

Arbeidsdepartementet

Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

Oslo, 19.09.2013

Vår ref.
47792/HS09

Deres ref.
11/2621

Høring: OECD-rapport om Seniorpolitikk i Norge

Vi viser til OECD- rapport "Ageing and Employment Policies Norway. Working better with age", Arbeidsdepartementets høringsbrev av 2.7.2013 og innvilget utsettelse i forhold til angitt frist.

1. Bakgrunn

Arbeidsgiverforeningen Spekter mener OECD-rapporten behandler en rekke viktige seniorpolitiske utfordringer i Norge med aktuelle forslag til tiltak på innsatsområdene:

- Bedre insentiver for å få folk til å bli stående lenger i arbeid
- Stimulere arbeidsgiveres holdninger
- Bedre ansettelsesmulighetene for eldre arbeidstakere

Som et overordnet synspunkt mener Spekter at forslagene på de angitte innsatsområder ikke bare kan vurderes enkeltvis fordi det er sterke bindinger og sammenhenger *mellom* de foreslåtte tiltak på disse områdene. Samtidig har det skjedd store grunnleggende endringer på noen områder uten tilsvarende, nødvendige tilpasninger på andre områder.

Dette påvirker samlet selve analysegrunnlaget som legges til grunn i rapporten, men også mulighetene for å kunne oppnå ønskete effekter av foreslåtte enkelttiltak. Etter Spekters oppfatning er betydningen av disse bindinger og sammenhenger i for liten grad belyst i rapporten. Disse forhold vil ha innvirkning på hvilke effekter man kan oppnå ved eventuell implementering av tiltakene, og ikke minst på hvilken rekkefølge som da vil være nødvendig for at ikke tiltakene skal virke mot sin hensikt eller virke motstridende i forhold til hverandre.

Vi vil derfor først redegjøre for de endringer og sammenhenger vi mener nå preger dette området, før vi med dette som referanseramme kommenterer OECDs foreslåtte tiltak.

2. Endringer og utviklingstrekk - konsekvenser

Folketrygdloven har gjennomgått vesentlige endringer med det formål å stimulere til at flere skal kunne kombinere trygdeytelser med det fortsatt å være i arbeid. Pensjonsreformen legger til rette for fleksibelt uttak av folketrygd fra 62 år og mulighet til å ta ut pensjon samtidig som man fortsetter å jobbe. Dette har gitt eldre arbeidstakere individuelle valgmuligheter som avviker i meget sterk grad fra de kollektive prinsippene og faste grensene for alderspensjonering som det tidligere systemet var preget av.

Dagens uføresystem er for tiden gjenstand for en omfattende omlegging for å lage ”sømløse overganger” mellom uførhet og arbeid. Begge reformer er uttrykk for en erkjennelse av at den enkeltes arbeidsevne og tilknytning til arbeidslivet må håndteres individuelt. I de nye folketrygdreglene om alderspensjon har ikke begrepet pensjonsalder noen plass. Man snakker ikke lenger om å gå av med pensjon fordi man når pensjonsalderen, men om å ta ut pensjon som kan skje når det enkelte ønsker det etter fylte 62 år.

De individuelle valgmulighetene i pensjonsreformen blant annet med mulighet for opptjening av folketrygd opp til 75 år representerer en livsløpstenkning som samsvarer med bedre helsetilstand og økt levealder for eldre arbeidstakere. Samtidig har arbeidstakere over 62 år en individuell rett til deltid som kan variere over tid og tilpasses etter eget ønske. Dette gjenspeiler den økende tendensen til at enkelte grupper (som for eksempel småbarnsforeldre) får individuelle rettigheter gjennom lovgivningen i tillegg til det som ellers er gitt gjennom generell lovgivning og kollektive avtaler. Dette forsterker utviklingen i retningen av et sterkere livsløps – og livsfasefokus i arbeidslivet med muligheter for en rekke individuelle valg gjennom livsløpet. Å kunne imøtekomme og ivareta hensynet til individers og enkelte gruppers ønsker og behov, stiller naturlig nok mange krav til ledere som samtidig har ansvar for å sikre virksomhetens løpende drift. Det blir her også en balansegang med hensyn til hvem som skal få sine ønsker og behov igjennom i aktuelle situasjoner.

Når det gjelder de individuelle mulighetene som følger av pensjonsreformen, har det meste av oppmerksomheten, ikke minst i media, vært rettet inn mot hvilke økonomiske konsekvenser og muligheter de ulike individuelle forutsetninger og valgmuligheter representerer for eldre arbeidstakere. Det har i mindre grad vært fokus på endringer når det gjelder arbeidsforhold, arbeidsoppgaver og kompetansebehov gjennom livsløpet.

Arbeidslinjen handler ikke om å være tilknyttet den enkelte arbeidsplass hele livet, men å ha en aktiv tilknytning til arbeidslivet som sådan. OECD beskriver at eldre arbeidstakere i Norge har stabile og gode jobber, ofte med langvarige ansettelsesforhold i den samme virksomheten. Dette er et mønster som kan sies å ha vært til stede i norsk arbeidsliv fram til nå. Dette bildet vil trolig endre seg ved større innslag av individuelle karrierevalg og oftere jobbskifter gjennom et livsløp, og da med en sterkere forankring i en kompetansetrygghet enn i en stillingstrygghet. Utvikling av slik kompetansetrygghet vil være helt avgjørende for å kunne foreta de individuelle valg i ulike faser av livsløpet og når endringer skjer som følge av internasjonal konkurranse, teknologiutvikling, kompetanseskift og naturlige omstillinger i denne forbindelse.

OECD er opptatt av at midtaldersgruppen, de som har 15-20 år igjen til aldersgrensen, tar mer utdanning. Ofte settes tiltak i gang for sent eller ikke det hele tatt fordi diskusjonen om det å stå lengst mulig i arbeid langt på vei har blitt en diskusjon om å bevare et arbeidsforhold lengst mulig uavhengig av den konkrete bedriftens behov. Det bør derfor i et slikt livsløpsperspektiv rettes en større oppmerksomhet mot arbeidstakeres, også seniorers, behov og ansvar for egen kompetanseutvikling gjennom livsløpet for å styrke den enkeltes kompetansetrygghet, mobilitets- og valgmuligheter i alle faser. Arbeidsgivere bør bidra til kompetanseutvikling og ansettelse av eldre arbeidstakere som OECD påpeker. Samtidig må eldre arbeidstakere selv bidra gjennom å holde seg oppdatert, slik at de representerer en etterspurt kompetanse.

Dette må samsvares av et arbeidsmarked og en arbeidslivslovgivning som er innrettet slik at skifte av arbeidssted både er hensiktsmessig og mulig. Rettigheter knyttet til den enkelte arbeidsplass må derfor ikke bli så sterke at de går på bekostning av et naturlig jobbskifte. Blant annet har dette vært synspunktet når det gjelder spørsmålet om bedriftsinterne aldersgrenser. Det riktige må heller være å legge til rette for mobilitet også for eldre arbeidstakere slik at de som nærmer seg aldersgrensen i én bedrift og som ønsker og har mulighet til fortsatt å jobbe, enkelt kan bli ansatt i en annen bedrift. Noen blir værende i lange sykmeldinger for deretter å gå over på uførepensjon. Kanskje kunne mye vært annerledes dersom vedkommende hadde skiftet jobb tidnok. Folk som har vært lenge på lange sykmeldinger, bør få prøve seg hos en annen arbeidsgiver.

Det er denne utviklingen fra den tradisjonelle modellen over mot en mer livsløpsbasert modell som pensjonsreformen og andre drivkrefter har bidratt til, men da ikke som et rendyrket "fra-til" eller "enten-eller", men en utvikling mer preget av "både og". Når det som OECD påpeker bare er 40 % av de nye alderspensjonistene som er fullt ut berørt av reformen, må mulighetene for treffsikkerhet for foreslåtte tiltak selvfølgelig vurderes i forhold til de forskjeller som her foreligger.

Dette representerer uansett relativt forskjellige mønstre for hvordan arbeidstakere og derved også arbeidsgivere må tilpasse seg utviklingen framover. Det er denne "både og"- situasjonen i form av de nevnte bindinger og sammenhenger som må tjene som et tydelig bakteppe i vurderingen av hvilke tiltak som vil være god "medisin" på de enkelte innsatsområdene. Med så forskjellige pensjonsordninger som det nå er i privat og offentlig sektor vil en rekke tiltak også slå svært forskjellig ut. Å endre pensjonsordningen i offentlig sektor i tråd med arbeidslinja og pensjonsreformens intensjoner blir derfor en grunnleggende forutsetning for at mange av de andre foreslåtte tiltakene kan fungere etter hensikten. Det kommer vi nærmere tilbake til i neste punkt.

3. Nærmere kommentarer til forslagene i OECD rapporten

Mobilisering av eldre arbeidstakere

Spekter støtter OECDs konklusjoner om behovet for i større grad å mobilisere eldre arbeidstakere. Med de bemanningsutfordringer Norge vil stå overfor i årene framover, vil det være helt avgjørende å øke mulighetene og styrke insentivene til å jobbe lenger og dermed styrke den langsiktige bærekraften. Det vil da være viktig å mobilisere en større andel av arbeidstakere over 60 år, blant annet gjennom å redusere den relativt store andelen av uføretrygdete. Dette kan som Spekter har foreslått blant annet i

Arbeidslivs – og pensjonspolitisk råd skje gjennom en sterkere vektlegging av nettopp mobiliseringsperspektivet i en videreføring av det arbeidet som til nå har vært forankret i IA -avtalen. En viktig hensikt vil her være å redusere uføretrygding slik OECD angir ved å utvikle bedre alternativer til uføretrygd i tråd med arbeidslinja og behovet for mobilisering av arbeidskraft.

Samtidig som det er et klart ønske om en styrket mobilisering av eldre arbeidstakere, ser vi at de tradisjonelle pensjonsordningene i offentlig sektor fungerer sterkt mobilitetshemmende. Systemet er slik at man bør jobbe i offentlig sektor fram til man har full pensjonsopptjening (30 år) og har fylt 67 år. En overgang til arbeid i privat sektor før den tid vil forringe verdien av de opptjente pensjonsrettighetene betydelig. Ved 70 år (eller tidligere ved særaldersgrensene) er man på den annen side forpliktet til å fratre, og det eneste stedet man da kan jobbe er i en privat virksomhet. Reglene for AFP – ordningene i privat sektor bidrar til at jobbskift fra offentlig til privat sektor etter 55 år blir mindre aktuelt.

Forenkle og koordinere ulike aldersbestemmelser

OECD påpeker et behov for å forenkle og koordinere ulike alders(grense)bestemmelser. Men da er det samtidig viktig å se nærmere på hva de enkelte aldersbestemmelser representerer.

En aldersgrense betyr i arbeidslivet rettslig sett en plikt til å fratre ved en bestemt alder.

I privat sektor gjelder det ingen generelle aldersgrenseregler. Det som omtales som 70-årsgrensen i AML, er ingen aldersgrenseregulering. 70-årsregelen er en regel som fastsetter en annen måte å avslutte et arbeidsforhold på enn en oppsigelse. Regelen er gjensidig, dvs at både arbeidsgiver og arbeidstaker kan avslutte arbeidsforholdet gjennom å varsle hverandre i stedet for å levere en formell oppsigelse. Regelen har også den konsekvens at en person etter fylte 70 år kan ansettes midlertidig uten hinder av de alminnelige begrensninger for midlertidig ansettelse. Etter det vi er kjent med benyttes denne adgangen i stor utstrekning hos en del av våre medlemmer. Personer i denne aldersgruppen ansettes for ett år om gangen og står dermed tilknyttet arbeidslivet i flere år etter fylte 70.

Ulikt situasjonen i privat sektor har man for offentlig sektor en rekke aldersgrenser. Disse aldersgrensene henger sammen med tjenstepensjonslovene. Den viktigste er 70-årsgrensen som er den alminnelige aldersgrensen. Denne innebærer en plikt til å fratre ved fylte 70 år. Det vil ikke være adgang til å fortsette i arbeid etter nådd aldersgrense ved en arbeidsplass omfattet av offentlig tjenstepensjon.

Det har så langt vært mest fokus på endringen av 70 års regelen i AML. Etter Spekters mening er det å begynne i gal ende. Som vist er de største utfordringene på dette området knyttet til aldersgrensene i offentlig sektor herunder særaldersgrensene og sammenhengen med tjenstepensjonslovene. Det er her klare bindinger og hindringer for mobilisering av eldre arbeidskraft er. Det er viktig å endre både pensjonslovgivningen og aldersreglene slik at mobiliteten i arbeidslivet fremmes og ikke hindres. Det er viktig at den enkelte når som helst i livet kan skifte jobb, også mellom sektorer. En eventuell ny lovgivning må ta hensyn til at det er store individuelle forskjeller i arbeidsevnen hos den enkelte og at denne ikke er entydig relatert til alder.

70-årsregelen i arbeidsmiljøloven er den eneste aldersregelen som tar hensyn til individuelle forskjeller og som er egnet til å fremme ansettelser av eldre arbeidstakere. Satt på spissen er det nettopp denne regelen som kan bidra til at 70-åringene som er forpliktet til slutte i offentlig sektor kan fortsette i arbeidslivet.

I jakten på regler som må endres for å øke eldre arbeidstakeres tilknytning til arbeidslivet, er derfor denne regelen i arbeidsmiljøloven den siste aldersregelen som bør endres. Med en stadig økende levealder framover kan det senere bli aktuelt å diskutere om regelen bør endres slik at 70 år kan erstattes med en høyere alder på lengre sikt.

Flere grupper i offentlig sektor har lavere aldersgrense enn 70 år. Det er fastsatt særaldersgrenser på 68, 65, 63 og 60 år. Begrunnelsene for disse aldersgrensene har liten gyldighet i dag. Som for 70-årsgrensen gjelder en tilsvarende fratredelsesplikt for særaldersgrensene.

Skal man oppnå en slik mobilisering som OECD anbefaler, må pensjonsordningen i offentlig sektor endres slik at den blir i samsvar med folketrygdens alderspensjon og at det da blir mulig for flere å kombinere AFP med arbeid enn de rundt 40 % av de nye alderspensjonistene som er fullt ut berørt av reformen.

Den eksisterende fratredelsesplikten på 70 år i AML gir som vist muligheter både for arbeidsgiver og arbeidstaker mht nye jobbmuligheter, muligheter for mobilitet og mobilisering av eldre arbeidskraft. Dette vil bidra til at det å stå lenge i arbeid kan koples til nye tilknytninger til arbeidslivet og ikke bare bety å fortsette i den samme stillingen. Det kan gis mange muligheter til fortsatt aktiv deltakelse i arbeidslivet med pensjonsopptjening fram til 75 år, men det vil da kreves alternative og mer fleksible tilknytningsformer med bedre tilpasning til eldres skiftende ønsker og behov mht arbeid. Men det viktigste bidraget vil her som angitt være endring av pensjonsordningene i offentlig sektor til ordninger i tråd med arbeidslinja og endring av særaldersgrensene.

Mobilitet og rekruttering av eldre arbeidstakere

Det angis i rapporten at arbeidsgiveres negative holdninger til eldre arbeidstakere må bearbejdes. OECD-rapporten fremmer forslag om en større grad av aldersnøytralitet i arbeidsgivernes personellbeslutninger, og det nevnes at et eventuelt mål kan være OECD-gjennomsnittet når det gjelder rekruttering av eldre arbeidstakere. Å benytte et slikt mål uten se dette i forhold til de bakenforliggende forhold som vi har angitt i punktene over, mener vi vil være uheldig.

Rekrutteringspraksis styres her nødvendigvis ikke ensidig av holdninger eller det som antydes å kunne være aldersdiskriminering. At rekrutteringen av eldre er lavere enn OECD-gjennomsnittet påvirkes naturlig nok av det som i følge OECD også gjør seg gjeldende - eldre arbeidstakere i Norge har stabile og gode jobber som man står i lenge. Dette er positivt og viser at vi har gode arbeidsplasser med høy grad av jobbtilfredshet, men gir da også lavere mobilitet. Reguleringer som finnes i norsk arbeidsliv og forskjellene i pensjonsordninger som vi har omtalt over, bidrar også til begrensninger i rotasjon og mobilitet i arbeidsmarkedet for eldre arbeidstakere.

Det er derfor viktig å se nærmere på hvilke reguleringer og systemhindringer som bidrar til å svekke mobiliteten og mulighetene til skifte jobb for eldre arbeidstakere. Å stimulere til større mobilitet blir som angitt i punkt 2 over viktigere og viktigere fordi fleksibilitet og omstillingsevne er nødvendig i arbeidsmarkedet. Ansvar for egen kompetanseutvikling gjennom livsløpet, og da også for de eldre arbeidstakerne, blir et viktig tema når man skal jobbe lengre.

Et velfungerende arbeidsmarked er en forutsetning for at flest mulig skal ha en tilknytning til arbeidslivet. Det er i denne sammenheng viktig at det er en høy grad av mobilitet, noe som holder arbeidsledigheten på et lavt nivå, sikrer virksomhetene nødvendig kompetanse og bemanning, og bidrar til at den enkelte får utnyttet sin kompetanse. De lovreguleringer som etablerer plikter og rettigheter for ulike aktører i arbeidslivet må derfor innrettes slik at de er godt egnet til å fremme målsettingen om et velfungerende arbeidsmarked. I den grad slike reguleringer hindrer mobiliteten, må de endres slik at de bringes i samsvar med den overordnede målsetting.

Heltid/Deltid

OECD-rapporten angir at lovverk og organisatorisk rammeverk bør være nøytralt i forhold til hhv. deltids- og heltidsjobber, og støtter tiltak for å fremme en "heltidskultur". Deltidsarbeid er mer vanlig i Norge enn i gjennomsnittet av OECD-landene. Spekter har i de senere årene i en rekke sammenhenger understreket behovet for å stimulere til heltidsarbeid for å kunne mobilisere arbeidskraft for å møte bemanningsutfordringene og derved kunne ivareta velferdstjenestene i årene framover med en befolkning med langt flere eldre.

Samtidig ser vi at det vil være behov for å gi rom for bruk av deltidsløsninger blant annet for arbeidstakere over 70 år slik at denne gruppen kan fortsette aktiv deltakelse i arbeidslivet med de ønsker og behov for fleksibilitet de måtte ha.

Utdanning og kompetanseutvikling i stedet for særskilte seniorgoder som ekstra fritid osv

Rapporten advarer mot særskilte seniorgoder som ekstra feriedager, fritid osv. Dette støtter Spekter fullt ut. Som forskningen har vist i Norge bidrar slike virkemidler lite til å mobilisere eldre arbeidstakere til å stå lenger i arbeid. Redusert tilstedeværelse ved utvidet ferie og redusert arbeidstid for seniorenene kan i stedet bidra til økt svekkelse i forhold til sentrale forankringspunkter i arbeidet. Arbeidsglede, mestringsfølelse, faglig utvikling, oppmerksomhet fra leder og sosial tilhørighet er slike viktige forankringspunkter for fortsatt deltakelse i arbeidslivet. Med den endringstakten som arbeidslivet preges av og vil preges av i årene framover vil tilstedeværelse og kompetansebygging være avgjørende forutsetninger for eldre arbeidstakeres tilknytning til arbeidslivet.

Styrke forutsetninger og valgmuligheter i sene faser av livsløpet

Som angitt foran i punkt 2 bidrar pensjonsreformen og andre drivkrefter til overgang til en mer livsløpsbasert modell for arbeidstakeres tilknytning til arbeidslivet med større innslag av individuelle valg og hyppigere jobbskifter enn tidligere.

Som OECD anbefaler vil dette kreve forenklet informasjon om valg når det gjelder arbeid og pensjon slik at den enkelte blir i stand til å ta kvalifiserte valg. De nevnte forskjeller mellom

pensjonsordningene i privat og offentlig sektor skaper en uholdbar informasjonssituasjon for den enkelte arbeidstaker som eventuelt skal orientere seg i forbindelse med skifte av jobb fra den ene sektoren til den andre.

Å utvikle grunnlaget for den nødvendige kompetansetryggheten som vi beskrev i punkt 2 vil kreve at den enkelte tar større ansvar for egen kompetanseutvikling gjennom hele livsløpet. Dette vil kreve endringer i utdanningssystemet slik at etter – og videreutdanningstilbudet i større grad kan tilpasses arbeidslivets behov og arbeidstakeres behov i ulike livsfaser. Det er da behov for å utfordre utdanningsmyndighetene slik at representanter fra virksomhetene og partene i arbeidslivet blir sterkere involvert i utvikling av utdanningstilbudet, noe som også OECD foreslår.

OECD angir også at eldre arbeidstakere må sikres jobbsøkeassistanse for å styrke deres forutsetninger i arbeidsmarkedet. Det vil da være naturlig at de karrieresentra som nå er bygget opp i fylkene trekkes inn i utvikling av mer målrettete tilbud for eldre arbeidstakere i forbindelse med slik jobbsøkingsassistanse.

4. Oppsummering

Arbeidsgiverforeningen Spekter mener OECD-rapporten behandler en rekke viktige seniorpolitiske utfordringer i Norge med aktuelle forslag til tiltak. Som angitt innledningsvis mener Spekter samtidig at forslagene til tiltak på de angitte innsatsområder ikke bare kan vurderes enkeltvis fordi det vil være sterke bindinger og sammenhenger mellom de foreslåtte tiltak. Etter Spekters oppfatning er betydningen av disse bindinger og sammenhenger i for liten grad belyst i rapporten. Disse forhold vil ha innvirkning på hvilke effekter man kan oppnå ved eventuell implementering av tiltakene, og ikke minst på hvilken rekkefølge som da vil være nødvendig for at ikke tiltakene skal virke mot sin hensikt eller virke motstridende i forhold til hverandre.

Med vennlig hilsen

Arbeidsgiverforeningen Spekter



Anne-Kari Bratten

Administrerende direktør