



## Hørings svar fra Pensjon for alle på forslag om å fjerne plikten til å fratru ved aldersgrensen for personer med lavere aldersgrense enn den øvre aldersgrensen i staten

Pensjon for alle (PFA) stiller seg svært kritisk til forslaget om å fjerne plikten til å fratru ved særaldersgrense. Pensjon for alle mener at høringsnotatet til regjeringen ikke gir en kunnskapsbasert begrunnelse for at særaldersgrensene er «unødvendige og uheldige».

Med dagens kunnskap om sammenhengene mellom arbeidsforhold, avgangsalder, helse og tjenestekvalitet mener vi at særaldersgrenser fortsatt er både nødvendige og ønskelige av hensyn til tjenestekvalitet, helse og sikkerhet. Pensjon for alle mener også at vi som samfunn har en plikt til å ivareta dem som ikke kan jobbe lenger fordi de har et uvanlig fysisk eller psykisk belastende yrke. Disse yrkene vil fortsatt være der i fremtiden og flere vil komme. Vi mener derfor det er grunn til å vurdere om flere yrker bør omfattes av særaldersgrenser.

I høringsnotatet sies det at «arbeidslinja innebærer at det skal legges til rette for at alle som har muligheten til det, skal kunne bidra i arbeidslivet.» Dette blir ikke nærmere konkretisert.

Pensjon for alle mener det er nødvendig å legge arbeidsforholdene mye bedre til rette for eldre arbeidstakere og arbeidstakere med nedsatt arbeidsevne, slik arbeidsmiljølovens § 4 pålegger arbeidsgiver å gjøre. Men slik arbeidslivet er i dag, trenger vi fortsatt særaldersgrensene.

### Lite kunnskapsbasert høringsnotat

Pensjon for alle vil først vise til tre ulike punkter hvor vi mener at høringsnotatet til regjeringen drar slutninger som det ikke er kunnskapsmessig dekning for. Videre vil vi argumentere for at særaldersgrense er svært viktig for yrker som er fysisk krevende og at det er veldig ulikt hvem som har mulighet til å arbeide lenger som senior.

Høringsnotatet hevder at dagens særaldersgrenser er unødvendige og uheldige, og vil fjerne dem. Blant annet står det i høringsnotatet (s.2): «Særaldersgrenser hindrer den enkelte i å stå lenger i arbeid, og hindrer at den enkelte kan motvirke effekten av levealdersjustering. Regjeringen mener at dagens og framtidens behov for arbeidskraft gjør slike restriksjoner unødvendige og uheldige.»

Høringsnotatet sier videre at:

1. «Personer over 60 år har i stadig større grad deltatt i arbeidslivet de siste 15–20 årene. Kombinasjonen av bedre helse, høyere utdanning og et gjennomgående godt arbeidsmarked er viktige forklaringer.»

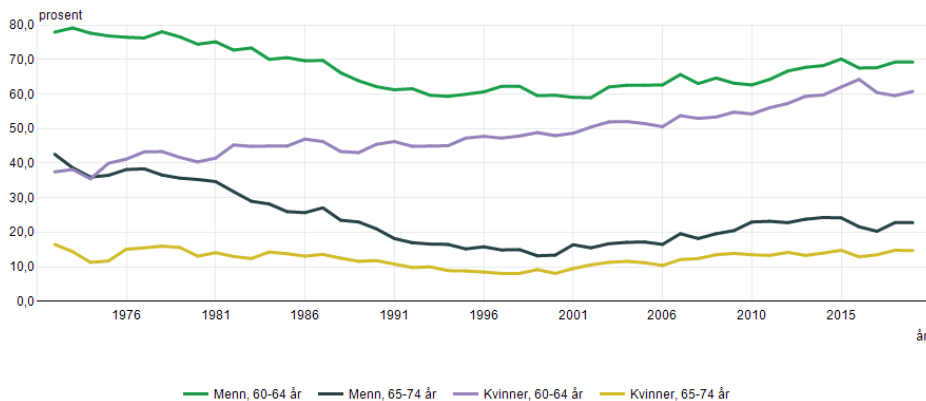
2. «Pensjonsreformen har bidratt til å øke yrkesaktiviteten ytterligere. Det vises ved at økningen i yrkesaktiviteten har vært sterkest i den delen av arbeidslivet som omfattes av den nye AFP-ordningen i privat sektor.»
3. «Økningen i yrkesaktiviteten har vært bred; den gjelder på tvers av yrkesgrupper og på alle inntekts- og utdanningsnivåer. En nylig publisert undersøkelse<sup>3</sup> viser dessuten at de med dårligst helse øker arbeidstilbudet minst like mye som de med best helse.»

### Feil om økt yrkesdeltakelse blant 60 +

Til det første punktet om økt yrkesdeltakelse blant personer over 60 år, så har yrkesaktiviteten hos eldre menn (over 60) økt siden årtusenskiftet, altså de siste 15-20 årene som notatet sier. Men den var høyere før 1985. Økende andel yrkesaktive blant kvinner 60-64 år er en naturlig konsekvens av den økte deltakelsen av kvinner i arbeidslivet fra 1970-tallet. Det er ingen tilsvarende økning for kvinner 65-74 år, der andelen yrkesaktive er lav og nokså stabil over tid. Mønsteret likner i noen grad utviklingen for menn, med redusert sysselsetting fra 70-tallet fram til 90-tallet og en viss økning etter den tid.

Det er altså ikke noe som tyder på at yrkesaktiviteten hos eldre automatisk øker selv om folkehelsen blir bedre og flere tar høyere utdanning. Etterspørselen etter eldre i arbeidsmarkedet og strukturelle endringer, blant annet med mindre andel manuelle jobber for eldre menn, er en like nærliggende forklaring. Det er også grunn til å påpeke at sysselsettingen etter 2015 ikke lenger øker som tidligere.

03781: Sysselsatte (AKU), etter kjønn, alder og år. Sysselsatte (prosent).



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Sysselsettingen blant eldre er altså økt siden tusenårsskiftet fram til ca 2015, men fra 65-års alder står likevel det store flertallet utenfor arbeidsstyrken. Dette kan blant annet handle om etterspørselen i markedet og om arbeidsforhold som er vanskelig å mestre for flertallet av den eldre befolkningen på grunn av normale aldersforandringer. Hvis arbeidslivet ikke tar hensyn til det, blir friske eldre yrkesvalghemmet.



## Misvisende om pensjonsreformens rolle

I høringsnotatet sies det at pensjonsreformen har bidratt til å øke yrkesaktiviteten. Det vises til en artikkel som sier at arbeidstilbudet er økt spesielt sterkt i privat sektor der den gamle førtidspensjonsordningen er erstattet av «ny AFP»: «Pensjonsreformen har bidratt til å øke yrkesaktiviteten ytterligere. Det vises ved at økningen i yrkesaktiviteten har vært sterkest i den delen av arbeidslivet som omfattes av den nye AFP-ordningen i privat sektor.» Men at yrkesaktiviteten er økt i disse gruppene, skyldes vel ikke pensjonsreformen og den nye ordningen som har overtatt AFP-navnet, men derimot tapet av den gamle førtidspensjonsordningen (AvtaleFestetPensjon - AFP) som skulle sikre en verdig avgang etter 62 år uten at man måtte gå veien om uførepensjon. Nå må de i stedet fortsette i arbeid enten de har helse til det eller ikke, for å oppnå mer enn minimumspensjon.

Selv med en gjennomsnittlig økning av yrkesaktiviteten blant eldre, gjelder det ikke nødvendigvis alle yrker, og det er heller ikke ønskelig i alle yrker hvis ikke arbeidsforholdene blir lagt til rette for det. Også etter innføringen av pensjonsreformen er det sannsynlig at flertallet av for eksempel reinholdere, butikkmedarbeidere eller industriarbeidere vil være utenfor arbeidsstyrken ved 60-65 års alder og trenge uføretrygd, AAP eller sosialhjelp i mangel av førtidspensjon. Adgangen til alderspensjon er først fra 62 år, og krever dessuten at man har tjent tilstrekkelig til å oppnå minstepensjon. Tidlig uttak av alderspensjon fra 62 år vil være best å unngå, ettersom det for yngre årskull vil redusere årlig pensjon dramatisk. Høringsnotatet inneholder ingen statistikk over sysselsetting etter alder, kjønn og yrke som underbygger at det ikke fortsatt er behov for særaldersgrenser.

### Hvor bred har økningen i yrkesaktiviteten vært?

Det siste punktet som vi trekker fram, er høringsnotatets påstand om at økningen i yrkesaktiviteten har vært bred og at den gjelder på tvers av yrkesgrupper og på alle inntekts- og utdanningsnivåer.

Det er misvisende å si at dette skjer på tvers av yrkesgrupper, inntekts og utdanningsnivåer ettersom det er ganske dramatiske forskjeller for eksempel mellom akademikere og butikkmedarbeidere eller reinholdere (SSB Levekårsundersøkelser) og generelt mellom grupper med ulike utdanningsnivåer (grunnskole vs. universitet, jf. SSB sysselsettingsstatistikk). I mange yrker og på mange arbeidsplasser er bare halvparten av tidligere yrkesaktive i aldersgruppen 55-66 år fortsatt yrkesaktive, også etter reformen. Forskjeller i omfanget av trygding i forskjellige yrker og etter kjønn, forteller om forskjeller i hvordan kravene i yrket passer med helsetilstanden til dem som rekrutteres til yrket. Høringsnotatet kunne med fordel vist til relevant statistikk, for eksempel for rekrutteringen til uføretrygd etter alder, kjønn og yrke før og etter pensjonsreformen.

Man viser uspesifisert til at befolkningen har fått bedre helse, og til en enkelt studie som synes å vise at de med dårligst helse øker arbeidstilbudet minst like mye som de med god



helse. «En nylig publisert undersøkelse viser dessuten at de med dårligst helse øker arbeidstilbudet minst like mye som de med best helse.»

Som kjent er helse sosialt ulikt fordelt, og dårlig helse forekommer hyppigere blant dem som er i arbeid med helsefarlige arbeidsforhold, noe som ofte også er lavtlønnsyrker. Det er i andre studier vist at nettopp arbeidstakerne i de yrkene der avgangsalderen er lavest, har en betydelig helsegevinst av å kunne gå av tidlig. Når de har økonomi til å gå av tidlig, er det helsefremmende. Funnene i studien som blir referert i høringsnotatet kan bety at pensjonsreformen får enkelte til å stå i arbeid lenger enn helsemessig forsvarlig. Det bør utredes nærmere om pensjonsreformens negative økonomiske incentiver øker arbeidskrafttilbudet på bekostning av folkehelsen, særlig for grupper med helsefarlige arbeidsforhold eller med helseproblemer eller begrenset yrkesvalg av andre årsaker.

Særaldergrensene i Aldersgrenseloven er begrunnet med at aldersforandringer kan gå ut over evnen til å utføre arbeidet forsvarlig. Men ettersom de fleste gjør hva de kan for å utføre arbeidet forsvarlig, betyr det i virkelighetens verden at jobbkravene blir for belastende. Arbeidsmiljøloven sier at arbeidsgiver plikter å tilrettelegge arbeidet etter den enkeltes alder, men nettopp i yrkene med særaldersgrenser ser dette ut til å være vanskelig.

Høringsforslaget er lite konkret i sin vurdering av yrkene som i dag har særaldergrense.

Denne listen over noen av yrkene ble publisert av NRK 12. mars 2018:

<b>Yrke</b>	<b>Aldersgrense</b>
Flypiloter	55 år
Dykkere	55 år
Flybesetning	60 år
Militærpersonell	60 år
Polititjenestepersonell	60 år
Brannkonstabel	60 år
Yrkessjåfør	62 år
Skipsfører	63 år
Kranfører/maskinfører	63 år
Luftfartspersonell	65 år
Sykepleiere	65 år
Jernbanepersonell	65 år
Fengselsbetjenter	65 år
Renholdere	65 år
Sjåfør	65 år



## Fysisk krevende arbeid

Det er åpenbart at mange yrker er fysisk krevende. Det gjelder for eksempel sykepleiere og reinholdere, og det gjelder politi, militære, dykkere og brannmannskap. I notatet heter det at mange av disse yrkene har bedre helse enn gjennomsnittet, men det skyldes jo at det krever god helse for å gjøre jobben – og at den som har utdanning i noen grad kan velge jobb etter helse og krefter. Arbeidstakere med god helse selekteres inn i noen av yrkene. Men de rammes som andre av normale aldersforandringer. Den fysiske kapasiteten faller med alderen, slik at den fysiske utholdenheten og muskelkraften ved 60 år er 25-30% lavere enn ved 20-års alder. Trening har positive virkninger, men kan ikke oppheve aldersforandringene. Dette er normale aldersforandringer hos friske arbeidstakere, og ikke tegn på sykdom.

De mest fysisk krevende yrkene vil trolig fortsatt være fysisk krevende i framtida. Selv om automatisering kan fjerne de tyngste akuttprestasjonene, vil det fortsatt være nødvendig med fysisk utholdenhet, og alder vil være et handikapp i yrker der arbeidsgiver ikke vil eller kan tilrettelegge for den enkeltes alder som arbeidsmiljøloven krever.

Reinholderne og andre yrkesgrupper med begrenset krav til utdanning, har også fysisk krevende yrker, men helsetilstanden kan være dårligere enn gjennomsnittet fordi arbeidssøkere med lite utdanning har få muligheter til å velge et yrke som passer med helse og alder. De er henvist til yrker som i svært liten grad «legges til rette» slik Arbeidsmiljøloven forutsetter. En dårlig helse i starten kan bli enda dårligere underveis. Disse yrkene er blant dem som har størst helsegevinst av særaldersgrense og andre former for førtidspensjon, og som straffes hardest av pensjonsreformens økonomiske disincentiver.

Betydningen av tilrettelegging i fysisk krevende arbeid, ble forstått av arbeidsgivere da man enda hadde AFP som en ytelse ved tidlig pensjonering. Det ga kommunene og andre arbeidsgivere et økonomisk incitament til å forsøke å beholde eldre ansatte fram til ordinær pensjonsalder. Blant tiltakene som ble forsøkt med hell, var redusert arbeidstid med full lønn i barnehager, hjemmetjeneste og sykehjem. Dermed kunne arbeidstakere forbli i fysisk krevende yrker til tross for at alderen reduserte deres fysiske utholdenhet. Etter at den gamle AFP-ordningen gikk tapt, har ikke arbeidsgiver noe tilsvarende incitament til å holde på eldre ved å legge til rette arbeidsforholdene. Teoretisk er det fortsatt mulig, men det koster, og man får ikke tilsvarende igjen i budsjettet.

## *Nattarbeid*

Mange av yrkene med særaldersgrense innebærer nattarbeid. Mange er innenfor persontransport, helsevesen og sikkerhetsarbeid. Her er behovet for særaldersgrenser åpenbart, både av hensyn til samfunnets sikkerhet og den enkeltes helse. Det er vel etablert at evnen til å utføre nattarbeid på en sikker måte og uten helseproblemer, avtar med årene, fra cirka 40-45 års alder, selv om det alltid er individuelle variasjoner. Evnen til å reagere



raskt, vurdere komplekse situasjoner og fatte beslutninger er mindre ved nattarbeid uansett alder, og dette kan forsterkes av aldersforandringer.

Arbeidsmiljøloven åpner for fritak for nattarbeid når det ikke medfører ulemper for arbeidsgiver. Men i praksis er det for eksempel for sykepleiere svært vanskelig å oppnå fritak for nattarbeid selv om de er passert 50. Man burde undersøke om adgangen til fritak for nattarbeid etter loven er reell for de aktuelle yrkesgruppene før man hevder at særaldersgrensene er unødvendige. Pensjon for alle mener det bør diskuteres hvilke andre yrker med nattarbeid som burde ha særaldersgrenser, for eksempel i transportsektoren eller helsesektoren, eller i yrker som innebærer kontinuerlig overvåking av farlige prosesser. Det ideelle er selvsagt å kunne fastsette optimal avgangsalder individuelt, men i praksis blir avgangsalder ofte bestemt av helt andre hensyn enn hensynet til tjenestekvalitet og arbeidstakerens helsemessige behov.

### Muligheten til å jobbe lenger

Regjeringen mener at også personer med særaldersgrense må få mulighet til å jobbe lenger dersom de ønsker det. Men det vi vet er at årsakene til at man slutter i arbeid er sammensatte. Regjeringen mener at særaldersgrensene er en viktig årsak, men høringsnotatet dokumenterer ikke dette.

Når mange tar annet arbeid etter oppnådd særaldersgrense og for eksempel går fra offentlig sektor til privat sektor, er det sannsynlig at mange går til dagarbeid og til mindre fysisk krevende arbeid, og ikke minst arbeid der de har stor grad av egenkontroll over arbeidssituasjonen og arbeidsmengden. Der kan mange fortsatt gjøre en innsats uten risiko for egen helse eller for passasjerer, medtrafikanter eller pasienter. Det ville vært interessant om notatet inneholdt mer informasjon om årsakene til avgang fra de aktuelle yrkene og om særaldersgrensen oppleves som et hinder.

En rapport fra de nordiske landene om hvordan arbeidsforhold kan forårsake tidlig avgang fra arbeidslivet, peker på at de best dokumenterte årsakene til tidlig avgang er fysisk krevende arbeid og arbeid med liten grad av innflytelse på egne arbeidsforhold. Rapporten har ikke vurdert nattarbeid på grunn av for få studier. (T Midtsundstad, I Sivesind Mehlum, A Hilsen. The impact of the working environment on work retention of older workers. National report – Norway. FAFO 2017.)

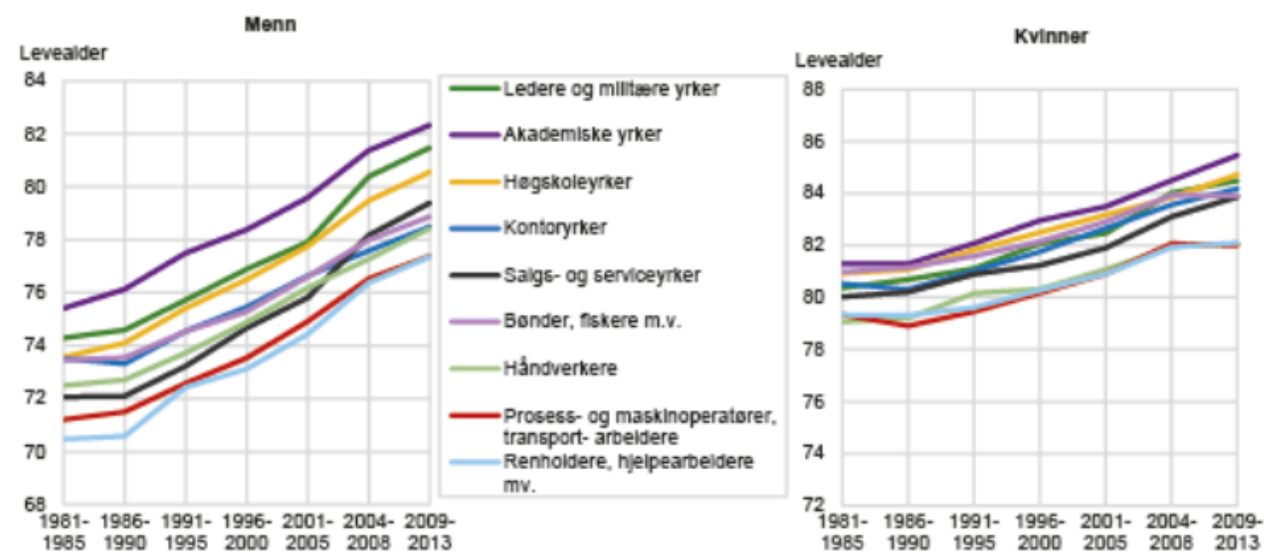
For å vurdere om særaldersgrensene er nødvendige eller ikke, bør man se på arbeidsforholdene slik de er i dag og slik de kan tenkes å utvikle seg framover. Det er for eksempel sannsynlig at de fysiske kravene innenfor yrker med lave krav til utdanning som reinholderyrket, vil fortsette å øke så lenge arbeidskrafttilbudet er høyere enn etterspørselen. Det er også mulig at kravene til nattarbeid i helsesektor og sikkerhetsarbeid vil øke, det samme kan i mange yrker gjelde kravene til arbeidsmengde, omfanget av

eksternt styrt arbeidstempo og krav til multifunksjonalitet. Slike trender kan forsterkes av høyt arbeidskrafttilbud fordi konkurransen om jobbene øker.

Høringsnotatet gir ikke kunnskapsmessig grunnlag for å hevde at særaldersgrensene er unødvendige i framtidens Norge, heller ikke at de er uheldige med tanke på tjenestekvalitet og arbeidstakernes helse og velferd. Mye vil avhenge av utviklingen i arbeidslivet og kvaliteten av arbeidsforholdene for eldre, som igjen henger sammen med etterspørselen etter eldre arbeidskraft. Slike forhold kan igjen virke tilbake på helsetilstanden for eldre.

Det er grunn til å reflektere over at forventet levealder per i dag ikke lenger øker for alle grupper i samfunnet. For kvinner er forventet levealder lavest blant reinholdere, hjelpearbeidere og for arbeidere i industri og transport og håndverk. I perioden 2009-2013, som er den siste SSB gir tall for, økte ikke levalderen for disse yrkene lenger (se figur under). Disse yrkene har også lavest forventet levealder for menn, men for dem er den fram til 2013 enda økende.

Figur 3.2. Forventet levealder for 9 ulike yrkesfelt. Gjennomsnitt for 7 ulike 5-årsperioder 1981-85 – 2009-2013. Menn og kvinner



Kilde: Statistisk sentralbyrå.