylkeskommunal sektor i større grad enn lederne i privat eller statlig sektor helt eller ganske enige i at tilrettelegging skaper utfordringer, ulemper eller kostnader. Lederne innen helse- og sosialtjenester er de som i størst grad er helt eller ganske enige i at tilretteleggingen skaper ulemper for øvrige ansatte (41 prosent). Dette kan ifølge Fafo ha sammenheng med mye bruk av turnus og vaktordninger, og at tilrettelegging fører til ekstrabelastning for andre.

Fafo har undersøkt om og hvordan lederne mener at særordningene påvirker deres egen virksomhets rekrutterings- og nedbemanningsbeslutninger. Undersøkelsen viser at 12 prosent av virksomhetene er helt eller ganske enig i at retten til tilrettelagt arbeid fører til at de er mer restriktive med å ansette eldre arbeidstakere. Ser man på virksomhetene uten eldre ansatte, er andelen 24 prosent. Det er 10 prosent av virksomhetene som er helt eller ganske enige i at retten til tilrettelagt arbeid kan føre til at eldre velges ut i nedbemanningsprosesser.

I en tilleggsundersøkelse til SSBs arbeidskraftsundersøkelse i 2. kvartal 2016, om personer med nedsatt funksjonsevne, ble det tatt inn to ekstraspørsmål om behov for tilrettelegging av arbeidet også for personer *uten* nedsatt funksjonsevne. Formålet var å få svar på behov for tilrettelegging blant seniorer (55–66 år), men også for yngre aldersgrupper (25–54 år) for å kunne sammenligne resultatene. Det ble stilt spørsmål om sysselsatte uten nedsatt funk-

[193] Fafo påpeker at andelen som svarer «vet ikke/har ikke vært aktuelt», er relativt høy i privat (25 prosent) og kommunal (23 prosent) sektor.

sjonsevne har behov for noen fysisk tilrettelegging av arbeidsplassen og om de har behov for endringer i arbeidsoppgavene.

Tallene viser det var kun 2 prosent som svarte ja på de to spørsmålene i begge aldersgrupper.[194] Det er ingen signifikante forskjeller mellom aldersgruppene. Sammenlignet med Fafos undersøkelse viser tallene fra SSBs tilleggsundersøkelse at færre arbeidstakere har behov for tilrettelagt arbeid. Det er imidlertid mulig at Fafos undersøkelse fanger opp flere former for tilrettelegging, jf. at SSBs undersøkelse kun gjelder fysisk tilrettelegging og endring i arbeidsoppgaver. Dette kan være en årsak til at tallene er ulike.

9.5.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget er bedt om å se på de særlige rettighetene eldre arbeidstakere har etter arbeidsmiljøloven. Som nevnt er det i denne forbindelse aktuelt å se på bestemmelsen i § 4-2 som stiller krav til tilrettelegging, medvirkning og utvikling i forbindelse med planlegging og gjennomføring av arbeidet. Arbeidstakerens alder nevnes her som en av flere faktorer som arbeidsgiver skal ta hensyn til, jf. andre ledd bokstav b.

Som det fremgår ovenfor, innebærer bestemmelsen i § 4-2 en plikt til å ta individuelle hensyn ved utformingen av den enkeltes arbeidssituasjon. Hvor langt arbeidsgivers plikt til tilrettelegging strekker seg, vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. Det kan derfor ikke fastslås en klar grense for omfanget av arbeidsgivers tilretteleggingsplikt for eldre arbeidstakere etter denne bestemmelsen.

Utvalget har diskutert behovet for endringer i denne bestemmelsen i lys av spørsmålet om å heve eller fjerne aldersgrensen for stillingsvernet.

Utvalget viser til at en høyere aldersgrense kan gjøre det naturlig å se nærmere på tilretteleggingspliktene. Fafos undersøkelse viser at behovet for tilrettelegging øker med alderen.[195] Med høyere aldersgrenser vil også eldre arbeidstakere kunne være ansatt i lengre tid. Det kan innebære at det i den enkelte virksomheten vil kunne bli flere eldre arbeidstakere og at disse står lenger i arbeid. I den enkelte virksomhet vil det dermed kunne bli flere arbeidstakere med tilrettelegging som følge av alder.

Siden behovet for tilrettelegging øker med alderen, kan det også være grunn til å tro at arbeidstakere over 72 år i større grad vil ha behov for tilrettelegging. Samtidig kan det i så høy alder også være en viss seleksjon av arbeidstakerne, ved at det er de som har best helse som ønsker og fortsatt kan arbeide. Det foreligger etter det *utvalget* kjenner til ikke undersøkelser som ser på denne aldersgruppen spesielt.

Av Fafos undersøkelse fremgår det også at om lag halvparten av virksomhetslederne svarer at de er helt eller ganske enige i at ordningen med tilrettelegging på grunn av alder skaper administrative utfordringer, bemanningsutfordringer og/eller fører til ekstrakostnader for virksomheten. En andel på 30 prosent mener at det gir ulemper for andre ansatte og at det gjør det vanskelig å prioritere mellom grupper av ansatte som har behov for tilrettelegging. Denne undersøkelsen viser at tilrettelegging for eldre arbeidstakere både kan by på utfordringer og skape ekstra kostnad for arbeidsgiverne. Slike utfordringer vil kunne øke dersom aldersgren-

[194] Tallene var så små at det ikke ga grunnlag for noen videre oppsplitting av for eksempel deltid/heltid, næring eller yrke.
[195] Svalund, J. og G. Veland (2016): Aldersgrenser for oppsigelse og særordninger for eldre i arbeidslivet. Fafo-rapport 2016:22, s. 27.

sen heves ytterligere, og kan tenkes å gi negative virkninger for rekrutteringen av og viljen til å beholde eldre arbeidstakere.

På den andre siden er det også flere forhold som taler imot å vurdere endringer på dette området.

Bestemmelsen i § 4-2 andre ledd bokstav b er generell, og angir ikke noen konkret aldersgrense eller bestemte rettigheter som inntreffer. Bestemmelsen, som må ses i sammenheng med arbeidsmiljølovens generelle krav om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, oppstiller først og fremst en plikt til å ta individuelle hensyn ved organisering og tilrettelegging av arbeidet. Alder – og også lav alder – er et av flere forhold det skal ses hen til.

Regelverket slik det er utformet i dag, er også dynamisk. Det vises i den sammenheng til arbeidsmiljøloven § 4-1 første ledd andre punktum, hvor det fremgår at «*Standarden for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø skal til enhver tid utvikles og forbedres i samsvar med utviklingen i samfunnet*».

Med et regelverk hvor en rekke individuelle hensyn skal vektlegges, kan det være vanskelig å se for seg behovet for endringer knyttet til for eksempel en konkret aldersgruppe/aldersgrense. Det vises også til at formålet med tilrettelegging etter arbeidsmiljøloven kapittel 4 er å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø for å sikre at sykdom og skader blant arbeidstakere forebygges. Forslag til eventuelle endringer vil uansett måtte ivareta helse- og sikkerhetsmessige forhold.

Utvalget viser videre til at selv om behovet for tilrettelegging generelt øker med alderen, er det store variasjoner i arbeidslivet. I enkelte yrker, for eksempel i tunge, fysiske yrker, kan det være mer krevende å stå lenge i arbeid. I slike yrker vil yngre seniorer kunne ha behov for tilrettelegging. Som det fremgår av Fafos undersøkelse, er det størst bruk av tilrettelegging i kommunesektoren. Det viser at det, for eksempel i helse- og omsorgssektoren, er behov for tilrettelegging.

Utvalget viser også til at kun et mindretall av virksomhetene mener at ordningen med tilrettelegging på grunn av alder fører til at de er mer restriktive med å ansette eldre arbeidstakere eller at de tar hensyn til dette når det er spørsmål om nedbemanning. Samtidig viser Fafos undersøkelse at det er få, bare om lag 13 prosent av de eldre arbeidstakerne, som får tilrettelagt arbeid på grunn av alder. De tilretteleggingstiltakene som seniorene oppgir som mest vanlige, er lettere arbeid, mer fleksibel arbeidstid, redusert arbeidstid og skiftet stilling/endret arbeidsoppgaver. Når det gjelder tilrettelegging i form av rett til redusert arbeidstid, vises det til den særskilte vurderingen av disse reglene i avsnitt 9.4. SSBs undersøkelse nevnt ovenfor, viser at kun 2 prosent i aldersgruppen 55−66 år svarte ja på spørsmål om hvorvidt de hadde behov for tilrettelegging i form av fysisk tilrettelegging av arbeidsplassen eller endringer i arbeidsoppgaver.

Utvalget viser også til at selv om få får tilrettelagt arbeidet, jf. Fafos rapport, oppgir svært mange av disse, hele 75 prosent, at det motiverer dem til å stå lenger i arbeid. Tilrettelegging kan derfor bidra til å beholde viktig kompetanse og arbeidskraft. Tilrettelegging vil også kunne bidra til at de med tunge yrker vil kunne stå noe lenger i arbeid. Dette er argumenter som støtter opp under dagens regelverk. *Utvalget* viser også til at tilrettelegging etter arbeidsmiljøloven er sentralt for å nå det overordnede hovedmålet i avtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) om å bedre arbeidsmiljøet, styrke jobbnærværet, forebygge og redusere sykefravær og hindre utstøting og frafall fra arbeidslivet.

Utvalget har konkret drøftet muligheten av å endre ordlyden i arbeidsmiljøloven § 4-2 andre ledd bokstav b, slik at begrepet «alder» tas ut, men uten at det tas sikte på noen realitetsendring. Det vises til at det uansett skal tas hensyn til individuelle behov, jf. § 4-2 bokstav b hvor det fremgår at arbeidet skal organiseres og tilrettelegges under hensyn til den enkelte arbeidstakers arbeidsevne, kyndighet og øvrige forutsetninger.

Det å ta ut ordet «alder» kan på den ene siden hevdes å gi et signal om at det ikke er alder i seg selv som skal vektlegges, men den enkeltes behov.

På den andre siden kan ordet «alder» i bestemmelsen hevdes å være et viktig signal til arbeidsgiverne om at alder også er en faktor som skal hensyntas i den individuelle vurderingen av tilrettelegging. Det å ta ut «alder» av ordlyden vil slik sett kunne gi en uheldig signaleffekt. Det er også en liten gruppe arbeidstakere som får tilrettelegging. For gruppen som mottar tilrettelegging, er imidlertid tilretteleggingen motiverende for en lengre yrkeskarriere.

I *utvalget* er det ulike syn på behovet for endringer i reglene om tilrettelegging på grunn av alder i lys av en høyere eller fjernet aldersgrense. Deler av *utvalget* mener det ikke bør gjøres endringer på dette området, mens andre deler av *utvalget* mener at en høyere eller fjernet aldersgrense gjør det naturlig å vurdere endring av ordlyden i § 4-2 ved at ordet «alder» fjernes. Det er uansett enighet om at bestemmelsen har liten selvstendig rettslig betydning.

9.6 Seniorer og endringsadgang i arbeidsforholdet

9.6.1 Innledning

Med bakgrunn i mandatet har *utvalget* også drøftet spørsmål rundt arbeidsgivers adgang til å foreta endringer i seniorers arbeidsforhold.

Arbeidsgivers styringsrett og endringsadgang overfor seniorer var et tema i høringsrunden om hevingen av aldersgrensene i 2014. I høringsbrevet var departementet inne på de muligheter som arbeidsgivere har til å endre på arbeidsoppgaver mv. for sine arbeidstakere, og den fordel arbeidsgivere kan dra av denne. Departementet reiste også spørsmål om utvidelse av denne adgangen:

> Det kan stilles spørsmål om styringsrettens grenser burde utvides noe for arbeidstakere som har fylt 70, slik at arbeidsgivere kan få et noe større handlingsrom for å omplassere/endre på arbeidsoppgaver til seniorer enn for yngre arbeidstakere. På den måten vil arbeidsgivere stå noe friere til å disponere sine ressurser effektivt, samtidig som arbeidstakeren fortsatt har en jobb å gå til. Ett eksempel kan være at arbeidsgivere stilles friere til for eksempel å omfordele lederoppgaver etter at arbeidstaker har fylt 70 år. Departementet ber i første omgang om høringsinstansenes syn på en eventuell slik ordning.

Temaet ble ikke fulgt opp/omtalt i lovproposisjonen (Prop. 48 L (2014–2015)).

I dette kapitlet drøfter *utvalget* behovet for en utvidet endringsadgang overfor seniorer hvis 72-årsgrensen skal kunne heves eller fjernes. *Utvalget* omtaler også det å inngå kontrakter med andre betingelser etter en viss alder.

9.6.2 Gjeldende rett

9.6.2.1 Innledning

Arbeidsmiljøloven har ingen bestemmelser som direkte regulerer arbeidsgivers adgang til å pålegge endringer i arbeidsforholdet.

Hvilken adgang arbeidsgiver har til å pålegge endringer i arbeidsforholdet, er et spørsmål om hvor langt styringsretten rekker på dette området.

Endringer som ikke kan pålegges ensidig i kraft av styringsretten, forutsetter enten enighet mellom partene eller at vilkårene for oppsigelse er til stede. Dersom enighet ikke oppnås, må arbeidsgiver altså følge lovens fremgangsmåte for oppsigelse, eventuelt med et tilhørende tilbud om overføring til annet arbeid i virksomheten.

Etter fylte 72 år har arbeidstaker ikke lenger stillingsvern, jf. § 15-13 a første ledd. Det foreligger da i utgangspunktet heller ikke noe vern mot endringer som ellers vil ligge utenfor styringsretten. Arbeidsgiver vil i prinsippet kunne avslutte gjeldende arbeidsforhold i tråd med reglene og tilby en ny kontrakt på andre betingelser.

9.6.2.2 Arbeidsgivers styringsrett – generelt

Arbeidsgivers styringsrett er tradisjonelt definert som arbeidsgivers rett til å organisere, lede og fordele arbeidet, til å ansette og si opp arbeidstakerne. Styringsretten betegnes gjerne som en rettslig norm i den forstand at den ikke har sitt grunnlag i lovbestemmelser eller arbeidsavtalen, men at rettsordenen har anerkjent styringsretten som en kompetanse for arbeidsgiveren. Anerkjennelsen av styringsretten som en ulovfestet rettslig norm gjelder både i privat-, statlig- og kommunal sektor.

Styringsretten er imidlertid grunnleggende begrenset. Arbeidsgiveren kan ikke handle i strid med loven eller forpliktelser etter tariffavtaler eller den individuelle arbeidsavtalen. Høyesterett beskrev styringsretten slik i den såkalte Nøkk-dommen (Rt. 2000 s. 1602):

> Arbeidsgiveren har i henhold til styringsretten rett til å organisere, lede, kontrollere og fordele arbeidet, men dette må skje innenfor rammen av det arbeidsforhold som er inngått. Ved tolkingen og utfyllingen av arbeidsavtalene må det blant annet legges vekt på stillingsbetegnelse, omstendighetene rundt ansettelsen, sedvaner i bransjen, praksis i det aktuelle arbeidsforhold og hva som finnes rimelig i lys av samfunnsutviklingen.

Dette er lagt til grunn av Høyesterett i senere dommer, jf. blant annet Rt. 2001 s. 418 (Kårstø) og Rt. 2011 s. 841 (Osloskolen).

Styringsretten begrenses også av mer allmenne saklighetsnormer, jf. Kårstø-dommen hvor man formulerte saklighetskravet slik:

> Styringsretten begrenses imidlertid også av mer allmenne saklighetsnormer. Utøvelse av arbeidsgivers styringsrett stiller visse krav til saksbehandlingen, det må foreligge et forsvarlig grunnlag for avgjørelsen, som ikke må være vilkårlig, eller basert på utenforliggende hensyn.

Dette gjentas i Rt. 2011 s. 841 (Osloskolen), hvor det videre understrekes følgende:

> Domstolene skal ikke foreta noen generell overprøving av om arbeidsgivers beslutninger innenfor rammene for styringsretten er påkrevde eller optimale. Spørsmålet er om det foreligger misbruk av styringsretten.

9.6.2.3 Nærmere om arbeidsgivers endringsadgang

Arbeidsmiljøloven har som nevnt ingen bestemmelser som direkte regulerer arbeidsgivers adgang til å pålegge endringer i arbeidsoppgavene. Det må imidlertid legges til grunn at reglene i § 15-7 om vern mot usaklig oppsigelse utgjør en viktig yttergrense. Er endringen så omfattende at det er naturlig å betrakte det opprinnelige arbeidsforholdet som opphørt, vil endringen bare være rettmessig dersom vilkårene for oppsigelse er oppfylt.

Hvilken adgang arbeidsgiver har til å foreta endringer i arbeidets innhold, vil bero på en konkret fortolkning av arbeidsavtalen i vid forstand, dersom ikke lov eller tariffavtale sier noe annet.

Ved tolkningen er det naturlig å ta utgangspunkt i arbeidsavtalens ordlyd og undersøke hva som kan utledes av den når det gjelder endringsadgangen. I Rt. 2009 s. 1465 (Seinvakt) viste Høyesterett til at *«[i]kke enhver avtalebestemmelse om arbeidsvilkår begrenser styringsretten»*. Høyesterett formulerte det slik at:

> [d]ersom ikke arbeidsgiveren har gitt særskilt avkall på styringsretten, må arbeidsgiveren i kraft av styringsretten innenfor de rammer som følger av lovgivning og tariffavtaler, kunne endre avtalebestemmelser som ikke særpreger, definerer eller fremstår som vesentlige for arbeidsforholdet.

I mange tilfeller gir arbeidsavtalen imidlertid få eller ingen sikre holdepunkter for løsning av spørsmålet om endringsadgangen. I slike tilfeller har læren om den såkalte grunnpregstandarden vært en innfallsvinkel, som har vært lagt til grunn i en del teori og rettspraksis. I Kristen Andersens bok *Fra arbeidslivets rett* fra 1967 ble læren uttrykt slik:

> Det bør nemlig være hevet over tvil at en arbeidsgiver ikke ensidig kan regulere en arbeidstakers arbeidsområde på en slik måte at dets grunnpreg blir et vesentlig annet enn det arbeidsavtalen i direkte eller indirekte form opererer med.

Høyesterett har lagt til grunn at *«hva som finnes rimelig i lys av samfunnsutviklingen»* er et relevant moment ved tolkningen jf. blant annet Rt. 2000 s. 1602 (Nøkk) og Rt. 2008 s. 856 (Theatercafeen). I lys av dette og de endringer Høyesterett har godtatt,[196] har det vært argumentert for at høyesterettspraksis gir rom for en mer omfattende endringskompetanse enn det som har fulgt av grunnpregstandarden.[197]

9.6.2.4 Adgangen til å foreta degradering, overføring til annet arbeid o.l.

Som det fremgår ovenfor, vil arbeidsgivers adgang til foreta endringer i oppgaver mv. måtte avgjøres ut fra en fortolkning av arbeidsavtalen i vid forstand. Vurderingen vil nødvendigvis

---

[196] I Nøkk-saken ble mannskapet på kommunens brannbåt overført til kommunens hovedbrannstyrke, noe som medførte en ikke ubetydelig økning i arbeidsoppgaver. Mannskapet måtte delta i brannutrykninger på land og gjennomgå opplæring i den forbindelse. I tillegg ville de, ved utrykninger på land, ikke få oppgaver tilsvarende graden som brannmester. Høyesterett kom likevel til at kommunen hadde hjemmel i styringsretten til å foreta disse endringene.

[197] Se blant annet Fougner, J. m.fl. (2011): Omstilling og nedbemanning, s. 124 flg. og den såkalte domkantor-saken fra Eidsivating lagmannsrett (LE-2008-047080).

bli utpreget konkret og skjønnsmessig, og det er vanskelig å oppstille generelle retningslinjer. Nedenfor knyttes likevel noen kommentarer til enkelte typer endringer.

Når det gjelder lønn for utført arbeid, utgjør denne en helt sentral del av kontraktsforholdet for arbeidstaker. Som utgangspunkt må det antas at det som er regulert om arbeidslønnen, ikke kan endres ensidig av arbeidsgiver.[198] Rettspraksis fra Arbeidsretten bygger på en hovedregel om at det faller utenfor arbeidsgivers styringsrett å gjøre endringer i vederlagsforpliktelser.[199]

De ansattes lønn kan imidlertid være fastsatt i ulike komponenter, blant annet gjennom bonusordninger og i form av forskjellige goder. Hva som kan anses avtalt med bindende virkning når det gjelder slike goder, kan variere. Se eksempelvis Borgarting lagmannsretts dom fra november 2015 (LB-2014-197322), hvor det ble ansett å ligge innenfor arbeidsgivers styringsrett å endre bonusordningen. Et annet eksempel er Rt. 2008 s. 856 (Theatercafeen) hvor Høyesterett kom til at det lå innenfor styringsretten å pålegge deling av tips servitørene mottok. Nevnes kan også Høyesteretts dom fra 9. november 2016 (HR-2016-2286-A), som gjaldt to lærere som hadde fått redusert arbeidstiden til 80 prosent men beholdt full lønn, som et seniorpolitisk tiltak. Høyesterett kom til at det lå innenfor styringsretten å avslutte ordningen.

Når det gjelder endringer i arbeidets innhold, har det vært lagt til grunn at arbeidsgiver må antas å ha en relativt vid adgang til å foreta endringer dersom det er tale om overføring til *likeartet arbeid* eller arbeid av samme karakter som tidligere.[200] Et eksempel er at funksjonærer på underordnet nivå og mellomledernivå antakeligvis må kunne pålegges et vidt spekter av typiske funksjonæroppgaver, med mindre tariffavtale eller arbeidsavtale skulle være uttrykkelig til hinder for dette.[201] Det kan stille seg annerledes for endringer som griper inn i kjerneinnholdet i arbeidstakerens avtalte eller etablerte arbeidsinnhold, og som innebærer at den ansattes arbeids- og ansvarsområde blir et vesentlig annet enn tidligere.

Organisasjonsendringer som innebærer at stillingen får en lavere plassering eller mister lederansvar, kan etter omstendighetene være noe arbeidstaker må finne seg i, jf. blant annet Rt. 1981 s. 166 (Instituttbestyrer). I denne saken ble en professor fratatt funksjonen som bestyrer av en selvstendig instituttavdeling i forbindelse med en omorganisering av virksomheten. Høyesterett uttalte at: *«[U]ansett avtale eller ikke, må det til «avtalen» ha vært knyttet en klar forutsetning om at den ikke skulle stå seg overfor endringer i organisasjonsstrukturen»*. I juridisk teori har det vært skrevet om dette at arbeidsavtalen må anses inngått under den forutsetning at organisasjonen kan endre seg, og at ingen har rettskrav på å beholde en bestemt plass i organisasjonen om denne endrer seg.[202]

Hvis organisasjonen ikke endres, men arbeidstakeren byttes ut til fordel for en antatt bedre, vil situasjonen kunne være annerledes. I slike tilfeller kan det etter omstendighetene foreligge en degradering som arbeidstakeren ikke uten videre behøver å finne seg i. Dette illustreres blant annet av Høyesteretts uttalelse i Rt. 1960 s. 199, hvor en understasjonsmester fikk medhold i å beholde stillingen fremfor å ta arbeid som førstefullmektig ved fraktgodsavdelingen. Generelt synes det å være et utgangspunkt at det, med mindre det foreligger holdepunkter for noe annet, ikke vil ligge innenfor styringsretten å foreta en degradering av den ansatte. Det kan imidlertid ofte være vanskelig å avgjøre om det rent faktisk foreligger en degradering.

---

198 Se blant annet Næss Skjønberg, A. og E. Hognestad (2014): Individuell arbeidsrett, s. 240.
199 Jf. Evju, S. (1990): Arbätsretten i Norden, s. 296, jf. Næss Skjønberg, A. og E. Hognestad (2014): Individuell arbeidsrett.
200 Se blant annet Borgerud, I. m.fl. (2007): Arbeidsrett. *Særlig om omstilling i offentlig sektor*, s. 134.
201 Jf. Fougner, J. m.fl. (2011): Omstilling og nedbemanning, s. 122.
202 Jf. Fougner, J. (2007): Styringsrett og arbeidsplikt, s. 242.

En form for degradering foreligger også der arbeidstakeren blir satt til arbeid som krever klart lavere kvalifikasjoner enn opprinnelig forutsatt. En leder kan derfor neppe uten videre settes til grovarbeid eller andre former for klart underordnet arbeid. Som et utgangspunkt vil det antakeligvis normalt heller ikke være anledning til å endre arbeidsoppgavene slik at arbeidstakeren fratas samtlige av de lederoppgavene som er tillagt en stilling, selv om vedkommende beholder samme tittel og lønn.[203] Her som ellers må det imidlertid foretas en konkret skjønnsmessig vurdering av hvor omfattende endringer det er tale om.

Dersom det foreligger oppsigelsesgrunn, har det for øvrig vært reist spørsmål om arbeidsgiver kan velge en mindre inngripende fremgangsmåte enn oppsigelse og omplassere arbeidstakeren isteden. I den såkalte domkantor-saken fra Eidsivating lagmannsrett (LE-2008-047080) ble dette avvist. Lagmannsretten understreket at de vanlige stillingsvernsreglene og de særlige prosessreglene i arbeidsmiljøloven kapittel 17 må få anvendelse dersom den materielle realiteten er at man står overfor en endringsoppsigelse.

9.6.3 Utvalgets vurderinger

9.6.3.1 Behovet for en utvidet endringsadgang

Som det fremgår ovenfor, har arbeidsgiver i kraft av styringsretten en viss adgang til å foreta endringer i arbeidsforholdet i dag. Endringsadgangen kan være større eller mindre avhengig av blant annet hva som følger av en tolkning av arbeidsavtalen og hvilke og hvor store endringer det er snakk om. Degradering synes som et utgangspunkt ikke å kunne pålegges innenfor styringsretten, med mindre det foreligger holdepunkter for noe annet. Endringer som går ut på at arbeidsgiver ønsker å omplassere en senior fra en lederstilling til en underordnet stilling, eller frata vedkommende lederoppgaver som har vært sentrale for stillingen, må derfor i de fleste tilfeller antas å kreve oppsigelsesgrunn eller enighet, slik grensene er trukket i dag.

Utvalget har diskutert om det vil være behov for en utvidet endringsadgang overfor seniorer hvis aldersgrensen skal heves ytterligere eller fjernes.

På den ene siden kan det hevdes at det vil oppstå et større behov for endringer i arbeidsforholdet dersom aldersgrensen heves og flere kan jobbe lenger. Dette vil kunne handle om både arbeidsgiverens og arbeidstakerens ønsker. Eksempelvis kan det tenkes at flere seniorer vil ønske å jobbe lenger, men med mindre ansvar eller endrede oppgaver. Der begge parter er enige og finner løsninger, vil dette ikke være noe problem.

Arbeidsgiveren kan på sin side se behov for endringer hvis produktiviteten til en arbeidstaker over tid ikke står i samsvar med kostnaden, eller arbeidstakeren på andre måter ikke fyller stillingen som tidligere. Det kan ikke utelukkes at det kan oppstå flere slike tilfeller dersom aldersgrensen i arbeidsmiljøloven heves eller fjernes. Generelt sier forskningen lite om arbeidstakere over 65/70 år. Hvis alle skal ha stillingsvern til 75 år eller enda lenger, *kan* det tenkes at man vil se flere tilfeller hvor prestasjoner og innsats ikke lenger står i samsvar med stillingen og lønnen man har. Det kan også tenkes at arbeidsgiver gjerne vil beholde arbeidstakeren, men mener han eller hun ville gjort en bedre jobb i en annen rolle enn tidligere. Endringsbehov trenger ikke nødvendigvis å komme av at personen presterer dårligere.

[203] Jf. Borgerud, I. m.fl. (2007): Arbeidsrett. *Særlig om omstilling i offentlig sektor*, s. 132.

Utvalget tror at slike endringsbehov i endel tilfeller vil løse seg i praksis, enten ved at partene finner en enighet eller ved at man utnytter det handlingsrommet for endringer man allerede har. Hvis forholdet er så alvorlig at vilkårene for oppsigelse er til stede, vil arbeidsgiver også kunne benytte oppsigelse for å avslutte arbeidsforholdet eller endre stillingen.

Det kan imidlertid hevdes at en utvidet endringsadgang vil gi arbeidsgiverne større fleksibilitet til å utnytte ressursene effektivt der man er utenfor slike tilfeller. Også der vilkårene for oppsigelse skulle være til stede, kan det tenkes å være mindre vanskelig for begge parter om endringene heller foretas med grunnlag i en mer generell endringsbestemmelse. En slik utvidet endringsadgang kan i seg selv også tenkes å gjøre det lettere å finne frivillige løsninger.

En utvidet endringsadgang kan redusere ulemper ved en høyere aldersgrense, og dette kan hevdes å virke positivt inn på seniorenes stilling på arbeidsmarkedet. Det kan hevdes at en kombinasjon av høyere aldersgrense og utvidet endringsadgang vil kunne styrke muligheten til å jobbe utover 72 år, men eventuelt med endringer i oppgaver eller andre forhold. En forutsetning for at dette vil redusere ulemper, ville imidlertid være at arbeidsgiver ikke får økt ansvar for å tilrettelegge etter en slik endringsadgang. Da vil en slik endringsadgang igjen kunne virke mot sin hensikt, og medføre økt belastning for arbeidsgiver.

Utvalget ser *på den andre siden* flere viktige argumenter som taler mot en slik utvidelse. En ulik endringsadgang overfor seniorer og andre kan for det første sende uheldige signaler om eldre arbeidstakeres produktivitet og kompetanse. Dette kan virke stigmatiserende for den enkelte arbeidstaker, og kan også tenkes å påvirke holdningene overfor denne gruppen. Kanskje vil man med dette bidra til å skape et A- og et B-lag på arbeidsplassene i større grad enn man har i dag. Generelt kan det også reises spørsmål ved behovet for en slik endringsadgang, og om hvordan dette stiller seg i forhold til diskrimineringsregelverket.

Overfor den enkelte arbeidstaker vil et forslag eller en beslutning om endringer videre kunne bidra til å øve press om å søke avgang. Mange arbeidstakere ønsker kanskje å fortsette i arbeid nettopp fordi de trives med oppgavene og rollen. Det kan også oppstå uenigheter rundt hvordan den nye rollen skal være. For mange vil kanskje en rett til å fortsette, men på endrede betingelser, i realiteten føles like inngripende som et generelt opphør etter § 15-13 a.

Utvalget tror også at det kan oppstå uklarhet og konflikter rundt grensene for endringsadgangen dersom man får en egen bestemmelse om dette for seniorer. Dette kan igjen medføre flere saker for retten. Dette vil selvsagt bero på hvordan det eventuelt reguleres, men det er vanskelig å se for seg bestemmelser som gir klare svar og som ikke bare vil reise nye tvister. Vurderingene vil nødvendigvis måtte bli konkrete og skjønnsmessige. *Utvalget* tror at slike bestemmelser kan bli vanskelige å praktisere, og ikke nødvendigvis vil bidra til en mer verdig siste del av yrkeslivet enn i dag.

Et annet forhold er at grensene for arbeidsgivers endringsadgang i dag er ulovfestede og ikke eksakte. En lovregulering av tillatt endringsadgang for seniorer over en viss alder, vil potensielt kunne bidra til å «låse» vurderingen av hvor grensene ellers går. En dynamisk videre utvikling av dette feltet kan være positivt. *Utvalget* viser til at arbeidsgiver allerede har en viss adgang til å foreta endringer innenfor styringsretten i dag.

Utvalget har så langt primært diskutert adgangen til å foreta endringer i oppgaver, ansvar og lignende. Når det gjelder endringer som innebærer *reduksjon i lønn,* vil adgangen til ensidig

pålegg i utgangspunktet være snever, jf. punkt 9.6.2. Noen har argumentert for at arbeidstakere bør kunne jobbe lenger, men med lavere lønn.[204]

Det kan hevdes at en utvidet adgang til å endre oppgaver bør være kombinert med en adgang til å tilpasse lønnen til de nye oppgavene, og at endringsadgangen ellers har mindre hensikt.

En endringsadgang med slike konsekvenser vil imidlertid anses mer inngripende enn en utvidet adgang til å foreta endringer i oppgaver og lignende – hvor arbeidstaker beholder samme lønn. Det kan oppstå spørsmål om hvordan lønnen skal tilpasses og hvilken reduksjon arbeidstaker skal måtte godta.

Samlet sett ser *utvalget* flere problemer med å lovregulere en slik utvidet endringsadgang, og tror at lovbestemmelser om dette kan skape flere spørsmål og mulige tvister om hvor grensene går.

Det er ulike syn i *utvalget* på behovet for endringer i lys av en høyere eller fjernet aldersgrense i arbeidsmiljøloven. Noen mener generelt at man ikke bør regulere en egen endringsadgang overfor seniorer. Andre mener at man må vurdere en slik utvidet endringsadgang hvis 72-årsgrensen heves eller fjernes. Samtidig påpekes det at en slik utvidet endringsadgang ikke vil forsvare eller lette en heving av aldersgrensen og at en slik kombinasjon samlet må antas å ha en negativ effekt sammenlignet med i dag.

En utvidet endringsadgang overfor seniorer vil for øvrig innebære en forskjellsbehandling på grunn av alder og må kunne begrunnes i unntakene i arbeidsmiljøloven § 13-3. Hvordan en utvidet endringsadgang eventuelt ville bli vurdert opp mot diskrimineringsreglene, vil naturligvis avhenge av hvordan en slik regel eventuelt utformes, fra hvilken alder adgangen ville gjelde fra osv. I kapittel 13 (forholdet til forbudet mot diskriminering på grunn av alder) skisseres noen utgangspunkter og hensyn i en slik sammenheng.

9.6.3.2 Nye arbeidsavtaler etter 72 år

I tilknytning til spørsmålet om endringsadgang, kan det også nevnes at muligheten for å inngå kontrakter ved en viss alder har vært et tema. I NOU 2016: 3 skriver Produktivitetskommisjonen at begge parter kan være tjent med å inngå kontrakter, hvis man kan finne lønns- og arbeidsvilkår som gjør at både arbeidstaker og arbeidsgiver ønsker å fortsette arbeidsforholdet. Kommisjonen påpeker imidlertid at slike ordninger lett vil bryte med likhetsprinsippet og føre til at det blir forskjellsbehandling av eldre, hvor lønns- og arbeidsvilkårene vil være gunstigst for de mest produktive. Videre skriver de at det i praksis også kan være vanskelig å avgjøre ved hvilken alder en skal inngå slike kontrakter.

Utvalget vil minne om at det i prinsippet ikke er noe i veien i dag for at man inngår en ny kontrakt med nye betingelser når stillingsvernet opphører ved 72 år. Dersom aldersgrensen skal heves, antar *utvalget* at poenget er å styrke vernet, slik at alle i utgangspunktet skal ha en rett til å fortsette. Det går an å se for seg varianter hvor arbeidstakerne isteden får en rett til å forhandle om en ny kontrakt etter 72 år. Det kan imidlertid reises spørsmål ved hvor mye bedre vern arbeidstakerne i realiteten da vil få. For arbeidstakerne vil det kunne oppleves som negativt og lite verdig hvis arbeidsgiver ikke ønsker fortsettelse. *Utvalget* tror det å lovregulere en slik løsning vil være lite hensiktsmessig.

---

[204] Jf. Holden, S. (2014): Arbeidsmiljølov og aldersgrenser. Debattinnlegg i Dagens Næringsliv 19. juni 2014. http://folk.uio.no/sholden/Debattinnlegg/arbeidsmiljolov.pdf

Der det gjelder bedriftsinterne aldersgrenser, er for øvrig adgangen til å inngå nye kontrakter svært begrenset. Det vises til kravet om konsekvent praktisering som er omtalt nærmere i punkt 9.8.2.3.

9.7 Oppsigelsesfrister og oppsigelsesvern

9.7.1 Innledning

I tilknytning til spørsmålet om utvidet endringsadgang overfor seniorer, har *utvalget* også drøftet andre sider av oppsigelsesvernet for denne gruppen.

Et sentralt tema i denne sammenheng er reglene om oppsigelsesfrister, hvor seniorer med lang ansiennitet har noen ekstra rettigheter. Spørsmålet er om det er behov for tilpasninger i disse reglene hvis 72-årsgrensen for stillingsvern skal kunne heves ytterligere eller fjernes. Dette er et av de områdene hvor arbeidsmiljøloven gir eksplisitte særrettigheter til arbeidstakere over en viss alder.

Utvalget har også diskutert om det kan være behov for endringer i oppsigelsesreglene for personer i de høyeste aldersgruppene. I tilknytning til spørsmålet om en utvidet endringsadgang, har *utvalget* behandlet selve vilkårene for oppsigelse og spørsmålet om endringer i disse. *Utvalget* har også sett på retten til å fortsette i stillingen ved tvist om lovlig opphør og bestemmelsen om fortrinnsrett til ny stilling etter oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold.

9.7.2 Oppsigelsesfrister knyttet til alder

9.7.2.1 Gjeldende rett og bakgrunn

Etter arbeidsmiljøloven er oppsigelsesfristen i utgangspunktet *én måned* hvis ikke annet er skriftlig avtalt eller fastsatt i tariffavtale, jf. § 15-3 første ledd. Er arbeidstaker skriftlig ansatt på en bestemt prøvetid, er oppsigelsesfristen i utgangspunktet på 14 dager, jf. sjuende ledd.

Oppsigelsesfristen øker med lengden på ansettelsesforholdet. For arbeidstaker som har vært ansatt i minst fem år sammenhengende i samme virksomhet når oppsigelsen gis, gjelder en gjensidig oppsigelsesfrist på minst *to måneder*. Har arbeidstakeren vært ansatt i minst ti år sammenhengende i samme virksomhet, er den gjensidige oppsigelsesfristen minst *tre måneder*. Dette følger av § 15-3 andre ledd.

For arbeidstakere som har vært ansatt i minst ti år sammenhengende i samme virksomhet, øker oppsigelsestiden ytterligere med arbeidstakerens alder, jf. § 15-3 tredje ledd. Blir arbeidstaker sagt opp etter minst ti års sammenhengende ansettelse i samme virksomhet, skal oppsigelsesfristen være minst *fire måneder* dersom den finner sted etter at arbeidstakeren er fylt 50 år, minst *fem måneder* etter fylte 55 år og minst *seks måneder* etter fylte 60 år. Arbeidstakeren kan si opp arbeidsavtalen med en oppsigelsesfrist på minst tre måneder.

Partene kan ikke ved tariffavtale eller annen avtale fravike oppsigelsesfristene i andre eller tredje ledd før oppsigelse har funnet sted, eller bestemme at oppsigelsesfristen ved oppsigelse fra arbeidstakerens side skal være lenger enn ved oppsigelse fra arbeidsgiverens side, jf. § 15-3 åttende ledd.

Oppsigelsesfristene knyttet til alder var de samme i arbeidsmiljøloven av 1977. Ifølge forarbeidene, Ot.prp. nr. 41 (1975–1976), skulle reglene sikre eldre arbeidstakere med lang tilsettingstid et særlig vern. Under departementets vurderinger heter det at:

> I tråd med kravet i LO/DNA's «Fellesprogram for et bedre arbeidsmiljø» foreslo Arbeidsrettsrådet vesentlig lengre oppsigelsesfrister, særlig for eldre arbeidstakere med lang tjenestetid. Rådet foreslo også at det i utgangspunktet skal gjelde de samme frister uansett lønnsform. Departementets lovutkast følger på disse punkter i det vesentlige Arbeidsrettsrådets innstilling, se § 58 nr. 1-4.

Det kan nevnes at det gjelder egne oppsigelsesfrister for statsansatte, jf. lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. (tjenestemannsloven). Oppsigelsesfristens lengde varierer avhengig av hvor lenge tjenestemannen har vært ansatt, men det gjelder ingen særskilte oppsigelsesfrister knyttet til alder. I høringen om ny lov om statens ansatte er oppsigelsesfristene i hovedsak foreslått videreført som i dag. [205]

Oppsigelsesfristene for seniorer var blant temaene OECD kommenterte i sin rapport i 2013 om seniorpolitikk i Norge.[206] OECD pekte blant annet på at man må beskytte jobbmuligheter, ikke jobber, og uttalte:

> The Work Environment Act states that the layoff notice period for older workers with long tenures will be longer than that for younger workers. The longer notice period can give better protection, but can also make it more costly to hire and retain older workers. Older workers could be better off with the standard notice period, combined with ensuring that older jobseekers have the same access to job-search assistance and active labour market measures as younger jobseekers.

Det kan for øvrig kort nevnes at de norske oppsigelsesfristene nylig har vært oppe i forbindelse med forpliktelsene etter Den europeiske sosialpakten (Europarådet). I 2015 uttalte The European Committee of Social Rights (ECSR) at reglene på noen punkter var i strid med artikkel 4 nr. 4, som oppstiller krav om rimelig oppsigelsestid.[207] ECSR mente at oppsigelsesfristene på én til tre måneder i § 15-3 første og andre ledd ikke er rimelige for personer med mer enn tre års ansettelse, og at fristene i tredje ledd – for de med mer enn ti års ansettelse – ikke er rimelige for de som er under 60 år. Komiteen uttalte seg ikke spesielt om eldre arbeidstakere, men fremholdt at spørsmålet om fristene anses som rimelige, vil ha sammenheng med lengden på ansettelsen. Uavhengig av alder syntes de å mene at mindre enn seks måneder ikke vil være rimelig hvis man har vært ansatt i mer enn ti år.[208]

---

[205] Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016): Høringsnotat. Forslag til ny lov om statens ansatte.

[206] OECD (2013): Ageing and Employment Policies: Norway 2013, *Working Better with Age.*

[207] Conclusions 2014.

[208] Norge har for øvrig gitt uttrykk for at man ikke er enig i denne oppfatningen, og at oppsigelsefristene i arbeidsmiljøloven må anses rimelige. Da saken ble diskutert i den såkalte Governmental Committee i 2015 ble det blant annet vist til at reglene har vært de samme i mange år uten at ECSR har reagert på dem, og at de må ses i lys av de norske oppsigelsesreglene generelt samt systemet rundt støtte ved arbeidsledighet. Hvorvidt ECSR opprettholder sitt syn, vil kunne vise seg i konklusjonene etter Norges neste rapportering på artikkel 4 høsten 2017.

9.7.2.2 Utvalgets vurderinger

Generelle avveininger
Ordningen med lengre oppsigelsesfrister på grunn av alder er som nevnt noe man har hatt i arbeidsmiljøloven i mange år. Hensikten har vært å gi eldre arbeidstakere et bedre vern. I lys av blant annet OECD-rapporten om Norge, kan det imidlertid diskuteres om oppsigelsesfristene for seniorer heller bør være tilsvarende som for andre arbeidstakere. *Utvalget* har sett på dette spørsmålet ut fra perspektivet å kunne heve eller fjerne 72-årsgrensen.

Et hensyn som kan tale for å fjerne – eller endre – reglene for eldre arbeidstakere på dette området, er at det kan bidra til å motvirke eventuelle barrierer hos arbeidsgiverne mot å ansette eldre arbeidstakere. En høyere aldersgrense kan, som nevnt flere andre steder, tenkes å bidra til en økt tilbakeholdenhet med å ansette eldre arbeidstakere. Lange oppsigelsesfrister kan være kostbart for arbeidsgiverne, ved at man i noen oppsigelses- og nedbemanningssituasjoner kan måtte beholde og/eller betale arbeidstakeren i lengre tid enn det er behov for arbeidskraften. Vissheten om dette kan hevdes å spille inn ved noen ansettelsesbeslutninger av yngre seniorer.

Kombinasjonen av lengre oppsigelsesfrister og særrettigheter som ekstraferie og rett til redusert arbeidstid, kan kanskje generelt tenkes å bidra til et bilde av seniorer som kostbar arbeidskraft. Det kan også skape et bilde av seniorer som en «annerledes» arbeidstakergruppe med behov for særfordeler. *Utvalget* vil påpeke at det er uheldig hvis regler som skal gi et særlig vern, i realiteten kan bidra til et mer negativt bilde av seniorer eller på andre måter motvirker målet om at flere står lenger i arbeid. Et likt vern for alle arbeidstakere kan slik sett være positivt. Mange eldre vil uansett kunne ha et relativt sterkt vern i nedbemanningsprosesser på grunn av lang ansiennitet.

Utvalget ser samtidig flere argumenter mot å gjøre endringer i disse reglene. For det første kan det reises spørsmål ved hvor stor innvirkning oppsigelsesfristene i realiteten får på ansettelsesbeslutninger. Det er som nevnt et vilkår for å få forlenget oppsigelsestid etter loven at arbeidstaker har vært ansatt sammenhengende i ti år. Dagens regler verner kombinasjonen av lang ansiennitet i virksomheten og høy alder. Blir man ansatt som 60-åring, får lengre oppsigelsestid som oftest ingen realitet. Blir man ansatt som 50-åring, må man jobbe i ti år sammenhengende for å få lengre oppsigelsestid. Reglene vil dermed ikke nødvendigvis fremstå som noe umiddelbart hinder for eller som en kostnad ved å ansette eldre arbeidstakere, selv om sannsynligheten for at en 50-åring kan bli værende lenge i virksomheten er ganske stor.

Videre kan ledighetstall fra NAV tyde på at eldre arbeidstakere bruker lengre tid enn andre på å få seg ny jobb.[209] Lengre oppsigelsesfrister vil gi arbeidstakeren en større mulighet til å søke nytt arbeid mens vedkommende fortsatt er i arbeid. Kombinasjonen av sterk og stabil tilknytning til virksomheten og en utsatt posisjon i arbeidsmarkedet kan tilsi et behov for noe lengre omstillingstid ved oppsigelse.

Utvalget har generelt ikke inntrykk av at lengre oppsigelsesfrister i seg selv oppleves som et stort problem for arbeidsgiverne i dag. I *utvalget* er det likevel ulike syn på om det bør foretas endringer i disse reglene med tanke på en eventuell høyere eller fjernet aldersgrense. Noen

[209] Andreev, L (2016): Hvor lenge er folk arbeidsledige. NAV Arbeid og velferd nr. 2/2016. I sammendraget i denne rapporten fremgår det at «Arbeidssøkervarigheten øker betydelig med alderen, og mens de under 30 år i snitt typisk var arbeidssøkere i under tre måneder i perioden januar 2011-mars 2016, var de over 60 år arbeidsledige i nesten 5 måneder».

i *utvalget* mener at det ikke bør gjøres endringer i oppsigelsesfristene, jf. argumentasjonen ovenfor. Andre mener oppsigelsesfristene sammen med andre forhold kan være med på å gjøre seniorarbeidstakere mindre attraktive, og at de bør vurderes endret hvis aldersgrensen skal heves eller fjernes.

Utvalget har uansett drøftet relevante endringsvarianter på dette området, jf. nedenfor.

Nærmere om ulike alternativer
Dersom aldersgrensen for stillingsvernet skal heves eller fjernes, er det et alternativ å beholde ordningen uendret. Det vises i denne sammenheng til argumentene for dette ovenfor.

Et annet alternativ, i lys av diskusjonen ovenfor, vil være å fjerne bestemmelsen som gir ekstra rettigheter på grunn av alder. Utgangspunktet vil da være at oppsigelsesfristene kun knytter seg til ansiennitet og for øvrig er like for alle aldersgrupper. Det vises til argumentasjonen ovenfor om fordeler og ulemper ved dagens regler.

Videre kunne det være en mulighet å øke aldersgrensen for når rettigheten slår inn. I dag gis det som nevnt noen egne rettigheter på området fra fylte 50 år. Det kan reises spørsmål ved om det er behov for lengre frister allerede fra en slik alder, og ved hvilket signal dette kan være med på å gi. Dette kunne tale for at rettigheten slår inn senere.

Samtidig vet man at mobiliteten blant arbeidstakere over 50 år på det norske arbeidsmarkedet er relativt lav. Tall fra Norsk seniorpolitisk barometer viser blant annet at det er relativt mange arbeidsgivere som ønsker at arbeidssøker skal ha minimum ti år igjen av sin yrkeskarriere før pensjonsalder for at de skal vurdere dem som aktuelle for intervju (37 prosent). Til en viss grad kan det hevdes at personer i 50-årene i større grad har behov for lengre oppsigelsesfrister enn personer som har nådd en alder hvor de kan ta ut pensjon. Dette kan tale for varsomhet med å endre på innslagspunktene for denne rettigheten.

Videre kan det være et alternativ å fjerne ordningen med lengre oppsigelsesfrist ved en bestemt alder, eksempelvis når arbeidstakeren har fylt 70 eller 72 år. Som nevnt ovenfor kan en begrunnelse for lengre oppsigelsesfrister være at eldre arbeidstakere har behov for lengre omstillingstid for å få seg nytt arbeid. Dette behovet kan imidlertid også hevdes å reduseres etter en viss alder, fordi det etter hvert vil være mindre sannsynlig at man vil søke seg til en ny jobb og man samtidig har rett på pensjon. På den annen side kan man reise spørsmål ved om en slik endring ville ha noen stor effekt knyttet til seniorers deltakelse på arbeidsmarkedet.

9.7.3 Vilkår for oppsigelse

9.7.3.1 Gjeldende rett

Den sentrale bestemmelsen om oppsigelsesvern i arbeidsmiljøloven er § 15-7, hvor det fremgår at arbeidstaker ikke kan sies opp uten at det er saklig begrunnet i virksomhetens, arbeidsgivers eller arbeidstakers forhold. Det generelle stillingsvernet opphører imidlertid når arbeidstaker fyller 72 år. Dette følger av § 15-13 a, som åpner for at arbeidsforholdet kan bringes til opphør fra dette tidspunktet.

Frem til fylte 72 år, eller en annen lovlig aldersgrense, har i utgangspunktet seniorer samme lovbestemte oppsigelsesvern som andre. Seniorer har imidlertid ofte lengre oppsigelsesfrister, jf. punkt 9.7.2, og kan etter omstendighetene også ha noe sterkere vern i nedbemanningsprosesser på grunn av lang ansiennitet og kanskje høy kompetanse. Dette er kriterier som kan

bli vektlagt ved utvelgelsen av ansatte. Seniorers vern vil imidlertid avhenge av hvilke kriterier som er lagt til grunn og hvordan de vektlegges, og av andre konkrete omstendigheter i saken.

Bestemmelsen i § 15-13 a innebærer at arbeidstaker som eventuelt fortsetter utover 72 år, ikke lenger har stillingsvern, det vil si at de ordinære reglene om oppsigelsesvern ikke lenger gjelder. Det samme vil gjelde en person som reengasjeres eller ansettes etter fylte 72 år. I forarbeidene til den tidligere tilsvarende 70-årsregelen, Ot.prp. nr. 54 (2008–2009), fremgår det at hva som skal gjelde ved avslutning av arbeidsforholdet når man fortsetter utover aldersgrensen, vil bero på hva partene har avtalt. Bortfallet av oppsigelsesvernet innebærer også at arbeidsgiver vil kunne gjøre endringer som ellers vil ligge utenfor styringsretten, jf. avsnitt 9.6.

Arbeidstaker vil ikke ha rett til å fortsette i stillingen etter § 15-11 når arbeidsforholdet er avsluttet på bakgrunn av § 15-13 a, jf. Ot.prp. nr. 54 (2008–2009).

9.7.3.2 Utvalgets vurderinger

Som det fremgår ovenfor, har seniorer i utgangspunktet fullt oppsigelsesvern frem til 72 år, med mindre det gjelder en lovlig, lavere aldersgrense for stillingen eller i virksomheten. Hvis bestemmelsen i § 15-13 a endres slik at grensen blir 75 år, eller høyere, vil arbeidstaker i utgangspunktet ha fullt oppsigelsesvern opp til denne alderen.

Utvalget har diskutert spørsmålet om det kan være aktuelt med andre vilkår for oppsigelse etter en viss alder hvis aldersgrensen skal heves eller fjernes. Temaet har nær tilknytning til spørsmålet om en utvidet endringsadgang overfor seniorer, jf. avsnitt 9.6.

På den ene siden kan det hevdes at et noe svakere oppsigelsesvern for de eldste aldersgruppene kan dempe noen potensielle ulemper med en høyere aldersgrense, jf. kapittel 8. Arbeidsgivere ville stå noe friere dersom arbeidsforholdet ikke skulle fungere; noe som potensielt kunne gjøre dem mindre tilbakeholdne med å ansette seniorer.

På den andre siden er det flere motargumenter mot en slik løsning. For det første kan det prinsipielt hevdes at hvis man først skal gi stillingsvern til en høyere alder, blir det kunstig å ikke gi stillingsvern fullt ut. Et annet forhold er at et svakere oppsigelsesvern kan sende uheldige signaler om eldre arbeidstakeres produktivitet og kompetanse, og påvirke holdningene overfor denne gruppen negativt. Slike regler vil også kunne være prosessdrivende, ved at det kan bli et større fokus på og uenighet om hvor grensene går for eldre arbeidstakere. Vurderingene vil uansett nødvendigvis måtte bli konkrete og skjønnsmessige.

Det er også et spørsmål hvilken verdi det egentlig vil gi å ha et svakere oppsigelsesvern etter en viss alder. Ser man eksempelvis for seg en lempeligere adgang til å gå til oppsigelse på grunn av arbeidstakers forhold, arbeidsutførelsen og lignende, vil en slik prosess uansett kunne være belastende og vanskelig. Det er ikke gitt at en lavere terskel for oppsigelse vil løse noe problem i denne sammenheng.

Utvalget antar at det i utgangspunktet er et fullt oppsigelsesvern frem til 75 år man har sett for seg når en mulig heving av 72-årsregelen diskuteres. *Utvalget* ser også at andre oppsigelsesvilkår i de eldste aldersgruppene kan ha flere uheldige sider. Det er ulike syn i *utvalget* på behovet for endring på dette området hvis 72-årsgrensen heves eller fjernes. Noen mener det er viktig at stillingsvernsreglene følger aldersgrensen fullt ut, og at det ikke bør gjøres endringer på dette området. Andre mener man må vurdere spørsmål om dette nærmere hvis

72-årsgrensen heves. Disse påpeker imidlertid at slike endringer ikke i seg selv kan begrunne, eller lette ulemper ved, en heving eller fjerning av aldersgrensen.

Utvalget antar at en eventuell *fjerning* av aldersgrensen ville gjøre spørsmålet om oppsigelsesregler og -nivå for de eldste arbeidstakerne ekstra aktuelt. Et svakere oppsigelsesvern for de eldste aldersgruppene vil for øvrig innebære en forskjellsbehandling på grunn av alder og må kunne begrunnes i unntakene i arbeidsmiljøloven § 13-3. Det vises til omtale i kapittel 13 om dette.

9.7.4 Andre rettigheter ved oppsigelse – retten til å fortsette i stillingen m.m.

9.7.4.1 Gjeldende rett

Arbeidsmiljøloven har flere bestemmelser som gir rettigheter til arbeidstakere i tilknytning til oppsigelser. En relevant bestemmelse er § 15-11 om retten til å fortsette i stillingen.

Bestemmelsen i § 15-11 gjelder i situasjoner hvor det er tvist om hvorvidt et arbeidsforhold er lovlig brakt til opphør. Arbeidstaker har i slike tilfeller − etter utløpet av oppsigelsestiden − rett til å fortsette i stillingen både så lenge forhandlinger pågår etter § 17-3 og under søksmål om usaklig oppsigelse. Bestemmelsen sikrer kontinuitet i arbeidsforholdet og kan gjøre det lettere for arbeidstaker å fastholde stillingen dersom oppsigelsen senere blir kjent ugyldig, jf. retten til dette etter § 15-12 første ledd.

Retten til å fortsette i stillingen er imidlertid ikke absolutt. Etter krav fra arbeidsgiver kan retten bestemme at arbeidstaker skal fratre under sakens behandling dersom retten finner det urimelig at arbeidsforholdet opprettholdes under sakens behandling, jf. § 15-11 andre ledd.

Retten til å fortsette i stillingen gjelder heller ikke ved tvist om avskjed, oppsigelse i prøvetiden, for innleid arbeidstaker eller for midlertidig ansatt, jf. § 15-11 tredje ledd. Etter krav fra arbeidstaker kan retten likevel bestemme at arbeidsforholdet i slike tilfeller skal fortsette inntil saken er rettskraftig avgjort, dersom søksmål reises innen bestemte frister i § 17-4. Ved opphør av arbeidsforholdet på grunn av alder i tråd med § 15-13 a har arbeidstakeren ikke rett til å fortsette i stillingen, jf. Ot.prp. nr. 54 (2008–2009).

En annen aktuell bestemmelse er § 14-2 om fortrinnsrett til ny ansettelse. Denne fastslår at arbeidstaker som er sagt opp på grunn av virksomhetens forhold har fortrinnsrett til ny ansettelse i samme virksomhet, med mindre det gjelder en stilling arbeidstakeren ikke er kvalifisert for. Fortrinnsretten gjelder for arbeidstaker som har vært ansatt i virksomheten i til sammen minst tolv måneder i de to siste år, og gjelder fra oppsigelsestidspunktet og i ett år fra oppsigelsesfristens utløp.

Formålet med fortrinnsrettsbestemmelsen er å motvirke at virksomheten benytter seg av kortvarige driftsinnskrenkninger for å kvitte seg med arbeidstakere som det ellers ikke er saklig grunn til å si opp, jf. Ot.prp. nr. 41 (1975−1976) og Ot.prp. nr. 49 (2004−2005). Bestemmelsen griper inn i arbeidsgivers adgang til fritt å kunne velge hvem som skal ansettes i etterkant av oppsigelser som skyldes virksomhetens forhold, jf. Ot.prp. nr. 49 (2004−2005) og NOU 2004: 5.

9.7.4.2 Utvalgets vurderinger

Som det fremgår ovenfor, har i utgangspunktet alle fast ansatte arbeidstakere etter utløpet av prøvetiden samme rett til å fortsette i stillingen ved en eventuell tvist om lovlig oppsigelse

etter § 15-7. Hvis dagens 72-årsgrense heves ytterligere eller fjernes, vil i utgangspunktet arbeidstakernes rettigheter ved en eventuell oppsigelse – herunder retten til å fortsette i stillingen ved tvist – også gjelde til en høyere alder. Et spørsmål kan være om det er behov for tilpasninger i denne bestemmelsen, dersom aldersgrensen heves.

Et bortfall av denne retten etter en viss alder kan på den ene siden tenkes å bidra til kostnadslettelser for arbeidsgivere i en situasjon med oppsigelser – noe som kan tenkes indirekte å påvirke viljen til å ansette seniorer og dermed bidra til positive virkninger også for seniorene selv. Det er også mulig at det etter en viss alder vil være mindre utbredt å ønske å fortsette i stillingen hvis oppsigelse først har skjedd – og at den negative effekten av å fjerne en slik rettighet derfor vil bli begrenset. Rettigheten har som nevnt sammenheng med det å kunne få kjent oppsigelsen ugyldig og dermed få tilbake stillingen, noe som kanskje vil være mindre viktig for de aller eldste. Alternativet er å kun kreve erstatning, jf. § 15-12 andre ledd.

På den andre siden kan det hevdes at hvis man først skal gi stillingsvern til en høyere alder, bør man på prinsipielt grunnlag gi stillingsvern fullt ut. Mange mener også at retten til å fortsette i stillingen er et viktig prinsipp. Det kan hevdes at seniorer vil havne i en utsatt posisjon dersom de ikke har rett til å fortsette i stillingen ved tvist om lovlig oppsigelse. Det innebærer betydelig mindre risiko for en arbeidsgiver å si opp en arbeidstaker som ikke har en slik rett. Retten til å fortsette i stillingen kan slik sett hevdes å være en vesentlig del av et effektivt stillingsvern. Et annet forhold er at det kan være enda viktigere for eldre arbeidstakere enn for yngre å beholde tilknytningen til arbeidsplassen, for ikke å falle ut av arbeidslivet.

Når det gjelder konkrete varianter på dette området, kunne man – som et alternativ til enten å beholde dagens regler eller å fjerne retten etter en viss alder − eventuelt se hen til de unntaksmuligheter som i dag gjelder ved prøvetid, avskjed, innleietilfeller og midlertidige ansettelser. Utgangspunktet i slike situasjoner er at retten til å fortsette i stillingen ikke gjelder, men det åpnes for at retten likevel kan bestemme at arbeidsforholdet skal fortsette dersom søksmål reises innen fristene i § 17-4, jf. punkt 9.7.4.1.

I *utvalget* er det ulike syn på spørsmålet om tilpasninger på dette området. Noen mener det er viktig at det ikke gjøres endringer i retten til å fortsette i stillingen, og at stillingsvernet må gjelde fullt ut opp til aldersgrensen. Andre mener det kan være grunn til å oppheve eller stramme inn denne rettigheten etter en viss alder dersom aldersgrensen for stillingsvernet heves eller fjernes. Det vises til argumentene for dette ovenfor.

Utvalget har også vurdert behovet for endringer i bestemmelsen i § 14-2 om fortrinnsrett til ny ansettelse, i lys av en høyere eller fjernet aldersgrense for stillingsvernet.

Som omtalt i punkt 9.7.4.1, griper denne bestemmelsen inn i arbeidsgivers adgang til fritt å kunne velge hvem som skal ansettes i etterkant av oppsigelser som skyldes virksomhetens forhold. Et alternativ til dagens regler kunne være at denne retten bortfaller eller innskrenkes når arbeidstakeren når en bestemt alder, eksempelvis 70 eller 72 år.

Et bortfall av denne retten etter en viss alder kan på den ene siden tenkes å bidra til større fleksibilitet og forutsigbarhet for arbeidsgivere i en situasjon med oppsigelser. Dette kan, i kombinasjon med andre endringer i seniorrettigheter, tenkes å bidra indirekte til viljen til å ansette seniorer. Slik sett kan en slik endring hevdes å bidra til positive virkninger også for seniorene selv. Det er også mulig at det etter en viss alder vil være mindre utbredt å ønske å benytte fortrinnsretten, og at den negative effekten av å fjerne en slik rettighet derfor vil bli

begrenset. For mange eldre arbeidstakere kan det tenkes mer naturlig å tre ut av arbeidslivet og kun motta pensjon enn å starte i en ny stilling hvis man blir utsatt for nedbemanning når man har fylt 70 år.

På den andre siden kan det som nevnt prinsipielt hevdes at hvis man først skal gi stillingsvern til en høyere alder, bør man gi stillingsvern fullt ut. Mange mener også at fortrinnsretten er en viktig del av stillingsvernet. Formålet med fortrinnsrettsbestemmelsen er å motvirke at virksomheten benytter seg av kortvarige driftsinnskrenkninger for å kvitte seg med arbeidstakere som det ellers ikke er saklig grunn til å si opp, jf. punkt 9.7.4.1. Fjernes fortrinnsretten for eldre arbeidstaker over eksempelvis 70 år, risikerer man at disse i større grad blir valgt ut i nedbemanningsprosesser i virksomhetene.

I *utvalget* er det ulike syn på behovet for endringer i fortrinnsrettsbestemmelsen hvis aldersgrensen for stillingsvernet skal heves eller fjernes. Noen mener det er viktig at det ikke gjøres endringer i fortrinnsretten, og at stillingsvernet gjelder fullt ut opp til aldersgrensen. Andre mener det kan være grunn til å oppheve eller stramme inn denne rettigheten etter en viss alder dersom aldersgrensen for stillingsvernet heves eller fjernes.

Forskjellsbehandling på disse områdene vil for øvrig ha en side til diskriminerings-bestemmelsene i arbeidsmiljøloven kapittel 13. Det vises til omtale av dette temaet i rapportens kapittel 13.

9.8 Bedriftsinterne aldersgrenser

9.8.1 Innledning

Utvalget skal særlig se på rettigheter og plikter mellom partene etter arbeidsrettslig regelverk. Et aktuelt område er her reglene om lavere aldersgrenser etter arbeidsmiljøloven § 15-13 a andre og tredje ledd. Bestemmelsene om dette, såkalte bedriftsinterne aldersgrenser, har nær tilknytning til den generelle 72-årsregelen i loven og er et unntak fra denne.

Reglene om bedriftsinterne aldersgrenser ble nylig endret. I 2015 innførte man en nedre grense på 70 år, og man lovfestet gjeldende vilkår om kjennskap, konsekvent praktisering og rett til en tilfredsstillende tjenestepensjonsordning. Det ble også innført en bestemmelse om at arbeidsgiver skal drøfte lavere aldersgrenser med de tillitsvalgte, jf. Prop. 48 L (2014–2015).

Med bakgrunn i mandatet har *utvalget* drøftet ulike problemstillinger og endringsbehov knyttet til bedriftsinterne aldersgrenser, i lys av spørsmålet om å heve eller fjerne den generelle aldersgrensen.

9.8.2 Gjeldende rett og bakgrunn

9.8.2.1 Generelt om arbeidsmiljøloven § 15-13 a tredje ledd

Arbeidsmiljøloven har i dag to unntaksmuligheter for å fastsette lavere aldersgrenser enn 72 år.

Etter § 15-13 a tredje ledd kan arbeidsgiver fastsette lavere aldersgrense dersom grensen gjøres kjent for arbeidstakerne, den praktiseres konsekvent av arbeidsgiver og arbeidstaker har rett til en tilfredsstillende tjenestepensjonsordning. Det er et vilkår at aldersgrensen ikke er lavere enn 70 år. Arbeidsgiver skal drøfte lavere aldersgrense med de tillitsvalgte.

I § 15-13 a andre ledd åpnes det også for at lavere grense kan fastsettes når det er nødvendig av hensyn til helse eller sikkerhet. Arbeidsmiljøloven angir ingen nedre grense i denne sammenheng. Bestemmelsen er ment som en snever unntaksregel, jf. Prop. 48 L (2014–2015).

For nærmere omtale av vilkårene i disse bestemmelsene, vises det til punkt 4.1.2 og 4.1.3. Konsekventkravet omtales også nærmere i punkt 9.8.2.3.

Det er generelt en forutsetning for at en lavere aldersgrense enn 72 år skal være lovlig, at grensen er saklig begrunnet og ikke uforholdsmessig inngripende, jf. § 15-13 a fjerde ledd.

Den nåværende bestemmelsen om bedriftsinterne aldersgrenser trådte i kraft 1. juli 2015 samtidig som den nye 72-årsregelen. Bestemmelsen videreførte den tidligere adgangen til bedriftsinterne aldersgrenser med visse begrensninger, jf. punkt 9.8.2.2 om situasjonen før lovendringen.

I forbindelse med lovendringen i 2015 ble det også bestemt at lavere bedriftsinterne aldersgrenser enn 70 år kunne beholdes inntil ett år etter at loven trådte i kraft, dersom de var etablert før det tidspunktet.[210] Bestemmelser i tariffavtale om lavere aldersgrenser enn 70 år kunne/kan også beholdes inntil tariffavtalen utløper. Når det gjelder aldersgrenser i kommunal og fylkeskommunal sektor som er begrunnet på tilsvarende måte som i aldersgrenseloven § 2, ble det besluttet at disse gjelder inntil annet er bestemt.

9.8.2.2 Situasjonen før lovendringen i 2015

Før lovendringen i 2015 var lovens hovedregel 70 års aldersgrense. I tillegg fulgte det av loven at «*Lavere aldersgrense kan følge av annet grunnlag når grensen er saklig begrunnet og ikke uforholdsmessig inngripende, jf. § 13-3 andre ledd*». En del virksomheter hadde bedriftsinterne aldersgrenser på 67 år.

Selve lovbestemmelsen om lavere aldersgrense kom inn i loven med virkning fra 2010, men den var ikke da ment å endre rettstilstanden. Det var også tidligere lagt til grunn at oppsigelse på grunn av alder basert på et annet grunnlag enn folketrygdlovens pensjonsalder kunne være saklig, som for eksempel individuell avtale, arbeidsreglement, tariffavtale og bedriftspensjonsordninger. I forarbeidene fra 2009, Ot.prp. nr. 54 (2008–2009) side 85, het det at det «*fortsatt*» ville være adgang til å ha:

> (...) bestemmelser om aldersgrenser fastsatt i medhold av annet gyldig rettsgrunnlag som lov, arbeidsavtale, tariffavtale, arbeidsreglement eller bedriftspensjonsordning, i tråd med gjeldende rett og innenfor rammen av arbeidsmiljøloven kapittel 13 (...)

Det eneste lovfestede vilkåret før lovendringen i 2015 var at aldersgrensen ikke måtte stride mot diskrimineringsforbudet (saklig og forholdsmessig). Det fulgte imidlertid av ulovfestet rett at tre kumulative vilkår i tillegg måtte være oppfylt for at aldersgrensen skulle være lovlig. Dette er de samme vilkårene som ble lovfestet i 2015: Aldersgrensen måtte være kjent for de ansatte, konsekvent praktisert og kombinert med en tilfredsstillende tjenestepensjonsordning. Vilkårene ble blant annet stadfestet av Høyesterett i Rt. 2011 s. 964 (Gjensidige-dommen).

Det var ingen lovfastsatte vilkår om nedre grense, men det følger blant annet begrensninger av den implementerte EU-retten (forholdsmessighetskravet i diskrimineringsforbudet). I den

[210] Jf. lov 24. april 2015 nr. 21 om endringer i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven (arbeidstid, aldersgrenser, straff mv.).

nevnte dommen fra 2011 kom Høyesterett til at en bedriftsintern aldersgrense på 67 år ikke var i strid med diskrimineringsreglene.[211]

I forkant av lovendringene i 2015 drøftet man flere alternative reguleringer av bedriftsinterne aldersgrenser. Departementet mente det var behov for å vurdere om den gjeldende ordningen burde beholdes, endres eller fjernes helt, jf. høringsbrevet fra 2014.[212]

Én løsning som ble luftet var å fjerne adgangen til lavere bedriftsinterne aldersgrenser som ikke er begrunnet i helse- eller sikkerhetsmessige forhold. En annen løsning var å beholde adgangen, men å innføre begrensninger i form av krav om tariffavtale og/eller nedre grense. Det ble også reist spørsmål om innføring av formkrav dersom det ikke ville følge av det hjemmelsgrunnlaget som velges.

Konklusjonen i lovproposisjonen var som kjent at det fortsatt var behov for bedriftsinterne aldersgrenser, men at adgangen måtte strammes inn, jf. Prop. 48 L (2014–2015) punkt 4.3.4.1:

> Departementet legger til grunn at en mulighet for bedriftsinterne aldersgrenser bidrar til fleksibilitet og forutsigbarhet, og det vises til at flertallet av høringsinstansene støtter det å beholde en slik mulighet. Samtidig er det etter departementet syn grunn til å stramme inn på dagens adgang. Hensynet til å støtte opp under hevingen av den alminnelige aldersgrensen fra 70 til 72 år, endringene i pensjonsregelverket og det at flere og flere ønsker å arbeide lengre, tilsier en viss innstramming av dagens adgang. Dette underbygges også av den demografiske utviklingen.

Det ble også fremhevet at flere høringsinstanser støttet det å tydeliggjøre vilkårene for bedriftsintern aldersgrense:

> Dagens rettstilstand, med flere ulovfestede vilkår, blir av flere oppfattet som uoversiktlig og uforutsigbar og flere påpeker behovet for klarere lovbestemmelser. Etter departementets syn taler dette for at dagens ordning bør endres, forenkles og klargjøres i loven.

9.8.2.3 Nærmere om konsekventkravet og bakgrunnen for dette

I arbeidsmiljøloven § 15-13 a tredje ledd fremgår det at lavere grenser enn 72 år skal *«praktiseres konsekvent av arbeidsgiver».* Vilkåret kom inn i loven i 2015, men har tidligere fulgt av rettspraksis. Presiseringen i lovteksten var ikke ment å innebære noen realitetsendring, jf. Prop. 48 L (2014–2015) avsnitt 8.1.

Kravet om konsekvent praktisering skal praktiseres strengt, og innebærer at arbeidsgiver kun helt unntaksvis kan la enkelte arbeidstakere fortsette å arbeide i virksomheten etter at de har passert den lavere aldersgrensen. Ifølge forarbeidene er forutsetningen at det kun dreier seg om et fåtall tilfeller og at det i hovedsak er knyttet til særlige og tidsavgrensede behov. Dersom virksomheten reengasjerer eller tar inn igjen ansatte som har sluttet ved oppnådd aldersgrense (for eksempel som innleide, selvstendige eller midlertidig ansatte) vil dette også få betydning ved vurderingen av om kravet til konsekvent praktisering er oppfylt.

Kravet til konsekvent praktisering synes å ha utviklet seg i rettspraksis blant annet som en del av saklighetsvurderingen av oppsigelser. At det *kunne* være saklig å si opp folk etter lavere

[211] Rt. 2011 s. 964 (Gjensidige).
[212] Arbeids- og sosialdepartementet (2014): Høring om endringer i arbeidsmiljølovens regler om aldersgrenser.

aldersgrenser enn folketrygdens pensjonsalder, fremgikk blant annet av forarbeidene til 70-årsregelen som kom i 1972, jf. Ot.prp. nr. 17 (1972–1973).[213] I en dom fra 1968 kom lagmannsretten eksempelvis til at en oppsigelse etter en 68 års bedriftsintern aldersgrense var saklig.[214] Et av temaene som ble vektlagt var at ordningen hadde blitt håndhevet konsekvent.

I forbindelse med den nye arbeidsmiljøloven i 2005 beskrev departementet rettstilstanden slik:[215]

> Bestemmelsen i § 60 nr. 3 [70-årsregelen] er ikke til hinder for at arbeidstakeren kan sies opp under henvisning til oppnådd pensjonsalder etter annen lov, tariffavtale, arbeidsreglement, individuell avtale eller annet bindende grunnlag. Bestemmelsen kan som utgangspunkt heller ikke forstås slik at den utelukker en virksomhet fra å praktisere en generell aldersgrense som er lavere enn den som følger av folketrygden. Spørsmålet om en slik lavere aldersgrense gir saklig oppsigelsesgrunn, må bero på en konkret saklighetsvurdering etter arbeidsmiljøloven § 60.
>
> Ved avgjørelsen av om slike særskilte aldersgrenser forplikter den enkelte arbeidstaker til å fratre, er det i lagmannsrettspraksis særlig lagt vekt på hvorvidt aldersgrensen er knyttet sammen med en pensjonsordning, hvilken begrunnelse virksomheten har for å operere med en særskilt aldersgrense, samt om den er håndhevet konsekvent. Rettspraksis er imidlertid ikke klar og entydig med hensyn til hva som er grunnlaget for vurderingen av arbeidstakers plikt til fratreden i disse tilfellene. Domstolene har dels lagt til grunn en prøvelse av oppsigelsens gyldighet på grunnlag av saklighetsnormen i arbeidsmiljøloven § 60, og dels i kombinasjon med eller alene på grunnlag av avtalerettslige prinsipper.

Kravet om konsekvent praktisering ble omtalt slik av Høyesterett i Gjensidige-saken i 2011:[216]

> Bedriftsinterne aldersgrenser på 67 år er [imidlertid] relativt utbredt, og selv om de ikke har grunnlag i individuelle eller kollektive arbeidsavtaler, har slike ordninger tradisjonelt vært ansett som gyldige i norsk rett. Forutsetningen har vært at aldersgrensen har vært praktisert konsekvent, at den har vært kjent blant de ansatte, og at vedkommende arbeidstaker ved avgang har mottatt en tilfredsstillende tjenestepensjonsordning.

I høringsrunden før lovendringen i 2015 ble det reist spørsmål om hvorvidt kravet om konsekvent praktisering burde videreføres. Departementet var i tvil om hvorvidt det var et reelt behov for videreføring, og ba om høringsinstansenes syn på dette. I Prop. 48 L (2014–2015) begrunnet man beslutningen om videreføring slik:

> Departementet mener at hensynet til likebehandling tilsier at vilkåret om konsekvent praktisering ved bedriftsinterne aldersgrenser videreføres. Dette har blant annet sammenheng med forholdet til diskrimineringsforbudet i kapittel 13, hvor det oppstilles et krav om forholdsmessighet for at en forskjellsbehandling på grunn av alder kan opprettholdes. Forholdsmessighet innebærer blant annet at aldersgrensen må anses nødvendig for å oppnå sitt formål, noe som neppe kan anses oppfylt dersom arbeidsgiver skal kunne

[213] Se blant annet også Evju, S. og H. Jakhelln i boka Arbeidsrettslige emner fra 1979, hvor rettstilstanden på dette tidspunktet skisseres.
[214] RG. 1968 s. 371.
[215] Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) punkt 15.2.2.
[216] Rt. 2011 s. 964.

velge om aldersgrensen skal praktiseres eller ikke i hvert tilfelle. Departementet foreslår på denne bakgrunn at kravet om konsekvent praktisering presiseres i lovteksten.

9.8.3 Fafos rapport

Bedriftsinterne aldersgrenser hjemlet i arbeidsmiljøloven er relativt utbredt. Ifølge Fafos undersøkelse fra 2016 har 38 prosent av virksomhetene i privat sektor med ti ansatte eller mer en bedriftsintern aldersgrense lavere enn 72 år (per april 2016).[217] Nær halvparten av disse innførte bedriftsinterne aldersgrenser i tiden rundt endringene i aldersgrensene i 2015 (17 prosent). I kommunal sektor gjelder det også en slik generell, tariffestet 70-årsgrense, hjemlet i den samme bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 15-13 a tredje ledd. Av de virksomhetene i privat sektor som ikke hadde bedriftsintern aldersgrense per april 2016, svarte 8 prosent at de har planer om å innføre slik aldersgrense, mens 7 prosent var usikre.

Utbredelsen av bedriftsinterne aldersgrenser varierer etter om virksomheten har seniorer ansatt eller ikke. Fafo-undersøkelsen viser at blant virksomheter som har eldre ansatt, eller som har hatt det siden 2011, har 43 prosent en bedriftsintern aldersgrense. Blant virksomheter som ikke har hatt eldre ansatt de senere årene er det bare 7 prosent som har en slik aldersgrense.

Utbredelsen av bedriftsintern aldersgrense varierer også etter størrelse og innen næringer. Andelen virksomheter i privat sektor som har bedriftsintern aldersgrense er høyest innen vareproduserende næringer (57 prosent).

En del virksomheter har etablert bedriftsintern aldersgrense de senere år, jf. ovenfor. Ifølge Fafo-undersøkelsen innførte 10 prosent av de private virksomhetene bedriftsintern aldersgrense etter hevingen av aldersgrensene 1. juli 2015, mens knappe 7 prosent innførte aldersgrense kort tid før denne datoen. 21 prosent av virksomhetene i privat sektor har hatt bedriftsinterne aldersgrenser i mange år. Andelen virksomheter som har hatt bedriftsintern aldersgrense i mange år øker med størrelsen. Mens vel 30 prosent av virksomhetene med 200 eller flere ansatte lenge har hatt bedriftsintern aldersgrense, gjelder dette for kun 23 prosent av virksomhetene som har færre enn 20 ansatte. Tilsvarende forskjell gjelder også for de virksomhetene som innførte bedriftsintern aldersgrense etter 1. juli 2015. Ser man på næringer, er andelen virksomheter som har hatt bedriftsintern aldersgrense i mange år størst innen privat vareproduksjon (blant annet industrien).

Fafo-undersøkelsen viser at de fleste av virksomhetene i privat sektor som har en bedriftsintern aldersgrense, har 70 år som aldersgrense (vel 66 prosent per april 2016). De 28 prosentene som på undersøkelsestidspunktet hadde en 67 års aldersgrense, må/måtte i løpet av overgangsperioden heve denne til 70 år.

Når det gjelder årsaken til at virksomhetene har bedriftsinterne aldersgrenser, viser Fafo-undersøkelsen mange ulike svar. Noe mer enn hver fjerde virksomhet svarer at mange av arbeidsoppgavene er uegnet for eldre arbeidstakere. 17 prosent svarer at de ønsker å styre personalpolitikken mest mulig selv, mens 15 prosent begrunner det med at det er få ansatte som ønsker å fortsette etter fylte 67 år.

Hele 44 prosent av virksomhetene svarer *«annet»* på spørsmålet om hvorfor de har bedriftsintern aldersgrense. Fafo skriver at en nærmere gjennomgang av de konkrete begrunnelsene

[217] Svalund, J. og G. Veland (2016): Aldersgrenser for oppsigelse og særordninger for eldre i arbeidslivet. Fafo-rapport 2016:22.

som ligger bak annet-kategorien, viser at om lag 30 prosent oppgir begrunnelser som tungt fysisk og krevende arbeid, yrkets natur, høyt sykefravær blant eldre, takler ikke arbeidspresset, vanskelig å følge med faglig/krav til kompetanse osv.

I Fafos undersøkelse er det også reist spørsmål om kravet om konsekvent praktisering. Et spørsmål var om dette kravet vil kunne medføre at enkeltansatte som virksomhetene selv ønsker å beholde, må slutte ved oppnådd bedriftsintern aldersgrense. Vel 34 prosent av lederne i virksomheter som har bedriftsintern aldersgrense mener at denne påstanden stemmer svært godt eller ganske godt, mens noen flere, 39 prosent, svarer at dette stemmer ganske eller svært dårlig. Fafo skriver at svarene tyder på at regelen om konsekvent praktisering i relativt mange tilfeller kan føre til at virksomheten må avslutte arbeidsforholdet til ansatte de ønsker skal fortsette. Samtidig, for at det skal skje må virksomhetene ha ansatte som arbeider til aldersgrensen, og som ønsker å fortsette.

Fafo spurte også om konsekventkravet vil kunne medføre at virksomheten vil avslutte arbeidsforholdet overfor ansatte som ønsker å fortsette. Av ledere i virksomheter som har bedriftsintern aldersgrense, svarer 56 prosent at det stemmer ganske eller svært godt. I rapporten påpekes det at virksomhetene med andre ord svarer slik at det i betydelig større grad vil kunne være et problem for ansatte som ønsker å fortsette å jobbe, enn det vil kunne være et problem for virksomheten å måtte si opp ansatte de ønsker å beholde.

9.8.4 Utvalgets vurderinger

9.8.4.1 Innledning

Bedriftsinterne aldersgrenser er som omtalt ovenfor forholdsvis utbredt, og antallet virksomheter som har slike grenser har økt etter at den generelle aldersgrensen ble hevet til 72 år. Basert på undersøkelsen fra Fafo omtalt i punkt 9.8.3, har om lag 38 prosent av virksomhetene i privat sektor med ti ansatte eller mer en bedriftsintern aldersgrense i dag. De fleste har en grense på 70 år. I kommunal sektor har man også en slik generell, tariffestet 70-årsgrense hjemlet i den samme bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 15-13 a tredje ledd.

Adgangen til å ha lavere aldersgrenser enn den generelle grensen i loven har sammenheng med behovet for fleksibilitet og forutsigbarhet i virksomhetene, jf. Prop. 48 L (2014–2015) punkt 4.3.4. Fafo-rapporten viser at det er mange ulike årsaker til virksomheters innføring av slike grenser. Yrkets/arbeidsoppgavenes natur, ønske om å styre personalpolitikken selv og mulighet til å kunne rekruttere yngre arbeidstakere er blant begrunnelsene virksomhetene gir. Andre årsaker som nevnes er blant annet fleksibilitet knyttet til nedbemanninger, gode pensjonsordninger og få ansatte som ønsker å fortsette etter 67/70 år.

Reguleringen av adgangen til bedriftsinterne aldersgrenser har sammenheng med den generelle aldersgrensen i loven. Da aldersgrensen ble hevet fra 70 til 72 år i 2015, mente regjeringen at det var behov for en tilsvarende innstramming i regelen om bedriftsinterne grenser. Det ble fremhevet at dette ville støtte opp under hevingen av den alminnelige aldersgrensen, jf. Prop. 48 L (2014–2015) punkt 4.3.4. Forslaget ble fulgt opp i Stortinget, jf. Innst. 207 L (2014–2015).

Hvis den generelle aldersgrensen i arbeidsmiljøloven skal kunne økes til 75 år eller fjernes, er det etter *utvalgets* syn flere spørsmål som kan reise seg om adgangen til å ha bedriftsinterne aldersgrenser. Ett spørsmål er om en høyere eller fjernet generell aldersgrense vil føre til at flere virksomheter innfører bedriftsinterne aldersgrenser. Fafo-rapporten viser om lag en

dobling av virksomheter med slike grenser etter hevingen i 2015. Det er imidlertid forhold som kan tyde på at en aldersgrense på eksempelvis 75 år vil oppleves som for høy i mange virksomheter, og at flere kan ønske å innføre lavere, bedriftsinterne grenser hvis dette blir situasjonen. Samtidig kan man ikke si noe sikkert om hvordan virksomhetene vil reagere ved en ytterligere heving.

Et annet spørsmål knytter seg til kravet om konsekvent praktisering av bedriftsinterne aldersgrenser, som innebærer at arbeidstakere i virksomheter med slike grenser som hovedregel må gå ved 70 år, eventuelt mot både egen og virksomhetens ønske. Denne problemstillingen kan aktualiseres ytterligere hvis aldersgrensen heves, blant annet fordi flere da kan tenkes å innføre slike «absolutte» grenser på 70 år, jf. ovenfor.

Videre er det et generelt spørsmål hvordan sammenhengen mellom aldersgrensene i loven bør være. Dersom aldersgrensen i arbeidsmiljøloven skal heves ytterligere fra 72 år, vil det kunne oppstå spørsmål om hensiktsmessigheten av en adgang til bedriftsinterne grenser ved 70 år.

I dette kapitlet drøfter *utvalget* disse ovennevnte og andre problemstillinger og trekker frem hensyn som kan tale henholdsvis for og imot ulike tilpasninger i denne sammenheng. *Utvalget* har valgt å inndele punktene ut fra de konkrete problemstillingene, selv om vurderingene rundt tilpasninger til dels er overlappende.

9.8.4.2 Endring i utbredelsen av bedriftsinterne aldersgrenser

Som omtalt i punkt 9.8.3, har Fafo i sin rapport fra 2016 sett på utbredelsen av bedriftsinterne aldersgrenser i privat sektor. Sentralt i denne sammenheng sto spørsmålet om hvorvidt det skjedde en økning i forbindelse med lovendringene i 2015. Den generelle aldersgrensen ble da hevet til 72 år. Dersom virksomheter ønsket en fortsatt aldersgrense på 70 år, måtte de innføre en slik bedriftsintern aldersgrense.

Fafo-rapporten viser som nevnt at det skjedde nær en dobling av antall virksomheter med bedriftsinterne aldersgrenser i tiden rundt lovendringene 1. juli 2015. Mens 21 prosent har hatt slike grenser i mange år, var tallet 38 prosent i april 2016. I tillegg opplyste 8 prosent av virksomhetene uten bedriftsintern aldersgrense, at de hadde planer om å innføre dette. En andel på 7 prosent var usikre. Flere arbeidsgiverorganisasjoner opplever også en vesentlig økning i antall henvendelser om dette fra sine medlemmer etter at aldersgrensene ble hevet i 2015.

Samtidig viser Fafo-rapporten at i overkant av 80 prosent av virksomhetene som per i dag ikke har bedriftsintern aldersgrense, heller ikke har planer om å innføre slik. Man har ikke klare holdepunkter for at disse vil revurdere sin oppfatning selv om aldersgrensen skulle heves ytterligere.

Etter *utvalgets* syn er utbredelsen av bedriftsinterne aldersgrenser uansett en viktig problemstilling når man ser på spørsmålet om en ytterligere heving eller fjerning av aldersgrensen. *Utvalget* legger til grunn at en vesentlig økning i utbredelsen av bedriftsinterne aldersgrenser neppe vil være en ønsket konsekvens av å heve aldersgrensen, også i kombinasjon med at det her gjelder et krav om konsekvent praktisering, jf. nedenfor. Spørsmålet er hvordan man skal møte en slik problemstilling, og om det er behov for tilpasninger i reglene om bedriftsinterne aldersgrenser for å møte dette.

Utvalget har i denne sammenheng drøftet spørsmålet om å foreta *innstramminger* i adgangen, i form av å heve nedre aldersgrense (i dag 70 år), å fjerne hele adgangen eller å innføre strengere vilkår for å ha bedriftsinterne grenser.

En innstramming i adgangen til å ha bedriftsinterne aldersgrenser vil *på den ene siden* kunne dempe eller hindre en økt utbredelse som følge av høyere/ingen generell aldersgrense. Dette vil føre til at flere virksomheter vil ha en aldersgrense i henhold til lovens generelle aldersgrense for stillingsvernet. Det kan også hevdes at en slik innstramming vil skape bedre sammenheng i regelverket, jf. punkt 9.8.4.4.

På den andre siden finnes det også flere motargumenter mot en slik innstramming. Hensynet til forutsigbarhet og fleksibilitet for virksomhetene står sentralt i denne sammenheng, jf. også vurderingene bak dagens regler i Prop. 48 L (2014–2015). Et argument kan være at økningen av bedriftsinterne aldersgrenser gjenspeiler et behov hos virksomhetene. At 17 prosent av virksomhetene i privat sektor innførte en bedriftsintern grense da hovedregelen ble 72 år, kan sies å være et signal om at en slik grense mange steder oppleves som for høyt. I tillegg har kommunal sektor en tariffestet aldersgrense på 70 år i medhold av den samme bestemmelsen. Det kan også hevdes at en høyere generell aldersgrense, kombinert med en snevrere eller bortfalt adgang til å ha bedriftsinterne grenser, kan få negative konsekvenser for seniorene selv. Det vises til argumentene i kapittel 8 (utvalgets syn på spørsmålet om å heve aldersgrensen).

I *utvalget* er det generelt ulike syn når det gjelder behovet for tilpasninger i denne sammenheng. Noen mener det vil være behov for å se på innstramminger i reglene for å hindre en vesentlig økning i utbredelsen av bedriftsinterne aldersgrenser hvis den generelle aldersgrensen heves eller fjernes. Et eksempel kan være å innføre krav om tariffavtale, som drøftes nærmere nedenfor.

Andre i *utvalget* mener det er viktig at dagens adgang ikke strammes inn, både av hensyn til virksomhetene selv og indirekte av hensyn til seniorenes situasjon på arbeidsmarkedet. Disse mener at muligheten for økt bruk av bedriftsinterne aldersgrenser først og fremst er et viktig argument mot å heve eller fjerne aldersgrensen. Det vises til omtale av dette i kapittel 8 (utvalgets syn på spørsmålet om å heve aldersgrensen). Dersom aldersgrensen heves til 75 år eller fjernes, mener disse at det vil være desto viktigere å beholde dagens adgang til bedriftsinterne aldersgrenser for å unngå uheldige konsekvenser.

9.8.4.3 Kravet til konsekvent praktisering

Utvalget har også diskutert om det vil være behov for endringer i kravet til konsekvent praktisering av bedriftsinterne grenser ved en eventuell ytterligere heving eller fjerning av 72-årsregelen.

Som omtalt ovenfor, kan en heving av 72-årsregelen føre til at flere virksomheter innfører bedriftsinterne aldersgrenser. En side av dette er kravet til konsekvent praktisering. Arbeidstakere som både ønsker og er ønsket av arbeidsgiver til å fortsette, vil i de fleste tilfeller måtte gå av på grunn av dette kravet. Dette kan sies å stå i kontrast til formålene om å få flere til å stå lenger i arbeid og å skape et arbeidsliv for alle. Et spørsmål er derfor om kravet om konsekvent praktisering er nødvendig og hensiktsmessig, eller om det finnes alternativer som gir bedre løsninger.

Utvalget ser at det er forhold som kan tale både for og imot å gjøre tilpasninger eller endringer på dette området hvis aldersgrensen skal kunne heves til 75 år eller fjernes.

På den ene siden kan kravet om konsekvent praktisering sies å bidra til en situasjon som står i motstrid til formålet med en ytterligere heving. En heving kan føre til enda flere som innfører bedriftsinterne grenser, og dermed en økning i antall virksomheter med en tilnærmet absolutt 70-årsgrense. For virksomheter som ikke tidligere har hatt bedriftsinterne grenser, innebærer dette en strengere aldersgrense enn hva man hadde også *før* lovendringen i 2015. Da måtte virksomhetene som kjent forholde seg til en 70-årsgrense, men uten krav om at grensen ble praktisert konsekvent. Fjernes kravet om konsekvent praktisering, vil man åpne for at flere kan fortsette utover 70 år der de er ønsket og selv ønsker dette. Konsekventkravet kan sies å være et uheldig hinder for fleksibilitet.

På den andre siden kan flere forhold tale for *ikke* å gjøre endringer i kravet om konsekvent praktisering hvis aldersgrensen på 72 år heves eller fjernes. Sentralt i denne sammenheng er hensynet til likebehandling, som ble vektlagt da man valgte å videreføre vilkåret i 2015. Det kan også hevdes at et slikt vilkår sikrer forutsigbarhet for begge parter, og at det generelt er et godt innarbeidet krav.

Et krav om konsekvent praktisering kan videre skape en viss terskel for å innføre bedriftsinterne grenser. Ved innføring av slike grenser risikerer man i dag å miste eldre arbeidstakere før det er ønskelig for virksomheten. Kravet kan bidra til at arbeidsgivere tar en grundig vurdering av om det reelt sett er behov for en slik grense, og at man veier fordeler og ulemper mot hverandre. Fjernes kravet om konsekvent praktisering, vil de potensielle ulempene for arbeidsgiverne være færre, og det er mulig at flere vil innføre en slik grense «for sikkerhets skyld». Dette vil i så fall være med på å begrense effekten av en eventuell heving av 72-årsgrensen ytterligere.

Et spørsmål er også om det ville være i strid med diskrimineringsforbudet å åpne for bedriftsinterne aldersgrenser som ikke behøver å praktiseres konsekvent, jf. henvisningen til dette i Prop. 48 L (2014–2015) referert ovenfor. For at forskjellsbehandling på grunn av alder skal være lovlig, er det en forutsetning at den er *«nødvendig for å oppnå et saklig formål»* og ikke er *«uforholdsmessig inngripende»*, jf. arbeidsmiljøloven § 13-3.

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt en aldersgrense er nødvendig og forholdsmessig, har EU-domstolen i sin rettspraksis lagt vekt på flere ulike forhold, jf. omtale i avsnitt 4.3. En relevant sak er Hörnfeldt-dommen fra 2012, hvor domstolen kom til at direktivet ikke var til hinder for en bestemmelse som den svenske 67-årsregelen.[218] Denne ga adgang til å bringe arbeidsforholdet til opphør ved utløpet av måneden man fyller 67.

Domstolen presiserte i denne saken, som i tidligere saker, at medlemsstatene har en vid skjønnsmargin på dette feltet, både med hensyn til å fastlegge de formål som man vil fremme innenfor sosialpolitikk og arbeidsliv, og ved valget av hvilke midler som kan fremme disse.

Ved vurderingen av om den svenske 67-årsgrensen var uforholdsmessig inngripende, la domstolen blant annet vekt på at regelen ga en ubetinget rett til å jobbe til 67 år og at den tok hensyn til at man opptjente rett til økonomisk kompensasjon. Det ble også vektlagt at bestemmelsen ikke innførte tvungen pensjonering, men kun ga arbeidsgiver en *mulighet* til

[218] C-141/11.

å avslutte arbeidsforholdet, samt at partene kunne inngå en ny midlertidig kontrakt og fritt avtale hvor lenge denne skulle gjelde. Aldersgrensen synes altså her å ha blitt vurdert som mindre inngripende fordi det ikke var snakk om en absolutt aldersgrense. Dette kan være et relevant moment også ved en eventuell norsk regel uten konsekventkrav.

Hörnfeldt-saken gjaldt på den annen side en generell aldersgrense i loven, og gir ikke nødvendigvis et svar på hvordan man ville vurdert en regel om lavere bedriftsinterne aldersgrenser. Når det gjelder vurderingen av de norske reglene opp mot diskrimineringsreglene, vil andre positive momenter blant annet være at aldersgrensen er høy og at man har en tilfredsstillende økonomisk kompensasjon osv. Det vises blant annet til Gjensidige-saken fra Høyesterett.[219] Samtidig kan det hevdes at *forutsigbarheten* for arbeidstakeren svekkes uten et konsekventkrav – noe som eventuelt vil kunne trekkes inn som et moment i motsatt retning hvis reglene endres. Hvordan en eventuell endret norsk bestemmelse om bedriftsinterne aldersgrenser konkret ville blitt vurdert i forhold til direktivet er det imidlertid vanskelig å gi noe klart svar på. Dette vil antakeligvis også kunne avhenge av hvordan en slik regel ellers vil være utformet og begrunnet, og omstendighetene rundt.

Det er ulike syn i *utvalget* på behovet for å endre kravet om konsekvent praktisering hvis 72-årsgrensen skal heves eller fjernes. Noen mener i utgangspunktet at kravet bør fjernes, mens andre mener det kan være gode grunner til å beholde et slikt krav, eller å erstatte det med innstramminger på andre måter.

Et spørsmål i denne sammenheng er om kravet om konsekvent praktisering kunne erstattes eller suppleres med et krav om tariffavtale. Det vises til punkt 9.8.4.5 om dette. Det vises også til omtale av én generell aldersgrense i loven i punkt 9.8.4.4.

9.8.4.4 Forholdet til den generelle aldersgrensen i loven

En heving eller fjerning av 72-årsgrensen kan i seg selv aktualisere spørsmålet om tilsvarende tilpasninger i reglene om bedriftsinterne aldersgrenser. *Utvalget* viser til at det er nær sammenheng mellom reglene, og at det ble gjort parallelle endringer i 2015. Det er naturlig å diskutere behovet for tilpasninger på dette området også i lys av sammenhengen i regelverket.

Utvalget viser til at det i utgangspunktet kan sies å være lite samsvar mellom en generell aldersgrense på eksempelvis 75 år, og en samtidig adgang for alle virksomheter til å ha bedriftsinterne aldersgrenser på 70 år. Et spørsmål kan derfor være om det er behov for å stramme inn adgangen til bedriftsinterne aldersgrenser, eksempelvis ved å heve nedre grense (i dag 70 år) eller å fjerne adgangen.

På den ene siden kan det argumenteres for en slik innstramming for å støtte opp om formålet med en heving eller fjerning av 72-årsgrensen. Det kan hevdes at man uten en slik innstramming vil undergrave effekten av en ytterligere heving eller fjerning, hvis formålet er å få flere til å stå lenger i arbeidslivet og å skape et arbeidsliv for alle.

På den andre siden kan det innvendes at en høyere generell aldersgrense kan gjøre det enda viktigere å beholde dagens adgang til bedriftsinterne aldersgrenser. Som nevnt i punkt 9.8.4.2, kan det hevdes at innstramminger kan få negative konsekvenser både for virksomhetene og indirekte for seniorene på arbeidsmarkedet. Den økte utbredelsen av bedriftsinterne aldersgrenser kan tyde på et behov i mange virksomheter for grenser på 70 år.

[219] Rt. 2011 s. 964.

I *utvalget* er det ulike syn på hvordan man møter problemstillingen med forholdet mellom bedriftsinterne aldersgrenser og den generelle aldersgrensen. Dersom 72-årsgrensen skal heves eller fjernes, mener noen det vil være behov for innstramminger i adgangen til bedriftsinterne aldersgrenser. Dette kan dreie seg om å heve den nedre grensen for bedriftsintern aldersgrense i takt med den alminnelige aldersgrensen etter første ledd og/eller å stille andre krav for innføring av slike grenser, eksempelvis krav om tariffavtale, jf. punkt 9.8.4.5. Andre mener det i en slik situasjon vil være viktig å beholde dagens adgang til bedriftsintern aldersgrense på 70 år, og at behovet da ville være enda større enn det er i dag. Disse mener at problemet med misforhold mellom reglene er et argument mot å heve 72-årsgrensen.

Synspunktene ovenfor gjelder behovet for tilpasninger hvis 72-årsgrensen heves eller fjernes. I diskusjonen om forholdet mellom aldersgrensene har det i *utvalget* også vært fremhevet noen løsninger som innebærer *alternativer* til å heve eller fjerne 72-årsgrensen.

Ett syn i *utvalget* har vært at man – istedenfor å heve eller fjerne dagens øvre grense – kun har én, generell aldersgrense i loven. Med dette menes at man fjerner ordningen med bedriftsinterne aldersgrenser. Argumenter for en slik løsning er blant annet at det kan være lett å forholde seg til og administrativt besparende, og at det ville ha den fordel at konsekventkravet bortfaller. Dersom partene har felles interesse av at arbeidsforholdet fortsetter, vil det ikke være noen hindringer for dette. Dette ville åpne for at flere ønskede seniorer kan stå lenger i arbeid.

Noen mener på denne bakgrunn at man burde hatt én generell grense på 70 år, og at det slik sett var uheldig å heve aldersgrensen i 2015. Det vises til at én generell 70-årsgrense, uten krav om konsekvent praktisering, må antas å øke samlet arbeidsdeltakelse sammenlignet med å heve eller fjerne 72-årsgrensen. Det ville også åpnet for mer fleksible ordninger for seniorer som etter fylte 70 år ønsker å gå over til nye kontrakter, med endrede betingelser.

Andre i *utvalget* mener man kunne ha én generell 72-årsgrense, det vil si oppheve ordningen med bedriftsinterne grenser i § 15-13 a andre ledd. Det vises til at dette kan synes å være et viktigere tiltak som kommer flere til gode enn å heve 72-årsgrensen, ut fra formålet om å fjerne hindringer for eldre som ønsker å stå lenger i jobb. Det påpekes også at dette rent samfunnsøkonomisk også kan ha større effekt ettersom antallet seniorer i jobb viser en fallende kurve med alderen, og relativt færre 72-åringer vil være interessert i å fortsette sammenlignet med antallet 70-åringer som ellers måtte gå av med bedriftsintern aldersgrense. Videre vil det ikke være skranker for å inngå nye arbeidskontrakter med endret innhold, noe som åpner for større fleksibilitet ved avslutningen av arbeidslivet.

9.8.4.5 Nærmere om krav om tariffavtale

Utvalget har i lys av diskusjonen om innstramminger ovenfor, også sett på spørsmålet om å ha et krav om tariffavtale for innføring av bedriftsinterne aldersgrenser. Dette kunne som nevnt diskuteres som et alternativ eller tillegg til kravet om konsekvent praktisering, eller som et tilleggsvilkår som strammer inn dagens adgang. Etter någjeldende regler er det et vilkår at arbeidsgiver skal drøfte lavere aldersgrense med de tillitsvalgte, jf. § 15-13 a tredje ledd.

Innføring av krav om tariffavtale var et tema i forkant av lovendringene i 2015. I høringsbrevet i 2014 skrev departementet:

> For å begrense adgangen til bedriftsinterne ordninger til tilfeller hvor det er enighet mellom partene i bedriften, og for å sikre legitimitet for den enkelte ordning, kan adgan-

gen til bedriftsinterne aldersgrenser knyttes til inngått tariffavtale. På denne måten er man sikret at arbeidstakersiden har deltatt i vurderingen av om en bedriftsintern ordning skal etableres, samt hvilke nærmere vilkår ordningen skal inneholde.

Tvungen avgangsalder er av stor betydning for arbeidstakerne, og det er derfor ikke urimelig at arbeidstakersiden både deltar i drøftingene rundt innføring av en slik ordning, og har innflytelse som avtalepart.

Tariffavtaler blir fremforhandlet mellom arbeidsgiver eller arbeidsgiverorganisasjon på den ene siden, og fagforening på ulike nivåer på den andre. Lønns- og arbeidsvilkår som blir fastsatt i tariffavtale vil i hovedsak være et resultat av forhandlinger hvor partene kommer frem til en felles akseptabel løsning. Ofte vil de enkelte elementene være et resultat av en større avveining, og utgjøre en del av en balanse i avtalen. En aldergrense kan dermed bli vurdert i sammenheng med andre lønns- og arbeidsvilkår som gjelder i virksomheten.

Et krav om tariffavtale vil kunne forebygge senere konflikter, samt sikre at ordningene blir gjenstand for jevnlige revurderinger gjennom tarifforhandlingene.

Et ytterligere argument for å innføre krav om tariffavtale er at obligatorisk tjenestepensjon nå er et lovkrav og dermed mer utbredt enn tidligere. Det er derfor grunn til å anta at også pensjonsvedtekter med obligatorisk avgangsalder i tilknytning til pensjonsordning har fått større utbredelse. Tariffavtaler defineres i arbeidstvistloven § 1 nr. 8 som «en avtale mellom en fagforening og en arbeidsgiver- eller arbeidsgiverforening om arbeids- og lønnsvilkår eller andre arbeidsforhold.» En fagforening defineres i samme bestemmelse som «enhver sammenslutning av arbeidstakere eller av arbeidernes foreninger, når sammenslåingen har det formål å vareta arbeidernes interesser overfor deres arbeidsgivere».

I de fleste tilfeller inngås en tariffavtale mellom en arbeidsgiver eventuelt en arbeidsgiverforening på den ene siden, og en eller flere fagforeninger på den andre siden. Men en tariffavtale kan ifølge lovens definisjon også være en avtale som er inngått mellom arbeidsgiveren og «en sammenslutning av arbeidstakere» på bedriftsnivå. Tariffavtaler er således ikke avhengig av at arbeidstakerne eller arbeidsgiver tilhører en organisasjon. Tariffavtalen sikrer arbeidstakerne innflytelse på lønns- og arbeidsvilkår, og skiller seg fra den individuelle arbeidsavtalen ved at den er inngått av en «sammenslutning av arbeidstakere». Dette sikrer et mer jevnbyrdig forhold mellom avtalepartene. Samtidig vil en løsning som stiller krav om at bedriftsinterne aldersgrenser må være nedfelt i tariffavtale frata arbeidsgiveren styring og kontroll over et viktig element i arbeidsvilkårene i virksomheten. Krav til tariffavtale vil dessuten gjøre ordningene vanskeligere å endre på og tilpasse ensidig.

I Prop. 48 L (2014–2015) viste departementet til at høringsinstansene hadde svært delte oppfatninger om forslaget, og fant det ikke hensiktsmessig å foreslå et krav om tariffavtale.

Når det gjelder ulike hensyn som taler for og imot en innføring av et krav om tariffavtale, viser *utvalget* blant annet til det som ble trukket frem i høringsbrevet referert ovenfor.

På den ene siden viser *utvalget* til at et krav om tariffavtale vil innebære en høyere terskel enn i dag for å innføre bedriftsinterne aldersgrenser. Det kan hevdes at dette vil støtte opp om

formålet med å heve/fjerne 72-årsgrensen. Innføring av et krav om tariffavtale, eventuelt i kombinasjon med å heve nedre aldersgrense, ville antakeligvis føre til at færre virksomheter innfører slike grenser. Et generelt argument er også at et krav om enighet vil kunne skape større legitimitet for den enkelte ordning, og sikre at slike grenser kun innføres der begge parter mener det er hensiktsmessig.

Dersom man fjerner et krav om konsekvent praktisering, kunne man videre hevde at et krav om tariffavtale vil bidra til å bøte på eventuelle ulemper. En ulempe med å fjerne et krav om konsekvent praktisering kan som nevnt være at det vil være få terskler for å innføre bedriftsinterne grenser. Når det gjelder hensynet til likebehandling av de ansatte, som er sentralt når det gjelder kravet om konsekvent praktisering, kan det sies at et tariffavtalekrav kan sikre at partene er enige om den løsningen som velges, og selv kan sette de nærmere betingelsene.

På den andre siden kan det vises til at lovgiver foretok en vurdering av spørsmålet i 2015 og valgte å ikke innføre et krav om tariffavtale. Et krav om tariffavtale vil frata arbeidsgiver styringsrett på området, og kan hindre innføring av en aldersgrense virksomheten mener den har behov for og som kan oppleves som sentral for virksomheten. Det kan hevdes at det vil være uheldig hvis aldersgrenser i en virksomhet skal kunne være gjenstand for lokale eller sentrale forhandlinger annethvert år. Slike forhold kan sies å ville medføre ulemper for virksomheten, som kan gi negative effekter for seniorer på arbeidsmarkedet.

Et krav om tariffavtale vil i realiteten også frata svært mange virksomheter muligheten til overhodet å etablere bedriftsinterne aldersgrenser. Dette fordi det er svært ulik grad av tariffavtaledekning i norsk arbeidsliv. Mens offentlig sektor har full dekning, er kun om lag halvparten av private virksomheter dekket. Det er også betydelige forskjeller i dekningsgrad mellom ulike bransjer, og dekningsgraden øker i takt med størrelsen på virksomheten. Et krav om tariffavtale vil derfor i særlig grad ramme mindre virksomheter i privat sektor.

I *utvalget* er det ulike syn på spørsmålet om et tariffavtalekrav på dette området i lys av en eventuell heving/fjerning av 72-årsgrensen.

Noen mener at det − som i dag − ikke bør stilles krav om tariffavtale for å innføre bedriftsinterne aldersgrenser. Andre mener dette bør innføres i kombinasjon med en oppheving av reglene om konsekvent praktisering. Ett syn er også at et krav om tariffavtale kan være hensiktsmessig i seg selv, for å redusere sjansen for at lavere, bedriftsinterne aldersgrenser blir normen, i strid med lovgivers intensjon. Standpunktene til dette vil imidlertid kunne avhenge av hvilke andre endringer som eventuelt foretas.

Når det gjelder nivå på slik tariffavtale, mener noen i *utvalget* at den bør være inngått med en landsomfattende arbeidstakerorganisasjon. Det vises til at dette gir partene i arbeidslivet muligheten til å drøfte og avveie behovene innenfor den enkelte sektor, samtidig som de tillitsvalgte og den enkelte virksomhet kan avgjøre om hjemmelen i overordnet tariffavtale skal benyttes hos seg. Dersom det innføres krav om tariffavtale med en landsomfattende arbeidstakerorganisasjon, åpner det også for å kunne ta hensyn til at behovet for lavere aldersgrense er ulikt fra bransje til bransje.

9.9 Seniorer og kompetanseutvikling

9.9.1 Innledning

Kompetanseutvikling er et tema som ofte kommer opp når man diskuterer spørsmål om seniorer i arbeidslivet.

OECD fremhevet betydningen av kompetanseutvikling for seniorer i sin rapport i 2013 om seniorpolitikk i Norge.[220] I regjeringens strategi for et aldersvennlig samfunn, «Flere år − flere muligheter», er kompetanse gjennom hele yrkeslivet et sentralt tema. Her påpekes det at bedre mobilitet på arbeidsmarkedet, også blant folk over 50, må gå sammen med bedre satsing på kompetanse gjennom hele yrkeslivet.

Produktivitetskommisjonen omtaler også temaet eldre og kompetanseutvikling i NOU 2016: 3, hvor de blant annet skriver at*:*

> Det finnes også andre måter å styrke eldres stilling i arbeidsmarkedet på enn gjennom lønninger. OECD (2013a) peker på at eldre arbeidstakere i like stor grad som yngre arbeidstakere bør delta i jobbrelatert videreutdanning og andre kompetansetiltak, samt at det bør være bedre jobbformidling og jobbsøkehjelp spesielt rettet mot eldre. Dette kan både øke kompetansen og produktiviteten til eldre.

Som det også fremgår av Produktivitetskommisjonens rapport, står arbeidsmarkedet overfor en rekke strukturendringer i årene fremover. Kommisjonen viser til at det vil skje store endringer i næringsstrukturen som følge av at petroleumssektoren gradvis vil trappes ned. En aldrende befolkning innebærer at en synkende andel yrkesaktive må finansiere en økende andel eldre, samtidig som aldringen innebærer at etterspørselen etter tjenester innen blant annet helse og omsorg vil øke betydelig i årene fremover. Globalisering og et stadig mer åpent europeisk arbeidsmarked fører til at en økende del av arbeidsmarkedet utsettes for internasjonal konkurranse, og teknologisk utvikling gjør at stadig flere arbeidsoppgaver vil bli automatisert. Dette er forhold som vil påvirke hvilken kompetanse arbeidsmarkedet vil ha behov for i fremtiden.

Utvalget ønsker å omtale temaet seniorer og kompetanseutvikling i sin rapport. Ifølge mandatet skal *utvalget* særlig se på rettigheter og plikter mellom partene etter arbeidsrettslig regelverk, og det er etter *utvalgets* forståelse ikke lagt opp til noen generell vurdering av alle tiltak som kan få seniorer til å stå lenger i arbeid. *Utvalget* skal imidlertid vurdere tilpasninger i arbeidslivet med sikte på å kunne heve eller fjerne aldersgrensen, og oppfatter at kompetanseutvikling har nær tilknytning til flere av de spørsmålene som diskuteres. Nedenfor følger derfor noen kommentarer og refleksjoner om temaet kompetanseutvikling og eldre i arbeidslivet.

Det kan innledningsvis også nevnes at det pågår mye relevant arbeid på dette området. Regjeringen skal utvikle en nasjonal kompetansepolitisk strategi som skal angi mål og retning for kompetansepolitikken. I februar 2016 ble det videre lagt frem en stortingsmelding om samordnet innsats for voksnes læring, Meld. St. 16 (2015–2016) Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring. Målgruppen for denne meldingen er voksne som har lite utdanning eller svake ferdigheter og som står i fare for å falle ut av, eller som har problemer med å komme inn i, arbeidslivet. I april 2016 ble det også lagt frem en rapport fra

[220] OECD (2013): Ageing and Employment Policies: Norway 2013, *Working Better with Age.*

et ekspertutvalg om livslang karriereveiledning; NOU 2016: 7 Norge i omstilling – karriereveiledning for individ og samfunn. Rapporten ble sendt på høring i juli 2016 med frist i november samme år.

9.9.2 Gjeldende rett

Arbeidsmiljøloven har i dag ulike regler som berører temaet opplæring og kompetanseutvikling, både innenfor diskrimineringsreglene, ved generelle regler om opplæring og ved regler om rett til utdanningspermisjon.

For det første er det presisert i § 13-2 at forbudet mot aldersdiskriminering blant annet gjelder ved opplæring og annen kompetanseutvikling, jf. første ledd bokstav b.

For det andre har loven flere generelle bestemmelser om arbeidsgivers plikt til å gi opplæring, herunder i kapittel 3 og 4.

I § 3-2 første ledd bokstav a og b fremgår det blant annet at arbeidsgiver – for å ivareta sikkerheten på arbeidsplassen – skal sørge for at *«arbeidstaker får den opplæring, øvelse og instruksjon som er nødvendig»*, og at *«arbeidstaker som har til oppgave å lede eller kontrollere andre arbeidstakere har nødvendig kompetanse til å føre kontroll med at arbeidet blir utført på en helse- og sikkerhetsmessig forsvarlig måte»*.

I § 4-2 fastslås det at arbeidstakerne skal holdes løpende informert om systemer som nyttes ved planlegging og gjennomføring av arbeidet, og at de *«skal gis nødvendig opplæring for å sette seg inn i systemene»* (første ledd). Videre fremgår det blant annet at det *«skal legges til rette for at arbeidstaker gis mulighet for faglig og personlig utvikling gjennom sitt arbeid»* (andre ledd bokstav a), og at det skal *«gis tilstrekkelig informasjon og opplæring slik at arbeidstaker er i stand til å utføre arbeidet når det skjer endringer som berører vedkommendes arbeidssituasjon»* (andre ledd bokstav e).

Om sistnevnte bestemmelse skrev man i forarbeidene (Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) kapittel 25) at:

> Bokstav e er nytt for å presisere viktige betingelser for, og krav til, tilrettelegging ved endringer i den enkeltes arbeidssituasjon. Slike endringer kan for eksempel bestå i innføring av ny teknologi, nye systemer for informasjonsbehandling, nye produksjonsplaner med videre. Bestemmelsen tar særlig sikte på mestringsaspektet, det vil si å sikre at arbeidstakerne settes i stand til å mestre nye arbeidsoppgaver/arbeidsmåter. HMS-hensynet ivaretas gjennom tredje ledd, samt lovens ordinære krav til opplæring/medvirkning.

Under omstillingsprosesser som medfører endring av betydning for arbeidstakernes arbeidssituasjon, skal arbeidsgiverne *«sørge for den informasjon, medvirkning og kompetanseutvikling som er nødvendig for å ivareta lovens krav til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø»*, jf. § 4-2 tredje ledd.

Nærmere krav til opplæring følger også av forskrift 6. desember 2011 nr. 1355 om organisering, ledelse og medvirkning og av forskrift 6. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften).

For det tredje har arbeidsmiljøloven regler om rett til utdanningspermisjon. Etter § 12-11 første ledd har arbeidstakere i utgangspunktet rett til permisjon i inntil tre år for å delta i organiserte utdanningstilbud, forutsatt at de har vært i arbeidslivet i minst tre år og vært ansatt hos arbeidsgiveren i de siste to år. Permisjon kan imidlertid ikke kreves når det vil være til hinder for arbeidsgivers forsvarlige planlegging av drift og personaldisponeringer, jf. andre ledd. Utdanning ut over grunnskole eller videregående opplæringsnivå må være yrkesrelatert for å gi rett til permisjon.

Regler om opplæring og kompetanseutvikling fremgår også av enkelte tariffavtaler.

9.9.3 Undersøkelser om seniorer og kompetanseutvikling

Som det fremgår av punkt 7.4.8, tyder en rapport fra 2015 på at læringen reduseres med økt alder.[221] Seniorene er gjennomsnittlig sjeldnere på formell utdanning, kurs og opplæring enn yngre arbeidstakere, og de har ikke like læringsintensivt arbeid. Undersøkelsen indikerer at dette til en viss grad kan være forankret i seniorenes egne ambisjoner til kompetanseutvikling. På virksomhetsnivå kan man ifølge rapporten blant annet utnytte seniorenes kompetanse og erfaring bedre ved å forankre livslang læring i interne strategier/planer, ved systematiske kartlegginger av ansattes kompetanse og erfaring, mer systematisk bruk av medarbeidersamtaler og utdannings-/opplæringsaktiviteter, samt å stimulere til en kultur som støtter opp om livslang læring. Ifølge rapporten kan det viktigste tiltaket på individnivå være å i enda større grad tilpasse arbeidsoppgaver og læringspotensialet til den enkelte seniors ønsker og behov.

I Norsk seniorpolitisk barometer er det også reist spørsmål relatert til kompetanseutvikling. Både ledere og yrkesaktive er spurt om hvor ofte de opplever at eldre sjeldnere får være med på kurs og opplæring i arbeidstiden, og hvor ofte de opplever at yngre arbeidstakere blir foretrukket når ny teknologi eller nye arbeidsmåter skal innføres. Resultatene fra 2016 viser at det er mange yrkesaktive som mener at yngre arbeidstakere blir foretrukket når ny teknologi eller nye arbeidsmåter skal innføres. En andel på 28 prosent av de yrkesaktive svarer svært ofte eller ofte. Tar man med dem som svarer av og til, har 51 prosent opplevd dette. Det er 18 prosent som svarer at de (svært ofte, ofte eller av og til) har opplevd at eldre sjeldnere får være med på kurs og opplæring i arbeidstiden. Blant lederne er det 57 prosent som har opplevd (svært ofte, ofte eller av og til) at yngre blir foretrukket når ny teknologi eller arbeidsmåter skal innføres, mens 13 prosent har opplevd at eldre sjeldnere får være med på kurs og opplæring.

9.9.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at kompetanse og kompetanseutvikling er sentralt i relasjon til tematikken aldersgrenser, lengre yrkesliv og seniorer i arbeidslivet. Et arbeidsliv som skal legge til rette for at folk skal kunne arbeide lenger, krever også et fokus på kompetansen til den enkelte. Etter *utvalgets* syn handler dette ikke bare om å styrke seniorenes stilling på arbeidsmarkedet, men også om å motivere seniorer til å fortsette lenger i arbeid og å sikre arbeidsgiverne den kompetansen som virksomhetene har behov for. *Utvalget* viser til at mobiliteten blant arbeidstakere over 50 år er relativt lav, og at enkelte arbeidsgivere kan være tilbakeholdne med å ansette seniorer. Et økt fokus på kompetanse, -utvikling og -behov kan være et bidrag for å motvirke slike tendenser. Kompetanseutvikling er etter *utvalgets* syn et sentralt virkemiddel for å få folk til å fortsette lenger i arbeid.

Mange virksomheter kan få økte omstillingsbehov, blant annet som følge av den stadig raskere teknologiske utviklingen og taktskiftene i arbeidsmarkedet, jf. også

[221] Proba (2015): Livslang læring og ansettbarhet for arbeidstakere over 55 år. Rapport nr. 2015-11.

Produktivitetskommisjonens rapport nevnt ovenfor. I noen bransjer endrer forholdene seg raskt. Dette er forhold som påvirker hvilken kompetanse arbeidsmarkedet vil ha behov for i fremtiden, og som kan skape et økt behov for mobilitet hos arbeidstakerne.

Generelt kan endringer i næringsstrukturer, økt globalisering og teknologisk utvikling stille både økte krav, og ikke minst andre krav, til kunnskap. Kompetansen som etterspørres i arbeidslivet endrer seg raskt. For yrkesaktive innebærer dette at kompetanse ikke nødvendigvis er noe man har tilegnet seg én gang for alle, men noe som må videreutvikles kontinuerlig for å holde alle yrkesaktive relevante og produktive i flere år. Lengre yrkesliv kan også gi flere arbeidstakere behov for å skifte stilling eller oppgaver, eller å endre karriere og bytte arbeidsplass i løpet av yrkeslivet. Omstillingsbehov hos virksomhetene kan også innebære at flere vil måtte skifte arbeidsplass. Kompetanse som gjør det mulig med mobilitet på arbeidsmarkedet vil kunne være viktig i denne sammenheng. Flere kan dermed ha behov for påfyll av utdanning og kompetanse. Livslang og god karriereveiledning er i denne sammenheng et viktig element for å sikre at man får god bruk for hver enkelts kompetanse. Dersom kompetanseutvikling kan bidra til at seniorer fortsetter karrieren i en ny stilling eller arbeidsplass istedenfor å pensjonere seg, vil dette også kunne gi en samfunnsøkonomisk gevinst.

Utvalget har diskutert om det er behov for endringer i arbeidsrettslig regelverk når det gjelder kompetanseutvikling, dersom aldersgrensen skal kunne heves ytterligere eller fjernes. Slik *utvalget* ser det, er det imidlertid ikke endringer i eller i medhold av arbeidsmiljøloven som vil være det sentrale i denne sammenheng. *Utvalget* mener at det ikke er behov for lovmessige tilpasninger på dette området.

Utvalget mener imidlertid det vil være viktig å ha fokus på dette temaet på andre måter.

Utvalget viser i denne sammenheng til at kompetanseutvikling i stor grad skjer på arbeidsplassen. Relasjonen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker er derfor sentral. *Utvalget* vil fremheve at den enkelte senior har et ansvar for egen utvikling og karriere, og en viktig rolle i å bidra til at man fortsatt møter de krav som stilles og har den kompetansen som trengs. Samtidig vil kompetanseheving ofte ikke kunne lykkes uten at arbeidsgiver har en systematisk og gjennomarbeidet kompetanseplan. Både arbeidsgivere og arbeidstakere har derfor et ansvar på dette området. I noen sammenhenger er kanskje ikke problemet at det ikke tilbys kompetanseutvikling, men at seniorene selv ikke ønsker å delta i like stor grad.

Forskning tyder på at fremtidsperspektivet i arbeidslivet har mer å bety enn alderen, det vil si at det betyr mer hvor mye lenger arbeidstakeren regner med å arbeide, enn hvor gammel vedkommende er.[222] *Utvalget* tror at det derfor vil være bedre jo mindre man fokuserer på alder i denne sammenheng. Man bør likevel ha en bevisst holdning til kompetanseutvikling for å sikre at eldre arbeidstakere som ønsker å arbeide, ikke faller ut av arbeidslivet.

Utvalget viser til at myndighetene har igangsatt ulikt arbeid knyttet til livslang kompetanseutvikling, jf. ovenfor. Partene i arbeidslivet bidrar med innspill på ulike måter i denne sammenheng, blant annet gjennom ny nasjonal strategi for kompetansepolitikk og Nasjonalt forum for karriereveiledning. På denne bakgrunn mener *utvalget* at det ikke er nødvendig å gå nærmere inn på konkrete tiltak knyttet til kompetanseutvikling her.

[222] Kooij, D. T. A. M. og H. Zacher (2016): Why and when do learning goal orientation and attitude decrease with aging? *The role of perceived remaining time and work centrality. Journal of Social Issues*, 72(1): 146–168.

10. Andre tilpasninger

10.1 Innledning

Utvalget har i sitt arbeid særlig sett på rettigheter og plikter mellom partene etter arbeidsrettslig regelverk, jf. mandatet. Mandatet avgrenser imidlertid ikke strengt mot tilpasninger på andre områder. Slik *utvalget* ser det, kan det finnes flere andre tilgrensende områder det bør vurderes tiltak på hvis aldersgrensen skal heves eller fjernes.

Utvalget har i dette kapitlet funnet det relevant å omtale seniorers rettigheter til sykepenger og dagpenger etter folketrygdloven. *Utvalget* har ikke gått inn i disse temaene i sin helhet, men belyser ulike problemstillinger på disse områdene med tanke på en heving eller fjerning av aldersgrensen.

Av hensyn til omfanget av *utvalgets* arbeid, har *utvalget* i utgangspunktet avgrenset mot å gå inn på andre tilgrensende områder. Dette gjelder blant annet reglene om pensjon. I avsnitt 10.4 omtaler *utvalget* imidlertid kort enkelte forhold rundt aldersgrensene i pensjonssystemet.

10.2 Seniorers rett til sykepenger

Utvalget har sett nærmere på eldre arbeidstakeres rett til sykepenger og behovet for tilpasninger i lys av spørsmålet om å heve eller fjerne aldersgrensen i arbeidsmiljøloven.

Arbeidstakere som er fylt 70 år har i dag ingen rett til sykepenger etter folketrygdloven, jf. § 8-3 første ledd. Personer mellom 67 og 70 år har en begrenset sykepengerett. Etter folketrygdloven § 8-51 ytes det sykepenger fra trygden for personer mellom 67 og 70 år i opptil 60 sykepengedager, forutsatt et inntektsgrunnlag høyere enn 2 G (om lag 185 000 kroner i 2016). Hovedregelen er ellers at sykepenger fra trygden ytes i opptil 248 dager, og at minste inntektsgrunnlag (etter utløpet av arbeidsgiverperioden) er på 50 prosent av grunnbeløpet (om lag 46 000 kroner), jf. §§ 8-12 og 8-3. Dagens regler innebærer altså at arbeidstakere over 70 år – og i noen grad de mellom 67 og 70 – blir stående uten sykepenger som erstatning for arbeidsinntekten ved sykdom (med mindre de har krav på dette etter tariffavtale eller annet grunnlag, se nærmere nedenfor).

Etter *utvalgets* syn er dagens regler om sykepenger for personer over 67 år et tema som bør diskuteres av flere ulike årsaker, hvis man skal vurdere en mulig høyere aldersgrense etter arbeidsmiljøloven. Det er forskjellig syn blant *utvalgets* medlemmer når det gjelder behovet for endringer på dette området hvis aldersgrensen for stillingsvernet heves eller fjernes. Nedenfor belyser *utvalget* ulike argumenter som kan være relevante i denne diskusjonen.

På den ene siden er det flere forhold som kan tale for å bedre sykepengerettighetene for eldre arbeidstakere.

Det har vært påpekt at det er motstrid mellom formålet om å få flere til å stå lenger i arbeid og det at sykepengeretten stanser ved 70 år (og er begrenset i årene før). Dette innebærer en forskjellsbehandling av eldre arbeidstakere, som kan skape et bilde av disse som ikke «fullverdige» arbeidstakere og oppleves urimelig for den enkelte. Det kan reises spørsmål ved signalene slike regler kan gi, når det ellers snakkes om økning av aldersgrensen. Dette spørsmålet kan bli mer aktuelt hvis aldersgrensen heves utover 72 år, både ut fra formålet med en

slik heving og det økte antall år arbeidstakerne potensielt vil mangle sykepengerettigheter. For den enkelte vil det være en økonomisk ulempe ikke å motta sykepenger under sykdom, selv om disse arbeidstakerne også har, eller kan få, inntekt i form av pensjon.

Reglene kan også innebære ekstra kostnader for arbeidsgivere som er tariffrettslig forpliktet til å betale «full lønn under sykdom» uavhengig av om de får refusjon fra Arbeids- og velferdsetaten. Fra 67 år vil det kun gis refusjon i inntil 60 dager og etter 70 år vil arbeidsgiver fullt ut betale sykefraværet. Det kan være en fare for at arbeidsgivere innenfor slike tariffområder kan se det som en økonomisk risiko å ha ansatte over 67/70 år når sykepengeforpliktelsene i så stor grad ligger på arbeidsgiver. Denne tematikken kan bli enda mer aktuell hvis man lykkes med å få flere til å arbeide lenger, og hvis aldersgrensen heves utover 72 år.

På den andre siden er det også argumenter mot å utvide ordningen med sykepenger for eldre arbeidstakere.

Arbeidstakere som i dag har begrenset eller ingen rett til sykepenger, har rett til å ta ut alderspensjon fra folketrygden ved siden av arbeidsinntekten. Retten til sykepenger for personer mellom 62 og 70 år er generelt uavhengig av om det er tatt ut alderspensjon, jf. folketrygdloven § 8-51. Oppfyller man vilkåret om tre års forutgående trygdetid i Norge, har man rett til alderspensjon fra fylte 67 år. Alle er sikret en garantert minsteytelse. Hvis man utsetter uttak av denne, vil nivået øke.

Det store flertallet av de som jobber etter 67 år tar også ut full alderspensjon fra folketrygden i tillegg til arbeidsinntekten, jf. avsnitt 7.2. Det er kun om lag 3 prosent som utsetter uttak til etter 67 år. Det er videre relativt raskt og enkelt å starte uttak av alderspensjon, og hvis man ikke ønsker alderspensjon lenger, kan uttaket stanses. Det kan hevdes å reise prinsipielle spørsmål, og kanskje sende noen uheldige signaler, dersom personer over 67/70 år som ikke er i jobb kan motta både fulle sykepenger i inntil et år og full pensjon. Det kan også oppstå noen dilemmaer ved at det vil være lønnsomt å motta sykepenger istedenfor å ta ut pensjon, ved å utsette uttak av pensjon. Man får også fortsatt opptjening av pensjon – noe som forsterker dette. Noen vil ut fra dette mene at det er problematisk hvis man skal kunne fortsette å motta denne type ytelser i høyere alder, og samtidig kunne utsette uttak av pensjon.

En har i dag fulle sykepengerettigheter frem til 67 år. Hvis personer som ikke kan arbeide på grunn av sykdom måtte ta ut alderspensjon fra 62 år, ville mange fått en stor inntektsnedgang. Ved 67 og 70 år vil inntektstapet ved å gå over på alderspensjon normalt være langt mindre da en har rett på en høyere alderspensjon. De fleste over 67 år har pensjon som viktigste inntektskilde, og har liten eller ingen arbeidsinntekt. Det kan derfor hevdes at arbeidstakere som blir syke etter 67 år normalt vil ha en rimelig inntektssikring selv om de må starte å ta ut alderspensjon.

En utvidelse av sykepengeordningen vil innebære store budsjettmessige kostnader. Foreløpige beregninger gjort for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i 2016 om dette temaet, viser at en utvidet rett til sykepenger for aldersgruppen 67−72 år til ett års varighet, vil innebære økte budsjettkostnader tilsvarende anslagsvis 380 millioner kroner årlig.[223] Beregningene er ifølge rapporten foretatt på et overordnet nivå og gir dermed usikre anslag over kostnadene. Den nevnte rapporten er en kost-nytte-analyse innhentet som et ledd

[223] Oslo Economics (2016): Utredning av kostnader og nytte av et vern mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet. Rapport 2015 nr. 43.

i vurderingen av et mulig vern mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet.[224] Konsekvensen et slikt utvidet diskrimineringsvern kan få, blant annet for aldersgrenser i trygdelovgivningen, er et tema her.

Kostnadene ved å heve aldersgrensen for rett til sykepenger taler etter *utvalgets* syn for at spørsmålet må utredes før det eventuelt foreslås utvidelser. Dette gjelder både kostnader over statsbudsjettet, og kostnader for arbeidsgivere. Samtidig må kostnadene ses i sammenheng med øvrige samfunnsøkonomiske konsekvenser og -gevinster en utvidelse av sykepengeordningen vil kunne ha, herunder om en utvidelse av sykepengerettighetene kan medføre at eldre fortsetter lenger i arbeid.

Når det gjelder tall, viser den nevnte rapporten fra 2016 at samlet legemeldt sykefravær for arbeidstakere over 67 år er langt lavere enn for yngre aldersgrupper (data fra SSB basert på et gjennomsnitt av 2014).[225] I rapporten påpekes det at fallet i sykefravær også gjelder sykefravær i løpet av et kvartal:

> Fallet i sykefraværsprosenten ser altså i hovedsak ut til å være drevet av at arbeidstakere over 67 år i mindre grad enn yngre arbeidstakere blir sykmeldt, enn av at de eldste arbeidstakerne er sykmeldt kortere enn de noe yngre aldersgruppene. Dette tyder på at de økonomiske insentivene i sykelønnsordningen ikke er utslagsgivende for de aller eldste arbeidstakerne sin sykmeldingsatferd. Dermed skulle vi heller ikke forvente noen voldsom atferdsendring i retning av økt sykefravær dersom denne aldersgruppen skulle fått rett på ett år med sykelønn. Det er imidlertid verdt å huske at dette kan komme til å endre seg over tid. Med nytt pensjonssystem vil 67 års alder etter hvert svekkes som en «naturlig pensjonsalder». Dermed vil også sammensetningen av arbeidstakere endre seg. Det vil ikke lenger bare være de aller friskeste og mest motiverte som er sysselsatt etter nådde 67 år.[226]

Utvalget har også innhentet oppdaterte tall for sykefravær etter alder fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, jf. figur 10.1. Figuren viser at legemeldt sykefravær etter alder i hovedsak øker opp til 66 år, og deretter faller sterkt for årskullene 67–69 år.

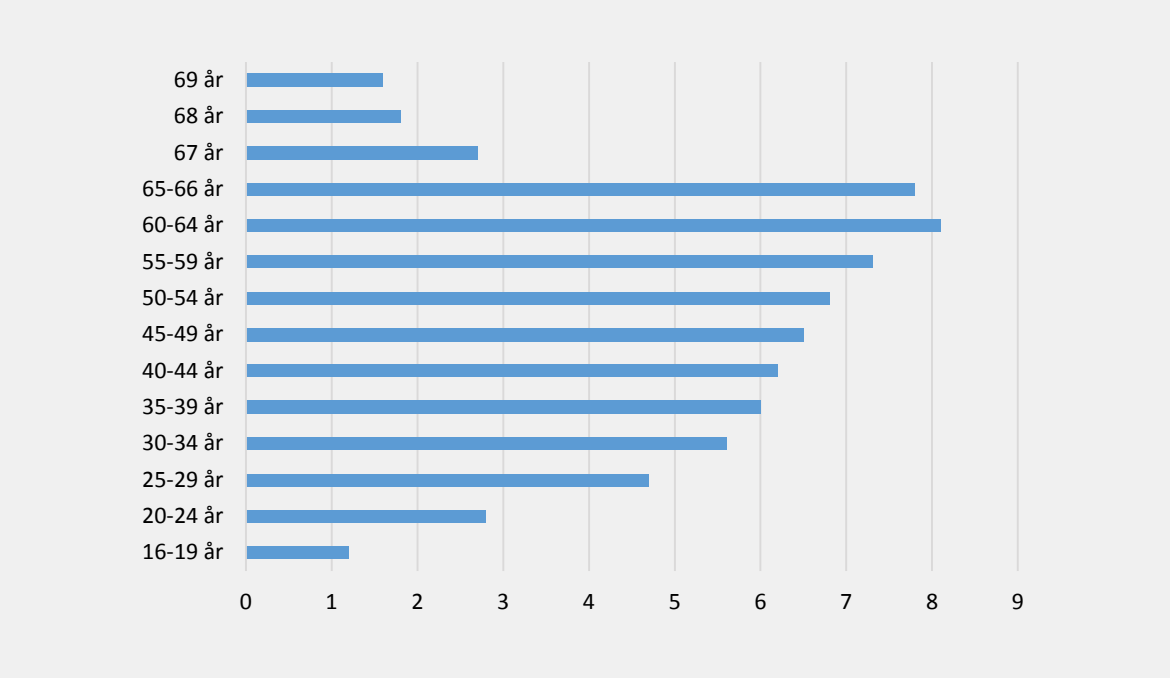
---

[224] Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2015): Høring – forslag til felles likestillings- og diskrimineringslov.

[225] Oslo Economics (2016): Utredning av kostnader og nytte av et vern mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet. Rapport 2015 nr. 43.

[226] Oslo Economics (2016): Utredning av kostnader og nytte av et vern mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet. Rapport 2015 nr. 43, s. 40.

Figur 10.1 Legemeldt sykefravær for arbeidstakere etter alder i 2. kvartal 2016. Prosent.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Tabell 10.1 viser at det totalt var 4 723 personer i alderen 67 til 70 år som avsluttet sitt mottak av sykepenger i 2015. Det er i alt 5 733 avsluttede sykepengetilfeller i 2015 hvor mottakeren var i alderen 67 til 70 år. Antall avsluttede sykepengetilfeller er høyere enn antall personer fordi én person kan ha flere sykepengetilfeller i løpet av ett år.

Gjennomsnittlig varighet per sykepengetilfelle i denne aldersgruppen er 56 dager. Den gjennomsnittlige varigheten varierer noe mellom aldersgruppene.

Tabell 10.1 Antall avsluttede sykepengetilfeller, gjennomsnittlig varighet og utbetalt beløp i aldersgruppen 67–70 år. 2015.

	Antall avsluttede sykepengetilfeller	Gjennomsnittlig varighet i dager	Utbetalt beløp i mill. kroner
I alt	5733	56	231,2
67	3275	59	141,4
68	1301	50	45,8
69	857	55	32,7
70	300	53	11,3

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Tallmaterialet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet tar utgangspunkt i avsluttede sykepengetilfeller i 2015. Retten til sykepenger i opptil 60 dager for personer i alderen 67 til 70 år kan brukes opp gjennom flere kortere tilfeller. Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet brukte nesten alle mottakere i alderen 67 til 70 år i 2015 opp sine 60 sykepengedager. Hva som skjer etter disse 60 dagene hvis perioden utvides, vet man lite om.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har også kartlagt statusen til personer i alderen 67 til 70 år seks måneder etter at de brukte opp sine 60 sykepengedager, se tabell 10.2. Kartleggingen viser at litt i underkant av halvparten av disse kommer tilbake til arbeid seks måneder etter

at de har brukt opp sine sykepengerettigheter. De aller fleste av disse kombinerer arbeid og mottak av alderspensjon. Om lag halvparten har sluttet i arbeid og gått over på alderspensjon. En person defineres her som i arbeid dersom vedkommende er registrert med et aktivt arbeidsforhold i arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret. Tallene som viser andel personer i arbeid kan være noe overvurdert på grunn av tregheter med utmelding av personer i registrene. Som det fremgår av tabellen nedenfor, har andelene endret seg lite fra 2014 til 2015.

Tabell 10.2 Status til personer i alderen 67–70 år seks måneder etter at de brukte opp sine 60 sykedager.

	2014	2015
Totalt antall	1070	1041
I arbeid uten å motta alderspensjon	35	25
I arbeid og mottar alderspensjon	439	464
Alderspensjonister	533	507
Død	44	33
Annet	19	12
Andeler i prosent		
I arbeid uten å motta alderspensjon	3,3	2,4
I arbeid og mottar alderspensjon	41,0	44,6
Alderspensjonister	49,8	48,7
Død	4,1	3,2
Annet	1,8	1,2

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Utvalget mener at temaet sykepengerettigheter for eldre arbeidstakere reiser mange og komplekse spørsmål, og at det finnes hensyn som kan tale både for å beholde og for å endre reglene. Etter *utvalgets* syn bør man se nærmere på disse spørsmålene før det eventuelt vurderes en ytterligere heving eller fjerning av aldersgrensen i arbeidsmiljøloven. For *utvalget* har det vært for omfattende å gå inn i dette temaet i sin helhet.

10.3 Seniorers rett til dagpenger

Utvalget har også sett nærmere på situasjonen rundt eldre arbeidstakere og dagpenger, i lys av spørsmålet om en høyere eller fjernet aldersgrense for stillingsvernet.

Øvre aldersgrense for å motta dagpenger under arbeidsløshet er 67 år, jf. folketrygdloven § 4-23. Før pensjonsreformen i 2011 var aldersgrensen direkte knyttet til den nedre grensen for rett til alderspensjon. Tidligere gjaldt det dessuten en begrenset rett til dagpenger mellom 67 og 70 år. Denne ble opphevet i forbindelse med ny folketrygdlov i 1997, først og fremst av harmoniserings- og forenklingshensyn. Dessuten var det svært få som faktisk mottok dagpenger etter fylte 67 år.

Frem til 2011 gjaldt det visse særregler for dagpengemottakere på 64 år eller mer. Den viktigste særregelen var at disse dagpengemottakerne fikk beholde dagpengene frem til fylte 67 år (aldersgrensen), altså en forlengelse av den ordinære dagpengeperioden på 104 (52) uker. Disse særreglene ble opphevet med virkning fra 1. januar 2011, blant annet under henvisning til at mange i aldersgruppen med den nye alderspensjonen vil få rett til å ta ut alderspensjon

fra fylte 62 år og for å gi økte insentiver til å stå lenger i arbeid. Behovet for slike særregler er ikke like sterkt som før, jf. omtale i Prop. 16 L (2010–2011).

Antallet helt ledige personer over 60 år er ganske lavt. Ved utgangen av september 2016 var det registrert i alt om lag 5 400 helt ledige personer over 60 år i NAV, og de utgjorde 1,9 prosent av arbeidsstyrken i denne aldersgruppen. Om lag 3 800 var menn og om lag 1 600 kvinner. Antallet har økt litt i forhold til årsgjennomsnittet for de senere årene, jf. tabell 10.3.

Tabell 10.3 Antall helt ledige personer over 60 år. Årsgjennomsnitt for 2010–2015. Kvinner og menn.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Menn	2953	2515	2232	2356	2618	3220
Kvinner	1772	1708	1472	1361	1439	1539
Menn og kvinner	4725	4222	3704	3717	4057	4759

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Tabell 10.4 gir mer detaljert statistikk over arbeidsledige i alderen 60–66 år. Ved utgangen av september 2016 var det om lag 700–800 ledige i hvert årskull over 60 år. Ikke alle arbeidsledige har rett på dagpenger. Blant helt ledige i aldersgruppen 60–66 år er det vel 70 prosent som mottar dagpenger.

Tabell 10.4 Antall helt ledige personer i aldersgruppen 60–66 år, antall med dagpenger, og andel med dagpenger. September 2016.

Alder	Helt ledige arbeidssøkere	Helt ledige med dagpenger	Andel med dagpenger i prosent
60 år	789	532	67,4
61 år	728	510	70,1
62 år	773	583	75,4
63 år	840	643	76,5
64 år	747	552	73,9
65 år	749	566	75,6
66 år	713	550	77,1

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Av de helt ledige over 60 år er det noe større andel langtidsledige enn blant yngre. Om lag 6 av 10 ledige over 60 år var ledige i et halvt år eller lenger, mens om lag 4 av 10 helt ledige totalt var ledige i et halvt år eller lenger.

Tallene fra Arbeids- og velferdsetaten viser at en noe lavere andel ledige over 60 år kommer tilbake i arbeid, men forskjellene synes gjennomgående å være små. 1 av 2 helt arbeidsledige over 60 år med avgang som arbeidssøker 1. kvartal 2015 var i arbeid i 3. kvartal 2015, mot 6 av 10 totalt. Flere eldre kombinerte riktignok arbeid og stønad. Omtrent like mange var igjen arbeidssøkere. Og så var det selvsagt flere eldre som var gått over på alderspensjon eller uføretrygd (henholdsvis rundt 15 prosent over 60 år og rundt 1 prosent totalt).[227]

[227] Kilde NAV Statistikk.

Etter *utvalgets* syn er det naturlig å ha med seg også spørsmålet om dagpengerettigheter hvis man skal vurdere en mulig høyere aldersgrense etter arbeidsmiljøloven.

I *utvalget* er det ulike syn på om det bør foretas endringer i dagpengereglene dersom aldersgrensen for stillingsvern heves eller fjernes. Nedenfor belyser *utvalget* ulike argumenter som kan være relevante i denne diskusjonen.

På den ene siden er det forhold som kan tale for å bedre dagpengerettighetene for eldre arbeidstakere. Det kan hevdes, på tilsvarende vis som for sykepenger, at det er inkonsekvent at aldersgrensen i arbeidsmiljøloven er på 72 år og vurderes hevet ytterligere, mens grensen for dagpenger er på 67 år. Aldersgrensen for dagpengerettigheter kan blant annet ha uheldige sider for personer som må eller vil utsette pensjonsuttaket sitt utover 67 år. For personer som har planlagt å jobbe til ut i 70-årene, men som mister jobben rundt 67-års alder, vil konsekvensen av manglende dagpengerettigheter kunne oppleves stor. Det å bli likestilt med yngre kolleger vil dessuten også på dette området kunne oppfattes som verdifullt i seg selv, og kanskje virke motiverende på videre deltakelse i yrkeslivet. Generelt vil spørsmålene om aldersgrenser for dagpengerettigheter kunne øke i takt med en økning i antall personer som jobber utover 67-års alder.

På den andre siden er det argumenter mot å utvide ordningen med dagpenger for eldre arbeidstakere. Pensjonsrettighetene for personer over 67 år, og de kostnadsmessige sidene ved en utvidelse av dagpengerettighetene, kan være argumenter for å beholde dagens regelverk. Personer over 67 år, som i dag ikke har rett til dagpenger, vil ha rett til å ta ut alderspensjon fra folketrygden hvis man oppfyller vilkåret om tre års forutgående trygdetid i Norge. Alle er sikret en garantert minsteytelse, og vil derfor ikke stå uten inntekt selv om man ikke får dagpenger.

En utvidelse av dagpengerettighetene etter 67 år vil også ha økonomiske konsekvenser. Dette er belyst nærmere i rapporten Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har fått utført, jf. avsnitt 10.2.[228] I rapporten er den årlige økningen i dagpengeutgiftene anslått til å være om lag 166 millioner kroner årlig ved innføring av rett til dagpenger for de over 67 år til 72 år. Det er noe lavere enn ved utvidelse av sykepengeordningen, da satsene for dagpenger er lavere enn for sykepenger og omfanget antas å være mindre. Beregningene er ifølge rapporten foretatt på et overordnet nivå og gir dermed usikre anslag over kostnadene.

Kostnadene ved å heve aldersgrensen for rett til dagpenger taler etter *utvalgets* syn for at spørsmålet må utredes før det eventuelt foreslås utvidelser.

Samtidig vises det til at det potensielt også vil medføre at eldre står lenger i arbeid, noe som vil være en gevinst for det offentlige. Dersom eldre arbeidstakere som blir syke eller ledige får ordninger som gjør at de kan beholde tilknytningen til arbeidslivet fremfor å gå over til alderspensjon, vil dette kunne øke sannsynligheten for at de kommer tilbake til arbeid i ettertid. Størrelsen på denne effekten er imidlertid usikker.

Utvalget mener at temaet dagpenger for eldre arbeidstakere reiser mange og komplekse spørsmål, og at det finnes hensyn som kan tale både for å beholde og for å endre reglene. Etter *utvalgets* syn bør man se nærmere på disse spørsmålene før det eventuelt foretas en

[228] Oslo Economics (2016): Utredning av kostnader og nytte av et vern mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet. Rapport 2015 nr. 43.

ytterligere heving eller fjerning av aldersgrensen i arbeidsmiljøloven. For *utvalget* har det vært for omfattende å gå inn i dette temaet i sin helhet.

10.4 Aldersgrenser i pensjonssystemet

Som følge av at levealderen gradvis øker har spørsmålet om å heve aldergrensene i pensjonssystemet blitt aktuelt i mange land, inkludert våre nordiske naboland. I Sverige har det for eksempel vært foreslått at aldersgrensene både i pensjonssystemet og i arbeidsmiljøloven heves gradvis i takt med økende levealder i befolkningen.

Vista Analyse har drøftet denne problemstillingen for Norge.[229] I rapporten, som er fra 2015, vurderes den nedre aldersgrensen for uttak av alderspensjon på 62 år, aldersgrensen på 67 år som gir rett til minstepensjon og den øvre aldersgrensen på 75 år for uttak av alderspensjon. Ifølge rapporten er det gode argumenter for at aldersgrensene i folketrygden heves over tid i takt med økningen i forventet levealder. Pensjonssystemet er basert på at arbeidstakerne skal arbeide lenger for å dempe effekten i pensjonssystemet av økende levealder.

Det er etter *utvalgets* syn ikke noen nødvendig sammenheng mellom økt levealder og bedret helse blant eldre arbeidstakere, og dette kan variere mellom grupper i befolkningen. Betydningen av helse for eldres muligheter til å stå lenge i arbeid er kort omtalt i punkt 7.4.3.

Enkelte i *utvalget* mener likevel det kan være naturlig å drøfte aldersgrensene i pensjonssystemet i sammenheng med eventuelle endringer i aldersgrensen i arbeidsmiljøloven. Da aldersgrensen i arbeidsmiljøloven økte fra 70 til 72 år i 2015, økte samtidig avstanden fra den laveste alderen for uttak av pensjon i folketrygden til aldersgrensen i arbeidsmiljøloven fra åtte til ti år. Ved en eventuell videre økning i aldersgrensen i arbeidsmiljøloven vil dette aldersspennet øke ytterligere. I den grad det er behovet for flere yrkesaktive per pensjonist som er motivasjonen for å vurdere ytterligere heving av aldersgrensen, bør det samtidig vurderes om aldersgrensen for tidligste uttak av pensjon bør heves, da dette antas å ha større effekt for yrkesdeltakelsen.

Andre i *utvalget* mener disse spørsmålene ikke har noen nødvendig sammenheng. Etter deres vurdering er det store forskjeller i behovet for å kunne gå av tidlig mellom ulike grupper av seniorer. I enkelte yrker, for eksempel i tunge, fysiske yrker, kan det være mer krevende å stå lenge i arbeid, jf. blant annet avsnitt 9.2. For mange yrkesgrupper vil det antakeligvis være lite aktuelt å jobbe til 72 år eller lenger. En eventuell ytterligere heving av aldersgrensen i arbeidsmiljøloven har derfor ingen naturlig sammenheng med laveste pensjonsalder i pensjonssystemet.

Spørsmålet om eventuelle endringer i folketrygdens aldersgrenser er omfattende, og det er ikke uttrykkelig en del av *utvalgets* mandat. *Utvalget* har derfor i sitt arbeid valgt å ikke gå nærmere inn på dette temaet.

[229] Strøm, S., S. Holden, I. Rasmussen og V. W. Hansen (2015): Pensjonsrelaterte aldersgrenser: *Fordeler og ulemper ved å heve dem*. Rapport 2015/1 Vista Analyse.

11. Aldergrenser og fleksibilitet i arbeidsmarkedet

11.1 Innledning

Utvalget er i mandatet bedt om å drøfte virkninger for fleksibiliteten i arbeidsmarkedet av en ytterligere økning av aldersgrensen til 75 år.

Det er ulike syn i *utvalget* på behovet for å heve aldergrensen for oppsigelsesvern i arbeidsmiljøloven, se kapittel 8. I dette ligger det også ulike syn på hvilken virkning en heving kan få for fleksibiliteten i arbeidsmarkedet. I dette kapitlet belyser *utvalget* mer samlet ulike mulige og/eller antatte virkninger for arbeidsmarkedet av en hevet aldersgrense. *Utvalget* har ikke funnet det hensiktsmessig å markere sine syn i dette kapitlet, men viser til kapittel 8.

Utvalget legger til grunn at et formål med en høyere aldersgrense må være å bidra til økt sysselsetting blant eldre. Da aldersgrensen ble hevet fra 70 til 72 år i 2015, ble det vist til at en heving ville gi en viktig signaleffekt som kan bidra til å øke eldres yrkesdeltakelse i et lengre perspektiv.[230] Høyere sysselsetting blant eldre er generelt ønskelig både for samfunnet, for enkeltpersoner og for virksomheter, jf. kapittel 2 og kapittel 8.

I hvor stor grad en ytterligere økning av aldersgrensen til 75 år isolert sett vil bidra til økt sysselsetting blant de eldste, er det vanskelig å si noe sikkert om. Det er derfor usikkert i hvilken grad en ytterligere heving av aldergrensen vil ha effekt på sysselsettingen på kort sikt. Spørsmålet om forholdet til sysselsettingen omtales i avsnitt 11.3.

Hvilke virkninger en høyere aldersgrense kan få, både for arbeidstakere, virksomheter og arbeidsmarkedet generelt, var et spørsmål som det var mange ulike synspunkter på i forkant av hevingen fra 70 til 72 år i 2015. Det ble blant annet trukket frem som positivt at flere eldre kan komme til å stå lenger i arbeid og at arbeidstakere får økte valgmuligheter. Det ble imidlertid også pekt på mulige negative virkninger, som flere vanskelige personalsituasjoner på den enkelte arbeidsplass, redusert omstillingsevne i virksomhetene, en hevet terskel for å ansette yngre seniorer og en økning i andel eldre som kan komme til å få en uverdig avgang fra arbeidslivet. Slik *utvalget* ser det, vil de fleste av argumentene som ble fremholdt da, både for og imot en heving til 72 år, ha relevans også når man diskuterer en ytterligere heving til 75 år. *Utvalget* viser til omtalen av disse forholdene i Prop. 48 L (2014–2015) og høringsinnspillene i forkant av dette, samt til *utvalgets* synspunkter i kapittel 8.

Fokus i dette kapitlet er hvilke virkninger en slik ytterligere heving kan få for fleksibiliteten i arbeidsmarkedet, jf. mandatet. Nedenfor drøfter *utvalget* mulige og/eller antatte virkninger, blant annet for ansettelse og oppsigelse av seniorer, for unge arbeidstakeres situasjon og for generell mobilitet i arbeidsmarkedet. *Utvalget* mener det er behov for mer dokumentert kunnskap om sysselsettingsvirkninger og -effekter blant eldre på kort og lengre sikt av endrede aldergrenser.

[230] Prop. 48 L (2014–2015) punkt 4.1.1.

11.2 Fleksibelt arbeidsmarked

Med «fleksibiliteten i arbeidsmarkedet» forstår *utvalget* i utgangspunktet forhold som påvirker mobilitet versus fastholdelse i arbeidsmarkedet, uttrykt ved bevegelse av personer mellom ulike jobber og virksomheter. Fleksibilitet kan også dreie seg om arbeidstid og om mulighet og evne til å endre arbeidsoppgaver og arbeidsmåter innen den enkelte virksomhet. Et fleksibelt arbeidsmarked kjennetegnes ved at det er betydelige bevegelser av folk mellom ulike jobber, virksomheter, bransjer, næringer og geografisk. Et fleksibelt arbeidsmarked gir dermed gode muligheter for folk som ønsker å skifte jobb, og for virksomheter som ønsker endringer i arbeidsstokken.

Begrepet fleksibilitet kan også brukes i et litt annet og bredere perspektiv, som gjelder evne og vilje til å håndtere endringer i rammebetingelser, markedsforhold, teknologi og kompetanse. Et mer fleksibelt arbeidsmarked kan også bidra til at flere kommer i arbeid eller fortsetter i arbeid, eksempelvis i andre og nye jobber og/eller ved andre tilknytninger enn ved ansettelse i faste stillinger. Ikke minst kan dette gjelde eldre over 62 år, som kan kombinere pensjon og arbeid.

I lys av dette kan det reises spørsmål om virkningen av en høyere aldersgrense; om det kan bidra positivt til sysselsetting, skifte av jobber mv., eller om det kan ha en negativ virkning på slik fleksibilitet. Et spørsmål er også om det kan bidra til å fremme en ønsket omstilling og utvikling i arbeidslivet eller i den enkelte virksomhet, eller om det tvert imot kan motvirke en ønsket omstilling. Dette er forhold som drøftes nedenfor.

11.3 Sysselsetting av eldre

Som omtalt innledningsvis, er det usikkert i hvilken grad en heving av aldersgrensen i arbeidsmiljøloven til 75 år vil ha noen selvstendig effekt på sysselsettingen på kort sikt. Anslag på mulige effekter av økte aldersgrenser på sysselsettingen bygger på usikkert faktagrunnlag og dermed på en rekke usikre forutsetninger. Som det fremgår av kapittel 8, er det ulike oppfatninger i *utvalget* om hvilken effekt økte aldersgrenser sannsynligvis vil få på sysselsettingen blant eldre.

For noen arbeidstakere vil det å heve aldergrensen for oppsigelsesvern til 75 år innebære at en fjerner et stengsel for å kunne fortsette lenger i arbeid.

Aldersgrensen i arbeidsmiljøloven er ikke absolutt, så arbeidstakere kan også i dag fortsette etter 72 år hvis ingen av partene i arbeidsforholdet ønsker å avslutte det. På den annen side kan flere arbeidsgivere i dag ha et ønske om likebehandling og derfor praktisere en aldersgrense på 72 år for alle. Heving av aldersgrensen vil i så fall bety at flere kan jobbe lenger. En annen sak er at det ikke nødvendigvis er alle arbeidstakere som får fortsette frem til 75 år selv om dette skulle bli aldersgrensen. Arbeidsgiver vil kunne påvirke tidligere avgang der det ikke er ønskelig at arbeidstakeren arbeider så lenge, i ytterste fall gjennom å starte en oppsigelsesprosess.

Andre ukjente faktorer kan være eventuelle effekter av en høyere aldersgrense på arbeidsgiveres vilje til å ansette eldre arbeidstakere, og i hvilken grad en økt aldersgrense i arbeidsmiljøloven vil føre til at flere virksomheter innfører bedriftsinterne aldersgrenser. Det vises til omtale i avsnitt 11.4 om konsekvenser for ansettelse og oppsigelse, samt avsnitt 9.8 om bedriftsinterne aldersgrenser.

De fleste slutter i dag i arbeidslivet lenge før 72 år. Endringer i en aldersgrense på 72 år vil slik sett berøre en forholdsvis begrenset gruppe arbeidstakere. Ifølge SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk var det i 4. kvartal 2015 om lag 30 000 sysselsatte i aldersgruppen 70–74 år, hvorav nesten halvparten er selvstendige i privat sektor, se tabell 11.1.[231] Antallet er noe usikkert, da det kan være tregheter med å melde personer som har sluttet i arbeid ut av registrene, og dette har særlig betydning for eldre sysselsatte. Av de 30 000 sysselsatte var om lag halvparten (det vil si rundt 15 000) sysselsatte arbeidstakere i privat og kommunal sektor, hvor arbeidsmiljølovens aldersgrenser i utgangspunktet gjelder. Av disse igjen var noe under halvparten i gruppen 72−74 år.

Tabell 11.1 Sysselsetting i aldersgruppen 60-74 år fordelt på årskull og sektor.

	I alt	Statlig	Kommunal	Selvstendige - privat sektor	Lønnstakere privat sektor
60-74 i alt	**304752**	**37484**	**72531**	**50284**	**144452**
60	44972	6116	12052	3373	23430
61	42635	5841	11767	3326	21701
62	37287	5146	9881	3691	18569
63	33131	4473	8581	3611	16466
64	28909	3903	7487	3585	13934
65	24788	3173	5726	3743	12171
66	21706	2713	4797	3885	10289
67	15611	1826	3075	3996	6713
68	13732	1483	2554	4106	5575
69	12411	1179	2135	4108	4989
70	8772	553	1447	3377	3395
71	7359	405	1060	3179	2708
72	5568	278	791	2533	1966
73	4478	228	672	2069	1505
74	3393	129	455	1693	1116

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Registerbasert sysselsettingsstatistikk.

I fremtiden kan det bli flere i arbeid i de eldre aldersgruppene. Sysselsettingen blant eldre har økt markert i perioden 2010–2016, se figur 7.1 i kapittel 7.

Antall arbeidstakere i prosent av årskullene har endret seg slik:
– 67 år: fra 19 prosent i 2010 til 22 prosent i 2016
– 70 år: fra 9 prosent i 2010 til 11 prosent i 2016
– 72 år: fra 6 prosent i 2010 til 7 prosent i 2016
– 74 år: fra 4 prosent i 2010 til 5 prosent i 2016

Dersom denne utviklingen fortsetter, vil flere etter hvert kunne bli berørt av øvre aldergrenser for stillingsvernet.

[231] Sysselsatte er definert som personer som utførte inntektsgivende arbeid av minst én times varighet i referanseuken, samt personer som har et slikt arbeid, men som var midlertidig fraværende pga. sykdom, ferie, lønnet permisjon e.l.

I fremtiden er det grunn til å tro at flere vil ønske å arbeide etter 70 år, blant annet som følge av økt levealder, gjennomsnittlig bedre helse, bedre utdanning, stimulansene som ligger i pensjonssystemet til å arbeide lenge og behovet for over tid å arbeide lenger for å kompensere for levealdersjusteringen. Se også punkt 7.3.5 om SSBs beregninger på langsiktige utviklingstrekk i eldres yrkesaktivitet.

Selv om sysselsettingen blant eldre kan forventes å øke i fremtiden, vil fortsatt eldre utgjøre en relativt beskjeden del av den totale sysselsettingen. SSB anslår på meget usikkert grunnlag at sysselsatte i alderen 70–74 år som andel av total sysselsetting kan komme til å øke fra nær 1 prosent i dag til om lag 3 prosent i 2060, jf. punkt 7.3.5. Beregningene tar utgangspunkt i at det over tid vil være mulig for flere eldre som ønsker det, å fortsette som yrkesaktive til om lag det samme relative lønnsnivået som eldre har i dag. De tar ikke eksplisitt hensyn til eventuelle virkninger av aldersgrenser eller utvikling i eldres produktivitet.

11.4 Mulige konsekvenser for ansettelse og oppsigelse av seniorer

Som det fremgår innledningsvis, har det vært antatt at høye aldersgrenser kan ha både positive og negative virkninger for seniorene selv i arbeidslivet.

På den ene siden har det vært vist til at høye aldersgrenser kan bidra til mer positive holdninger til eldre i arbeidslivet på noe lengre sikt, jf. blant annet Prop. 48 L (2014−2015). Dette kan i så fall tenkes å påvirke virksomhetenes vilje til å ansette og beholde dem. Praksis eller handlinger kan påvirke oppfatninger, og forskere har fremholdt at lovgivning mot diskriminering kan synes å virke positivt på holdningene til dem loven skal beskytte.[232] Det har også vært vist til at flere eldre i arbeidslivet kan bidra til mer positive og realistiske holdninger til eldre ved at det blir mer kontakt mellom aldersgrupper.[233]

På den andre siden har et argument mot å heve aldersgrensen for oppsigelsesvern vært at arbeidsgivere kan bli mer tilbakeholdne med å ansette eller beholde seniorer, jf. også kapittel 8. Det er blant annet pekt på at arbeidsgivere kan bli bekymret for at eldre ønsker å fortsette i arbeid så lenge at kostnadene overstiger produktiviteten, eller at de på annen måte kan være til hinder for ønsket utvikling, omstilling og fornyelse i og av virksomheten. Det er også pekt på de særrettigheter seniorer har, og at en kombinasjon av høyere aldersgrense og slike rettigheter kan skape en motsatt, negativ effekt overfor seniorene, jf. avsnitt 9.2. Dersom en ytterligere heving får en slik virkning, kan det bidra til å redusere produktiviteten og fleksibiliteten både i arbeidsmarkedet og i den enkelte virksomhet. Dersom yngre seniorer møter større skepsis, både med hensyn til å skifte jobb og å bli værende i jobben, kan man altså få motsatt effekt enn intensjonen om å åpne for at flere eldre kan være lenger i arbeidslivet. På sikt kan dette tenkes å bidra til færre eldre i arbeid (samlet sett), og ikke flere, slik målet er, eller en mindre økning sammenlignet med situasjonen uten ytterligere heving.

Tallene fra Norsk seniorpolitisk barometer gir indikasjoner på en viss, tiltakende skepsis til å ansette eldre i de seneste årene.[234] Andelen som vil like å ansette «eldre arbeidstakere» har

---

[232] Cox, C. B. og L. Barron (2012): The effects of changing anti-discrimination legal standards on the evaluation of older workers. Journal of Applied Social Psychology, 41(S1): E198-E221.

[233] Solem, P. E. (2015): Ageism and age discrimination in working life. Nordic psychology.

[234] Dalen, E. (2016): Norsk Seniorpolitisk Barometer 2016. *Kommentarrapport ledere i arbeidslivet*; Dalen, E. (2016): Norsk Seniorpolitisk Barometer 2016. *Kommentarrapport yrkesaktive*.

falt fra 63 prosent i 2013 til 56 prosent i 2016, se punkt 7.4.10 om holdninger til seniorpolitiske spørsmål.[235] Om en økning i aldersgrensen vil forsterke denne tendensen, er det vanskelig å gi et klart svar på ut fra dokumentert kunnskap.

En indikasjon på om hevede aldersgrenser kan føre til økt tilbakeholdenhet med å ansette seniorer, kan være observerte endringer og erfaringer etter at aldersgrensen ble hevet fra 70 til 72 år. Det er relativt kort tid siden lovendringen i 2015, og så langt finnes det lite kunnskap om hvilke virkninger endringen har hatt. Her vil det være nyttig med mer empirisk kunnskap. Det har imidlertid vært foretatt enkelte undersøkelser. Fafo har i forbindelse med sitt forskningsprosjekt om aldersgrenser og særordninger, jf. omtale i punkt 7.4.11, undersøkt om hevingen til 72 år påvirker virksomhetenes rekruttering av eldre arbeidstakere.[236] Deres hovedfunn er at kun 9 prosent av virksomhetene opplever at hevingen av oppsigelsesvernet til 72 år i arbeidsmiljøloven påvirker rekrutteringen av eldre arbeidstakere. 61 prosent mener at det kun påvirker dem i liten grad eller ikke i det hele tatt. 23 prosent svarte «verken stor eller liten grad», mens 7 prosent svarte «ikke sikker».

I Norsk seniorpolitisk barometer i 2016 er det også reist spørsmål om dette. Lederne ble spurt om den nye øvre aldersgrensen i arbeidsmiljøloven har bidratt til at virksomheten har blitt mer forsiktig med å ansette eldre arbeidstakere. De fleste oppgir at dette ikke stemmer (69 prosent). Det er imidlertid noen få som bekrefter dette. En andel på 5 prosent oppgir at det stemmer meget godt og 9 prosent at det stemmer nokså godt.

Et annet spørsmål er som nevnt om en høyere aldersgrense kan få konsekvenser for vilje til å beholde seniorer i arbeidslivet. Dette har vært et argument mot å heve aldersgrensen, jf. avsnitt 8.2. Det har blant annet vært vist til at en høyere aldersgrense kan føre til økt behov for avvikling av arbeidsforhold før aldersgrensen er nådd, i tilfeller der den ansatte ikke lenger leverer i henhold til det stillingen krever. På den andre siden er det vist til at en høyere aldersgrense kan føre til at flere eldre fortsetter lenger i arbeid enn tidligere og at dette kan bidra til mer positive og realistiske holdninger til eldre arbeidstakere. Det er lite dokumentert kunnskap om disse spørsmålene, og begge hovedsyn som her er referert baserer seg i stor grad på antakelser.

En lignende og aktuell problemstilling er om senioren i slike situasjoner også kan bli mer utsatt dersom det skal gjennomføres nedbemanninger eller omstruktureringer i virksomheten. Nedbemanning foregår normalt ut fra gitte kriterier, som oftest drøftet med tillitsvalgte. En rekke virksomheter har også i sine tariffavtaler fastsatte kriterier for nedbemanning, og disse kriteriene har gjerne ansiennitet som et sentralt kriterium. Det betyr at eldre arbeidstakere ofte stiller sterkere enn yngre arbeidstakere i en nedbemanningssituasjon.

Seniorers arbeidsforhold kan imidlertid i noen tilfeller bli avsluttet som ledd i nedbemanningsprosesser selv om eldre arbeidstakere har lang ansiennitet, og selv om de ikke har nådd aldersgrensen for lovlig opphør på grunn av alder. Slik avslutning kan dels skyldes de kriterier arbeidsgiver velger å legge til grunn ved utvelgelsen av arbeidstakerne, men også at seniorer kan få tilbud om såkalte sluttpakker/sluttavtaler som det kan være vanskelig å si nei til. Alle virksomheter har rettslig adgang til å tilby sine ansatte økonomisk kompensasjon og ulike former for sluttpakker/sluttavtaler i forbindelse med nedbemanninger, men er ikke forpliktet til dette.

[235] Andelen har steget litt fra 2015, fra 53 til 56 prosent.
[236] Svalund, J. og G. Veland (2016): Aldergrenser for oppsigelse og særordninger for eldre i arbeidslivet. Fafo-rapport 2016:22.

Sluttpakker kan gi akseptable løsninger for seniorer og virksomheter i nedbemanningssituasjoner. Samtidig kan det tenkes at flere seniorer, ikke minst de arbeidstakerne som ser at de har få muligheter til arbeid annet sted, på denne måten slutter tidligere enn de egentlig ville gjort. En økning av aldersgrensen kan føre til at flere seniorer blir tilbudt og takker ja til sluttpakker.

En indikasjon på om hevede aldersgrenser kan få slike negative konsekvenser for arbeidsgiveres vilje til å beholde eldre ansatte, kan være observerte endringer og erfaringer etter hevingen av aldersgrensen fra 70 til 72 år. Som omtalt ovenfor er det imidlertid relativt kort tid siden lovendringen i 2015, og så langt finnes det lite kunnskap om hvilke virkninger endringen har hatt.

Enkelte tall og rapporter i tilknytning til dette temaet kan imidlertid nevnes.

Innskrenkninger, nedleggelser og oppsigelser er særlig utbredt i perioder med lavkonjunktur. I en rapport fra 2016 gjennomgås konjunkturene i arbeidsmarkedet fra 1980 frem til 2015 og hvordan arbeidsledigheten blant seniorene er påvirket av disse.[237] Rapporten viser tegn til at seniorer kan ha blitt mest berørt av nedbemanning som følge av oljekrisen. I den grad eldre arbeidstakere generelt blir mer påvirket av lavkonjunktur, kan en ytterligere økning til 75 år potensielt bidra til å forsterke slike tendenser. Dette er imidlertid høyst usikkert.

I Norsk seniorpolitisk barometer 2016 er ledere spurt om de mener eldre arbeidstakere bør kunne sies opp før yngre når en virksomhet må nedbemanne. Tallene viser at et flertall (64 prosent) av lederne er uenige i denne påstanden, mens 23 prosent er enige i påstanden. Andelen som er enig har imidlertid økt med 6 prosent fra 2015 til 2016.

Nye tall fra NAV og SSB viser for øvrig at ledigheten nå stiger mest hos de eldste. Som det fremgår av avsnitt 10.3, er antallet helt ledige personer over 60 år likevel ganske lavt; 1,9 prosent av arbeidsstyrken (5 500 personer) i denne aldersgruppen er registrert som helt arbeidsledige mot 3,5 prosent for hele befolkningen (97 000 personer per oktober 2016). Selv om ledigheten stiger mest hos de eldste, er det altså på relativt lave ledighetsnivåer.

Etter *utvalgets* syn vil det være interessant å se mer på endringer og erfaringer etter hevingen av aldersgrensen fra 70 til 72 år på dette området.

11.5 Forholdet mellom eldre og yngre på arbeidsmarkedet

Et annet spørsmål dreier seg om hvorvidt en hevet aldersgrense kan påvirke etterspørselen etter og sysselsettingen av yngre arbeidstakere og arbeidssøkere. Det at flere eldre i arbeid kan bidra til å stenge for unge, er et argument som blant annet har vært brukt for førtidspensjonering, men også for å ha aldersgrenser, særlig i en konjunkturnedgang. Spørsmålet er om en høyere aldersgrense kan bidra til at eldre fortrenger yngre på arbeidsmarkedet.

Tankegangen bak en slik potensiell generasjonskonflikt mellom eldre og yngre arbeidskraft kan bygge på en forestilling om at det samlede antall arbeidsplasser i et land eller område er konstant, og at man må dele på arbeidsplassene. Dette er imidlertid en antakelse som får liten eller ingen empirisk støtte og kalles gjerne «the lump of labour fallacy» i økonomisk litteratur.

[237] Vivens og NyAnalyse på oppdrag for Senter for seniorpolitikk (2016): Seniorer og arbeidsmarkedet: Vurderinger av ulike sluttpakker.

Antallet arbeidsplasser i et samfunn kan påvirkes gjennom den økonomiske politikken og arbeidsmarkedspolitikken, og land som har høy sysselsetting og lav arbeidsløshet blant seniorer, har gjerne også det samme for yngre personer. Dette gjelder også under den siste økonomiske krisen. Disse forholdene er blant annet grundig dokumentert av OECD.[238] Det er også studert nærmere i en svensk metaanalyse fra 2015.[239]

Resonnementet ovenfor gjelder for et land/et lands økonomi og arbeidsmarked under ett. På lang sikt og på makronivå synes det derfor ikke å være noe empirisk grunnlag for å hevde at ungdommens arbeidssituasjon vil påvirkes av en høyere aldersgrense i arbeidsmiljøloven. Dette kan imidlertid fremstå noe annerledes for et mindre geografisk eller økonomisk område eller i en enkelt virksomhet og på kort sikt. I slike situasjoner kan det være en viss «substitusjonseffekt» mellom eldre og yngre arbeidstakere – at de yngre erstatter de eldre.

I en enkelt virksomhet kan det være slik at det må frigjøres en stilling før en ny ansettes. Et økt stillingsvern for de eldste *kan* derfor ha innvirkning på de yngre kollegenes mulighet til å slippe til i stillinger de venter på opprykk til, eller på ansettelsen av unge. For virksomhetene kan dette også ha innvirkning på muligheten til å få inn ny og oppdatert kompetanse som fortrinnsvis yngre mennesker har. Problemstillingen på dette området handler ikke nødvendigvis bare om forholdet mellom de med høy alder og de med lavere alder, men også om hva slags kompetanse det er behov for.

Svak aldersspredning og liten grad av utskiftning kan ellers tenkes å bidra til mindre fornyelse og omstilling i den enkelte virksomhet. Dette kan tenkes i virksomheter hvor mange ansatte ønsker å arbeide lenge, samtidig som det – i hvert fall på kort sikt – er begrenset med slike stillinger/posisjoner, og hvor yngre bare «slipper til» når en av de eldre slutter. Det er usikkert hvor utbredt dette kan være.

11.6 Virkninger for samlet mobilitet i arbeidsmarkedet

Spørsmålet er også om den samlede mobiliteten i arbeidsmarkedet kan bli påvirket av en ytterligere økning i aldersgrensen.

Eldre er i dag ofte mindre mobile på arbeidsmarkedet enn unge. De skifter ikke jobb så ofte som yngre. I den grad det blir flere eldre i arbeidsmarkedet eller i deler av det, kan dette dermed bidra til mindre samlet mobilitet i arbeidsmarkedet.

OECD har dokumentert at norske seniorer har relativt høy grad av fastholdelse og relativt lav mobilitet på arbeidsmarkedet.[240] Nye norske undersøkelser bekrefter at omfanget av jobbskifte avtar betydelig med alderen.[241] Det kan være mange årsaker til dette. Eldre arbeidstakere er stort sett mer tilfredse med jobben enn yngre.[242] Samtidig kan det også være seniorer som holder på jobben sin fordi de tror eller har erfart at det ikke nytter å skaffe seg en ny jobb, eller fordi de ikke lenger har så stor motivasjon for å endre arbeidsplass.

---

238 OECD Employment Outlook 2013.
239 SNS (2015): Ungdomsarbetslösheten går inte att pensionera bort. SNS Analys nr. 25, februar 2015.
240 OECD (2013): Ageing and Employment Policies: Norway 2013, *Working Better With Age*.
241 Lien, O. C. (2014): Få bytter jobb etter fylte 50 år. Arbeid og velferd 1/2014; Johansen, I. (2013): Jobbskifter blant eldre arbeidstakere. SSB, rapport 60/2013.
242 Dalen, E. (2016): Norsk Seniorpolitisk Barometer. *Kommentarrapport yrkesaktive*.

I hvilken grad en høyere aldersgrense isolert sett kan føre til flere seniorer i arbeidslivet, og av denne grunn til mindre samlet mobilitet i arbeidsmarkedet, er det som nevnt vanskelig å si noe sikkert om, jf. avsnitt 11.3. *Utvalget* vil understreke at en høyere sysselsetting blant eldre i seg selv uansett vil være en positiv og ønsket virkning.

Arbeids- og sosialdepartementet og Senter for seniorpolitikk har i 2016 fått gjennomført et forskningsprosjekt om seniorers mobilitet på arbeidsmarkedet.[243] Det vises til omtale av dette i punkt 7.4.4. Undersøkelsen konstaterer at mobiliteten i arbeidsmarkedet avtar med alderen, og at seniormobiliteten også har avtatt over tid. Unntaket er aldergruppen 67−74 år, der mobiliteten faktisk har økt i de senere år. Undersøkelsen gir ikke belegg for å hevde at mobiliteten blant seniorer på arbeidsmarkedet er problematisk. De finner det heller ikke mulig å konkludere med at det er relevant med særskilte tiltak for å øke mobiliteten, heller ikke å si noe bastant om hvilke virkemidler eller tiltak som i så fall kan være mest egnet.

En høyere aldersgrense og potensielt lengre yrkeskarrierer kan også tenkes å bidra til et økt fokus på investering i humankapital og kompetanse blant ansatte i 50- og 60-årene, både blant seniorene selv og i virksomhetene. Dette kan igjen tenkes å bidra positivt til mobiliteten blant seniorer. Kompetanseutvikling gjennom hele yrkeslivet og det å være kvalifisert, gjerne for flere typer arbeid, kan være et viktig element i arbeidet for mer mobilitet. Se nærmere omtale i avsnitt 9.9.

Et annet forhold som kan påvirke mobiliteten for seniorer, er forskjeller i rettigheter og ordninger mellom ulike sektorer i arbeidslivet. I dag er det blant annet forskjeller mellom ulike sektorer når det gjelder seniorers rett til å få betalt full lønn under sykdom, jf. avsnitt 10.2. For arbeidstakere som har slike rettigheter etter tariffavtale, kan det være mindre fristende å bytte til virksomheter som ikke tilbyr rettigheter utover folketrygdlovens bestemmelser. En høyere aldersgrense vil gjøre at det potensielle antall år med begrensede eller ingen sykepengerettigheter øker. Dette kan tenkes å bidra til at arbeidstakere i større grad blir værende der man har eller vil få full sykelønn også etter 67 år. Når det gjelder dagens pensjonsordninger som barriere for mobilitet, vises det til punkt 11.8 om forholdet til offentlig sektor.

I tilknytning til spørsmålet om mobilitet kan det også nevnes at pensjonsreformen, kombinert med utviklingen i eldres helse, yrkesbakgrunn, kompetanse og preferanser, sannsynligvis vil bidra til økt fleksibilitet blant eldre i arbeidslivet. Pensjonsreformen åpner for og stimulerer eldre til å fortsette flere år i arbeid, gjerne i kombinasjon med uttak av fleksibel alderspensjon fra fylte 62 år. Mange og stadig flere benytter seg av dette (kapittel 7), og flere i 70-årsalderen arbeider deltid. Dette kan også tenkes å bidra til mer fleksible tilsettingsordninger blant eldre, slik som tidsavgrensede engasjementer og prosjekter. Dette er en utvikling som kan ventes å fortsette. Det kan ha både positive og negative sider, men det kan alt i alt bidra til at det kan bli flere eldre i arbeid. En høyere aldersgrense for oppsigelsesvern vil redusere hindre for eldre i arbeidslivet, og kan tenkes å legge ytterligere til rette for en slik økt fleksibilitet blant eldre.

Økt bruk av deltid blant eldre kan imidlertid også ha noen negative konsekvenser for arbeidsgivere. I noen sammenhenger vil det eksempelvis kunne være vanskelig å dekke opp reduksjonen med tilsvarende kompetanse. Det vises til omtale av dette i avsnitt 9.4 om eldre arbeidstakeres rett til redusert arbeidstid.

---

[243] Tofteng, M., M. Norberg-Schulz, A. I. Hilsen ,T. Midtsundstad og R. Nielsen (2016): Seniorers mobilitet på arbeidsmarkedet. Samfunnsøkonomisk analyse, rapport nr. 50-2016.

11.7 Eventuelle virkninger for omstillingsevne

Et spørsmål er også om en høyere aldersgrense kan føre til at det kan bli noe flere i arbeidsstyrken som vil være mindre omstillingsdyktige og -villige. En tanke kan være at noen eldre arbeidstakere kan være mindre motiverte til å tilpasse seg omstillinger og mer tilbakeholdne med å gå løs på nye arbeidsoppgaver og å ta i bruk nye arbeidsmetoder. Forventede endringer i jobbinnhold og arbeidsmåter som følge av mer digitalisering kan også bidra til dette.

Hvorvidt en høyere aldersgrense vil føre til flere seniorer i arbeidslivet, er det som nevnt vanskelig å si noe sikkert om. Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt eldre faktisk er mindre villige og/eller dyktige til å omstille seg, vises det til punkt 7.4.5 hvor undersøkelser om dette er omtalt. Basert på foreliggende forskning om temaet kan det ikke trekkes noen entydig konklusjon om at dette er tilfellet. Fremfor alt dreier det seg om individuelle forskjeller. Forskning tyder også på at fremtidsperspektivet i arbeidslivet har mer å si enn alderen, det vil si at det betyr mer hvor mye lenger arbeidstakeren regner med å arbeide, enn hvor gammel vedkommende er. De undersøkelsene som det vises til omfatter imidlertid ikke, eller i liten grad, personer over om lag 65 år.

Et spørsmål er også om en høyere aldersgrense mer generelt kan få innvirkning på virksomheters mulighet for fleksibilitet og omstilling. Noen virksomheter kan stå overfor store skifter som krever en annen og ny type kompetanse. En høyere aldersgrense kan hevdes å redusere omstillingsmuligheten i slike faser, fordi flere da vil ha stillingsvern til en høyere alder. Et annet moment er at de eldste arbeidstakerne er mindre mobile, noe som fører til lavere grad av naturlig utskiftning og tilpasning ved slike omstillingsbehov. På den andre siden gir arbeidsmiljøloven adgang til oppsigelse på grunn av omstilling mv., så lenge den er saklig begrunnet i virksomhetens forhold, jf. § 15-7.

En ytterligere heving av aldersgrensen i arbeidsmiljøloven vil også svekke arbeidsgiverens styringsmuligheter, ettersom arbeidstakerne kan fortsette etter 72 år selv om dette ikke skulle være ønskelig for arbeidsgiveren. Arbeidsgiverne kan i dag inngå tidsbegrensede avtaler med seniorer over 72 år, noe som gir en betydelig fleksibilitet. Ved en heving av det generelle stillingsvernet til 75 år vil denne muligheten ikke inntre før denne alderen er nådd. Arbeidsgiver vil imidlertid kunne foreta endringer innenfor arbeidsforholdet i kraft av styringsretten, jf. avsnitt 9.6, og vil også ha adgang til å ta skritt overfor en person som ikke fungerer, eventuelt ved å starte en oppsigelsesprosess, på samme måte som for yngre ansatte.

Et annet forhold er at det i den enkelte virksomhet kan oppstå situasjoner hvor arbeidsgiver opplever at kostnadene ved en eldre arbeidstaker overstiger nytten, selv om det ikke generelt er dokumentert at produktiviteten blant arbeidstakere er avtakende over yrkeslivet. Ved en høyere aldersgrense vil perioden med eventuelt misforhold mellom lønn/kostnader og produktivitet kunne øke. Dette kan hevdes å bidra til mindre omstillingsevne og fleksibilitet for virksomhetene. Arbeidsmiljøloven gir mulighet for oppsigelse hvis arbeidstakeren ikke fungerer i stillingen, jf. ovenfor, men terskelen for dette er relativt høy. Videre vil det ofte være lite ønskelig eller aktuelt å gå til et slikt skritt overfor en eldre arbeidstaker. Arbeidsgiver kan imidlertid foreta endringer innenfor styringsrettens rammer.

En høyere aldersgrense kan også tenkes å gi arbeidsgiverne mindre fleksibilitet i forbindelse med nedbemanninger. Mange seniorer vil kunne ha et godt vern på grunn av lang ansiennitet og lange oppsigelsesfrister. Hvis aldersgrensen øker til 75 år, vil det bli en lengre periode hvor

slike arbeidstakere potensielt skal vernes. Samtidig ser man en tendens til at mange seniorer må gå eller velger å gå i slike nedbemanningsprosesser, jf. omtale ovenfor.

Alt i alt vil arbeidsgivernes mulighet for omstilling og fleksibilitet kunne påvirkes av en høyere aldersgrense i arbeidsmiljøloven, selv om det i *utvalget* er ulike syn på omfanget og betydningen av dette. Virkningen vil også avhenge av hvilke øvrige tilpasninger som eventuelt foretas. I denne sammenheng kan spørsmål om kompetanseutvikling, endringer i arbeidsoppgaver og arbeidsgivers styringsrett bli viktigere, jf. kapittel 9. I et kortere perspektiv antas det imidlertid at omfanget av personer som ønsker å arbeide utover 72 år vil være relativt lite, jf. avsnitt 11.1 og 11.3 samt avsnitt 7.1.

11.8 Kort om forholdet til offentlig sektor

Det fremgår av mandatet at *utvalget* ikke skal vurdere aldersgrensene i eller i medhold av aldersgrenseloven, samt de særlige aldersgrensene i offentlig sektor. I forbindelse med spørsmålet om fleksibiliteten i arbeidsmarkedet, kan det likevel nevnes at en høyere aldersgrense i arbeidsmiljøloven kan bidra til spørsmål om en tilsvarende økning av aldersgrensene i statlig sektor. Øvre aldersgrense er her i utgangspunktet 70 år, jf. avsnitt 4.2. I statlig og kommunal sektor er det også fastsatt særaldersgrenser for noen yrker eller stillinger. *Utvalget* har ikke gått inn på en nærmere vurdering av hvilke virkninger en eventuell økning av aldersgrensen i offentlig sektor vil få, jf. avgrensningen i mandatet mot disse aldersgrensene.

Ulike tjenestepensjonsordninger og ulike ordninger for avtalefestet pensjon (AFP) i offentlig og privat sektor kan bidra til å svekke mobilitet mellom sektorene, jf. blant annet rapport fra pensjonspolitisk arbeidsgruppe 2016 og NOU 2016: 3 Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi. Det kan være ugunstig for størrelsen på pensjonen å skifte jobb fra offentlig til privat sektor når en begynner å bli senior eller eldre. Det kan også være problematisk den andre veien, eller mellom private virksomheter med ulike typer tjenestepensjon og AFP. *Utvalget* antar imidlertid at en høyere aldersgrense i arbeidsmiljøloven ikke i seg selv vil ha innvirkning på dette.

Ulike aldersgrenser i offentlig og privat sektor kan imidlertid tenkes å motvirke mobilitet mellom sektorene noe.

Økonomiske og administrative konsekvenser

4

Photosindia.com / AGE / NTB scanpix

12. Økonomiske og administrative konsekvenser

Det følger av mandatet at *utvalget* skal utrede økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av eventuelle forslag i samsvar med utredningsinstruksen kapittel 2.

Som det fremgår av rapporten, herunder i kapittel 2, har *utvalget* ikke funnet det hensiktsmessig å legge frem konkrete forslag til tilpasninger med sikte på å kunne heve eller fjerne aldersgrensen i arbeidsmiljøloven. *Utvalget* har imidlertid drøftet endringsbehov og muligheter på ulike relevante områder, med tanke på en eventuell slik heving eller fjerning av aldersgrensen. Det er også drøftet konkrete endringsalternativer, og belyst fordeler og ulemper ved disse.

Utvalget har i rapporten gjennomgående søkt å belyse ulike konsekvenser både en heving av aldersgrensen og ulike tilpasninger til dette kan få. *Utvalget* har omtalt mulige positive og negative virkninger for henholdsvis arbeidsgiverne, seniorene, øvrige arbeidstakere og sysselsettingen av eldre arbeidstakere. Det vises derfor i hovedsak til rapportens del 3 og de drøftinger som fremgår der.

Selv om *utvalget* er samstemt i at det er en viktig målsetting at flere eldre står lenger i arbeid, viser rapporten at det også er ulike syn på spørsmål både om virkningen av ulike lovendringer og om nødvendigheten av endringer.

Når det gjelder spørsmålet om å heve eller fjerne aldersgrensen i arbeidsmiljøloven, er dette noe *utvalget* ikke direkte er bedt om å ta standpunkt til. Det fremmes ikke noe konkret forslag i denne sammenheng. I kapittel 8 fremgår imidlertid *utvalgets* syn på dette spørsmålet, hvor det pekes på ulike negative og positive konsekvenser en slik heving eller fjerning vil kunne ha blant annet for arbeidsgiverne, de aktuelle arbeidstakerne og for samfunnet generelt. *Utvalget* er også bedt spesifikt om å drøfte virkninger for fleksibiliteten i arbeidsmarkedet av en ytterligere økning av aldersgrensen til 75 år. Dette er gjort i kapittel 11 i rapporten.

Som det fremgår i kapittel 11, er det vanskelig å anslå hvilke effekter en høyere eller fjernet aldersgrense for stillingsvernet etter arbeidsmiljøloven vil ha på sysselsettingen. Slike anslag vil bygge på en rekke usikre forutsetninger. For noen i den aktuelle aldersgruppen vil det å heve eller fjerne aldersgrensen for oppsigelsesvern innebære at man hever eller fjerner et stengsel for å kunne fortsette lenger i betalt arbeid. Hvor mange som vil oppleve det slik, vet man imidlertid ikke. Man vet heller ikke hvor mange som faktisk vil endre jobbadferd som følge av dette og hvor mye mer eller mindre de i så fall vil kunne komme til å jobbe. Aldersgrensen i arbeidsmiljøloven er ikke absolutt. Arbeidstakere kan i dag fortsette etter 72 år hvis ingen av partene i arbeidsforholdet ønsker å avslutte det. På den annen side kan flere arbeidsgivere ha et ønske om likebehandling og derfor praktisere en aldersgrense på 72 år for alle ansatte.

En annen ukjent faktor kan være effekten av økte aldersgrenser på arbeidsgiveres vilje til å ansette eldre arbeidstakere, og i hvilken grad en økt aldersgrense i arbeidsmiljøloven vil føre til at flere virksomheter innfører bedriftsinterne aldersgrenser. Virkningen vil også kunne påvirkes av eventuelle øvrige tilpasninger i arbeidslivet til en høyere aldersgrense.

Ifølge SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk var det i 4. kvartal 2015 nær 30 000 sysselsatte i aldersgruppen 70–74 år. Av disse var om lag halvparten sysselsatte arbeidstakere i privat og kommunal sektor. Av disse igjen kan noe under halvparten være over 72 år. I fremtiden er det grunn til å tro at flere vil ønske å arbeide etter 70 år, blant annet som følge av økt levealder, gjennomsnittlig bedre helse, bedre utdanning, stimulansene som ligger i pensjonssystemet til å arbeide lenge og behovet for over tid å arbeide lenger for å kompensere for levealdersjusteringen. Dette er også beskrevet i kapittel 11 og i punkt 7.3.5 om SSBs beregninger av langsiktige utviklingstrekk i eldres yrkesaktivitet.

Generelt vil endringer i de særlige seniorrettighetene etter arbeidsmiljøloven og ferieloven, som er de områdene som særlig ble trukket frem i mandatet, kunne få konsekvenser for mange arbeidstakere og virksomheter. For arbeidstakerne vil flere av endringene isolert sett innebære svekkede rettigheter. Som omtalt i kapittel 9, vil endringer i reglene om redusert arbeidstid fra 62 år eksempelvis innebære en innskrenkning i den enkeltes frihet, mens det for arbeidsgiveren vil gi økt styringsrett og kunne redusere utfordringer knyttet til å tilpasse bemanning og ressurser. Endringer i særrettighetene kan også få konsekvenser for øvrige ansatte i virksomheten. Et bortfall av retten til redusert arbeidstid fra 62 år kan blant annet føre til mindre merarbeid på øvrige ansatte for å dekke inn arbeidsreduksjon. Ifølge Fafo er samtidig ulempene for andre arbeidstakere samlet sett relativt beskjedne; 56 prosent av virksomhetene svarer at ordningen i liten eller ingen grad innebærer ulemper for øvrige ansatte.[244] Et bortfall av retten til redusert arbeidstid fra 62 år kan også føre til mindre behov for bruk av deltidsstillinger, innleie og midlertidige stillinger for å dekke opp arbeidstidsreduksjonen. Fafos rapport viser samtidig at arbeidstidsreduksjon også ofte dekkes inn ved å gi deltidsansatte økt stillingsprosent, jf. avsnitt 9.4.

Noen av de tilpasningene som *utvalget* drøfter, vil kunne gi lavere kostnader for virksomhetene. En endring av reglene om ekstra ferie for alle arbeidstakere over 60 år kan gi lavere kostnader for virksomheter med ansatte over denne alderen (herunder for statlige virksomheter). *Utvalget* viser til at arbeidstakere ikke har krav på lønn under ferie, men at de har rett til feriepenger fra arbeidsgiver for å dekke inn inntektsbortfallet. Ekstrasatsen for den ekstra ferieuken er satt til 2,3 prosent av feriepengegrunnlaget, jf. ferieloven § 10 tredje ledd, og er i utgangspunktet satt ut fra det formål å gi full kompensasjon for inntektsbortfallet under ferie. Arbeidstakere over 60 år vil derfor i utgangspunktet kunne ha krav på å få betalt tilnærmet det samme i året som tidligere, men for en ukes mindre arbeidsytelse. Arbeidsgivers kostnader per arbeidstime vil dermed i utgangspunktet være høyere. Bortfaller retten til ekstraferie, vil arbeidsgivers kostnader kunne reduseres tilsvarende. For noen virksomheter kan en slik endring også bety reduserte utgifter til vikar eller lignende i forbindelse med ferien. *Utvalget* viser for øvrig til at feriepengegrunnlaget for ekstraferien er begrenset til inntil seks ganger folketrygdens grunnbeløp (6 G, som utgjør 555 456 kroner per 1. mai 2016), jf. ferieloven § 10, og at hensikten altså ikke har vært å sikre alle full kompensasjon for inntektsbortfallet. Begrensningen på 6 G kan også påvirke i hvilken grad man tar ut ekstraferien, jf. retten etter ferieloven § 5 til å motsette seg avvikling av ferie i den utstrekning feriepengene ikke dekker lønnsbortfallet under feriefraværet. Hvilke besparelser den enkelte virksomhet vil kunne få, vil avhenge av flere forhold, blant annet hvor mange virksomheten har ansatt i den aktuelle aldersgruppen, hvilken lønn disse har, hvor mye de jobber mv. Når det gjelder retten til redusert arbeidstid etter 62 år, kan det nevnes at kostnaden bæres av den enkelte gjennom tilsvarende redusert lønn. Det kan imidlertid også medføre økte kostnader for virksomhetene, jf. punkt 9.4.4.1.

[244] Svalund, J. og G. Veland (2016): Aldersgrenser for oppsigelse og særordninger for eldre i arbeidslivet. Fafo-rapport 2016:22.

Konsekvensene av de ulike tilpasningene *utvalget* har omtalt, blant annet i rettighetene til ekstraferie, redusert arbeidstid og tilrettelegging, vil for øvrig avhenge av mange forhold og også av hvilke øvrige endringer som eventuelt gjøres samtidig. Som det fremgår av *utvalgets* drøftinger, vil eventuelle endringer kunne ha flere indirekte virkninger som det er vanskelig å si noe sikkert om. Eksempelvis vil et bortfall av ulike seniorrettigheter kunne bidra til at arbeidsgivere blir mindre restriktive med å ansette yngre seniorer, og det kan slik sett indirekte tenkes å gi positive virkninger for eldre arbeidstakere og for samfunnet i form av flere sysselsatte. En annen mulig indirekte virkning kan være at flere seniorer faller ut av arbeidslivet tidligere enn de ellers ville ha gjort. Det vises til undersøkelser som tyder på at mange eldre arbeidstakere motiveres av ordninger som den ekstra ferieuken.[245] Slike effekter er det vanskelig å si noe sikkert om. For samfunnet vil et bortfall av rettigheter til ekstraferie i utgangspunktet kunne innebære økt antall arbeidstimer utført. Mulige indirekte virkninger kan imidlertid blant annet være økt sykefravær og/eller flere som går tidligere over på pensjon, jf. ovenfor.

Flere av de alternative endringene som er omtalt i rapporten ville kunne få betydning for staten som arbeidsgiver hvis de blir gjennomført. *Utvalget* legger for øvrig til grunn at de ulike tilpasningene ikke ville få store direkte konsekvenser for offentlige budsjetter, men at de ville kunne få betydning indirekte, jf. ovenfor. Eventuelle endringer i reglene om sykepenger og dagpenger er et unntak, se omtale i avsnitt 10.2 og 10.3. Endringer i aldersgrensene i pensjonssystemet reiser egne spørsmål om konsekvenser som *utvalget* ikke har gått nærmere inn på, se avsnitt 10.4.

[245] Jf. Svalund, J. og G. Veland (2016): Aldersgrenser for oppsigelse og særordninger for eldre i arbeidslivet. Fafo-rapport 2016:22.

13. Forholdet til forbudet mot diskriminering på grunn av alder

Av *utvalgets* mandat fremgår det at *utvalget* skal utrede konsekvenser av eventuelle forslag, jf. kapittel 12. I denne forbindelse skal *utvalget* også vurdere forholdet til forbudet mot diskriminering på grunn av alder.

4

Som omtalt i kapittel 12, har *utvalget* ikke funnet det hensiktsmessig å legge frem konkrete forslag til tilpasninger med sikte på å kunne heve eller fjerne aldersgrensen i arbeidsmiljøloven. *Utvalget* har imidlertid drøftet endringsbehov og -muligheter på ulike relevante områder, med tanke på en eventuell slik heving eller fjerning av aldersgrensen. *Utvalget* har også drøftet konkrete endringsalternativer, og belyst fordeler og ulemper ved disse.

Det følger av arbeidsmiljøloven § 13-1 at direkte og indirekte diskriminering på grunn av alder er forbudt, jf. omtale i rapportens avsnitt 4.3. Diskrimineringsforbudet gjelder alle sider ved arbeidsforholdet, jf. § 13-2. Forbudet mot aldersdiskriminering kom inn i arbeidsmiljøloven i 2004 som ledd i gjennomføringen av rådsdirektiv 2000/78/EF (rammedirektivet), jf. Ot.prp. nr. 104 (2002−2003). Forskjellsbehandling kan på visse vilkår være lovlig, jf. arbeidsmiljøloven § 13-3. *Utvalget* viser til den nærmere omtalen av reglene i avsnitt 4.3.

Enkelte av de endringene *utvalget* har omtalt, vil innebære en forskjellsbehandling på grunn av alder og må kunne begrunnes i unntakene i arbeidsmiljøloven § 13-3. Dette gjelder blant annet en utvidet endringsadgang overfor seniorer, som er omtalt i avsnitt 9.6, og svakere oppsigelsesvern etter en viss alder, omtalt i avsnitt 9.7. Selve aldersgrensen for stillingsvernet i arbeidsmiljøloven innebærer også en forskjellsbehandling på grunn av alder, men *utvalget* går ikke nærmere inn på denne her. Det vises blant annet til Prop. 48 L (2014−2015) hvor det er lagt til grunn at 72-årsgrensen ikke er i strid med forbudet mot diskriminering. Tilsvarende må gjelde også en eventuell høyere aldersgrense.

Etter § 13-3 vil en forskjellsbehandling ikke være ulovlig hvis den er *«nødvendig for å oppnå et saklig formål»* og ikke er *«uforholdsmessig inngripende»*. Hvordan en utvidet endringsadgang, eller svakere oppsigelsesvern, eventuelt ville bli vurdert opp mot diskrimineringsreglene, vil naturligvis avhenge av hvordan slike regler eventuelt utformes, fra hvilken alder adgangen ville gjelde fra osv. *Utvalget* har ikke i sine drøftinger gått nærmere inn på konkret utforming av en slik regel. *Utvalget* har imidlertid primært drøftet spørsmålet med tanke på innslag fra en høy alder, eksempelvis fra 72 år som er grensen for stillingsvernet i dag.

Som nevnt har det vært lagt til grunn at en aldersgrense for stillingsvern på 70 år ikke er i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av alder, jf. Ot.prp. nr. 54 (2008−2009) som gjaldt den tidligere 70-årsregelen i arbeidsmiljøloven. Det er naturlig å legge til grunn at denne forståelsen gjelder fortsatt, jf. også Prop. 48 L (2014−2015). Det vises blant annet til EU-domstolens avgjørelse i Hörnfeldt-saken fra 2012,[246] hvor den svenske regelen om at arbeidskontrakten kan bringes til opphør fra fylte 67 år, ble ansett å ikke være i strid med direktivets diskrimineringsforbud.

[246] Sak C-141/11.

Spørsmålet er om vurderingen vil bli annerledes hvis arbeidstakeren ved den oppnådde alderen ikke mister stillingsvernet, men får svakere rettigheter med hensyn til endringer og oppsigelse.

En slik bestemmelse kan på den ene siden tenkes mindre inngripende enn en bestemmelse om opphør av stillingsvernet, da den kun vil gjelde svakere rettigheter og ikke opphør av hele arbeidsforholdet. På den andre siden kan en slik bestemmelse, særlig om adgang til endringer, kanskje oppleves mindre forutsigbar for arbeidstakeren, jf. nedenfor.

Etter arbeidsmiljøloven § 13-3 vil et første spørsmål være om bestemmelsen kan anses å ha et saklig formål. Formål som anses som saklige er i utgangspunktet slike som er av sosialpolitisk karakter, typisk sysselsettings-, arbeidsmarkeds- eller yrkesutdanningspolitiske formål, jf. Rt. 2012 s. 219 (Helikopterpilot), Rt. 2011 s. 964 (Gjensidige) og EU-domstolens sak C-388/07 (Age Concern). I sistnevnte sak fremgikk det at slike formål kjennetegnes ved at de «*er af almen interesse og adskille sig herved fra rent individuelle begrundelser, der er særegne for arbejdsgivere*».

Når det gjelder formålene med eventuell utvidet endringsadgang eller svakere oppsigelsesvern etter en bestemt alder, kan det tenkes at man langt på vei kunne vise til tilsvarende generelle sysselsettings- og arbeidslivspolitiske formål som bak dagens aldersgrense. Da 70-årsregelen kom, viste man til momenter som verdig avgang, generelle arbeidslivspolitiske formål og forholdet til andre EU-lands nasjonale lovgivning, jf. Ot.prp. nr. 54 (2008−2009). *Utvalget* antar at en utvidet endringsadgang, eller svakere oppsigelsesvern etter en viss alder, blant annet kunne begrunnes i behovet for å ha et dynamisk regelverk der arbeidstakere har mulighet til å stå lenge i jobb, men arbeidsgiver etter en viss alder har mulighet til å gjøre endringer/ha noe større styringsrett. Det å fremme ansettelse og forfremmelse av yngre medarbeidere og å opprette en gunstig aldersstruktur synes også å kunne utgjøre legitime formål etter direktivet, jf. blant annet EU-domstolens sak C-159/10 og C-160/10 (Fuchs og Köhler). I den svenske Hörnfeldt-saken (C-141/11) var et av formålene bak 70-årsregelen også å begrense hindringene for arbeid etter 67 år, noe EU-domstolen fant saklig/legitimt. Slike formål kunne også tenkes relevante når det gjelder en utvidet endringsadgang eller svakere oppsigelsesvern.

Når det gjelder spørsmålet om en slik forskjellsbehandling vil være nødvendig og forholdsmessig, slik § 13-3 krever, vil flere forhold kunne være relevante og spille inn. På samme måte som for aldersgrensen, kunne relevante momenter være at slike bestemmelser (utvidet endringsadgang eller svakere oppsigelsesvern) vil gjelde personer som kan ta ut pensjon og som dermed både har valgmuligheter og et økonomisk sikkerhetsnett, og at det statistisk sett vil omfatte få personer. Dette er forhold som kan tale for at tiltaket ikke er uforholdsmessig inngripende. Et annet relevant moment kan være at forskjellsbehandlingen først inntreffer ved en høy alder sammenlignet med mange andre land.

Sett i sammenheng med at statene har en vid skjønnsmargin både når det gjelder hvilket *formål* man ønsker å forfølge på området for sosialpolitikk og ansettelse, og ved valget av hvilke *tiltak* som kan oppfylle det,[247] kan disse forholdene trekke i retning av at utvidet endringsadgang eller svakere oppsigelsesvern etter eksempelvis 72 år ville ligge innenfor direktivets/diskrimineringsreglenes handlingsrom. Samtidig er det mulig at slike regler kan oppleves som mindre forutsigbare og mer «inngripende» enn en generell aldersgrense, ved at

[247] Jf. blant annet Hörnfeldt-saken (EU-dom C-141/11).

de i praksis kan føre til flere individuelle vurderinger knyttet til den enkeltes kompetanse, og til ulik behandling av ansatte.

Utvalget viser til at de ulike forholdene rundt dette må vurderes mer konkret ut fra omstendighetene hvis det skulle bli aktuelt. Hvordan en eventuell norsk bestemmelse konkret ville blitt vurdert i forhold til direktivet, er det vanskelig å gi noe klart svar på dette stadium.

Utvalget har også sett på tilpasninger i andre rettigheter rundt oppsigelse, som retten til å stå i stilling, jf. rapportens punkt 9.7.4. Det vises her til drøftingene ovenfor, og antas at en del av de samme forhold ville vært relevante også ved eventuelle endringer i slike rettigheter.

Når det gjelder kravet om konsekvent praktisering av bedriftsinterne aldersgrenser, som *utvalget* har omtalt i punkt 9.8.4.3, vil en fjerning av dette også reise spørsmål om forholdet til diskrimineringsreglene. *Utvalget* viser til særskilt omtale av dette under det nevnte punktet.

På vegne av utvalget bistår Arbeids- og sosialdepartementet med utgivelse av rapporten.

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 222 40 000
Publikasjonskode: A-0042 B
Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon 11/2016 – opplag 100