

Høringsnotat

3. desember 2020

Forslag til lovendringer for å øke den generelle aldersgrensen i staten fra 70 til 72 år

Sak 20/4630

Høringsfrist 28. februar 2021

Innhold

1	Bakgrunn.....	3
2	Gjeldende rett.....	3
2.1	Aldersgrenseloven – aldersgrense på 70 år	3
2.2	Arbeidsmiljøloven – aldersgrense på 72 år.....	4
2.3	Lov om Statens pensjonskasse – pensjonsopptjening for statsansatte	4
3	Eldres arbeidsdeltakelse og avgangsmønster	5
4	Kunnskap fra forskning og tidligere utredninger.....	7
4.1	Aldersgrenseutvalget.....	7
4.2	Produktivitetskommisjonen – NOU 2016: 3 Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi	9
4.3	Syssestettingsutvalget del 1 (Ekspertgruppens rapport) – NOU 2019:7 Arbeid og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting.	9
4.4	Aktuell forskning, seniorpolitisk barometer mv.....	11
5	Regler som kan ha betydning for aldersgrensen.....	12
5.1	Forholdet mellom statsansatteloven og arbeidsmiljøloven.....	12
5.2	Seniorpolitikken i staten	13
6	Regler i enkelte andre land.....	14
6.1	Sverige.....	14
6.2	Danmark	14
6.3	Finland	15
6.4	Island	15
7	Departementets vurderinger	15
7.1	Innledning	15
7.2	Virkninger av økt aldersgrense	16
7.3	Stillingsvernet.....	18
7.4	Arbeidsgivers styringsmuligheter.....	18
7.5	Mulighet til å fortsette i stillingen ut over aldersgrensen.....	20
8	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	20
9	Forslag til lovendringer	21
10	Kilder.....	21

1 Bakgrunn

I Granavolden-plattformen sier regjeringen at den vil: "Øke den alminnelige aldersgrensen i staten til 72 år, slik den er i arbeidsmiljøloven". Arbeids- og sosialdepartementet skisserer i dette høringsnotatet hvordan en slik endring kan gjennomføres, og notatet drøfter konsekvenser og ev. behov for tilpasninger i annet regelverk. Departementet er særlig interessert i høringsinstansenes syn på hvordan en økning i aldersgrensen kan gjennomføres, herunder om det er behov for ytterligere tilpasninger i annet regelverk, se kapittel 7.

I høringsnotatet beskrives gjeldende regelverk for de generelle aldersgrensene i arbeidslivet i kapittel 2. I kapittel 3 gis en kort omtale av omfang av arbeid og avgangsmønsteret blant eldre ansatte i staten med grunnlag i tilgjengelig statistikk. I kapittel 4 omtales kunnskap fra forskning og tidligere analyser, blant annet fra utredninger som har sett på endringer i arbeidsmiljølovens aldersgrenser. Kapittel 5 omhandler andre regler som vil kunne påvirke eller bli påvirket av en økning i aldersgrensen i staten. Kapittel 6 omfatter en kort omtale av pensjoneringsalderen for statsansatte i våre naboland. I kapittel 7 drøfter departementet virkninger og mulig tilpasninger ved en økning i aldersgrensen. Kapittel 8 omtaler administrative og økonomiske konsekvenser. Notatet avsluttes med forslag til lovendring for å gjennomføre økning i den alminnelige aldersgrensen fra 70 til 72 år.

Høringsnotatet omhandler ikke arbeidet med fremtidig regelverk for særaldersgrenser og går heller ikke inn på folketrygdlovens regler om pensjon. Det vises til at departementet nylig har hatt på høring forslag til endringer i aldersgrenseloven og sykepleierpensjonsloven. De foreslåtte endringene innebærer at personer med særaldersgrense 60, 63 eller 65 år får rett til å fortsette i stillingen etter aldersgrensen. Høringsfristen var 25. september 2020.

2 Gjeldende rett

2.1 Aldersgrenseloven – aldersgrense på 70 år

For statsansatte gjelder en øvre aldersgrense på 70 år etter lov av 21. desember 1956 nr. 1 om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m.fl. (heretter omtalt som aldersgrenseloven). Aldersgrenselovens virkeområde er knyttet til medlemskap i Statens pensjonskasse (SPK), og gjelder for statsansatte og undervisningspersonell i offentlig skole, samt ansatte i andre virksomheter som har tjenestepensjon i SPK. Dette er typisk virksomheter som er skilt ut fra staten, og som formelt er blitt omdannet til en privat virksomhet. Arbeidstakerne underlagt aldersgrenseloven plikter å fratrukke seg ved første månedsskifte etter at aldersgrensen er nådd.

Ansettelsesmyndigheten kan bestemme at en tjenestemann kan fortsette i tjenesten utover aldersgrensen som gjelder for stillingen, når tjenestemannen fremdeles fyller de krav som stillingen forutsetter, jf. § 3. Tjenesten kan første gang forlenges opp til to år, senere ett år om gangen, men ikke ut over fem år i alt. Det innebærer at en statsansatt med aldersgrense på 70 år kan fortsette i tjenesten inntil vedkommende er 75 år.

I staten kan tidligere ansatte som har gått av med alderspensjon, inngå avtale med arbeidsgiver om arbeid med pensjonistvilkår, det vil si med pensjonistlønn, se Statens

personalhåndbok (SPH pkt. 10.12.2) . Pensjonistlønnen er 214 kr per time per 1.1. 2020. Mottak av pensjonistlønn har ingen konsekvenser for utbetalt pensjon. Engasjement på pensjonistvilkår skal gjelde kortvarig (tilfeldig) arbeid, og skal ikke være oppgaver av fast og varig karakter. Det skal heller ikke være en videreføring av tidligere arbeidsforhold/stilling.

2.2 Arbeidsmiljøloven – aldersgrense på 72 år

Den generelle aldersgrensen for opphør av stillingsvern på grunn av alder i arbeidsmiljøloven ble hevet fra 70 til 72 år i 2015. Ved fylte 72 år faller det alminnelige stillingsvernet bort, jf. arbeidsmiljøloven § 15-13 a første ledd. Det innebærer ikke noen plikt for arbeidstakeren til å fratrukke seg som i aldersgrenseloven for statsansatte, men en rett for arbeidsgiveren til ensidig å kunne bringe arbeidsforholdet til opphør utelukkende begrunnet i alder. Selv om arbeidsgiveren ikke har benyttet adgangen til å avslutte arbeidsforholdet og arbeidstakeren fortsetter, eventuelt reengasjeres eller ansettes etter fylte 72 år, vil arbeidstakeren ikke lenger ha stillingsvern etter arbeidsmiljøloven. Det betyr blant annet at de ordinære reglene om oppsigelse ikke gjelder.

Arbeidsgiver har likevel anledning til å kunne fastsette en aldersgrense som er lavere enn 72 år, men ikke lavere enn 70 år (bedriftsintern aldersgrense), jf. arbeidsmiljøloven § 15-13 a tredje ledd. Det er tre vilkår som må være oppfylt for at en lavere aldersgrense skal være lovlig; den må gjøres kjent for arbeidstakerne, praktiseres konsekvent og være kombinert med en tilfredsstillende tjenestepensjonsordning. Bedriftsinterne aldersgrenser skal drøftes med de tillitsvalgte, og den må være saklig begrunnet og ikke uforholdsmessig inngripende overfor arbeidstakerne.

En bedriftsintern aldersgrense innebærer at arbeidsgiveren bringer arbeidsforholdet til opphør når arbeidstaker fyller 70 år.

Om lag en femtedel av virksomhetene i privat sektor med ti eller flere ansatte hadde en bedriftsintern aldersgrense i 2016. Disse virksomhetene sysselsatte nær halvparten av alle ansatte i privat sektor.

Kommunal sektor har tradisjonelt hatt samme øvre aldersgrense som i staten, selv om sektoren formelt er underlagt regelverket i arbeidsmiljøloven. Fram til 1. juli 2015 ble dette ivarettatt gjennom 70-årsgrensen i arbeidsmiljøloven. I forbindelse med hevingen av den generelle aldersgrensen i arbeidsmiljøloven til 72 år, innførte kommunal sektor en bedriftsintern aldersgrense på 70 år. Også i kommunal sektor er det anledning for arbeidsgivere til å engasjere personer til å utføre arbeid på pensjonistvilkår etter at 70-årsgrensen er nådd.

2.3 Lov om Statens pensjonskasse – pensjonsopptjening for statsansatte

Det er nær sammenheng mellom aldersgrensen og muligheten til å tjene opp en god tjenestepensjon. Det følger av lov om Statens pensjonskasse § 22 at den årlige alderspensjonen beregnes av medlemmets pensjonsgrunnlag når medlemmet fratrukker stillingen. Hvis medlemmet har 30 års tjenestetid eller mer, får han eller hun full alderspensjon, som skal utgjøre 66 prosent av pensjonsgrunnlaget før levealdersjustering, se § 22 annet ledd bokstav a. Regelverket innebærer dårligere mulighet til å kompensere for

levealdersjusteringen enn ansatte i privat sektor. For medlemmer som har en tjenestetid på mindre enn 30 år avkortes alderspensjon proporsjonalt mot antall tjenesteår færre enn 30, se § 22 annet ledd bokstav b.

Ved behandlingen av *Prop. 87 L (2018–2019) Endringer i lov om Statens pensjonskasse, samordningsloven og enkelte andre lover (ny tjenstepensjon for ansatte i offentlig sektor)* ble det vedtatt nye regler for opptjening og uttak av alderspensjon fra offentlig tjenstepensjonsordning for personer født fra og med 1963 (se *Innst. 314 L (2018-2019)*). De nye reglene følger opp avtalen som ble inngått 3. mars 2018 mellom Arbeids- og sosialdepartementet, LO, Unio, YS, Akademikerne, KS og Spekter om tjenstepensjon for ansatte i offentlig sektor. Nye opptjeningsregler gjelder fra 1. januar 2020. De innebærer at opptjening av pensjon i Statens pensjonskasse etter denne datoen vil gi et påslag til folketrygdpensjonen. Etter hvert vil stadig mer av pensjonen til statsansatte bli omfattet av opptjeningen og uttak ifølge reglene i ny tjenstepensjon. Det innebærer bedre uttelling av å stå lenger i arbeid. Ny tjenstepensjon i offentlig sektor vil bidra til at den enkelte statsansatte enklere kan motvirke effekten av levealdersjusteringen på sin årlige pensjon ved å arbeide lenger.

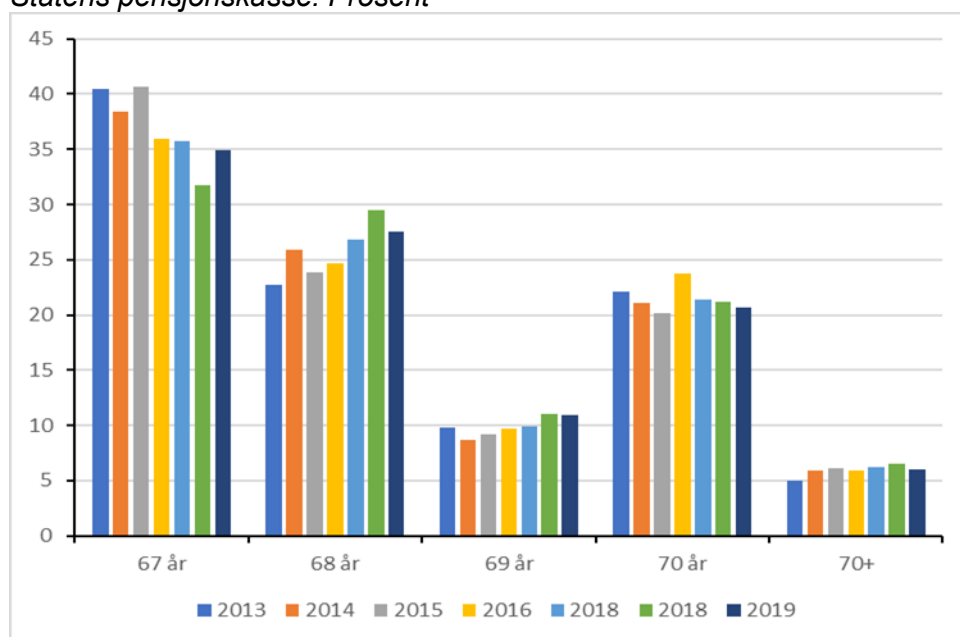
3 Eldres arbeidsdeltakelse og avgangsmønster

Sysselsettingen blant eldre har økt klart etter tusenårsskiftet, både fordi årskullene som passerer 60 år er større enn for et par tiår siden og fordi eldre nå har bedre helse og høyere utdanning. Dessuten er omfanget av fysisk belastende jobber redusert. I tillegg kommer sterkere insentiver til å stå lenger i jobb som følge av pensjonsreformen fra 2011 og større mulighet til å være lenger i jobb som følge av økningen av aldersgrensen i arbeidsmiljøloven i 2015.

Statsansatte som er omfattet av aldersgrenseloven, ble ikke berørt av endringen i arbeidsmiljøloven og bare delvis berørt av pensjonsreformen. Eldre i staten har derfor hatt svakere økonomiske insentiver til å fortsette lenger i jobb enn ansatte i privat sektor. Først med avtalen mellom staten og organisasjonene fra 2018 vil insentivene til lengre yrkeskarrierer etter hvert bli i tråd med insentivene for ansatte i privat sektor.

Figur 1 viser førstegangsuttak av alderspensjon i perioden 2013–2019 fordelt etter uttaksalder fra 67 år til 70 år og over (dvs. omfatter arbeidstakere som ikke mottar uføretrygd, særalderspensjon eller AFP). Samlet viser 2019-tallene 2200 personer med førstegangsuttak av alderspensjon fra og med 67 år. Det var 21 prosent flere enn tilsvarende tall i 2013. Denne økningen har sammenheng både med at yngre kohorter arbeidstakere i staten er større enn eldre kohorter og at noen flere står lenger i jobb. Innen gruppen som tar ut pensjon etter fylte 67 år er det relativt sett en nedgang i 67-åringer som tar ut pensjon, og en økt andel 68 og 69 åringer. Både konjunkturutviklingen og holdninger kan ha påvirket utviklingen.

Figur 1. Fordeling av førstegangsuttak av alderspensjon etter uttaksalder 2014–2018. Statens pensjonskasse. Prosent



Fra 62-årsalderen er det en jevn avgang fra jobb blant sysselsatte i staten. Koronapandemien medførte en særlig stor avgang blant eldre i 2.kv. 2020. Få står i jobb til de er 70 år. Mange går av med AFP eller som følge av særaldersgrense. Noen blir også uføretrygdet. Om lag 450 tok ut alderspensjon fra offentlig tjenestepensjon første gang ved fylte 70 år i 2019. Enkelte tar ut gradert tjenestepensjon tidligere i kombinasjon med jobb. SSB sin statistikk over sysselsatte i staten, som vil kunne avvike litt fra tallene i figur 1 fra Statens pensjonskasse, viser om lag det samme antall sysselsatte. Det var vel 500 sysselsatte i 2018 som var 69 år på det aktuelle måletidspunktet. Samme år var det vel 3000 statlig ansatte som var 61 år. På kort sikt vil det følgelig være et relativt lite antall som vil kunne ønske å fortsette i arbeid ut over 70-årsalderen ved en økning i aldersgrensen til 72 år, men antallet vil kunne øke i årene framover blant annet påvirket av rammebetingelsene i pensjonssystemet.

Personer med høy utdanning har gjennomgående høyere sysselsettingsandel enn de med lav utdanning. Effekten er større for eldre enn yngre. I 2018 hadde 70 prosent i staten utdanning fra høyskole/universitet, mens det gjaldt knapt 40 prosent av alle arbeidstakere sett under ett. Innen staten er det også noe variasjon med hensyn til hvor vanlig det er å være i jobb fram til aldersgrensen. I følge sysselsettingstallene fra SSB fra 2018 var over halvparten av alle 69-åringene som fortsatt jobbet i staten, ansatt i universitets- og høyskolesektoren. De øvrige var spredd på et stort antall statlige etater og departementer.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har beregnet avgangsalderen etter næring og yrke. Gjennomsnittlig avgangsalder for alle næringer var 63,6 år i 2016. De definerer avgang fra jobb for en person hvis personen er i jobb i ett bestemt år, men ikke i de to påfølgende årene. For offentlig forvaltning er avgangsalderen beregnet til 64,6 år, tilsvarende som for hele akademikergruppen i 2016. Det tyder på små forskjeller i avgangsalder mellom akademikere i offentlig forvaltning og akademikere i andre næringer.

En del arbeidstakere reduserer sin ukentlige arbeidsinnsats når de blir eldre. Lovverket gir eldre rett til redusert arbeidstid fra fylte 62 år. Det er likevel relativt få som endrer arbeidstid ved passering av 62-års alderen i staten, mens det er et klart fall i ukentlig arbeidstid ved passering av 67-årsalderen. Gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid for 68-åringene i staten var om lag 27 timer i 2019, mens den var 34 timer for 62-åringene.

I alderen 62-66 år er gjennomsnittlig arbeidsuke for statsansatte om lag 31 timer for de som ikke har tatt ut AFP og 23 timer for de som har tatt ut AFP. For menn som ikke tar ut AFP har arbeidsuka endret seg lite i perioden 2016-2019, mens den har økt med om lag en time per uke for kvinner, slik at kjønnsforskjellen er redusert til om lag 4 1/2 time.

SSB anslår at levealderen vil fortsette å øke (SSB Rapporter 2020/24). I hovedalternativet for framskrivingene i 2020 anslås levealderen ved fødsel å øke fra 81,2 år i 2019 til 88,9 år i 2060 for menn og tilsvarende fra 84,7 år til 90,9 år for kvinner. Dette er om lag et halvt år høyere levealder for både kvinner og menn, sammenliknet med hovedalternativet for to år siden. For dagens 60-åringene er forventet gjenstående levetid i 2019 i overkant av 24 år for menn og nesten 27 år for kvinner. I hovedalternativet vil 60-åringene i 2040 i gjennomsnitt ha en gjenstående forventet levetid på nesten 28 år for menn og 30 år for kvinner. Disse framskrivingene indikerer at det bør være en betydelig del av sysselsatte 70-åringene som vil ha gode helsemessige forutsetninger for å kunne bidra i produktivt arbeid fram til de fyller 72 år.

4 Kunnskap fra forskning og tidligere utredninger

4.1 Aldersgrenseutvalget

Arbeids- og sosialdepartementet satte høsten 2015 ned et partssammensatt utvalg (Aldersgrenseutvalget), som fikk i mandat å vurdere tilpasninger i arbeidslivet med sikte på å kunne ytterligere heve eller fjerne aldersgrensen i arbeidsmiljøloven. Utvalget skulle i den forbindelse særlig se på rettigheter/plikter mellom partene etter arbeidsrettslig regelverk, og vurdere endringsbehov og -muligheter. Utvalget avga sin rapport, *Seniorer og arbeidslivet – aldersgrenser og tilpasninger. Rapport fra et partssammensatt utvalg*, 1. desember 2016.

Utvalget var ikke direkte bedt om å ta standpunkt til spørsmålet om hvorvidt aldersgrensen i arbeidsmiljøloven burde endres. Utvalget viste likevel til at dette spørsmålet var så sentralt, og med nær tilknytning til spørsmålet om behovet for tilpasninger, at det fant det nødvendig å gi uttrykk for sitt syn på dette. Utvalget var delt i spørsmålet om 72-årsgrensen i arbeidsmiljøloven bør heves eller fjernes.

Flertallet i utvalget utelukket 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, men at dette ikke var veien å gå nå. Flertallet mente at utfordringen ikke er å få noen få til å jobbe etter 72 år, men å få flere til å jobbe i 60-årene. Dessuten understreket flertallet at aldersgrensene i privat og offentlig sektor bør ses i sammenheng. Flertallet viste til at heving eller fjerning av aldersgrensen ville kunne få

negative konsekvenser både for arbeidsgivere og arbeidstakere, og at det må antas å gi marginale effekter på arbeidsdeltakelsen. Det ble vist til at det kunne føre til et økt antall situasjoner der arbeidstakerens produktivitet ikke forsvaret lønnskostnadene. Høyere aldersgrense kunne 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 av tidligere enn de ville gjort dersom aldersgrensen var lavere. Flertallet mente 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 deres siste arbeidsplass før pensjonering.

Utvalgets mindretall støttet at det bør vurderes å ytterligere heve eller fjerne aldersgrensen i arbeidsmiljøloven. Mindretallet pekte på at lovfestede, generelle aldersgrenser har en vidtrekkende, uønsket holdningsskapende effekt, og er i prinsippet diskriminerende og i strid med en helhetlig arbeidslinje og mulighet for pensjonsopptjening til 75 år. I tillegg til ønsket om å stimulere arbeidstakerne til å stå lenger i arbeid, påpekte de individets rett til å velge selv hvor lenge de ønsker å arbeide som et viktig prinsipp, dersom helse og sikkerhet tillater det. De viste også til at forskning tyder på at økningen av aldersgrensen til 72 år i svært liten grad har påvirket virksomhetenes rekruttering av eldre arbeidstakere. Mindretallet viser også til at heving eller fjerning av aldersgrensen ikke øker risikoen for en uverdigg avslutning av arbeidslivet og mener at det ikke er grunnlag for å si at eldre bidrar til lavere omstillingsevne og høye kostnader totalt sett i en virksomhet. Det ble i denne sammenheng vist 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 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 da 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. Lovverkets bestemmelser om individuell tilrettelegging, sammenholdt med de øvrige virkemidler arbeidsgiver har i forkant av en eventuell oppsigelse (medarbeider-samtale, advarsel mv.), vil etter mindretallets syn kunne sikre en like verdig avslutning av et arbeidsforhold som en generell aldersgrense.

Mindretallet pekte på at økningen i aldersgrensen i arbeidsmiljøloven fra 70 år til 72 år (så langt) hadde hatt liten effekt, noe som kan ha sammenheng med at flere virksomheter samtidig innførte lavere bedriftsinterne aldersgrenser (70 år). Særlig gjaldt dette mange virksomheter som hadde mange eldre ansatte.

Aldersgrenseutvalget vurderte også behovet for endring i arbeidsgivers styringsrett. Tradisjonelt er styringsretten definert som arbeidsgivers rett til å organisere, lede og fordele arbeidet og 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 i 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. Videre påpekes det at styringsretten har klare

grenser. Arbeidsgiveren kan ikke handle i strid med loven eller forpliktelser etter tariffavtaler eller den individuelle arbeidsavtalen. 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. 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.

Aldersgrenseutvalget mente at flere viktige argumenter taler mot en utvidelse av styringsretten overfor eldre arbeidstakere. Ulik endringsadgang overfor seniorer enn overfor yngre kan gi uheldige signaler om eldre arbeidstakers produktivitet og kompetanse, kan virke stigmatiserende for den enkelte arbeidstaker og kan også tenkes å påvirke holdningene overfor eldre arbeidstakere. Arbeidsgruppen påpekte at det også kan reises spørsmål ved behovet for en slik endringsadgang, og om hvordan en utvidelse av styringsretten for eldre arbeidstakere eventuelt vil stille seg i forhold til diskrimineringsregelverket.

4.2 Produktivitetskommisjonen – NOU 2016: 3 Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi

Produktivitetskommisjonen pekte på at økt yrkesdeltakelse blant eldre blir viktig framover. Etter kommisjonens syn er tilstrekkelige økonomiske insentiver i pensjonsordningen et av de viktigste tiltakene for å få eldre til å stå lenger i arbeid. Det ble vist til at pensjonsreformen i 2011, og særlig omleggingen av AFP i privat sektor, så ut til å ha den ønskede effekten på yrkesdeltakelsen til eldre med AFP-rettigheter. Kommisjonen mente at reglene i de offentlige tjenstepensjons- og AFP-ordningene også burde endres tilsvarende.

Videre mente kommisjonen at aldersgrensene i arbeidslivet burde gjennomgås og samordnes. Det er viktig at bedriftene har tilstrekkelige insentiver til å ansette og holde på eldre arbeidstakere. Kommisjonen mente at arbeidsgivers kostnader knyttet til å ansette og beholde eldre bør reduseres. Såkalte «seniorgoder» burde avvikles.

4.3 Sysselsettingsutvalget del 1 (Ekspertgruppens rapport) – NOU 2019:7 Arbeid og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting.

Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe så ikke spesielt på aldersgrensen i staten, men vurderte aldersgrensene generelt i arbeidslivet. Ekspertgruppen påpekte at sysselsettingen for arbeidstakere i 60-årene er forholdsvis lav. I 2018 var 45 prosent av 65-åringene sysselsatt, og bare 31 prosent av 67 åringene. Videre påpekte ekspertgruppen at arbeidssøkere over 60 år bruker betydelig lenger tid på å finne arbeid enn det yngre arbeidssøkere gjør. Andelen som bytter jobb faller med alderen fram til om lag 60 år, og den er lavere for arbeidstakere i 60-årene enn den er for arbeidstakere som for eksempel er 50 år. Den lave andelen eldre som bytter jobb kan reflektere at det er vanskeligere å få ny jobb for eldre arbeidstakere.

Ekspertgruppen viste til at ny pensjonsordning innebærer at mange arbeidstakere må stå lenger i arbeid for å opprettholde ønsket pensjonsnivå. Det gir sterke økonomiske insentiver til å forlenge yrkeslivet, og gjør at det isolert sett blir mindre viktig med ytterligere insentiver til å arbeide lenger. Det blir derimot mer viktig å stimulere til økt etterspørsel etter eldre

arbeidstakere. Det taler igjen for at det er mindre behov for seniorgoder som bidrar til økte timelønnskostnader, selv om det fortsatt vil være behov for ordninger som gir eldre arbeidstakere mulighet til tilpasninger, bl.a. i arbeidstid og arbeidsbelastning. Innsatsen for å øke sysselsettingen av seniorer bør styrkes, med vekt på oppdatert kompetanse og tiltak for å øke etterspørselen.

Ekspertgruppen påpekte videre at økende levealder tilsier at arbeidstakere må kunne jobbe lenger enn før. Da det er stor individuell variasjon i hvordan aldring påvirker arbeidsproduktiviteten, kan en høy aldersgrense medføre at flere eldre arbeidstakere oppfattes som kostbare sett fra arbeidsgivers ståsted. Mange private virksomheter har bedriftsintern aldersgrense, noe som viser at de vil begrense hvor lenge de ansatte kan fortsette å jobbe. Hvis arbeidsgiverne er bekymret for å bli sittende med mange eldre arbeidstakere, kan det gjøre dem mer forsiktige med å ansette arbeidstakere som er noe yngre enn dette. Det kan svekke sysselsettingsmulighetene for arbeidstakere i 60-årene.

De økonomiske insentivene til å stå lenger i arbeid for statsansatte vil bli betydelig sterkere med ny offentlig tjenstepensjon. Mange som står i jobb til 70 år, har lønn basert på tidligere år med høyere produktivitet. Det vil dessuten ikke bare være personer som opprettholder høy produktivitet som vil ønske å fortsette lenger i jobb. En økning i aldersgrensen vil kunne føre til økte krav fra arbeidsgiver om at den enkelte yter i tråd med avlønningen, selv om en slik problemstilling også vil kunne gjelde yngre arbeidstakere. Da stillingsvernet generelt er sterkere i offentlig sektor, vil en høy, øvre aldersgrense kunne gi økt omfang av konfliktfylte og krevende personalsaker.

Samtidig innebærer omlegging av pensjonssystemet at de økonomiske kostnadene i form av tapt pensjonsopptjening for personer i 60-årene som slutter i arbeid, blir større enn tidligere. Hvis økt aldersgrense gjør det vanskeligere for personer i 60-årene å få jobb, eller at risikoen øker for at personer i 60-årene blir sagt opp, vil det gi negative økonomiske konsekvenser for de som rammes.

Ved fylte 70 år vil arbeidstakere vanligvis ha oppnådd en god pensjon, og den økonomiske belastningen ved å miste jobben blir mindre. Den økonomiske betydningen av stillingsvern vil vanligvis derfor være klart større for arbeidstakere i 60-årene enn for arbeidstakere over 70 år. Uten en aldersgrense vil arbeidsgiveren i mange tilfeller måtte ta initiativet til at arbeidstakeren skal slutte. Det kan gjøre det vanskeligere å opprettholde et godt nok stillingsvern for arbeidstakere i 60-årene. Etter ekspertgruppens vurdering bør det legges til rette for økt sysselsetting for personer både i 60- og 70-årene. Økt sysselsetting er likevel klart viktigst for personer i 60-årene, fordi arbeidsevnen gjennomgående er større da, og fordi arbeidsinntekt gjennomgående har mye større økonomisk betydning for personer i 60-årene. Potensialet for å få flere 70-åringer i arbeid er trolig begrenset, i alle fall på kort sikt.

På denne bakgrunn foreslo Ekspertgruppen å redusere aldersgrensen for stillingsvern i arbeidsmiljøloven fra 72 år til 70 år, og at muligheten til bedriftsinterne aldersgrenser fjernes, bortsett fra de særskilte tilfellene der det er unntak i lov. Utvalget oppfordret partene i arbeidslivet til å utvikle ordninger som gjør det lettere for arbeidstakere å jobbe utover aldersgrensen med justerte lønns- og arbeidsvilkår, slik at begge parter er tjent med

videreføring av arbeidsforholdet. I tillegg foreslo de at flere av seniorgodene burde falle bort for å redusere arbeidsgiveres kostnader. Den enkelte arbeidstaker ble vurdert å ha tilstrekkelig insentiver til å stå lenger i jobb gjennom opptjeningen av pensjonsrettigheter. Vurderingen var at dette, samlet sett, vil kunne styrke sysselsettingen blant seniorer under aldersgrensen, og øke mulighetene til å jobbe etter 70 år i store deler av arbeidsmarkedet.

Sysselsettingsutvalget (fase 2) drøfter forslagene fra ekspertutvalget videre i sitt arbeid.

4.4 Aktuell forskning, seniorpolitisk barometer mv.

Hevingen av aldersgrensen i arbeidsmiljøloven har ført til at flere virksomheter har innført bedriftsintern aldersgrense. Ifølge Midtsunstad og Nielsen (2019) hadde 21 prosent av virksomhetene i privat sektor med ti eller flere ansatte en bedriftsintern aldersgrense i 2016. Disse virksomhetene sysselsatte 45 prosent av de ansatte i privat sektor. Ifølge denne undersøkelsen innførte vel en tredjedel av virksomhetene i privat sektor den lavere bedriftsinterne aldersgrensen i 2015. Siden flere enn tidligere omfattes av bedriftsinterne aldersgrenser, og dette særlig gjelder virksomheter med mange eldre arbeidstakere, kan økningen i aldersgrensen i arbeidsmiljøloven isolert sett ha ført til en sterkere begrensning av mulighetene for å fortsette i arbeid etter fylte 70 år.

Studier gir støtte for at arbeidsgivere tar hensyn til stillingsvern ved ansettelser, og at sterkere stillingsvern for en gruppe kan gjøre arbeidsgivere mer forsiktige med å ansette personer i gruppen. Vigtel (2018) viser at reduksjonen i nedre aldersgrense for pensjon fra 67 til 62 år førte til økt sannsynlighet for at arbeidsgivere ville ansette en eldre arbeidstaker, og at effekten var størst for arbeidere i manuelle yrker og for arbeidstakere som tidligere hadde hatt høyt sykefravær.

Ifølge Norsk seniorpolitisk barometer har om lag 60 prosent av spurte ledere ikke ansatt personer over 50 år det siste året, og mange nøler med å innkalle personer over 57 år til jobbintervju (Dalen 2015). Et flertall av de lederne som ble spurt, mente likevel at det var en fordel at egne arbeidstakere arbeidet fram til «normal» pensjonsalder.

Herlofson m.fl. (NOVA Rapport 6/2020) finner lite grunnlag for de negative antakelsene og påstandene som ble fremmet i debatten rundt hevingen av aldersgrensen i arbeidsmiljøloven fra 70 år til 72 år: Vurderingen i rapporten er at "Det virker ikke som at arbeidsgivere har blitt mer tilbakeholdne med å ansette eldre. Andelen ledere som svarer at de ville like det «meget» eller «ganske godt» å ansette eldre, har holdt seg stabil (mellom 50 og 60 prosent) fra 2014 og frem til 2019. Det ser heller ikke ut til å være hold i antakelsen om nedadgående produktivitet blant eldre og at eldre dermed er mindre lønnsomme for virksomhetene, verken i eksisterende forskning eller i våre analyser. Kun et lite mindretall av ledere (13 prosent) har opplevd problemer med ansatte som fungerer dårlig og som ønsker å stå til aldersgrensen, mens 40 prosent mener at lovendringen har gjort det lettere å beholde medarbeidere lenger." Rapporten underbygger at sysselsatte 67-75 åringer generelt er en selektert gruppe med stort engasjement for jobben.

Prosjektet til NOVA omfattet også en mer utforskende spørreundersøkelse blant ledere, HR-ansvarlige og tillitsvalgte i 19 bedrifter (flere bransjer) med ansatte over 67 år.

Undersøkelsen viser at eldre arbeidstakere er en heterogen gruppe hvor den enkelte arbeidstaker tilpasser seg ut fra individuelle forutsetninger og ønsker. Noen inntar posisjoner som vurderes positivt av ledelsen (kompetente, læringsvillige, engasjerte mv), mens andre inntar posisjoner som ledelsen vurderes som vanskelig eller problematisk (egenrådig, lite villige til endringer mv). Representantene for de aktuelle bedriftene gir uttrykk for en noe ambivalent holdning til eldre, herunder til generelle tiltak som økning i aldersgrensen, da det begrenser bedriftenes fleksibilitet. Det pekes på at selv om arbeidstakere som vurderes som "vanskelige" er få i antall, så vil de kunne være krevende å følge opp. (Frøyland, K og Terjesen, H. C. A.: Workplace Perceptions of Older Workers and Implications for Job Retention, Nordic journal of working life studies nr 2, 2020)

Frischsenteret og Oslo Economics (2018) har i en rapport utarbeidet på oppdrag fra Senter for seniorpolitikk studert aldringens betydning for helse, arbeidskapasitet og arbeidsprestasjoner. Rapporten belyser at det er en rekke metodiske utfordringer knyttet til å identifisere kausale sammenhenger mellom alder og produktivitet. Blant annet har man sjelden data av tilstrekkelig høy kvalitet til å kontrollere for viktige uobserverte variabler og seleksjonsproblematikk. Det er også grunn til å tro at kohorteffekter kan være av betydning, særlig for studier av eldre dato: Endret arbeidsliv, bedre helse og teknologisk utvikling gir dagens eldre – og ikke minst fremtidens eldre – svært ulike forutsetninger i arbeidslivet relativt til foregående generasjoner eldre. Gitt de metodiske begrensingene konkluderer de med at forskning ikke gir et entydig svar på hvordan arbeidsproduktiviteten utvikler seg med alder. Noen innfallsvinkler tyder likevel på at produktiviteten i gjennomsnitt faller noe etter 60 år, selv om forskning publisert i nyere tid tyder på at den negative sammenhengen er blitt noe svakere.

5 Regler som kan ha betydning for aldersgrensen

5.1 Forholdet mellom statsansatteloven og arbeidsmiljøloven

Statsansatteloven er en særlov som går foran arbeidsmiljøloven. Arbeidstakere som omfattes av statsansatteloven er unntatt fra arbeidsmiljølovens regler om midlertidig ansettelse, fortrinnsrett, oppsigelse og avskjed. Loven omfatter embetsmenn bare der hvor dette uttrykkelig er sagt. Embetsmenn har særlige rettigheter og vern ved at de ikke kan sies opp, men må eventuelt avskjediges.

Statsansatte har et sterkt oppsigelsesvern før de når aldersgrensen, se statsansatteloven §19. Statsansatte kan sies opp begrunnet i virksomhetens forhold når det er saklig grunn. Selv om ordlyden innebærer en harmonisering med ordlyden i arbeidsmiljøloven, skal likevel meningsinnholdet tolkes i samsvar med statens særpreg. Ordlyden «virksomhetens forhold» er ment å skulle dekke fire ulike situasjoner der a) statens virksomheter får generelle kutt i bevilgningene, b) oppgaver bortfaller som følge av omstilling og effektivisering, c) finansiering av eksternt finansierte stillinger opphører, og d) ansatte ønsker ikke å følge med ved flytting. Det er likevel slik at bestemmelsen også skal omfatte de situasjoner som

tidligere ble omfattet av tjenestemannsloven § 10 nr. 1, dvs. oppsigelse som følge av at arbeidet er bortfalt og "inndragning av stilling". Bestemmelsen om oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold er imidlertid ikke spesielt relevant når det gjelder oppsigelse som følge av høy alder (alderssvekkelse).

Statsansatteloven § 20, som regulerer oppsigelse på grunn av den statsansattes forhold, er den mest aktuelle paragrafen når det gjelder betydningen av aldersgrensen. Her skiller oppsigelsesgrunnlagene i arbeidsmiljøloven og statsansatteloven seg noe fra hverandre. Arbeidsmiljøloven i § 15-7 åpner generelt for oppsigelse som skyldes arbeidstakers forhold. Statsansatteloven § 20 er kasuistisk bygget opp, dvs. at for å si opp en ansatt i staten må nærmere spesifiserte vilkår være oppfylt. Dette fører til at en oppsigelse i staten, f.eks. som følge av alderssvekkelse mv., vanskelig kan gjennomføres. For embetsmenn er dette enda klarere, som følge av det særlige vern denne gruppen har. Dette er en sentral forskjell mellom arbeidsmiljøloven på den ene siden og Grunnloven og statsansatteloven på den annen side. I praksis vil det derfor være vanskeligere å begrunne oppsigelser i statlig sektor enn i privat sektor.

Staten skiller seg også fra private virksomheter ved at det er Stortinget som fastsetter de økonomiske rammene gjennom bevilgningsvedtak. Endringer i bevilgning kan gi oppsigelse. Den som eventuelt blir oppsagt har fortrinnsrett til ny stilling i staten i en to-årsperiode jf. statsansatteloven § 24.

Embetsmenn har et særlig sterkt stillingsvern begrunnet i at de skal være særlig uavhengige. Loven deler gruppen i to; avsettelige embetsmenn (som kan avskjediges administrativt ved kgl. resolusjon) og uavsettelige embetsmenn (som bare kan avskjediges ved dom). Det var om lag 1800 statsansatte embetsmenn i 2018. Bestemmelsene om embetsmennenes rettsstilling ble videreført i ny lov om statens ansatte (Prop. 94 L (2016-2017)), men det ble signalisert at det vil være behov for en særskilt gjennomgang av embetsmennenes rettsstilling. Kommunal- og moderniserings-departementet følger opp dette i en egen prosess.

5.2 Seniorpolitikken i staten

Staten har en aktiv seniorpolitikk med formål å bidra til at flere står lenger i arbeid. Denne er dels basert på forpliktelser i lovverket, dels nedfelt i avtaleverket.

Arbeidsmiljøloven inneholder en tilretteleggingsplikt ved utformingen av den enkeltes arbeidssituasjon. Denne tilretteleggingsplikten gjelder også statsansatte. Arbeidet skal «organiseres og tilrettelegges under hensyn til arbeidstakerens arbeidsevne, kyndighet, alder og øvrige forutsetninger», se arbeidsmiljøloven § 4-2. Fra fylte 62 år har den enkelte rett til redusert arbeidstid se arbeidsmiljøloven § 10-2. Ferieloven innebærer en ekstra ferieuke fra fylte 60 år, se ferieloven § 5. Disse reglene gjelder for både statsansatte og ansatte i kommunal og privat sektor.

Statsansatte har rett til åtte ekstra fridager («seniordager») fra fylte 62 år, se Hovedtariffavtalens punkt 5.6 om seniorpolitiske tiltak. Det følger også av Hovedavtalen at lokale parter i tillegg kan avtale ytterligere inntil seks fridager.

6 Regler i enkelte andre land

I løpet av de siste tiårene har den generelle aldersgrensen for oppsigelse på grunn av alder blitt hevet i flere land. I Sverige ble aldersgrensen hevet til 67 år i 2001, 68 år i 2020 og vil ytterligere heves til 69 år i 2023. I Frankrike ble aldersgrensen hevet til 70 år i 2009. I Finland økes aldersgrensen gradvis fra 68 til 70 år som del av en pensjonsreform. Fortsatt har Norge en høy aldersgrense. Det er imidlertid noen land som har fjernet den øvre aldersgrensen. Danmark fjernet 70-årsgrensen fra 2016 og Island har ingen øvre aldersgrense i privat sektor. Ifølge Aldersgrenseutvalget har også Storbritannia, Canada, Australia, USA og New Zealand fjernet aldersgrensene. Dette er land med svakere generelt stillingsvern enn Norge og er derfor i mindre grad sammenliknbare med Norge. Nedenfor gis en kort omtale av regelverket i de øvrige nordiske landene.

6.1 Sverige

Fra 1. januar 2020 økte den generelle aldersgrensen for stillingsvern i Sverige fra 67 til 68 år, og fra 1. januar 2023 vil denne bli ytterligere økt til 69 år. Lovendringen gjelder både privat og offentlig sektor.

Tidligere kunne arbeidsgiver avslutte arbeidsforholdet ved utgangen av den måneden arbeidstakeren fylte 67 år uten nærmere begrunnelse. Fortsatt ansettelse etter fylte 67 år medførte at arbeidstakeren fikk tilbake stillingsvernet, om enn noe begrenset. Den nevnte loven fjerner nå muligheten for at arbeidstakeren får tilbake stillingsvernet dersom arbeidsgiveren ikke sier opp arbeidstakeren ved fylte 68 år.

Lovendringen medfører at arbeidsgiver ikke lenger kan avslutte et arbeidsforhold kun gjennom en skriftlig beskjed, men at dette skal skje gjennom en oppsigelse. Arbeidstaker vil etter passering av aldersgrensen ikke lenger ha fortrinnsrett til gjeninntreden eller til stilling med høyere stillingsgrad i tråd med ansiennitetsreglene. Oppsigelsestiden er en måned. Arbeidsgiver er ikke forpliktet til å forhandle etter medbestemmelsesloven, men i stedet varsle den ansatte og vedkommendes lokale arbeidstakerorganisasjon. Den ansatte og arbeidstakerorganisasjonen har mulighet til å be om konsultasjon om oppsigelsen.

6.2 Danmark

Aldersgrensen ble hevet fra 65 til 70 år i 2008. Regelverket ga mulighet for at en i individuelle og kollektive avtaler kunne ha bestemmelser om opphør av arbeidsforholdet når arbeidstakeren fylte 70 år. Danmark opphevet 70-årsgrensen 1. januar 2016.

Opphevingen av 70-årsregelen har ikke endret den særlige bestemmelsen om at gjeldende aldersgrenser i kollektive avtaler og overenskomster (tariffavtaler) kan opprettholdes der de er objektivt og rimelig begrunnet i legitime formål innenfor rammene av dansk rett. Dette

gjelder i første rekke særaldersgrenser i den danske tjenestemannslov, eksempelvis for politi og brannfolk. Det er dessuten en lovbestemt aldersgrense på 70 år for en mindre gruppe tjenestemenn som dommere, prester mv og ansatte i militæret.

"Forskelsbehandlingsloven" forbyr nå at arbeidsgiver forskjellsbehandler en medarbeider på grunn av alder ved oppsigelse. Endringen har medført at det ikke lenger er mulig å inngå individuelle eller kollektive avtaler om pliktmessig fratreden når medarbeideren fyller 70 år, og at allerede inngåtte individuelle avtaler er blitt ugyldige. Det innebærer økt oppfølgingsansvar for arbeidsgivere gjennom "seniorsamtaler" mv.

6.3 Finland

Etter den finske statstjenestemannsloven opphører en tjenestemanns arbeidsforhold uten oppsigelse eller annet tiltak der formålet er å avslutte arbeidsforholdet, ved utgangen av den måneden han eller hun når avgangsalderen. Med tjenestemannens samtykke kan arbeidsforholdet forlenges med inntil to år, men da uten at det tjenes opp ytterligere pensjonsrettigheter. Avgangsalderen er 68 år for dem som er født i 1957 eller tidligere, 69 år for dem som er født fra 1958 til 1961, og 70 år for dem som er født i 1962 eller senere. Det innebærer at personer født i 1962 eller senere kan stå i arbeid til de fyller 72 år.

For enkelte yrker gjelder særaldersgrenser (bl.a. politi, fengselsbetjenter, grunnskolelærere). Særskilt avgangsalder som er lavere enn den generelle avgangsalder, gjelder fortsatt i forsvaret og grensetjenesten.

6.4 Island

Det følger av den islandske loven om statsansatte 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.

Det er ingen generell øvre aldersgrense i privat sektor på Island. I kommunal sektor følger det av tariffavtale 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 særaldersgrense på 65 år, og helsepersonell som driver egen virksomhet, har en aldersgrense på 70 år.

7 Departementets vurderinger

7.1 Innledning

Det er nødvendig at flere står lenger i arbeid og utsetter avgangen fra arbeidslivet for å sikre bærekraften i velferdsstaten. Levealdersjustering innebærer også at en må stå lenger i arbeid for å oppnå et visst nivå på alderspensjonen etter hvert som levealderen øke. En økning i aldersgrensen i staten har som mål å bidra til å støtte opp under målet om flere med lenger yrkeskarrierer.

Omleggingen av offentlig tjenstepensjon medfører at flere enn tidligere vil se seg økonomisk tjent med å stå lenger i arbeid, se avsnitt 7.2. Samtidig kan økt levealder tilsa at flere eldre vil ha helsemessige forutsetninger for å stå lenger i jobb. Selv om få arbeider fram til 70-årsalderen i dag, bør mange seniorer kunne ha god kompetanse og arbeidskapasitet til å stå lenger i arbeid. Som det fremgår av avsnitt 4.4 er det imidlertid vanskelig å si noe sikkert om sammenhengen mellom alder og arbeidsproduktivitet, og hvordan dette utvikler seg over tid. Overvekt av akademikere i staten og gjennomgående lite fysisk krevende jobber, tilsier at staten bør kunne ha god nytte av eldre arbeidstakere. Det er derfor grunn til å tro at en økning i aldersgrensen kan få større virkning på sysselsettingen i staten enn hva en har observert så langt i privat virksomhet.

For å fremme et godt fungerende arbeidsmarked, også på tvers av sektorer, bør flest mulig av reglene i arbeidslivet være like i offentlig og privat sektor. Det er ikke noe i arbeidets karakter som tilsier ulik generell aldersgrense i staten sammenliknet med arbeidsmiljøloven. Arbeidsmiljølovens aldersgrense ble økt til 72 år i 2015 (jf. Prop. 48 L (2014-2015) *Endringer i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven (arbeidstid, aldersgrenser, straff mv.)*). En økning i den øvre pensjoneringsalderen til 72 år for statsansatte vil bidra til å harmonisere aldersgrensen i staten med arbeidsmiljølovens aldersgrense. Det vil kunne fremme arbeidskraftmobiliteten mellom offentlig og privat sektor, for grupper som ikke er omfattet av bedriftsinterne aldersgrenser eller lavere særaldersgrenser i offentlig sektor.

Det er usikkert hvor raskt den økonomiske utviklingen vil ta seg opp og hvor raskt ledigheten vil falle tilbake til tidligere lave nivåer etter opphevelsen av tiltakene for å få kontroll på koronapandemien. Endringer i aldersgrensen er imidlertid en strukturell endring som bør ses uavhengig av den aktuelle arbeidsmarkedssituasjonen.

Selv om det er klart størst potensial for økt sysselsetting for eldre blant arbeidstakere i 60-årene, vil økningen i den øvre aldersgrensen gi et signal til yngre arbeidstakere om at myndighetene gjerne ser at arbeidskarrieren varer ut over 70 år. Det er grunn til å tro at den øvre aldersgrensen påvirker når en arbeidstaker synes det er rimelig å slutte. Avgang i 60-årene vil kunne framstå som tidlig for mange hvis normen i loven er 72 år.

Omfanget av bedriftsintern 70-årsgrense i privat sektor og i kommunene er betydelig, noe som har redusert effekten av økningen i aldersgrensen i arbeidsmiljøloven fra 70 til 72 år i 2015. En økning i aldersgrensen til 72 år i staten vil kunne være et signal til private bedrifter og kommunesektoren om å oppheve den bedriftsinterne aldersgrensen. Det kan også tenkes at bedrifter i privat sektor med mange høyt utdannede arbeidstakere vil ønske å følge staten for å være konkurransedyktige.

7.2 Virkninger av økt aldersgrense

Det er usikkert hvor sterk effekt en økning i aldersgrensen vil ha på sysselsettingen og hvor raskt en slik virkning vil komme. Et pensjonssystem som gjør det lønnsomt å stå lenger i arbeid og som gir større mulighet for arbeidstakere å fortsette å jobbe med samme type oppgaver som de har gjort tidligere, vil gjøre det mer attraktivt å fortsette i arbeid.

Nytt pensjonssystem i staten innebærer at all inntekt opptjent som statsansatt fra og med 2020 for 1963 kullet og yngre aldersklasser gir økt pensjon. Virkningen på pensjonen er særlig gunstig for 1963 kullet og de nærmest påfølgende årskullene med hovedsakelig arbeidskarriere i staten. I SSB-rapport 2018/33 anslås det at 1963-kullet får et pensjonsgrunnlag som blir om lag 8-9 prosent høyere enn hvis det gamle systemet hadde vært videreført. Det betyr at utbetalt tjenestepensjon kan øke med 25-30 prosent. Det har sammenheng med at pensjonsgrunnlaget statsansatte har opptjent før 2020 fryses.

De som er født i 1962 og tidligere år får lite pensjonsmessig uttelling av å stå lenge i arbeid. Eksempelvis vil en person født i 1953 og går av ved hhv 70 år eller 72 år (under bestemte forutsetninger) få en pensjon som øker fra om lag 67 til 69 prosent av tidligere lønn. Et tilsvarende eksempel for en person født i 1963 vil gi en pensjon som øker fra om lag 84 til 98 prosent av tidligere lønn ved avgang ved hhv 70 år eller 72 år. De mer langsiktige effektene vil blant annet avhenge av utviklingen i levealderen og effektene av levealdersjusteringen på framtidig pensjonsutbetalinger. Ved fortsatt økning i levealderen, vil levealdersjusteringen innebære at yngre årskull må jobbe stadig lenger for å oppnå et visst nivå på alderspensjonen. For eksempel vil en arbeidstaker født i 1993 som fullt ut er omfattet av det nye pensjonsregelverket, oppnå 66 prosent av sin sluttlønn ved avgang som 70 åring og 76 prosent ved å gå av som 72 åring (under bestemte forutsetninger bl.a. 35 års opptjening ved 62 år og 45 års opptjening ved 72 år), mens opptjening ifølge det gamle regelverket ville gitt henholdsvis 53 og 60 prosent i pensjon av tidligere lønn (Jf. Prop.87 L (2018-2019)).

Den beskjedne andelen arbeidstakere i staten som i dag jobber frem til de er 70 år, er en selektert gruppe med god arbeidsevne. Det er derfor ikke sikkert at den forskningen som belyser erfaringene med de eldste i arbeidslivet fram til nå, se avsnitt 4.4, kan overføres til en situasjon der en vesentlig større andel av arbeidstakerne fortsetter i arbeid til de er 70 år eller mer. De som står i arbeid i alderen 67-70 år i dag gjør dette til tross for at den økonomiske gevinsten er liten. Det kan tilsi at disse har høyere motivasjon for arbeidet og bedre helse enn de fleste på sin alder.

Med betydelige økonomiske insentiver i det nye pensjonssystemet, er det grunn til å tro at langt flere enn i dag kommer til å jobbe frem mot de er 70 år, uavhengig av om aldersgrensen heves. Eksempelvis vil en person født i 1953, som går av med AFP som 62- eller 64-åring (under visse forutsetninger) få en livsvarig alderspensjon som utgjør 66 prosent av tidligere lønn. Til sammenligning vil en person med tilsvarende arbeidskarriere som er født i 1963 få hhv. 49 og 55 prosent i livsvarig pensjon, dersom vedkommende slutter å jobbe og tar ut alderspensjon og AFP-tillegg som 62- eller 64-åring. Om 10-15 år, når langt flere trolig vil ønske å stå lenger i arbeid, særlig av økonomiske grunner, er det en større risiko for at arbeidsgivere vil oppleve at enkelte arbeidstakere som passerer 70 år ikke fungerer tilfredsstillende i sin stilling og/eller ikke har en produktivitet som samsvarer med lønnsnivået.

Arbeidsgivers motivasjon for å beholde eldre arbeidstakere vil kunne påvirke hvor mange som blir værende i jobb. Flere undersøkelser tyder på at arbeidsgivers ønske om å beholde den enkelte eldre arbeidstakeren, er en viktig grunn til at arbeidstakere forlenger yrkeskarrieren. Arbeidsgiver vil kunne ha interesse av å beholde eldre arbeidstakere i de

tilfeller de kan dra nytte av arbeidstakerens opparbeidede kompetanse, utsette rekrutterings- og opplæringskostnader samt holde på arbeidskraft det er knapphet på.

7.3 Stillingsvernet

Stillingsvernet er særlig viktig for eldre arbeidstakere da mulighetene i arbeidsmarkedet reduseres med alderen. Sterkere stillingsvern i staten enn i privat sektor kan isolert sett være et argument for å være mer tilbakeholden med å heve aldersgrensen i staten ytterligere. Det kan være problematisk dersom heving av aldersgrensen fører til at embetsstillinger, lederstillinger, vitenskapelige toppstillinger mv. i det offentlige i økende grad innehas av personer rundt og over 70 år. Mange av dem har høy lønn og god pensjonsopptjening. Det vil gi færre karrieremuligheter for yngre personer og kan bidra til mindre effektiv bruk av samfunnets arbeidskraftressurser. En god del i disse kategoriene arbeider til de er 70 år allerede i dag, slik at dette vil være en problemstilling også på kort sikt dersom aldersgrensen heves. Ettersom over halvparten av arbeidstakerne over 69 år i staten er ansatt i universitets- og høyskolesektoren hvor det også har vært en særlig stor økning av yngre arbeidstakere, er problemstillingen særlig aktuell der.

I lov om aldersgrenser for offentlig tjenestemenn m.fl. (§2) er det en åpning for å kunne fastsette en lavere aldersgrense enn den alminnelige aldersgrensen bl.a. hvis tjenesten stiller spesielle krav til fysiske eller psykiske egenskaper. De individuelle variasjonene blant eldre arbeidstakere er stor, slik at en generell regel om en bestemt avgangsalder som skal gjelde alle i en yrkesgruppe, i de fleste tilfeller vil være lite egnet. Mange etater som har yrker som stiller særlig krav til fysisk eller mental helse, vil også ha jobber hvor det ikke vil være slike krav. Departementet har sendt et forslag om å oppheve plikten til å fratrukke ved særaldersgrensen på høring. Hvis plikten til å fratrukke ved særaldersgrensen oppheves, vil personer med særaldersgrense først ha plikt til å fratrukke ved samme alder som øvrige statsansatte.

7.4 Arbeidsgivers styringsmuligheter

Relasjonen mellom arbeidstakeren og arbeidsgiveren reguleres av arbeidsavtalen. Denne kan ikke endres ensidig av den ene part, med mindre det finnes særskilt grunnlag for dette.

Arbeidsgivere i staten har vide styringsmuligheter når det gjelder fordeling av arbeidsoppgaver mv. Statsansatteloven § 16 første ledd bestemmer at alle statsansatte og embetsmenn i departementene og statsministerens kontor må godta omorganiseringer og endringer i arbeidsoppgaver og ansvar når det finnes saklig grunnlag for endring. Endringsadgangen er likevel begrenset av blant annet at stillingens vesentlige innhold ("grunnpreget" i stillingen) ikke endres. Alder er ikke et kriterium som kan begrunne endring. Overfor de øverste lederne er styringsmuligheten noe større gjennom lederlønsavtaler med særlige krav til resultater og ev. tidsbegrenset ansettelse (åremål).

God personalpolitikk er viktig for å motvirke konflikter ved endringer som forutsetter enighet. Utformingen av den individuelle arbeidsavtalen med hensyn til hva som forventes av arbeidstakeren, regelmessige medarbeidersamtaler mv vil være virkemidler som kan bidra til å redusere konflikter.

Lov og avtaleverket, som statsansatteloven og hovedtariffavtalen, setter rammer for styringsmulighetene. I tillegg kommer Grunnlovens beskyttelse av embetsmenn.

Utgangspunktet i staten er at en ansatt skal ha én arbeidsgiver og én bestemt stilling, som er avgrenset ved arbeidsavtalen, tittel, utlysningstekst samt praksis og sedvane.

Stillingsbegrepet er mer sentralt i staten enn i andre sektorer. Det må ses i sammenheng med at kvalifikasjonsprinsippet, som sier at den best kvalifiserte søkeren skal ansettes i en ledig stilling, se statsansatteloven § 3. Dette medfører en hovedregel om at alle ledige stillinger skal utlyses offentlig. Den som ansettes skal være den best kvalifiserte søkeren til den aktuelle stillingen. Dersom en ansatt skal få en annen stilling i staten, skal det normalt være ny utlysning og konkurranse om denne.

Det kan hevdes at det vil oppstå et behov for endringer i arbeidsforholdet for flere statsansatte, hvis aldersgrensen heves. Både arbeidsgiver og arbeidstaker kan ønske endringer. Eksempelvis kan det tenkes at flere eldre vil kunne utsette avgangen fra arbeidslivet hvis de får mindre ansvar eller endrede arbeidsoppgaver. Der begge parter er enige og finner løsninger, vil ikke dette være et stort problem for statsansatte (men kan stille seg noe annerledes for embetsmenn). 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.

Partene i arbeidslivet avtaler rammer for lønnsfastsettelse og lønnsutviklingen. I den grad arbeidsproduktiviteten faller når den enkelte ansatte nærmer seg avgangsalderen, kan arbeidsgiver ha ønske om å tilpasse avlønningen. Hovedregelen er at det faller utenfor arbeidsgivers styringsrett å gjøre endringer i lønn mv. Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe oppfordret på denne bakgrunnen partene i arbeidslivet til å utvikle ordninger som gir økt mulighet til å reforhandle avlønningen, slik at begge parter er tjent med videreføring av arbeidsforholdet. Ensidig endringer i lønn forutsetter et særlig grunnlag, for eksempel omplassering til en annen og lavere stilling som ordensstraff, jf. statsansatteloven § 25.

Hvis arbeidsgiver ønsker å gå ut over dagens muligheter for endringer i arbeidsforholdet, vil det kreve endringer i lov eller avtaler, som hovedtariffavtalen. Grunnlovsbestemmelser må eventuelt vurderes når det gjelder endringer for embetsmenn. Nedenfor skisseres enkelte retrettmuligheter for særlig definerte leder- og fagspesialiststillinger. Disse vil kreve videre vurderinger og utredninger hvis økningen i aldersgrensen tilsier at det blir behov for endringer.

En mulighet kan være å opprette retrettstillinger knyttet til særlig definerte leder- og fagspesialiststillinger. Det kan avtales at de som står i en slik stilling må akseptere å gå i dialog om arbeidsoppgaver og lønns- og arbeidsvilkår mot slutten av karrieren eller når stillingsinnehaveren oppnår en viss alder. En mulighet kan være omplassering til andre oppgaver eller pålegg om å stå til rådighet for spesielle oppdrag i tiden fram til den lovbestemte aldersgrensen. Arbeidsavtalen må erstattes av en ny arbeidsavtale. Det er en forutsetning at den som blir utnevnt til et embete eller får en stilling som omfattes av en slik særlig ordning, er kjent med denne og forutsetningen for den ved tiltredelse. Retrettstillinger

synes særlig aktuelle for statsansatte med et stort ansvar for gjennomføring og resultatoppnåelse. Disse har typisk høyere lønn enn andre statsansatte. Bruk av retrettstillinger ble strammet inn i forbindelse med revisjon av Statens lederlønnssystem i 2015, mens en slik ordning vil utvide bruken. Endringer som foreslått i dette avsnittet vil kreve endringer i lov- og avtaleverk, eventuelt også Grunnloven.

En annen mulighet er økt bruk av åremål. Stillinger i form av åremål gir mulighet for mer aktiv og planmessig tilpasning og bruk av kompetanse tilpasset virksomhetenes behov. Forutsetningen ved bruk av åremål bør være å fremme økt fleksibilitet, dynamikk og gjennomføringskraft. Mot dette står den generelle hovedregelen om faste stillinger(stillingsvernet), og dagens begrensning av bruk av åremål til i hovedsak de øverste lederne i staten, samt et stort antall stillinger i utdannings- og forskningssektoren og militære stillinger. Økt bruk av åremål vil også forutsette ytterligere utredninger og vil kunne kreve endringer i lov eller regelverk. I denne sammenheng må det vurderes nærmere hvilke stillingskategorier som skal omfattes. Det kan også vurderes om eventuell økt bruk av åremål bør kombineres med rett til å beholde en stilling i virksomheten opp til aldersgrensen, og med ny arbeidsavtale.

Vi ber om synspunkter fra høringsinstansene om behovet for endringer.

7.5 Mulighet til å fortsette i stillingen ut over aldersgrensen

Ansettelsesmyndigheten kan 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 (se §3 i Lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m.fl.) Det er mulig for ansettelsesmyndigheten å gjøre unntak fra aldersgrensen i staten inntil fem år, dvs. fram til fylte 75 år. Denne regelen brukes i praksis bare unntaksvis. Omfattende bruk kan lett kan føre til forskjellsbehandling. Det tilsier behov for nærmere retningslinjer hvis denne regelen skal gi flere mulighet til å arbeide etter fylte 70 år. Økt bruk må eventuelt skje uten at det kommer i konflikt med diskrimineringsregelverket.

Ved økning i den generelle avgangsalderen synes det å være mindre behov for denne regelen. Eventuelt kan det lages en åpning for å videreføre arbeidsforholdet ut over 72 år, men fortsatt begrenset til 75 år. Det vil i tilfelle innebære en åpning for forlengelse i inntil tre år, og ikke dagens fem år. Departementet ber om innspill fra høringsinstansene om bestemmelsen bør videreføres i noe endret form eller om den kan fjernes.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

En økning av aldersgrensen vil gi arbeidstakere som passerer 70 år muligheten til å jobbe inntil to år til. På den ene siden er en høy arbeidsstyrke nødvendig for å opprettholde velferdsstaten og høy verdiskaping. På den annen side vil eldre som arbeider lenger, tjene opp høyere pensjonsrettigheter som øker framtidige pensjonsutbetalinger.

For staten er bildet mer sammensatt. Økt aldersgrense gir staten bedre mulighet til å beholde særlig erfaren arbeidskraft lenger, hvorav mange med spisskompetanse. Det kan synes særlig viktig for virksomheter hvor institusjonell kompetanse er viktig. Eldre arbeidstakere kan for eksempel ha kunnskap om hvordan takle situasjoner som oppstår relativt sjelden.

Hvis statsansatte som fortsetter i jobb etter 70 år er mindre produktive enn yngre, vil samlet produksjon reduseres for gitt antall ansatte. I den grad eldre arbeidstakere med lavere produktivitet har høyere lønn enn yngre, kan det begrense produksjonen ytterligere i statsetater som gjerne har gitte budsjettammer. Hvis det er mange arbeidsledige med relevant kompetanse, vil flere eldre i jobb kunne gi noe høyere ledighet. Det vil imidlertid være en kortsiktig (tilpasnings-)effekt.

Økt aldersgrense kan gi flere vanskelige personalsaker og eventuelt oppsigelser på grunn av individuelle forhold hos arbeidstakeren, med de konsekvenser og kostnader dette medfører. En kan ikke se bort fra at det vil gi flere arbeidstvister og noe økt arbeidsmengde for domstolene. Flere vil også kunne få en uverdig avgang fra arbeidslivet.

9 Forslag til lovendringer

I lov 21. desember 1956 nr. 1 om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m.fl. gjøres følgende endringer:

Lovens tittel endres til Lov om aldersgrenser for medlemmer av Statens pensjonskasse m.fl..

§ 2 første ledd skal lyde:

Den alminnelige aldersgrense er 72 år. Det kan fastsettes lavere aldersgrense for stillinger hvor:

- a. Tjenesten medfører uvanlig fysisk eller psykisk belastning på tjenestemennene slik at de normalt ikke makter å skjytte arbeidet forsvarlig til fylte 72 år.
- b. Tjenesten stiller spesielle krav til fysiske eller psykiske egenskaper, som normalt blir sterkere svekket før fylte 72 år enn det en forsvarlig utføring av tjenesten tilsier.

§ 3 første ledd siste punktum skal lyde:

Tjenesten kan første gang forlenges opp til to år, og senere ett år *til*, i alt ikke ut over *tre* år.

10 Kilder

Arbeids- og velferdsdirektoratet: Arbeid og velferd 2/2019 Utviklingen i sysselsetting og pensjonering blant seniorer

Dalen, E. (2015). Norsk seniorpolitisk barometer 2015. Kommentarrapport til Senter for seniorpolitikk. Oslo: Ipsos MMI.

Frischsenteret og Oslo Economics (2018). Aldringens betydning for helse, arbeidskapasitet og arbeidsprestasjoner. Rapport utarbeidet på oppdrag fra Senter for seniorpolitikk.

NOU 2016: 3 Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi

NOU 2019: 7 Arbeid og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting
NOVA Rapport 6/2020 Hevet aldersgrense i arbeidslivet –problemer eller nye muligheter?
Prop. 48 L (2014-2015) Endringer i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven (arbeidstid, aldersgrenser, straff mv.)
Prop.87 L (2018-2019) Endringer i lov om Statens pensjonskasse, samordningsloven og enkelte andre lover (ny tjenstepensjon for ansatte i offentlig sektor)
Seniorpolitisk barometer. Senter for seniorpolitikk.
Statistisk sentralbyrå Rapporter 2018/33 Reform av offentlig tjenstepensjon
Statistisk sentralbyrå Rapporter 2020/24 Nasjonale befolkningsframskrivninger 2020
Vigtel, T. C. (2018). The Retirement age and The Hiring of Senior Workers. Labour Economics, 51.