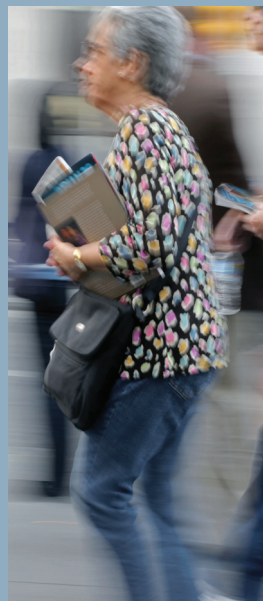


Tove Midtsundstad og Hanne Bogen

Hvordan øke eldres yrkesdeltakelse?

Tiltak for å redusere tidligpensjonering
i Sverige, Danmark og Finland



Tove Midtsundstad og Hanne Bogen

Hvordan øke eldres yrkesdeltakelse?

**Tiltak for å redusere tidligpensjonering
i Sverige, Danmark og Finland**

© Fafo 2013

ISBN 978-82-7422-974-7 (papirutgave)

ISBN 978-82-7422-975-4 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: Colourbox.com

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
1 Innledning	7
Data og metode	8
Gangen i rapporten	9
2 Danmark	11
Det danske pensjonssystemet	11
Efterlønsordningen	14
Førtidspensjon (uførepensjon), fleksjobs og skånejobs.....	22
Sykefravær og sykedagpenger.....	27
Dagpengesystemet	29
Virksomhetenes sosiale engasjement	38
Livslang læring og voksenopplæring	43
Stillingsvern	44
Diskrimineringslovgivning	45
Deltidslov og mulighet for gradvis nedtrapping	46
Arbeidsmiljø og forebygging	46
Avtaler om seniorpolitikk i offentlig sektor	49
Oppsummering.....	52
3 Sverige.....	57
Det svenske pensjonssystemet	57
Sjukersättning (uføretrygd)	62
Sjukpenning (sykepenger).....	65
Arbeidsledighetstrygden	68
Arbeidsmarkedspolitik	72
Livslang læring / voksenopplæring.....	75
Stillingsvernet.....	75
Diskrimineringslovgivningen.....	77
Oppsummering.....	78

4 Finland	85
Pensjonssystemet og endringer i dette	85
Sykdagpenning (sykepenges)	92
Invalidpensjon (uførepensjon)	93
Arbeidsmarkedspolitikken og dagpengeordningen	95
Arbeidsmiljø og forebygging	98
Diskrimineringslovgivningen	101
Stillingsvernet	101
Livslang læring og kompetanseutvikling	102
Informasjon og rådgivning	104
Eksempler på virksomhetstiltak	104
Oppsummering	106
 5 Hovedtrender, erfaringer og effekter	 111
Hovedforskjeller mellom landene	111
Hovedtrender i utviklingen etter 2000	112
Forskjeller i landenes reformpolitikk	115
Har vi noe å lære av våre naboer?	120
 Referanser	 127

Forord

Behovet for å øke yrkesdeltakelsen og redusere tidligpensjoneringen ble for alvor satt på dagsordenen i Norge høsten 2001 med undertegningen av avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) og igangsettingen av arbeidet med å reformere pensjonssystemet. Vi vet imidlertid lite om hva våre naboland har gjort for å redusere tidligpensjoneringen og øke yrkesdeltakelsen blant eldre. I dette prosjektet kartlegges og systematiseres Danmark, Sverige og Finland sin politikk på området. Målet er å synliggjøre alternative strategier og virkemidler norske myndigheter og arbeidslivsparter kan nyttiggjøre seg i arbeidet med å skape et mer inkluderende arbeidsliv. Prosjektet er finansiert av NAV gjennom programmet FARVE forsøksmidler arbeid og velferd.

Rapporten er skrevet av Hanne Bogen og Tove Midtsundstad. Bogen har lett fram mange av kildene og har sammen med Midtsundstad skrevet kapittel 2–4, hvor hun har hatt hovedansvar for tekstene om voksenopplæring, stillingsvern og diskrimineringslovene, Midtsundstad har hatt hovedansvaret for de øvrige områdene. Kapittel 5 og oppsummeringene i kapittel 2–4 er skrevet av Midtsundstad. Vi retter en stor takk til kollega Anne Inga Hilsen som har kvalitetssikret rapporten og til publikasjonsavdelingen for ferdigstilling. Ansvar for feil og mangler i rapporten ligger like fullt helt og holdent hos forfatterne.

Oslo, januar 2013

Tove Midtsundstad

Hanne Bogen

1 Innledning

De fleste europeiske land erfarer at arbeidsstokken eldes. Det foregår et demografisk skifte som utfordrer velferdsstatens bærekraft, både hva gjelder finansiering av velferdsstaten og dekning av framtidens arbeidskraftbehov. I hele Europa har myndighetene reformert sine pensjonssystemer og tatt ulike initiativ for å motvirke tidligpensjonering og øke yrkesdeltakelsen (Chiva & Manthorpe 2009; EEU 2012). Det synes likevel som om de skandinaviske landene står i en særstilling (Taylor 2006) ettersom de er særlig avhengige av høy yrkesdeltakelse for å finansiere og drifte sine velutbyggede velferdsordninger. De har derfor iverksatt mange ulike tiltak for å møte utfordringen, først og fremst gjennom å reformere pensjons- og inntektssikringsordningene og gjennom endringer i arbeidsmarkedspolitikken.

Initiativene har vært bredspektrede. De har ikke bare vektlagt tidlig pensjonering i eldre år, men også tapte årsverk som følge av blant annet langvarig sykefravær, som ofte ender i uføretrygding, og manglende arbeidsmarkedsinkludering av innvandrere, funksjonshemmede, arbeidsledige, ungdom og sosialklienter. Man har også valgt å satse på mange ulike virkemidler rettet både mot arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Satsingene er også, i tråd med den nordiske tradisjonen, basert på et samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet.

De nordiske landene er relativt like hva gjelder viktige rammevilkår som velutbyggede offentlige velferdsordninger, arbeidsmarkedsrelasjoner og partssamarbeidets betydning. Når det gjelder eldres sysselsettingsrater, er de i Sverige og Norge blant de høyeste i Europa, tett fulgt av Danmark (Eurostat 2012; EEO 2012). I Finland har man hatt en sterk sysselsettingsvekst blant eldre de senere årene, men nivået ligger under det vi finner i de øvrige nordiske landene (ibid.). Alle landene har også en høy yrkesdeltakelse blant kvinner.

Selv om satsingene og initiativene har en del fellestrekk, slik vi påpeker over, har landene likevel valgt ulike strategier og løsninger. Vi har kartlagt myndighetenes strategier og virkemidler i arbeidet for å øke sysselsettingen blant eldre i Finland, Danmark og Sverige og sammenfattet noen av deres erfaringer og resultater. Målet er å gi en oversikt over noen mulige alternative strategier og virkemidler i det norske arbeidet med å skape et mer inkluderende arbeidsliv. Med andre ord: Har vi noe å lære av våre naboer?

Begrunnelsen for kun å se på Sverige, Danmark og Finland er at de er relativt like Norge med hensyn til sentrale rammevilkår, noe som kan gjøre det lettere å kopiere deres eventuelt vellykkede strategier, virkemidler og erfaringer. Selv om Island tradi-

sjonelt har vært kjennetegnet av høy yrkesdeltakelse blant eldre, og slik sett burde være et eksempel til etterfølgelse, har vi utelatt landet fra oversikten da deres erfaringer de senere årene i stor grad vil være farget av finanskrisa.

Rapporten tar for seg et bredt spekter av de virkemidlene som myndighetene har tatt i bruk i perioden 2000–2012, eller har vedtatt eller vurderer å ta i bruk framover, med den hensikt å redusere tidligpensjoneringen og øke yrkesdeltakelsen blant eldre. Prosjektets hovedproblemstillinger er:

- Hva kjennetegner landenes politikk med sikte på å øke eldres yrkesdeltakelse?
- I hvilken grad har politikken bidratt til å redusere tidligpensjoneringen og øke sysselsettingen blant eldre?

Data og metode

De politikkområdene vi berører, er:

- pensjonssystemer, både offentlige og private alders- og førtidspensjonsordninger
- sykepenge og uføretrygd og relaterte ordninger
- dagpengesystem, arbeidsmarkedspolitik og -tiltak
- særskilte seniorpolitiske initiativ, herunder informasjons- og holdningskampanjer
- arbeidsmiljøpolitikk
- stillingsvern
- diskrimineringslovgivningen
- voksenopplæring
- eksempler på kollektive avtaler om seniorpolitikk
- enkelte virksomhetseksempler

For å få oversikt over landenes politikk på disse områdene, har vi gjennomgått en hel rekke forskningsrapporter og offentlige utredninger fra de respektive landene, samt et utvalg internasjonale, komparative rapporter. I tillegg trekker vi veksler på informasjon fra nettsidene til ulike departementer, offentlig forvaltning og forskningsinstitusjoner samt på informasjon fra intervjuer med et utvalg representanter fra landenes pensjonsmyndigheter og partene i arbeidslivet.

Selv om ambisjonen har vært å gi et bredest mulig bilde av landenes politikk, har det, naturlig nok, ikke vært mulig å dekke alle områder like godt. Språklige barrierer har også medført at Finland dekkes noe dårligere enn for eksempel Sverige og Danmark, da mange av de relevante forskningsrapportene og utredningene om Finland bare finnes på finsk. Da vi over flere år har fulgt utviklingen i Danmark, er beskrivelsen av dansk politikk på området også noe fylldigere enn beskrivelsene fra Sverige og Finland.

Ettersom utfordringene knyttet til den demografiske utviklingen, med flere eldre og relativt færre i yrkesaktiv alder, er felles for alle landene, har vi ikke brukt plass på å beskrive dette nærmere.

Gangen i rapporten

I kapittel 2, 3 og 4 gis en oversikt over den politikken og de initiativene myndighetene i henholdsvis Danmark, Sverige og Finland har innført eller vedtatt innført det siste tiåret (2000–2012) for å redusere tidligpensjoneringen og øke yrkesdeltakelsen blant eldre. I avslutningen av hvert kapittel oppsummeres hovedendringene i og erfaringene med politikken.

I kapittel 5 systematiseres og sammenlignes landenes politikk med sikte på å få fram hovedtrender og vesentlige forskjeller. Vi sammenligner også med Norge for å se hva som skiller og for å synliggjøre og drøfte om noen av virkemidlene og tiltakene kan være egnet til å prøves ut også her til lands.

2 Danmark

Danmark har siden midten av 1990-tallet vektlagt integrering og fastholdelse i arbeidsmarkedet og igangsatt en rekke kampanjer i regi av Beskæftigelsesministeriet for å øke virksomhetenes sosiale engasjement, som «Et rummeligt arbejdsmarked», «Plads til alle», «Et par år ekstra gør en forskel». Flere offentlige kommisjoner har også det siste tiåret gjennomgått arbeidsmarkedet og velferdsytelsene. De viktigste har vært Velfærdskommissionen og Arbejdsmarkedskommissionen, hvor førstnevnte førte til et bredt forlik mellom partiene i Folketinget og partene i arbeidslivet om *Velfærdsaftalen fra 2006* og derigjennom flere større endringer i danske arbeidsmarkeds- og velferdsordninger.

I det etterfølgende gis en oversikt over de viktigste endringene i det danske pensjons- og trykkesystemet det siste tiåret, og vi ser på effektene av endringene så langt. I tillegg gjennomgås ulike arbeidsmarkedspolitiske og seniorpolitiske initiativ som myndighetene og partene i arbeidslivet har tatt. Det redegjøres også for relevante kollektive avtaler og for relevant lovverk innen arbeidsmiljø, stillingsvern, diskriminering og voksenopplæring da de utgjør viktige rammebetingelser for så vel virksomheters rekrutterings- og fastholdelsespolitikk som for arbeidstakernes pensjonerings- og arbeidsmarkedsadferd.

Det danske pensjonssystemet

Det danske pensjonssystemet består av ulike offentlig pensjoner, ulike arbeidsmarkeds-pensjoner og ulike skattegunstige private og individuelle pensjons- og spareordninger. Den offentlige alderspensjonen, kalt folkepensionen, er i Danmark, som i Norge, en bostedsbasert, ikke-bidragspliktig pensjon som utbetales til alle og finansieres løpende over skattesystemet (pay-as-you-go). For å få full folkepension, må den enkelte ha vært bosatt i Danmark i over 40 år. Folkepensionen består av et grunnbeløp og et inntektsbasert pensjonstillegg. Grunnbeløpet beregnes etter en behovsprøving basert på pensjonistens inntekt, og pensjonstillegget avhenger av pensjonistens og eventuell ektefelle/samboers samlede inntekt. Utbetalt pensjon reguleres etter lønnsutviklingen. Maksimal offentlig pensjon, bestående av både grunnbeløp og pensjonstillegg, var i 2008 knapt 123 000 DKK i året for enslige. For gifte eller samboende er pensjonen

mindre. Grunnbeløpet settes ned dersom man er i delvis arbeid. Ved utsatt pensjon økes pensjonsbeløpet med en prosentdel beregnet etter aktuariske prinsipper avhengig av hvor lenge pensjonen utsettes. Siden 2003 utbetales det også en supplerende pensjonsytelse til de fattigste pensjonistene (inntektsbestemt) i form av et fast årlig beløp. Det er ikke mulig å ta ut folkepension før fylte 65 år.

Den danske folkepensionen er relativt flat i forhold til for eksempel den norske alderspensjonen fra folketrygden. For 70 prosent av eldre i den laveste inntektsgruppen utgjør likevel den offentlige pensjonen mer enn halvparten av bruttoinntekten. Det gjelder både enslige og par.

De danske *arbeidsmarkedspensjonsordningene* er bygd opp som kollektive forsikringsordninger, med obligatorisk medlemskap for den enkelte ansatte. Det skilles mellom de lovbestemte arbeidsmarkedspensjonsordningene, på den ene siden arbeidsmarkedets tilleggspensjon (ATP) og særlig pensjonsspareordning (SP), og på den andre siden de avtalebaserte arbeidsmarkedspensjonsordningene, som tilsvarer de norske tjenstepensjonsordningene.

Arbeidsmarkedets tilleggspensjon (ATP) er en obligatorisk, supplerende ordning som gir en livsvarig alderspensjon fra fylte 65 år. Den er lovbestemt og gjelder alle lønns-mottakere, samtidig som den er knyttet til ansettelsesforhold og er fondert. Ordningen finansieres av arbeidsgiver (to tredjedeler) og lønns-mottaker (en tredjedel) i fellesskap. Størrelsen på innskuddene bestemmes av antall arbeidstimer og er uavhengig av inntekt. Hvor mye som utbetales, bestemmes av antall år med innbetaling til ordningen. Årlig pensjon fra ordningen var i 2008 cirka 25 400 DKK for en person som hadde betalt til ordningen hele perioden som yrkesaktiv.

Fra 1999 har også alle yrkesaktive i Danmark betalt inn 1 prosent av bruttolønnen til en lovregulert, *særlig pensjonsopp-sparingsordning (SP)*. Ordningen er en individuell kontoordning som administreres i tilknytning til ATP. Fra 2005 har den enkelte også selv kunnet velge hvem som skal forvalte disse pengene (SP-kontoen). Pensjonen utbetales over en tiårsperiode fra fylte 67 år, og utbetalingene avhenger av innbetalingene til ordningen og ATP-bidragets størrelse.

Med felleserklæringen mellom arbeidsmarkedets parter og den danske regjeringen ble det i 1987 i tillegg enighet om å utvikle de overenskomstbestemte obligatoriske, kollektive pensjonsordningene (tjenstepensjonene) i Danmark, slik at ikke bare det offentlige arbeidsmarkedet var dekket av tjenstepensjoner, men også det private. Bortsett fra tjenstepensjonsordningen for tjenstemenn, som er lovbestemt, er alle de danske *arbeidsmarkedspensjonsordningene (AMP)* i dag avtalebasert. Ordningene dekker drøyt 90 prosent av arbeidsstyrken, herunder alle i offentlig sektor. Videre dekker ordningene vanligvis et spesielt tariff- eller fagområde, det vil si at ansatte i en og samme virksomhet ikke trenger å være tilsluttet den samme ordningen. Jurister, økonomer og ingeniører har for eksempel sine egne ordninger. Arbeidsmarkedspensjonene kan

tas ut fra fylte 60 år. Andre ytelser som efterløn med videre avkortes imidlertid mot arbeidsmarkedspensjonen.

Nesten alle tjenstepensjonsordningene er innskuddsbasert, noe som er unikt i europeisk sammenheng. Innskuddene til ordningen utgjør i dag, etter en gradvis vekst de siste 20 årene, vanligvis mellom 9 og 17 prosent av den årlige bruttolønn, hvorav arbeidsgiver innbetaler to tredjedeler og lønsmottakerne en tredjedel. Den enkelte forsikrede har innenfor de ulike ordningene også mulighet til å velge investeringsstrategi, sammensetning av forsikringsprodukter og pensjonsleverandør. Enkelte av ordningene gir også mulighet for individuell tilleggsparing.

Fordi arbeidsmarkedspensjonene først ble introdusert i 1991, er ordningen ennå umoden. Det er få som har tjent opp i ordningen over hele yrkeslivet. Såpass høye innskudd innebærer imidlertid at en stor andel av danskenes pensjonsinntekter i framtida vil komme fra de avtalebaserte tjenstepensjonsordningene – noe som kan bidra til at flere også velger å ta ut tjenstepensjon tidlig, selv om de årlige ytelsene blir lavere.

Endringer i folkepensionen

Som del av efterlønsreformen i 1998 ble også folkepensjonsalderen (alder for mottak av den universelt garanterte alderspensjonen) satt ned fra 67 til 65 år med virkning fra 2004. Med velferdsforliket fra 2006 ble denne aldersgrensen imidlertid besluttet økt igjen til 67 år, og det skulle skje gradvis med et halvt år, hvert år fra 2024 til 2028. Samtidig vedtok man at pensjonsalderen for uttak av folkepension fra 2025 skulle synkroniseres med forventet levealder, det vil si økes automatisk i takt med økningen i forventet levealder for en 60-åring.¹

Med innføring av *opsat pensjon*, som trådte i kraft fra 2004, ble det også mulig å utsette uttaket av folkepensionen, slik at man fikk utbetalt høyere årlig pensjon når man først sluttet i arbeid og tok ut folkepension. Uttaket av folkepension kan utsettes med opptil 10 år (til fylte 75 år). Endringen var et ledd i arbeidet med å fjerne enkelte av de økonomiske barrierene for arbeid etter folkepensjonsalderen.

De nyeste endringene er at den danske regjeringen fra 2013 øker satsen for supplerende pensjonsytelser, som går til folkepensionister med de laveste inntektene og formuene, med 4500 DKK årlig før skatt (ca. 2800 DKK etter skatt).² Det anslås at endringene vil forbedre inntektene for om lag 260 000 folkepensionister med lave

¹ Velferdsavtalen inneholder en avtale om en såkalt *demografisk kvotient*, hvoretter eventuell lengre levealder delvis blir omsatt i en høyere tilbaketrekningssalder for de to ytelsene – efterløn og folkepension. Det er likevel folketingspolitikkerne som hvert femte år skal ta stilling til om efterløns- og pensjonsalderen skal øke ytterligere på grunn av lengre levealder. Første gang det kan tas stilling til dette, er i 2015, og da en eventuell økning varsles med ti år, kan det tidligst skje fra 2025 (Kvist 2009).

² Ved gjeldende regler utgjør den supplerende pensjonsytelsen 11 400 DKK, og den vil dermed øke til 15 900 DKK i 2013.

inntekter. I tillegg økes satsen for pensjonstillegget til folkepensionen gradvis med 750 DKK årlig for både enslige og pensjonistpar (ca. 479 DKK etter skatt). Økning gjennomføres over to år fra 2015, med full virkning fra 2016.

Sammensetningen av folkepensjonen endres også ved at man gradvis reduserer grunnbeløpet, samtidig som man øker pensjonstillegget tilsvarende. Omleggingen innebærer uendret ytelse for folkepensionister uten store tilleggsinntekter, mens folkepensionister med betydelige supplerende inntekter får en lavere folkepensjon. Endringene vil innføres gradvis fra 2015 til 2020. Sammen med utviklingen i tjenstepensjonene vil dette over tid ytterligere svekke betydningen av de offentlige pensjonene for folk flest, mens betydningen av tjenstepensjonene (arbeidsmarkeds pensjonene) vil øke.

Erfaringer med endringene

Man kunne kanskje ha forventet at reduksjonen i pensjonsalderen fra 67 til 65 år ville bidra til redusert yrkesaktivitet i disse aldersgruppene. Så skjedde likevel ikke, snarere det motsatte. Yrkesdeltakelsen blant 65-åringene økte fra 22,5 prosent i 2004 til 33,7 prosent i 2010 og for 66-åringene fra 19,9 til 28,8 prosent i 2010 (Goul-Andersen & Jensen 2011a).

Ordningen med opsat pensjon, som gjør at man kan få høyere pensjon ved å utsette uttaket (maks til fylte 75 år), synes imidlertid å ha vært en begrenset suksess. Selv om det har vært en betydelig økning i yrkesdeltakelsen blant 65- og 66-åringene, gjelder dette ikke for eldre årskull. Blant 67–69-årige menn har for eksempel yrkesdeltakelsen vært tilnærmet stabil på 20–25 prosent fra 2004 til 2010 (ibid.), og det er bare mellom 10 og 12 prosent av 65–75-åringene som ifølge en evaluering fra SFI benytter seg av ordningen med opsat pensjon (Larsen et al. 2012). Videre anga ni av ti av disse at de ville ha jobbet etter fylte 65 år selv om det ikke hadde vært en slik ordning, og kun 5 prosent mente at de på grunn av ordningen arbeidet flere timer enn de ellers ville ha gjort. Reduksjonen i kravet til yrkesaktivitet for å få opsat pensjon som kom i 2008, synes også å ha hatt en svært marginal virkning på antall folkepensionister i arbeid: Kun 2 prosent oppga at endringene hadde hatt noen vesentlig betydning for at de var i jobb, og bare 1 prosent mente at de jobbet flere timer enn de ellers ville ha gjort (ibid.).

Efterlønsordningen

Ut over de ulike alderspensjonsordningene har Danmark siden 1979 hatt en egen tidligpensjonsordning – *efterlønsordningen* (Petersen 2011). Ordningen tilsvarer på mange måter den norske avtalefestede pensjonsordning (AFP), slik den fortsatt er i offentlig sektor og var før 2011 i privat sektor. Efterløn har vært en rettighet for folk

over 60 år som har vært medlem av en a-kasse (arbeidsløshetskasse) og som har betalt efterlønsbidrag i 30 år (tidligere 25 år). Bidraget kan også trekkes av på skatten. Hvor lenge man må ha vært medlem for å få utbetalt efterløn, avhenger i dag av hvor gammel man er (eller årstall for når man ble født).³

Det høyeste beløpet man kan få i efterløn, svarer til dagpengesatsen man ville fått utbetalt som ledig. I 2012 fikk man utbetalt opptil 3940 DKK per uke om man var fullt forsikret og 2625 DKK per uke om man var delforsikret.⁴ Efterlønen samordnes med andre pensjoner⁵ og inntekt fra lønnet arbeid⁶.

Efterlønen har siden 1998 også vært *fleksibel*, slik at den kan tas ut gradvis.⁷ Men i motsetning til den norske avtalefestede pensjonsordningen (AFP), slik den er i offentlig sektor og var i privat sektor før 2011, har man i den danske efterlønsordningen stor frihet til selv å velge hvor mye man vil jobbe. Man kan for eksempel jobbe ti timer en uke, tjue timer den neste og ta fri den tredje. Efterlønen avkortes imidlertid ved arbeid, men ikke time for time (eller krone for krone) som i den norske AFP-ordningen slik den var før 2011 (og altså fortsatt er i offentlig sektor).

Det er også innebygget en del konkrete fordeler i efterlønsordningen for dem som velger å bli på arbeidsmarkedet helt eller delvis. Det gjøres for eksempel ikke noe fradrag i efterlønen for de første 32 000 DKK man tjener, noe som innebærer at man blir trukket for færre timer enn man faktisk jobber. Om man venter med å ta ut efterløn til etter fylte 62 år, får man også høyere efterløn når den først utbetales. I tillegg får man utbetalt en *efterlønspremie* ved fylte 65 år avhengig av hvor mange timer man har arbeidet etter fylte 62 år. Velger man å arbeide på fulltid til fylte 65 år, kan man få inntil 135 000 DKK skattefritt, og arbeider man halv tid, får man det halve.

I tillegg til efterløn og førtidspensjon (uføretrygd) finnes det to andre tilbaketrekkningsordninger for aldersgruppen 60–64 år: *fleksytelse* og *delpensjon*. Begge har begrenset omfang (Velfærdskommissionens rapport: s. 318). Fleksytelse er en efterlønsliknende ordning for personer som ikke er berettiget til efterløn. Den tildeles kun på bakgrunn av en (helse-) indikasjon, i motsetning til efterløn som er en rettighet og

³ Det er egne regler avhengig av om man er født før 1959, mellom 1.1.1959 og 31.12.1975, mellom 1.1.1976 og 31.12.1977 eller i 1978 eller senere. <https://www.borger.dk/Emner/pension-og-efterloen/efterloen/Sider/default.aspx>

⁴ Se <https://www.borger.dk/Sider/Efterloennens-stoerrelse.aspx>

⁵ Efterløn blir som hovedregel avkortet om man har en individuell pensjon eller en arbeidsmarkedspensjon. Det gjelder uansett om pensjonen blir utbetalt samtidig med efterlønen eller ei. Man kan ikke motta efterløn hvis man har fått tilstått førtidspensjon (uførepensjon) eller har nådd folkepensionsalderen (er 65 år og har rett til alderspensjon fra folkepensionen). <https://www.borger.dk/Emner/pension-og-efterloen/efterloen/Sider/pensions-indflydelse-paa-efterloen.aspx>

⁶ <https://www.borger.dk/Sider/Andre-indtaegter-og-efterloen.aspx>

⁷ Tidligere mistet man efterlønen om man arbeidet mer enn 200 timer per år.

tildeles uavhengig av den enkeltes helsesituasjon. Ordningen ble opprinnelig innført for å sikre fleksjobberne (se under) de samme tidligpensjonsmuligheter som personer på det ordinære arbeidsmarkedet. Som for efterlønsordningen, har arbeidsmarkeds-kommissionen foreslått at ordningen avvikles.

I tillegg har danskene en egen delpensjonsordning, som forutsetter at arbeidsevnen er nedsatt. Interessen for ordningen har imidlertid vært beskjedent. Det har trolig sammenheng med at man har en relativt fleksibel efterlønsordning.

Endringer i efterlønsordningen

Den første reformen av efterlønsordningen kom i 1998 og ble gjennomført av den daværende sosialdemokratiske danske regjeringen. Formålet var å få 60–65-åringene til å bli lenger på arbeidsmarkedet ved å gjøre ordningen mer fleksibel. I tillegg ønsket man å gjøre det noe mindre gunstig å gå av tidlig og litt mer gunstig å stå i jobb etter fylte 60 år. Endringen medførte at personer som valgte å arbeide minimum 30 timer per uke og utsatte uttaket av efterløn til tre år før folkepensionsalderen (det vil si til fylte 62 år), fikk en gradvis økende bonus (maksimalt 91 prosent av dagpengesatsen), som ble utbetalt fra fylte 65 år (beskrevet over). I tillegg kunne personer som valgte å stå i jobb etter fylte 65 år, få en skattefri tilleggspremie når pensjonen først ble utbetalt (se over).⁸ Samtidig ble innbetaling til efterlønsordningen frikoblet fra a-kassemedlemskapet. Tidligere hadde også skattefordelen ved innbetaling til ordningen blitt redusert. Begge disse forholdene har ifølge Goul-Andersen og Jensen (2011a) ført til en reduksjon i antall tilmeldte til efterlønsordningen.

Den andre reformen av efterlønsordningen kom som en del av Velfærdsaftalen fra 2006 mellom flertallet av partiene i Folketinget. Avtalen baserte seg på Velfærdskommissionen (2006)⁹, som foreslo en gradvis utfasing av efterlønsordningen fram mot 2028. De ønsket å stoppe all innbetaling av efterlønsbidrag fra og med 2009, slik at ingen etter det kunne melde seg inn i ordningen. Hovedargumentet var at 40 prosent av 60–64-åringene var helt eller delvis utenfor arbeidsmarkedet. Selv om en del av disse hadde forlatt arbeidsmarkedet på grunn av dårlig helse, hevdet kommisjonen at flertallet var «raske og rørlige» (s. 316).¹⁰ Analyser kommisjonen bygget på, viste dessuten at andre ordninger, som sykepenger, førtidspensjon (uføretrygd) og fleksjobs,

⁸ Den skattefrie premien er en sum penger som man slipper å betale skatt av. Den svarer reelt til en økning av timelønnen etter skatt på mer enn 25 DKK.

⁹ Velfærdskommissionen ble nedsatt av den danske regjeringen i 2003 for å vurdere hvordan velferdsstaten kunne gjøres mer bærekraftig.

¹⁰ Andre analyser (f.eks. Friis 2011) viser derimot at efterlønsinntakere har dårligere helse enn yrkesaktive. Det er for eksempel en overraskende sterk sammenheng mellom dødelighet og tidlig avgang med efterløn når det samtidig kontrolleres for kjønn, utdanning og yrke som 59-åring.

var langt mer målrettede enn etterlønnsordningen for å ivareta tilbaketrekkningsbehovet for eldre arbeidstakere med sviktende helse.

Velfærdsaftalen fra 2006 fulgte opp og foreslo en gradvis økning av nederste aldersgrense for uttak av etterløn fra 60 til 62 år, med et halvt år per år fra 2019 til 2022. Nivået eller strukturen på etterlønnsutbetalingene ble imidlertid ikke endret. De økonomiske insentivene ble derfor i hovedsak de samme. Det ble imidlertid noe mer økonomisk gunstig å være deltidspensjonist, det vil si å ta ut delvis etterløn og kombinere det med fortsatt arbeid (se over).¹¹ Ordningen er slik at man får fratrekk i sine etterlønstimer for de timer man er i arbeid, slik at en times arbeid motsvarer en times etterløn. Da man som oftest får mer for en lønnstime enn for en etterlønstime, har det blitt mer økonomisk lønnsomt for de fleste å være i arbeid.¹² Tildelingskriteriene for å kunne få etterløn ble også strammet inn ettersom innbetalingstiden til ordningen økte fra 25 til 30 år.

Ytterlige endringer ble foreslått av Arbejdsmarkedskommissionen¹³ høsten 2009. De påpekte at selv om sysselsettningsnivået i Danmark var høyt, gjaldt dette ikke for 60–64-åringene, hvor kun én av fire var i arbeid, en andel som var under gjennomsnittet i OECD-landene på det tidspunktet og langt lavere enn i for eksempel Sverige og Norge. Etterlønen ble hevdet å være hovedårsaken. Ifølge kommisjonen hadde de aller fleste etterlønsinntakere en god helse, slik at alternativet for de fleste heller var sysselsetting enn uførepensjon. Kommisjonen argumenterte i tillegg med at ledigheten var lav innenfor de områdene hvor arbeidskraftbehovet var størst (for eksempel blant sykepleiere og lærere), samtidig som mange i disse yrkene gikk på etterløn. Deres konklusjon var derfor at endringer i dagpengeregelverket ville ha mindre innvirkning på disse yrkesgruppens yrkesdeltakelse enn innstramninger i etterlønnsordningen. De foreslo derfor å framskynde avviklingen av etterlønnsordningen i forhold til det som ble avtalt i *Velfærdsaftalen*, slik at dagens eldre (60-åring) i større grad ble likestilt med fortidas og framtidens eldre, ettersom dagens 60-åring, uten de foreslåtte endringene, ville kunne få utbetalt pensjon over en atskillig lengre periode enn både det som eldre generasjoner fikk, og det morgendagens pensjonister ville få.

¹¹ Seniorer på fleksibel etterløn kunne nå arbeide opptil 29,6 timer i uka og få utbetalt fleksibel etterløn for de resterende timene. Arbeider de mer enn 29,6 timer, får de imidlertid ikke etterløn den uka. Om de arbeider mer enn 37 timer en uke, blir de ekstra timene trukket fra etterlønen den påfølgende uka. Om de derimot ikke arbeider en uke, får de full etterløn den uken.

¹² Om man har en timelønn i 2012 som er lavere enn 209,63 DKK, omfattes en i tillegg av mer gunstige fradragsregler. Ordningen innebærer for eksempel at en som jobber 20 timer per uke med en timelønn på 150 DKK (3000 DKK per uke), får et fradrag i etterlønen på kun 14,3 timer (3000: 209,63), ikke 20 timer som tidligere.

¹³ Den hadde blant annet som mandat å undersøke hvordan arbeidskrafttilbudet kunne økes gjennom fastholdelse av seniorer på arbeidsmarkedet.

Arbejdskommissionens forslag ble drøftet i et trepartsforum uten at de kom fram til enighet. Den danske konservative regjeringen inngikk derfor en avtale med Dansk Folkeparti i mai 2010 og la i januar 2011 fram et forslag til *ny tilbagetrækningsreform*. Forslaget innebar en avvikling av efterlønsordningen fra og med 2011 for alle som da var under 45 år, samt endringer i efterlønsordningen for alle mellom 45 og 57 år (født mellom 1954 og 1966). Argumentet var at ordningen var lite treffsikker for yngre årskull siden seks av ti ufaglærte mellom 30 og 39 år ikke lenger betalte inn til ordningen og derfor heller ikke ville ha rett til efterlønsytelser i framtida. Det ble også lagt vekt på at de fleste efterlønsinntakere hadde nesten like god helse som dem som fortsatte i jobb.¹⁴ Regjeringen anslo at avskaffelse av efterlønsordningen ville kunne øke arbeidstilbudet med 70 000 personer (Beskæftigelsesministeriet, 17.3.11).

Endelig i mai 2011 la regjeringen fram et forslag, etter avtale med Dansk Folkeparti og Radikale Venstre, om at efterlønen ikke skulle fjernes, men bevares som en treårig ordning og målrettes mot personer med en lav pensjonsoppsparing, primært ufaglærte med et langt arbeidsliv bak seg.¹⁵ Avtalen sikret også den såkalte *seniorførtidspensionen*, som skulle gi enklere og raskere tilgang til uførepensjon for dem med fem eller færre år igjen til pensjonsalderen. Det samme skulle gjelde for fleksjobs. Raskere saksbehandlingstid (maksimum et halvt år etter søknad) skulle primært oppnås ved å sløyfe arbeidsprøving, da man anså muligheten for å utvikle eldres arbeidsevne som liten siden de fleste hadde få år igjen til pensjonsalderen.

Regjeringens forslag skapte mye debatt i Danmark fram mot folketingsvalget i september 2011. Uenigheten om virkelighetsbeskrivelsen og dermed løsninger var særlig stor mellom regjeringen og Radikale Venstre (RV) på den ene siden og de rødgrønne og fagbevegelsen på den andre. Likevel ble en reform i tråd med den konservative danske regjeringens forslag vedtatt av den sosialdemokratiske regjeringen i slutten av desember 2011, basert på et bredt flertall av partiene i Folketinget, med unntak av Enhedslisten. Hovedelementene i den nye efterlønsordningen innebærer, i tråd med den forrige regjeringens forslag, en gradvis forhøyelse av efterlønsalderen fra 60 til 64 år fra 2014 til 2023, en gradvis avkorting av efterlønsperioden fra 5 til 3 år fra 2018 til 2023 samt en skjerping av fradraget i efterlønen mot formue (Beskæftigelsesministeriet 21.12.2011).¹⁶ Samlet betyr det at man i 2023 først kan ta ut efterløn som 64-åring og

¹⁴ Den viste blant annet til en undersøkelse fra Sundhedsstyrelsen som fant at 87 prosent av alle efterlønsinntakere anså at de hadde god helse, det vil si om lag like mange som blant 55–64-åringene i arbeid, 90 prosent. Videre viste undersøkelsen at forekomsten av ryggplager og leddgikt var den samme blant sysselsatte som blant efterlønsinntakere (Beskæftigelsesministeriet 17.3.11).

¹⁵ Det er likevel uklart hvordan man konkret skal kunne skille ut disse gruppene.

¹⁶ <http://www.bm.dk/Aktuelt/Nyheder/Pressemeddelelser/Arkiv/2011/12/Ny%20treaarig%20efterloen%20er%20vedtaget.aspx>

motta ytelsen i 3 år. Personer som er født før 1954 (og i dag er 58 år eller eldre), blir ikke berørt. Det samme gjelder nåværende etterlønsinntakere.¹⁷

Med den nye treårige etterlønsordningen får alle en etterlønsats tilsvarende 100 prosent av høyeste dagpengesats i hele etterlønsperioden (tidligere maksimalt 91 prosent).¹⁸ Reglene for opptjening av skattefritt tillegg endres også. Kravet til antall arbeidete timer i løpet av disse to årene økes til 3120 timer om man er fullforsikret. For en mer detaljert beskrivelse – se Beskæftigelsesministeriet, 28.12.2011.¹⁹ Den såkalte seniorførtidspensionen ble også vedtatt.²⁰

Det er imidlertid i skrivende stund mye debatt om hvordan denne ordningen vil komme til å virke. Flere forskere (bl.a. professor i sosialrett ved Københavns Universitet Kirsten Ketcher og professor i statskundskap ved Aalborg Universitet Per H. Jensen) og fagforbund (bl.a. FOA²¹) tror at ytelsen vil tildeles etter samme kriterier som eksisterende førtidspensjon (uføretrygd) og dermed ikke representere et mer utvidet sikkerhetsnett, annet enn at saksbehandlingen blir raskere (Ugebrevet A4 av 2.11.11 og 20.12.11²²). Ettersom det kreves 20–25 års foregående fulltidsarbeid for å komme i betraktning for ytelsen, antas det videre at en del kvinner vil bli særlig rammet da de ikke vil ha opparbeidet seg en lang nok ansiennitet (Ugebrevet A4 av 20.12.11).

Effekter av reformene

Ser vi på makrotall, viser de at antallet på etterløn ble betydelig redusert fra sitt høyeste nivå ultimo 2003, hvor 186 000 gikk på etterløn, til ultimo 2010, hvor omkring 130 000 gikk på etterløn. Særlig var fallet stort mellom 2007 og 2010, hvor antallet ble redusert med 20 000. Mye av nedgangen kan forklares med at de store 1945- og 1946-kullene gikk ut av ordningen, men skyldes også et betydelig fall i utnyttelsesgraden (Goul-Andersen & Jensen 2011: 243–244).

¹⁷ Da etterlønsreglene blir endret vesentlig, gis likevel alle under 60 år som har betalt inn til etterlønsordningen, en mulighet til å få sitt innbetalte etterlønsbidrag utbetalt kontant og skattefritt (det gjelder i tidsrommet fra 2. april til og med 1. oktober 2012). De som har innbetalt etterlønsbidrag i alle årene etter 1999, kan således få utbetalt rundt 67 000 DKK, men velger da samtidig å melde seg permanent ut av ordningen.

¹⁸ Det er imidlertid overgangsregler for personer som er født før 1. juli 1959.

¹⁹ <http://www.bm.dk/Beskaeftigelsesomraadet/Ydelser/Efterloen/En%20trearig%20etterlon/Hovedelementerne%20i%20den%20nye%20trearige%20etterloen.aspx>

²⁰ Endringen er til forveksling lik de forslagene om avvikling av AFP-ordningen som kom i Norge på tidlig 2000-tall, hvor argumentet var at slitne arbeidstakere kunne ta ut uførepensjon.

²¹ FOA: Forbundet Fag og Arbejde (største forbund for offentlig ansatte).

²² Utgis av dansk LO.

Efterlønsreformen fra 1999 ble også evaluert av Sosialforskningsinstituttet i 2009 (Jørgensen 2009). Analysen viste at reformen hadde to motstridende effekter: Samtidig som de fleste 61-åringene ønsket å slutte, nå ventet til de fylte 62 år, var det færre enn tidligere som ventet med å gå av til de fylte 63 år. Avgangssannsynligheten hadde, viste det seg, økt for dem som tapte minst på omleggingen, og motsatt blitt redusert for dem som kunne forvente det største økonomiske tapet. Samlet ble summen av disse to effektene at reformen bare har hatt en begrenset effekt på eldre arbeidstakers samlede arbeidstilbud (eller tilbaketrekning). Fordi lønningene i framtida vil øke mer enn efterlønsattsene, forventer man likevel at reformens effekt vil kunne bli større i framtida. På den annen side vil mange flere da også ha tjent opp en relativt høyere efterløn og dermed være mer «velholdne» – noe som kan antas å gi motsatt effekt. Det vil gjelde selv om man tar i betraktning at efterlønsattsene ikke følger lønnsveksten (ibid.).

Goul-Andersen og Jensen (2011: 250–252) kobler på sin side den positive utviklingen til den særlige utviklingen på arbeidsmarkedet i perioden (høykonjunktur), men sier at de økonomiske insentivene trolig også har hatt en effekt, særlig den skattefrie premien på inntil 100 000 DKK, sammen med en reduksjon og endring i sammen-setningen av de gruppene som er tilmeldt ordningen. De påpeker også at de sterke avkortingsreglene mot andre ytelser kan ha hatt en viss innvirkning.

En undersøkelse fra SFI (Larsen et al. 2012) viser dessuten at det kun er 10–12 prosent av henholdsvis 65–75-åringene, efterlønsinntakere og førtidspensjonister (uførepensjonister) på gammel ordning (mer om den under) som er i arbeid. Videre er det kun 8 prosent av efterlønsinntakere uten arbeid som kan tenke seg å finne en passende jobb innen de tolv neste månedene. Den samme undersøkelsen viser at efterlønsordningens aldersgrenser er mer styrende for 55–59-åringenes avgangsalder enn folkepensionsalderen (Larsen et al. 2011): Kun 55 prosent forventer for eksempel å være i jobb etter fylte 60 år (nedre aldersgrense for uttak av efterløn), kun 40 prosent etter fylte 62 år og bare 15 prosent etter fylte 65 år (aldersgrensen for uttak av folkepension). Forskerne fra SFI (ibid.) presiserer likevel at det kan være et visst arbeidspotensial blant eldre som har god helse og som alt er i arbeid eller lett kan få arbeid, da svært mange 60–64-åringene planlegger tidspunktet for uttak og avgang kort tid før de går av og derfor trolig kan påvirkes til å forlenge yrkeskarrieren. Hvor mange dette er, sies det ikke noe om.

Ifølge en studie av Deloitte (2012) er det også mange folkepensjonister og efterlønsinntakere som har lyst til å arbeide, om en tar utgangspunkt i antallet som tilbyr sin arbeidskraft på ulike jobb- og rekrutteringsportaler. I tillegg indikerer deres studie at virksomheter som har ansatt pensjonister og efterlønsinntakere, har gode erfaringer og anser arbeidstakere over 60 år som stabile og grundige, i tillegg til at de har lang yrkes- og livserfaring. En fellesnevner for de virksomhetene som har valgt å ansette pensjonister og efterlønsinntakere, er likevel at de trenger dem for å få vaktplaner til å gå opp eller fordi de innehar en spesiell kompetanse som virksomheten trenger. De

som er i jobb, anses med andre ord primært som en reservearbeidskraft eller som unntak med spesialkompetanse. Representanter fra jobbsentrene og vikar- og rekrutteringsbyråene som deltok i undersøkelsen, mente likevel at det ikke var direkte motvilje fra arbeidsgiverne som var hovedårsaken til at så få virksomheter tenkte på pensjonister og efterlønmottakere som potensiell arbeidskraft, men heller at de var lite oppmerksomme på gruppens arbeidskraftpotensial (ibid.).

Pensjonistenes og efterlønmottakernes egne motiver for å vende tilbake til arbeidsmarkedet er da også ulike, men fellesnevneren er at de i liten grad styres av økonomiske motiver. Det som driver dem, er heller lysten til å utrette noe, ønske om sosial tilhørighet, ønske om å bevare faglig identitet og det å ha mulighet til å utnytte den kompetansen de har opparbeidet seg gjennom et langt arbeidsliv. Felles for de fleste som vender tilbake til arbeidsmarkedet, er også at de selv ikke hadde planlagt å gå av da det skjedde, men ble oppsagt eller overflødige som følge av organisatoriske endringer (ibid.).

Av naturlige grunner er det ikke mulig å si noe om virkningene av efterlønsreformen som ble vedtatt i 2011, da den først vil tre i kraft om noen år. En heving av den nedre aldersgrensen for uttak av efterløn til 64 år vil imidlertid med nødvendighet bidra til at flere vil måtte stå i arbeid i begynnelsen av 60-årene enn tidligere.

Statistikk fra HK/Danmark²³ viser dessuten at svært få benytter seg av fleksibel efterløn, kun 2 til 3 prosent av a-kassens medlemmer (HK/Danmark 2008). Ifølge vår arbeidsgiverinformant er det også lite kultur i Danmark for å jobbe fleksibelt (les: deltid) etter fylte 60 år. Andre studier indikerer at denne trenden kan snu (FTF 2008), da mer enn åtte av ti av kommende efterlønmottakere sier at de ganske sikkert eller helt sikkert vil arbeide ved siden av å motta efterløn. Halvparten sier de ønsker å jobbe enten et fast eller et fleksibelt antall timer per dag, uke eller måned, og litt under en tredjedel et fast antall timer fordelt over deler av året. Syv av ti av lederne sier også at de er interessert i å ansette efterlønnere, men da helst som vikarer, på et fast antall timer per uke eller måned eller til særlige oppgaver. Undersøkelsen avdekker imidlertid en del barrierer for at en slik vinn-vinn-situasjon skal la seg realisere. Først og fremst er det knyttet til manglende kjennskap til ordningen med fleksibel efterløn både blant ledere og blant kommende efterlønmottakere. Generelt betrakter ledere i liten grad efterlønmottakere som en arbeidskraftkilde og oppmuntrer dem i liten grad til å fortsette i jobben (ibid.).

²³ HK/Danmark, tidligere Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund, er med sine drøyt 280 000 medlemmer (2008) Danmarks nest største fagforbund. HK er en del av dansk LO, og organiserer funksjonærer i butikker og på kontorer i private virksomheter, samt i sentraladministrasjonen, regionene og i kommunene. Laboranter, legesekretærer, sykehusassistenter, handelsreisende, IT-ansatte, advokatsekretærer, merkonomer og bacheloror innenfor handelsfag favner også under HK.

Førtidspension (uførepensjon), fleksjobs og skånejobs

Den danske førtidspensionsordningen tilsvarer den norske uførepensjonsordningen. For å få tilkjent uførepensjon, må man være mellom 18 og 65 år og ha en varig nedsatt arbeidsevne av fysiske, psykiske eller sosiale grunner. Om rehabilitering til arbeid anses som mulig, eller man klarer en fleksjob, er man imidlertid ikke berettiget til uførepensjon.

Det er kommunene som vurderer og eventuelt tilstår uførepensjon. Kommunen har plikt til å vurdere om det finnes andre muligheter, for eksempel rehabilitering, før uførepensjon tilkjennes. En slik vurdering skjer gjennom såkalt arbeidsprøving.

Pensjonen er inntektsavhengig. For enslige utgjør det skattepliktige beløpet etter 1.1.2003 det samme som dagpengesatsen, mens det for gifte og samboende utgjør 85 prosent av dagpengesatsen.²⁴ Ytelsene reguleres i tillegg på grunnlag av pensjonistens og eventuell ektefelles eller samboers inntekter.

Den danske uføretrygden er koblet til to sysselsettingstiltak: *skånejobs* og *fleksjobs*. Disse ble begge introdusert i 1998 (Jensen 2007). Fleksjobs er et tilbud til personer med en vesentlig og varig nedsatt arbeidsevne som ikke kan oppnå eller fastholde sin beskjeftigelse på ordinære vilkår på arbeidsmarkedet. Ordningen skal være et alternativ til førtidspension (uføretrygd) og er skreddersydd etter den enkelte arbeidstakers arbeidsevne. Jobbene er også offentlig subsidiert. Lønns- og arbeidsforhold for arbeidstakere i fleksjobber følger i tillegg gjeldende kollektive avtaler. Den fleksjobbansatte behøver med andre ord ikke å gå ned i lønn. Samtidig får arbeidsgiver et lønnstilskudd til medarbeiderne. Skånejobs, på sin side, skal bidra til å reintegrere uføretrygdede i arbeidsmarkedet. Siden 1995 har derfor de fleste kollektive avtaler inkludert såkalte sosiale kapitler for å lette den lokale etableringen av skånejobs eller jobber for personer med redusert arbeidskapasitet. Skånejobs har likevel fått et relativt lite omfang.

Reform av ordningene

Den danske sosialdemokratiske regjeringen inngikk i desember 2000 et forlik om en førtidspensionsreform og et rommelig arbeidsmarked med Venstre, Det Konservative Folkeparti, Centrum-Demokraterne, Kristeligt Folkeparti og Socialistisk Folkeparti. Formålet med avtalen var å sikre at personer som hadde en restarbeidsevne, skulle få mulighet til å delta i arbeidslivet. Målet var at flest mulig skulle ansettes i jobber på ordinære vilkår, blant annet etter overenskomstens sosiale kapitler – i såkalte skånejobs, mens personer med vesentlig og varig nedsatt arbeidsevne skulle vurderes til fleksjobs. Kun

²⁴ Ytelsen utgjorde etter 1.1.2011 hhv. 204 900 DKK årlig og 17 075 DKK per måned for enslige og 174 168 DKK årlig og 14 514 DKK per måned for andre – <http://bm.dk/da/Tal%20og%20tendenser/Satser%20for%202012/Foertidspension.aspx>

de som ikke kunne arbeide i en fleksjobb, skulle kunne få tilkjent uførepensjon. Videre skulle personer som ikke var i stand til å forsørge seg selv, sikres en forsørgelsesytelse som kompenserte for den manglende arbeidsevnen. I tillegg ønsket man å øke borgernes rettssikkerhet ved å sikre en større sammenheng og helhetstenkning i saksbehandlingen, blant annet ved å kreve bedre dokumentasjon og økt brukermedvirkning.

Reformen trådte i kraft i januar 2003 og medførte en gjennomgripende endring av uførepensjonsordningene. Det gjaldt særlig den økte vektleggingen av aktivisering framfor passiv støtte, det vi i Norge kaller arbeidslinja. Et nytt tildelingskriterium ble også knesatt, da personens arbeidskapasitet heretter skulle vektlegges, ikke deres manglende eller tapte arbeidsevne. Videre ble det innført kun én uførepensjonsordning til erstatning for de fire ulike ordningene som til da hadde eksistert.²⁵ Samtidig ble en rekke særlige ytelser til uførepensjonister avskaffet. Fram til 2003 kunne for eksempel 50–66-åringer i Danmark få tildelt førtidspensjon (eller uføretrygd) på ikke-medisinsk grunnlag dersom deres utsikter på arbeidsmarkedet var dårlige. Denne retten ble fjernet fra og med januar 2003.

Fleksjobbordningen ble, som nevnt, også reformert. Det ble nå stilt krav om varig nedsatt arbeidsevne for å komme inn under ordningen. Dessuten ble muligheten for å yte lønnstilskudd med en tredjedel av den minste overenskomstmessige timelønnen på området fjernet. Forventningen var at de som tidligere kunne få tilbud om fleksjobs med lønnstilskudd, etter reformen som hovedregel skulle ansettes i jobber på ordinære vilkår eller i jobber etter overenskomstens sosiale kapitler, det vil si i uformelle skånejobs eller såkalte avtalebaserte skånejobs.

Det ble også foretatt visse justeringer av fleksjobbordningen i 2006, som i hovedsak innebar ulike tiltak for å forbedre kommunenes undersøkelses- og vurderingspraksis. Målet var å redusere andelen ledige som ble undersøkt med henblikk på fleksjobber, samt å få til en bedre tilpasning av det offentlige tilskuddet til lønsmottakere i fleksjobber. De fleste av disse endringene trådte i kraft den 1. juli 2006.

Evaluerings av ordningene

Forventningene ved inngåelsen av avtalen om førtidspensionsreform og det rummelige arbeidsmarked i 2003 var, som nevnt, at flere skulle ansettes i jobber på ordinære vilkår eller i uformelle eller i avtalebaserte skånejobs. Dette skjedde i begrenset grad.

Redegjørelsen for Folketinget i 2006/2007 om utviklingen på uførepensjonsområdet og av det rummelige arbeidsmarkedet viste at flere personer enn forventet var på varig offentlig forsørgelse sammenlignet med før reformen. Selv om flere hadde fått

²⁵ Mer om førtidspensionsordningen før 2003, som gjelder for dem som fikk tilkjent ytelse før 1.1.2003 – <http://bm.dk/da/Beskaeftigelsesomraadet/Ydelser/Foertidspension/Foertidspension%20foer%202003.aspx>

fleksjobbvurdering, førte det ikke til færre nye tilståelser av uførepensjon enn i 2001.²⁶ I stedet hadde antallet som enten var i fleksjobb, på dagpenger eller på uførepensjon, økt, og det til tross for at det i samme periode hadde vært en gunstig utvikling på arbeidsmarkedet med stigende sysselsetting og rekordlav ledighet.²⁷ Målsettingen om at flest mulig med nedsatt arbeidsevne skulle være i ordinært arbeid uten støtte var dermed ikke oppnådd.

Selv om det ikke har vært en nedgang i bruken av uførepensjon i Danmark, har det imidlertid vært et betydelig fall i andelen 60–64-åringer som benytter ordningen. Det gjelder begge kjønn, men særlig kvinner (Bingley et al. 2011). At uføretallene er stabile, skyldes derfor primært en økning i antall og andel unge uføre, det vil si den samme utviklingen vi ser i Norge. Antallet personer som fikk uførepensjon på grunn av psykiske lidelser, hadde i tillegg steget og utgjorde i 2006 hele 44 prosent av alle nye tilståelser av førtidspensjon (uførepensjon). Det man syntes å ha lyktes best med, var den sysselsettingsrettede innsatsen, det vil si arbeidsprøvingen som skjer forut for en eventuell tilståelse av uførepensjon. I tråd med intensjonene var det flere blant de nye uførepensjonistene som hadde blitt forsøkt reaktivert (ibid.).

Bruk av avtalebaserte skånejobs falt fra 1998 til 2004, selv om antallet i uformelle skånejobs økte. Samtidig økte antall personer i fleksjobs fra 13 000 i 2001 til over 41 000 i 2006, og antall fleksjobbsvurderte økte fra 1400 personer til 12 700. I sistnevnte gruppe hadde mange aldri fått tilbud om noen fleksjobb og var derfor arbeidsledige. Årsaken til det var at mange av dem som kunne ha klart en jobb på vanlige vilkår, isteden hadde fått fleksjobb, og dermed fortrenget ordningens primære målgruppe over på dagpengeytelser. Uformelle skånejobber ble dessuten kun benyttet i tilfeller hvor arbeidsevnenedsettelsen var relativt liten, det vil si at ordningen primært ble brukt for å holde på arbeidstakere. En av årsakene til den lave bruken av skånejobs i forhold til fleksjobs var at fleksjobbordningen hadde blitt innarbeidet i de sosiale kapitlene i mange overenskomster, og dermed hadde fortrenget avtalebaserte skånejobs. Det hadde sammenheng med at fleksjobs var langt mer økonomisk attraktive både fra et arbeidstaker- og et arbeidsgiversynspunkt. Den eneste fordelene ved å bruke avtalebaserte skånejobs var at de kunne opprettes etter interne forhandlinger uten kommunal medvirkning og dermed ga en noe større fleksibilitet. Fleksjobs ga dessuten grunnlag for skreddersydde jobber. Ordningen ble derfor opplevd av de fleste som en vinn-vinn-situasjon.

Undersøkelser viste dessuten at bestemmelsene i overenskomstenes sosiale kapittel ikke hadde noen betydning for hvor lett, eller vanskelig, arbeidsgivere mente det var å

²⁶ Som redegjørelsen bemerker, var imidlertid antallet nye tilståelser av uførepensjon lavere enn hva man antok ville bli tilfellet om reformen ikke hadde blitt innført, fordi man så for seg en sterk vekst uten reform.

²⁷ I 2006 utgjorde disse gruppene samlet 34 000 flere mottakere enn før reformen, henholdsvis 15 100 flere i fleksjobber, 9400 flere på arbeidsledighetstrygd, 4400 flere på ny uførepensjon og 5000 flere på uførepensjon etter den gamle ordningen.

ha ansatte med redusert arbeidsevne (SFI 2007). Virksomhetene var derfor ofte uvil-
lige til å ansette medarbeidere i skånejobs etter reglene i de sosiale kapitlene (Finans-
departementet et al. 2005). Fagforeningene spilte dessuten ofte en passiv rolle i arbeidet
med å opprette avtalebaserte skånejobs og tok sjelden i bruk de sosiale kapitlene for
å fastholde eller inkludere personer med redusert arbeidsevne (Hohnen 2002). Tvert
imot var inntrykket at de motarbeidet opprettelsen av slike jobber, da de ikke ville
akseptere lønnsreduksjoner for dem som innehadde skånejobber, i frykt for at det
kunne bidra til å undergrave gjeldende tariffen (ibid.). Det samme mønsteret viste en
landsdekkende undersøkelse fra DISCUS (2006). Fagforeningenes begrunnelse var
at fleksjobs var langt mer økonomisk gunstige enn skånejobs. Undersøkelsen viste
også at de reelle mulighetene for en ordinær deltidsjobb eller en avtalebasert skånjob
sjelden ble realitetsbehandlet før godkjenning til fleksjobb ble gitt. Halvparten av de
fleksjobbansatte var derfor ansatt på samme sted som da de var i ordinært arbeid. Ord-
ningen bidro derfor i liten grad til integrering av ledige med redusert arbeidskapasitet.
En rapport utarbeidet i forbindelse med forhandlingene om kommunenes økonomi
mellom regjeringen og KL²⁸ i 2005 viste også at ett av hovedproblemene med fleksjobb-
bordningen lå i den usikre vurderingspraksisen, noe som blant annet gjenspeilet seg
i den svært høye andelen ledige blant de fleksjobbvurderte. Ifølge rapporten indikerte
det at målgruppa for ordningen ikke var dem som primært dro nytte av den.

En analyse basert på data fra perioden 1994 til 2004 (Datta Gupta & Larsen 2010)
viser imidlertid at fleksjobbordningen kan ha hatt en positiv effekt på målgruppas sys-
selsetting, selv om den ikke hadde noen effekt på tilstrømningen til uførepensjon. Ifølge
deres analyse økte målgruppas sysselsettingssannsynlighet med hele 33 prosentpoeng
etter at fleksjobbordningen ble introdusert, relativt til den gjennomsnittlige sysselet-
tingsraten på 44 prosent. Dette forklares med at subsidierte jobber i denne perioden i
hovedsak ble gitt til ikke-aktive, langvarig uføre med en viss restarbeidsevne; man var
med andre ord bedre i stand til å skille dem med større arbeidskapasitet fra dem med
mindre kapasitet.

Justeringene av fleksjobbordningen i 2006 (se over) så også ut til å ha hatt en viss
effekt ettersom veksten i antall vurderinger for fleksjobber etter dette hadde bremsset
litt opp, selv om det totale antallet personer i fleksjobber fortsatt var stigende. Den
reduserte veksten ble antatt å ha sammenheng med at kommunene hadde fått forsterket
sine økonomiske insitamenter ved at de ble fratatt den statlige refusjonen til ordningen
i tre år om de ikke fulgte opp som forutsatt. Analysene viste da også stagnasjon i veksten
i antall personer på ledighetstrygd blant de fleksjobbvurderte, noe som indikerte at flere
i den primære målgruppa nå hadde kommet inn i ordningen.

²⁸ KL er en privat interesse- og medlemsorganisasjon for alle de 98 kommunene i Danmark og tilsvarer
KS i Norge.

I 2006 ble det også opprettet en rekke formidlingsenheter for å styrke arbeidsformidling av personer med nedsatt arbeidsevne. Disse formidlingsenhetene har ifølge Cabi²⁹ oppnådd gode resultater i formidlingen til fleksjobber, blant annet fordi de la stor vekt på å få til en god jobbmatch for den fleksjobbvurderte, det vil si å finne jobber som var best mulig tilpasset deres arbeidsevne. Formidlingsenhetene hadde også en tettere dialog med personene på ulike ledighetsytelser og klarte i større grad å bidra til en styrking av deres restarbeidsevne gjennom å få dem til å delta i relevante kommunale tilbud. De erfaringene formidlingsenhetene har høstet, drar nå de nye jobbcentre nytte av.

De siste endringene

Evalueringen av de store og gjennomgripende reformene på førtidspensionsområdet fra 2000 har vist at de ikke har virket etter hensikten.³⁰ Hver tiende danske i yrkesaktiv alder er i 2012 enten på førtidspension (uførepensjon) eller i en fleksjobb, og det danske samfunnet bruker over 8,6 milliarder DKK mer på de to ordningene i dag enn hva som var forventet da reformen ble vedtatt i 2000.

I juni i 2012 inngikk derfor den sosialdemokratiske regjeringen en bred politisk avtale med Venstre, Konservative og Liberal Alliance om en ny reform av førtidspensions- og fleksjobsordningene. Avtalen berører i første rekke yngre arbeidstakere,³¹ men vil også ha konsekvenser for eldre arbeidstakere siden flertallet av de fleksjobbansatte er eldre. Fleksjobbordningen skal nå i større grad målrettes mot grupper med svært begrenset arbeidsevne, slik at de med størst behov får bedre tilgang til ordningen. Reformen berører likevel ikke dem som alt er tilkjent uførepensjon (med mindre de flytter utenfor EU/EØS-området), eller personer som alt har en fleksjobb (med mindre de mister den eller skifter til en annen fleksjobb). Videre blir ytelsene endret: Tilskuddene skal ikke lenger primært gå til fleksjobbansatte med de høyeste lønningene, men til fleksjobbansatte med de laveste lønningene og den minste arbeidsevnen. Lønn og tilskudd skal, med andre ord, i større grad avspeile den enkeltes arbeidsevne.

Videre blir fleksjobbene etter reformen midlertidige. De tilkjennes for fem år av gangen. Når perioden utløper, skal kommunen vurdere om man har rett til en ny femårsperiode med fleksjobb. Det gjelder likevel ikke dem over 40 år. De kan få en

²⁹ <http://www.cabiweb.dk/om+cabi>

³⁰ <http://bm.dk/da/Aktuelt/Pressemeddelelser/Arkiv/2012/02/Reform%20af%20foertidspension%20og%20fleksjob.aspx>

³¹ Avtalen innebærer at unge under 40 år i utgangspunktet ikke skal ha førtidspension. I stedet skal de få det myndighetene kaller en individuell og helhetsorientert innsats under ressursforløpet, som tar utgangspunkt i den enkeltes muligheter og behov. Ressursforløpene erstatter i framtida førtidspensjon for personer under 40 år. Det kan likevel ennå tilkjennes førtidspensjon til personer under 40 år hvis det er åpenbart at den enkelte ikke kan komme i jobb igjen.

permanent fleksjobb etter de første fem årene. Fleksjobbene kan videre gis til personer med en svært begrenset arbeidsevne (antatt arbeidskapasitet på ned til to timer per uke). Arbeidsgiver betaler som tidligere lønn og pensjon for den arbeidsinnsats som ytes, og kommunene supplerer med et tilskudd som kan utgjøre opptil 98 prosent av høyeste dagpengesats. Desto flere arbeidstimer man utfører, jo høyere inntekt får man. Er man i ordinært arbeid før man kommer i fleksjobb, kan man som hovedregel likevel ikke lenger få en fleksjobb på sin nåværende arbeidsplass. Det kan kun skje etter at man har vært ansatt på arbeidsplassen under overenskomstens sosiale kapittel (skånjob) eller på særlige vilkår i minst tolv måneder. Endringene trådte i kraft 1. januar 2013.

Sykefravær og sykedagpenger

Som i Norge står bekjempelsen av langvarig sykefravær høyt på den politiske dagsordenen i Danmark. Det skyldes ikke at sykefraværet er spesielt høyt, men at man anser at det realiserbare arbeidskraftpotensialet der er størst, da om lag 5 prosent av arbeidstakerne til enhver tid er fraværende fra arbeidsmarkedet på grunn av sykdom (Kvist 2009).

Sykedagpenger er hovedytelsen for lønsmottakere, herunder personer i fleksjobs, selvstendig næringsdrivende og forsikrede ledige som er midlertidig ute av arbeidsmarkedet på grunn av sykdom. Arbeidsgiverne betaler den sykmeldte en ytelse til sykedagpenger eller full lønn de første 21 dagene. Deretter betaler kommunen dagpenger etter 21 dager eller refunderer arbeidsgiverens utlegg til lønn. Den maksimale sykedagpengeperioden er tolv måneder. Deretter blir det vurdert om vedkommende er berettiget til fleksjobb eller uførepensjon (førtidspensjon). For å unngå at personer som hadde gått ut over maksimal dagpengeperiode mister retten til ytelse, besluttet regjeringen i april 2009 å gi mulighet for å utvide den maksimale perioden med opptil 26 uker med virkning fra 6. juli 2009.

Men allerede i 2005 fikk regjeringen igjennom en pakke av ulike tiltak under tittelen «En styrket sykefraværsinnsats», som blant annet inneholdt 1) en ny vurderings- og oppfølgingsmodell med sikte på at de mest utsatte sykmeldte får en tettere oppfølging som ledd i å sikre arbeidstilknytning, 2) en bedre koordinering av oppfølgingsinnsatsen mellom kommunen og blant annet arbeidsplass, lege, a-kasse og sykehus, 3) økt inndragelse av andre aktører for å gjøre bruk av den kunnskap og innsats som de kan bidra med og 4) bedre legeerklæringer til virksomhetene for å fremme muligheten for en raskere, eventuelt delvis tilbakevending til arbeidsplassen – med andre ord en modell som vi kjenner igjen fra Norge og arbeidet med IA-avtalen.

Partene i arbeidslivet har etter hvert også fått en relativt stor rolle i det sosiale sikkerhetssystemet i Danmark. Det gjelder ikke bare gjennom arbeidsmarkedspensjonsystemet (tjenestepensjonene), men også for ordninger knyttet til sykefravær (Kvist

2009). Partene i arbeidslivet og regjeringen ble blant annet i både 2007 og 2008 enige om avtaler for å få ned sykefraværet. Avtalen fra 2008 innebar en rekke nye plikter for både arbeidsgivere, arbeidstakere og offentlige myndigheter (jf. den norske IA-avtalen). Arbeidsgiverne skal for eksempel nå senest i fjerde sykeuke ha en samtale med den sykmeldte om hvordan de kan komme tilbake til arbeidet sitt, og hva virksomheten kan gjøre for å bakke opp. Videre skal de kommunale jobcentrene (se beskrivelse under) allerede fra åttende sykeuke vurdere om det er mulighet for en delvis friskmelding, og om det er mulig å gi aktive tilbud til alle sykmeldte – både sysselsatte og ledige. Den eksisterende legeerklæringen, «Lægeerklæring om uarbejdsdygtighed», ble også erstattet av en «mulighedserklæring», som er basert på dialog mellom arbeidsgiveren og den sykmeldte om hvordan den enkelte fortsatt kan delta på arbeidsmarkedet (ibid.).

En evaluering (Høgelund et al. 2008) fant at disse tiltakene hadde bidratt til at kommunene avholder flere oppfølgingssamtaler, og at disse har blitt mer rettet mot å få den sykmeldte tilbake til arbeidsmarkedet. Imidlertid kunne evalueringen ikke si noe om hvorvidt endringer av sykedagpengesystemet hadde ført til økt arbeidsdeltakelse.

Trepartsforhandlinger i 2007 og 2008 mellom regjeringen og arbeidsmarkedets parter resulterte også i en handlingsplan (av 29. september 2008) for å redusere sykefraværet. Handlingsplanen inneholdt 39 konkrete forslag under følgende fire hovedoverskrifter: Sykefravær skal forebygges; tidlig innsats øker sjansen for at de syke skal komme tilbake i arbeid; syke som er aktivert, kan lettere komme tilbake i arbeid, og hurtig avklaring og behandling hjelper syke raskere tilbake til arbeidsmarkedet.

Som del av finanslovsforhandlingene for 2009, godkjente også partiene bak Jobplanen fra våren 2008 (mer om den under), det vil si regjeringen, Dansk Folkeparti og Liberal Alliance, trepartsavtalen om sykefravær, og avsatte i tillegg 170 millioner kroner til å realisere de 39 forslagene. Forslagene ble antatt å øke arbeidstilbudet med 4000 personer. Bakgrunnen for avtalen var et ønske om å øke arbeidskrafttilbudet, grunnet antatt framtidig arbeidskraftmangel og en aldrende befolkning. Finanskrise og den økonomiske nedgangen har imidlertid gjort de mulige effektene av tiltakene mer usikre.

I tillegg trådte en ny endring i den statlige refusjonen til kommunene i kraft i begynnelsen av 2011 (Larsen et al. 2012). Refusjonssatsen for kommunene ble satt til 50 prosent om man lykkes med aktivering på en arbeidsplass og/eller annen virksomhetsrettet innsats, og 30 prosent om man ga annen type oppfølging, som for eksempel veiledning og oppkvalifisering. Kommunene får, med andre ord, høyere refusjon når sykedagpengemottakerne er aktive i et tilbud i en virksomhet eller gradvis har vendt tilbake i arbeid enn det de gjør når mottakerne som får dagpenger, er passive mottakere av ytelser. Formålet er å øke bruken av aktive tiltak.

Et annet initiativ, som startet i 2010 og ble avsluttet i 2012, er prosjektet «Tilbage-Til-Arbejdet» (TTA). Det er et forsøksprosjekt hvor 22 kommuner deltok. Det handlet om å få 12 000 langtidssykmeldte tilbake i arbeid gjennom en ny, tverrfaglig og koordinert innsats, styrt av en TTA-koordinator som koordinerte innsatsen fra alle

de ulike involverte partene. Målet var å få til en hurtigere avklaring av den langtidssykes situasjon og en plan for det videre løpet.

Dagpengesystemet

Danmark har et todelt dagpengesystem. For å kunne motta *ordinære dagpenger*, må man være fagorganisert og medlem av en a-kasse (arbeidsløshetskasse), noe som er frivillig. I tillegg må man være registrert som arbeidssøker hos jobcenteret (parallellell til vårt NAV), oppfylle sysselsettingskravet, være under 65 år og ikke være selvforskyldt ledig.³² De som mottar arbeidsledighetsstrygd, må, som i de øvrige nordiske landene, også være fullt tilgjengelige for arbeidsmarkedet. Videre forutsetter rett til arbeidsledighetsstrygd tolv måneders forutgående arbeid, i tillegg til tolv måneders medlemskap i en a-kasse. Søkere som ikke innfrir disse kravene, har kun rett til en utbetaling som tilsvarer sosialstøtten, og da etter en skønnsmessig vurdering hvor også ektefelles inntekt, formue med mer tas i betraktning ved utmåling av samlet stønadssum.

Den danske ledighetsstrygden gir en relativt høy kompensasjonsgrad sammenlignet med andre lands ordninger.³³ Man kan få inntil 90 prosent av tidligere lønnsinntekt etter fradrag for arbeidsmarkedsbidraget. Gitt den maksimale dagsatsen i 2012 på 788 DKK i fem dager per uke, er det likevel bare de lavest lønte som oppnår et så høyt kompensasjonsnivå. De høytlønte får dekket en prosentvis langt mindre andel av tidligere lønn. Eksempelvis vil en godt lønnet faglært metallarbeider med dagens ordning få dekket om lag 60 prosent av tidligere lønn. Man kan også motta supplerende dagpenger i inntil 30 av de maksimalt 104 ukene man har rett til dagpenger, om man er delvis ledig eller begynner å jobbe deltid.³⁴ Det gis også feriepenger til ledige.³⁵

³² De konkrete kravene finnes på Beskæftigelsesministeriets nettsider, se <http://www.bm.dk/Beskaeftigelsesomraadet/Ydelser/Dagpenge/Betingelser%20for%20dagpenge.aspx>

³³ Dagpenger er en yttelse som kan utbetales til arbeidsledige som er medlem av en a-kasse. Det er a-kassene som utbetaler dagpenger. Det er også a-kassene som vurderer om ledige står til rådighet for arbeidsmarkedet. Satsene for dagpenger varierer avhengig av om man er fullforsikret eller delforsikret og om man er dimmitert eller ung. Høyeste dagsats per november 2012 er 788 DKK (for fullforsikrede), for satsene se <http://www.bm.dk/Tal%20og%20tendenser/Satser/Dagpenge.aspx>

³⁴ Hvis man er uten arbeid i en hel uke, får man utbetalt dagpenger for 37 timer. Hvis man arbeider mindre enn 29,6 timer i uken, kan man få supplerende dagpenger resten av uken. For nærmere detaljer, se <http://www.bm.dk/Beskaeftigelsesomraadet/Ydelser/Dagpenge/Supplerende%20dagpenge.aspx>

³⁵ Feriepenger for ledige <http://www.bm.dk/Beskaeftigelsesomraadet/Ydelser/Dagpenge/Feriedagpenge.aspx>

Den danske dagpengeordningen inneholder i prinsippet også tre karensdager, men i praksis gjelder ikke disse ettersom arbeidsgiver som oftest betaler for disse dagene dersom en person blir oppsagt (TCO 2009:22).

Etter ni måneders arbeidsledighet er en organisert (a-kassemedlem) pålagt å delta i arbeidsmarkedstiltak. Personer mellom 60 og 64 år skal imidlertid aktiviseres allerede etter seks måneder. Jobcenteret er ansvarlig for at det lages en jobbplan (mer om det under) for den enkelte. I denne planen kan ulike aktiveringstiltak inngå, herunder ulike kvalifiseringstiltak. Aktiveringen skal pågå til personen får en jobb eller dagpengeperioden på to år (tidligere fire år) er utløpt og personen går over til behovsprøvd sosialhjelp.

En ikke-forsikret arbeidsledig har også rett og plikt til å delta i aktive arbeidsmarkedstiltak etter ni måneder, men etter andre regler. Dersom vedkommende ikke deltar på tiltak, kan støtten reduseres eller opphøre.

Reformer av dagpengeordningen

Eldre arbeidstakere og arbeidssøkere har i Danmark hatt en rekke særordninger innen dagpengesystemet. I tråd med Velfærdsaftalen fra 2006 ble mange av disse ordningene fjernet med virkning fra 2007. Det gjaldt blant annet ordningen som ga arbeidsledige i alderen 58–59 år mulighet for å bli unntatt fra aktivitetsplikten. Videre gjaldt det ordningen som gjorde det mulig for personer i alderen 55–59 år å motta arbeidsledighetstrygd fram til fylte 60 år (aldersgrensen for uttak av etterløn).

Lignende særordninger i dagpengeregelverket for aldersgruppen 50–54 år hadde man også fram til 1999, da disse ble fjernet som en del av etterlønsreformen og da denne gruppen som alle andre fikk rett og plikt til aktivering. Før 1999 var det med andre ord i prinsippet mulig å gå på arbeidsledighetstrygd i hele ni år, fra man var 51 år til man ble 60 år (Beskæftigelsesministeriet 08.3.10).

Fram til 1. juli 2004 var dagpengeperioden fire år for alle. Unntaket var arbeidstakere i alderen 60–64 år. De hadde en dagpengeperiode på to og et halvt år, da de fleste hadde mulighet til å gå over på etterløn fra fylte 60 år. Den kortere dagpengeperioden for personer over 60 år ble utvidet til fire år med virkning fra 2007. Det ble gjort for å signalisere at det var ønskelig at de eldre fortsatt var tilgjengelige for arbeidsmarkedet og at det ikke lenger var forventet at de gikk over på etterløn (Ougaard & Hede 2007). I dag er perioden man kan motta ledighetstrygd to år for alle.

De fleste regler om bruk av ulike aktiveringsredskaper/-ordninger ble etter dagpengereformen også de samme for alle aldersgrupper, men med visse unntak. Dagpengemottakere over 60 år har, som nevnt, rett og plikt til aktivering allerede etter seks måneders ledighet. For ledige i alderen 30–60 år gjelder det etter ni måneders ledighet, og for dem under 30 år etter tre måneder.

Personer over 55 år som mottar enten dagpenger, kontant- eller starthjelp, har også rett til å inngå avtale med en privat arbeidsgiver om ansettelse med et særlig høyt

lønnstilskudd.³⁶ Muligheten gjelder alle over 55 år som har vært ledige i mer enn tolv måneder. Den ledige kan også selv finne en lønnstilskuddsplass. Jobcenterets³⁷ oppgave er bare å påse at visse formelle/administrative betingelser er oppfylt. Varigheten av et slikt lønnstilskudd er opptil seks måneder. Ordningene trådte i kraft 1.1.2007 og er midlertidige, og de er ment å være en kompensasjon for en del av de beskyttelsesordningene eldre mistet ved at arbeidsledighetsordningene ble strammet inn (jf. over).

I tillegg fikk arbeidsledige 55–59-åringer som hadde mistet retten til den lange arbeidsledighetstrygden (dvs. de som er født etter 1. juni 1953), fra januar 2008 rett til en jobb i kommunen (lov nr. 1543 af 20. december 2006 om seniorjobs). Kommunen har plikt til å finne en såkalt *seniorjobb* til den enkelte senest to måneder etter søknadstidspunktet. Det gjelder selv om det er ansettelsesstopp i kommunen. Ifølge lovgivningen om seniorjobber skal kommunene også ta hensyn til de eldre arbeidslediges «kvalifikasjoner og interesser» når de skal finne en seniorjobb. Som det presiseres i lovteksten, skal seniorjobbene likevel ikke føre til en nettoutvidelse av antall ansatte. Den ansatte i en seniorjobb får ellers lønn etter gjeldende overenskomst, minimum 240 000 DKK i året i 2012, og kommunene får et tilskudd på 129 939 DKK i året ved en fulltidsstilling. Den enkelte kan få beholde den kommunale seniorjobben fram til pensjonsalderen, men skal hele tiden stå til rådighet for formidling til ordinært arbeid.

Som en del av reformen ble også Arbeidsformidlingen og sysselsettingsinnsatsen i kommunene flyttet sammen i felles *jobcentre*, slik at det nå bare er én inngang til sysselsettingssystemet. Denne endringen ble gjennomført som et ledd i kommunal-reformen. Hensikten var å understøtte målet om å få den enkelte raskest mulig i jobb samt å målrette ressursene til dem som hadde størst behov for hjelp. Videre regnet man med at sammenslåingene ville innebære en økt profesjonalisering av saksbehandlingen, særlig i større kommuner og jobcentre.

Det kom også en endring i dagpengeordningen 25. mai 2010,³⁸ da regjeringen og Dansk Folkeparti, som en del av avtalen om å styrke dansk økonomi, besluttet å redusere dagpengeperioden fra fire til to år for alle. Dette ble begrunnet med at erfaringer

³⁶ De har ikke rett til en jobb, men dersom de finner en, har arbeidsgiver rett til subsidier i seks måneder. Denne ordningen var bare ment å gjelde i en overgangsperiode, da den høye arbeidsledigheten i aldersgruppen 55+ var forventet å reduseres etter hvert som holdningene i arbeidslivet hos ledere og eldre selv ble endret i tråd med at arbeidsmarkedslovgivningen hadde blitt mer aldersnøytral.

³⁷ Jobcentrene finnes i hver kommune (noen få kommuner har imidlertid felles jobcentre). Deres viktigste oppgave er å hjelpe ledige tilbake i jobb og å hjelpe virksomheter med å finne nye medarbeidere. Jobcentrene tilbyr den samme servicen som Arbeidsformidlingen og kommunene tidligere tilbød hver for seg, men som nå er samlet ett sted. Tanken er at dette gjør at man kan yte en bedre og mer ensartet og koordinert service. Jobcentrene har som oppgave å ta imot til- og avmeldinger om ledighet, hjelpe til å rekruttere nye medarbeidere, gjennomføre samtaler om formidling av jobb og kontaktforløp og utarbeide jobbplaner for ledige. (Kilde: <https://info.jobnet.dk/mit+jobcenter> og <https://job.jobnet.dk/CV/frontpage.aspx>).

³⁸ Men med full virkning fra 2012.

fra lignende reformer på 1990-tallet var at forkortelser av dagpengeperioden øker søkeaktiviteten og dermed sikrer en raskere avklaring av jobbønskene blant de ledige. Samtidig ble det enighet om å harmonisere sysselsettingskravet for opptjening av dagpengerettigheter og innføre en lengre periode for beregning av dagpenger. Kravet til opptjening og gjenopptjening av retten til dagpenger i alle situasjoner skulle fra nå av være 52 ukers fulltidsbeskjeftigelse innenfor 3 år.

Regelendringen skal også ses i sammenheng med et utspill om å styrke den forebyggende innsatsen mot langtidsledighet. Denne inneholder blant annet jobbetrettet utdanning for langtidsledige og aktive tilbud ute på arbeidsplassene. Avtalepartene legger blant annet opp til å gi ledige nye muligheter for kompetanseutvikling, for eksempel gjennom å utvide mulighetene for målrettet utdanning for dem av de ledige som har en konkret avtale om jobb, eller i de tilfellene hvor utdanning er en betingelse for ansettelse. I tillegg skal ledige med behov for det lese- og skrive testes og eventuelt få hjelp til å forbedre sine lese- og skriveferdigheter. Det ble i tillegg lagt opp til en tettere kontakt med de langtidsledige samt lagt økt vekt på kompetanseavklaring.

Evaluerings av endringene

Historisk har ledigheten i Danmark for aldersgruppen over 55 år vært høyere enn for andre aldersgrupper (Bang & Jensen 2011). Dette bildet ble imidlertid endret i 2009, ifølge tall fra Arbejdsmarkedsstyrelsen (2011): Mens 55–59-åringene i 2005 var 45 prosent mer ledige enn aldersgruppen 16–54 år, hadde denne merledigheten for 55–59-åringene forsvunnet i 2009. Den generelt stigende ledigheten i 2010 virker heller ikke å ha rammet 50–59-åringene særlig hardt, da ledigheten for denne aldersgruppen i 2010 var om lag på linje med den man fant for andre aldersgrupper.

Det pekes på at én av årsakene til endringene er den store etterspørselen etter arbeidskraft som fulgte av høykonjunkturen. Men tallene kan også indikere at de eldre, til tross for innstramninger og nedbemanninger som fulgte av finanskrisa, ikke lenger synes å være de første som må gå. Ifølge lederen i Ældre Sagen er det i så fall første gang i nyere dansk historie at *det* ikke er resultatet. En mulig forklaring, mener han, er at eldre i Danmark i dag har et høyere utdanningsnivå og dermed ikke er like sårbare for konjunktursvingninger som tidligere (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2010).

Endringene i ledighetsratene blant eldre må imidlertid også ses i sammenheng med endringene i dagpengereguleringen i 2007, som medførte en fjerning av særordningene for eldre arbeidstakere, slik at dagpengereglene ble tilnærmet de samme for eldre og yngre, samt innføring av en mer intensiv aktivering også for de litt eldre ledige. At kommunene ble pålagt å prioritere eldre ledige, kan også ha hatt effekt.

Ordningen med kommunale seniorjobber til langtidsledige eldre har fram til nå imidlertid ikke vært noen stor suksess. I 2008 var det ifølge tall fra Arbejdsmarkedsstyrelsen kun 100 eldre dansker i slike jobber (Andersen, mai 2011), og beregninger

viser at kun hver niende av seniorenne som oppfylte kriteriene for å få en slik jobb i 2009, faktisk var ansatt i en (ibid.). Forklaringene på manglende suksess kan være mange. Det hevdes blant annet at ordningen er dyr for kommunene, i tillegg til at ordningen er forholdsvis ukjent for mange seniorer, samt at ledigheten blant seniorer har vært relativt lav etter 2008 (jf. over). Ifølge Arbejdsmarkedsstyrelsen finner også en del eldre seg først jobb når de er i ferd med å miste retten til dagpenger. Det er også slik at en del kommuner velger å ansette seniorenne kun over et kort tidsrom, slik at de får rett til efterløn igjen (ibid.).

Per oktober 2012 hadde likevel antallet i seniorjobber økt til 364 personer (omregnet til fulltidsstillinger). Det ventes også en kraftig økning i antallet ansatt i kommunale seniorjobber i 2013, da mange eldre arbeidsledige vil minste dagpengene når dagpengeperioden på to år utløper i 2013 (Andersen, oktober 2012). I løpet av det neste halvåret vil det bli opptil 2700 eldre arbeidsledige som kan stille krav om å få seniorjobb, ifølge AK-Samvirke (a-kasse) (ibid.). A-kassene har da også intensivert sitt informasjonsarbeid om eldres rett til å få kommunale seniorjobber. Beskæftigelsesminister Mette Frederiksen forventer også en stigning i antallet i seniorjobber i de kommende årene og har beregnet at cirka 10 prosent av de mellom 9000 og 16 000 personene som vil ha brukt opp sin dagpengerett i 2013, vil kunne ha mulighet til å søke om en seniorjobb (ibid.). Kommunale arbeidsgivere i KL (Kommunernes Landsforening) frykter derfor at ordningen kan bli for vellykket, og krever at tilbudet avskaffes eller begrenses og viser til kommunenes dårlige økonomi. Ifølge Michael Ziegler, KL, kan ordningen med seniorjob gi et uheldig signal:

For at spare må kommunerne i de her år nedlægge stillinger. Det betyder, at man ude på den enkelte arbejdsplads kan opleve, at man må vinke farvel til en eller flere velkvalificerede kolleger. Med den anden hånd ansætter kommunen så mennesker i seniorjob, som ikke har de samme kvalifikationer som dem, der røg ud. Oplevelsen på arbejdspladsen bliver, at man erstatter velfungerende kolleger med mindre kvalificerede mennesker i seniorjob. Det er et helt skævt signal at sende.

Og han får delvis støtte fra professor Bent Greve (ibid.). Regjeringen har imidlertid ingen planer om å etterkomme KLs ønsker (ibid.). Det er også en viss frykt for at eldre som ønsker seniorjobber, kan bli avspist med dårlig betalte kommunale jobber.

Selv om andelen eldre ledige er redusert (se over), viser tall fra dansk LO at jobbmarkedet også kan være vanskelig for mange seniorer. Hver andre arbeidsledige over 50 år er for eksempel langtidsledig, det vil si at de har vært ledige i minst ni måneder det siste året (Ugbrevet A4 26.1.2012). Mange seniorer vil derfor kunne rammes når ledighetsperioden på to år går ut i 2013.

I utgangspunktet har de som mister retten til dagpenger, krav på kontanthjelp (sosialhjelp) eller seniorjobb i kommunen. Da mange har en ektefelle med inntekt eller en formue på over 10 000 DKK (primært det siste), vil imidlertid mange flere seniorer

enn yngre ikke ha rett til kontanthjelp. Ifølge Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) gjelder det så mange som 94 prosent av de dagpengeforsikrede mellom 50 og 54 år og 86 prosent av 50–54-åringer uten a-kassemedlemskap (Phil 2012).

Det pekes også på at seniorjobbordningen blir gradvis endret som følge av tilbagetrækningsreformen ettersom starttidspunktet for når man kan få en seniorjobb heves når aldersgrensen for efterløn økes gradvis fra 62 til 64 år. Eksempelvis kan man først begynne i en seniorjobb som 58-åring når efterlønsalderen blir 63 år – noe som kan føre til at en hel del eldre arbeidsledige kan bli ekstra hardt rammet siden de verken vil ha rett til en seniorjobb eller kontanthjelp (sosialhjelp) (ibid.).

Arbeidsmarkedspolitikken

Det som særlig har karakterisert dansk arbeidsmarkedspolitik etter 2001 (dvs. skifte til borgerlig regjering), er den økte bruken av tidlig innsats og skjerpede betingelser for å kunne motta ytelser (Kvist 2009). For dem som mottar dagpenger, skjer dette som nevnt i form av tidlig aktivering og hyppigere bruk av rådighedsvurderinger og sanksjoner ved manglende overholdelse. For kontanthjælpsmottakere skjer det gjennom innføring av et såkalt «kontanthjælpsloft», lavere nivå for introduksjonsytelser og starthjelp og et krav om arbeidsdeltakelse for ektepar på kontanthjelp. Dette er en utvikling som til en viss grad følger i samme spor som den forrige sosialdemokratiske regjeringens (ibid.).

Da den borgerlige regjeringen kom til makten, søkte den for eksempel straks å gjøre det mulig for andre aktører enn a-kassen og Arbejdsformidlingen å henvise til jobber, innkalle til samtaler med videre. Det skjedde som en del av reformen «Flere i arbejde» fra 2003, hvis hovedinnhold for øvrig var forenkling av regler, sanksjoner, kontroll med avgjørelser i kasser med videre, samt innføring av et individuelt tilpasset kontaktforløp, ny felles og forenklet redskapsvifte for kommunene og en arbeidsformidling bestående av henholdsvis veiledning og oppkvalifisering, virksomhetspraksis og ansettelse med lønnstilskudd. I tillegg ble skillet mellom passende og rimelig arbeid opphevet, og man fikk en ordning hvor ledige skal søke jobb etter henvisning ikke bare fra arbeidsformidlingen og a-kassen, men også «andre aktører» (Kvist 2009).

I 2008 kom *avtalen om jobbplan* (inngått den 28. februar 2008) for å øke arbeidskrafttilbudet i Danmark, blant annet blant eldre. Som en del av avtalen ble det blant mer innført et *særlig bunnfradrag for folkepensionister* (på 32 000 DKK i året i 2012) for å stimulere flere folkepensionister til å jobbe.³⁹ I tillegg ble *sysselsettingskravet for å få opsat pension* redusert fra 1500 til 1000 timer i året (dvs. fra ca. 29 til ca. 19 timer per uke). For det tredje ble *retten til uførepensjon sikret uansett arbeidsinntekt*, for alle

³⁹ Fradraget er for øvrig senere foreslått hevet til 60 000 DKK av Radikale Venstre. <http://stiften.dk/politik/venstre-vil-skaffe-job-til-flere-seniorer-0>

som hadde fått tilkjent slik pensjon før 1. januar 2003.⁴⁰ Det ble også vedtatt å gi en *særlig skattereduksjon for 64-åringer som fortsatte i arbeid*. Ordningen er midlertidig og gjelder kun for personer som fyller 64 år i løpet av perioden 2010–2016. Forutsetningen for å få skattereduksjon er at man har vært i fulltids arbeid siden fylte 60 år.⁴¹ Skattereduksjonen beregnes som 40 prosent av grunnlaget for arbeidsmarkedsbidraget det året man fyller 64 år og kan maksimalt utgjøre 100 000 DKK.⁴²

I 2008 ble også reglene for *supplerende dagpenger* lagt om, slik at det ikke lenger er mulig å ha en deltidsjobb i mer enn 30 uker (innenfor 104 uker) mens man får dagpenger, mot tidligere 52 uker (innenfor 70 uker). Argumentet var at dagpengesystemet ikke er ment å være et varig supplerende inntektstilskudd for personer i deltidsjobb som ikke ønsker noe annet enn å jobbe deltid.

I tillegg ble det igjen åpnet for *opptak til voksenlærlingeordningen* for ytterligere 1500 voksenlærlinger. I Danmark har man innenfor seniorsatsingen ingen spesielle tiltak som retter seg mot kompetanseheving, men man har en rekke voksenopplæringstiltak som gir gode muligheter for omskolering eller oppkvalifisering. Til dette gis også finansiell støtte (se under). Disse tiltakene er tilgjengelige for alle og benyttes i stort monn. Også Velfærdsreformen la stor vekt på voksenopplæring og -trening.

I 2011 trådte også et nytt statlig refusjonssystem for kommunene i kraft (Larsen et al. 2012). Systemet ble målrettet slik at det skulle oppmuntre kommunene til å benytte virksomhetsrettede tiltak overfor ledige i større omfang framfor veiledning og oppkvalifisering. Refusjonssatsen er derfor 50 prosent for aktivisering på arbeidsplassen og annen virksomhetsrettet innsats og 30 prosent for annen innsats.

Et annet initiativ som ble igangsatt i 2010 og varer til 2013, handler om å hjelpe langtidsledige i jobb (ibid.). Det er derfor satt av 204 millioner kroner til ansettelse av flere jobbkonsulenter på landets jobcentre, som skal hjelpe de ledige i jobb og i aktive tilbud i virksomhetene, for eksempel lønntilskuddsjobber og virksomhetspraksis. Dessuten er formålet at det skal skje en bedre kompetanseavklaring av de ledige, i tillegg til at innsatsen med mentorer og virksomhetsnettverk skal forsterkes.

⁴⁰ En tilsvarende ordning finnes i Norge.

⁴¹ Kravet om fulltid oppfylles dels gjennom et lønnskrav, og dels ved et timekrav og innebærer at man kan ha vært ledig i inntil et halvt år fra fylte 60 til og med 64 år uten å miste retten til skattereduksjon. Beløpet man får utbetalt, vil imidlertid bli redusert noe. Personer som fylte 60 år i 2012, er dermed den siste årgangen som omfattes av ordningen.

⁴² Eksempelvis vil man om man fyller 64 år i januar og tjener 350 000 DKK i året, få en skattereduksjon på 100 000 DKK ($350\,000 \times 0,4 = 140\,000$, men skattenedslaget kan maksimalt være 100 000 DKK).

Evaluerings av jobbplanen

Virkningen av jobbplanen for eldre ble evaluert ved årsskiftet 2011/2012 (Larsen & Ellerbæk 2012), og konklusjonen var at planens økonomiske insentiver hadde en svært begrenset effekt på eldres yrkesaktivitet. Det var kun 7 prosent av folkepensionister i arbeid som oppga at bunnfradraget hadde hatt vesentlig betydning for deres yrkesaktivitet, og kun 2 prosent som mente at fradraget har bidratt til at de jobber flere timer enn de ellers ville ha gjort. Blant de 21 prosentene som kjente til ordningen og var i arbeid, var det likevel 32 prosent som mente at fradraget hadde vesentlig betydning for at de fortsatte i arbeid. Få hadde imidlertid kunnskap om ordningen. Ordningen synes å ha hatt noe større effekt for menn enn kvinner.

Reduksjonen av kravet til yrkesaktivitet for å få oppsatt pensjon synes også å ha hatt en svært marginal virkning på antall folkepensionister i arbeid: Kun 2 prosent oppga at endringene hadde hatt noen vesentlig betydning for at de var i jobb, og bare 1 prosent mente at de jobbet flere timer enn de ellers ville ha gjort. Videre synes ikke muligheten for å få oppsatt pensjon å ha medvirket til at personer som var tilmeldt ordningen, var i arbeid. Ni av ti anga at de ville ha jobbet etter fylte 65 år selv om det ikke hadde vært en slik ordning, og kun 5 prosent mente at de på grunn av ordningen arbeidet flere timer enn de ellers ville ha gjort. Selv om flere kvinner synes å ha kommet inn under ordningen etter endringene, er det ikke noe som tyder på at de på opsatt pensjon utgjør en bredere sosial gruppe med hensyn til utdanningsnivå enn tidligere.

Størst effekt synes jobbplanreformen å ha hatt for uførepensionister på gammel ordning (den som gjaldt før 1.1.2003), da hele 17 prosent av uførepensionister i jobb sier at det at de er i jobb skyldes at de ikke mister retten til uførepensjon. 12 prosent oppgir også at de som følge av regelendringen arbeider flere timer enn de ellers ville ha gjort. Ordningen synes likevel å ha hatt størst betydning for personer som arbeider i svært begrenset omfang, det vil si personer som også før regelendringene hadde mulighet til å jobbe uten risiko for å miste uførepensjonen. Andelen av uførepensionister som har en såkalt hvilende pensjon fordi de arbeider mye, har til sammenligning bare økt med 0,5 prosent fra 2007 til 2010. Forskerne mener likevel at det kan være et visst potensial for økt yrkesdeltakelse blant uførepensionistene om de får bedre informasjon, da 10 prosent av dem som ikke er i arbeid, sier de vil arbeide i framtida og 7 prosent oppgir at de vil øke sitt arbeidstilbud nå når de kjenner til ordningen.

Bevilgning til selvaktiviseringsnettverk for seniorer

De første selvaktiviseringsnettverkene ble etablert midt på 1990-tallet av arbeidsledige seniorer. Nettverkene skal medvirke til at arbeidsledige over 50 år oppnår å få ordinær jobb, samt fremme nye sysselsettingsmuligheter initiert av målgruppen selv. Etter hvert er arbeidet blitt satt mer i system, og nettverkene får nå støtte til etablering av infrastruktur fra det offentlige, blant annet gjennom bevilgninger til selvaktiviserings-

bevilgninger, som ble etablert i 2000 og administreres av Arbejdsmarkedsstyrelsen (AMS). Hvert nettverk skal nå ha en samarbeidserklæring med et jobbsenter og ha minst 25 medlemmer som alle er tilknyttet jobbsenteret (dvs. som formelt har meldt seg ledige).

Nettverksgruppene skal stimulere jobbsøkningsaktivitet blant medlemmene ved å synliggjøre seg overfor potensielle arbeidsgivere og ved å understøtte medlemmenes egen jobbsøking. De skal bidra til at folk kommer i jobb, enten i ordinært arbeid eller en beskyttet jobb (skånejobs, fleksjobs o.l.). Nettverkene avholder kurs for å styrke den enkeltes jobbsøkerevne. I tillegg skal de bidra til kompetanseavklaring, som å hjelpe medlemmene til å finne svar på spørsmål som «Hva er det jeg kan?» og «Hvem vil ansette meg?».

Synliggjøringen skjer på bred front, men især ved direkte henvendelse til virksomheter per post, telefon eller gjennom korte møter på virksomheter. Nettverkene utarbeider selv nettverkets «salgsmateriale» som brosjyrer, pressemeldinger med videre, mens støtten til de enkelte medlemmenes egen jobbsøking blant annet skjer gjennom sparring og kompetanseavklaring for det enkelte medlem samt intern kursvirksomhet i nettverket, hvor medlemmene henter inspirasjon til å forbedre sin søking og eventuelt søke innenfor nye jobbmråder.

Nettverksgruppene baserer seg i stor grad på medlemmenes egne faglige ressurser, slik at de i fellesskap tar ansvar for sin situasjon. De legger også ut medlemmenes CV-er på nettverkens hjemmeside. I noen nettverk har det med stor suksess vært avholdt kurs hvor de enkelte medlemmene underviser andre medlemmer, blant annet i IT eller jobbsøking. Endelig har det sosiale samværet med andre i samme situasjon stor betydning for medlemmenes selvtillit.

Rekruttering av nettverksmedlemmer skjer gjennom mange ulike kanaler, for eksempel gjennom annonsering, ved å avholde åpent-hus-arrangementer i de lokale nettverkene samt gjennom utsendelse av introduksjonsmateriale om nettverket til ledige via jobcentrene. Mange medlemmer har innledningsvis også søkt informasjon på Internett og benyttet seg av muligheten til å besøke nettverket i mer uformelle former. Nettverksmedlemmenes faglige bakgrunn er i første rekke innenfor administrasjon og kontor, salg og markedsføring. Om lag halvparten har ledererfaring. Videre er drøyt halvparten faglærte, mens drøyt 40 prosent har en videregående utdanning. Rundt halvparten har vært ledige i mer enn ett år.

Antallet medlemmer i nettverkene er likevel begrenset. I januar 2012 var det 23 nettverk med totalt 1600 medlemmer. Fellesnavnet på disse nettverkene er *Senior Erhverv Danmark*.⁴³ I Norge har NAV i Tromsø latt seg inspirere av de danske erfaringene og har ønsket å starte slike nettverk for AFP-pensjonister.⁴⁴

⁴³ Eksempel på et nettverk (Nordskjælland): <http://www.senior-nsj.dk/>

⁴⁴ <http://www.seniopolitikk.no/nyhet/arbeidsliv/rekruttering/nettverk-skal-f-afp-pensjonister-tilbake-i-jobb> (7. nov. 2007)

Evaluering

Ifølge DISCUS A/S (2007), som evaluerte ordningen i 2007, etterlever nettverkene i stor grad retningslinjene for selvaktiveringsbevilgningene. Siden siste evaluering i 2003 har det også vært en stadig stigende medlemsgjennomstrømning. Man kan likevel ikke vite om de gode resultatene har sammenheng med endringene i retningslinjene for bevilgningene, eller om de skyldes den generelt fallende ledigheten fra 2003 til 2007.

Medlemmene søker især til nettverk hvor mange medlemmer finner jobb, og hvor det er «gode historier» om medlemmer som kommer i jobb. En del nettverk opplever likevel at stor medlemsgjennomstrømning vanskeliggjør driften. Omkring 40 prosent av medlemmene er aktive i nettverkene i løpet av en uke, og erfaringene viser at aktivitet og motivasjon øker når medlemmene får ta ansvar for og kan påvirke egen situasjon, og når de kan inngå i et meningsfylt arbeidsfellesskap med andre i samme situasjon.

Selv om gjennomstrømningen i medlemsmassen generelt sett har økt, er det stor forskjell på de resultatene nettverkene oppnår. Gjennomstrømningen har vært størst i de nettverkene hvor medlemmene har bredest faglig, yrkesmessig og utdanningsmessig bakgrunn. Medlemmer rekrutteres primært av små og mellomstore virksomheter og i mindre grad av store virksomheter. Det skyldes at store virksomheter tar seg av det meste vedrørende virksomhetens rekruttering selv. Dessuten foregår mye av deres rekruttering via nettsider, hvor ledige stillinger slås opp, og hvor det er mulighet til å søke individuelt og uoppfordret. Videre fungerer virksomhetsbesøk i mindre grupper best, da det synliggjør nettverket og medlemmene overfor potensielle arbeidsgivere.

En del nettverk tilbyr også virksomhetene å finne ledige medlemmer som passer til jobbene (matching) ved hjelp av sin CV-base, noe som ikke har vært like vellykket, og det har ført til at enkelte arbeidsgivere velger vekk nettverket som rekrutteringskanal ettersom de ikke leverer det de lover.

Virksomhetenes sosiale engasjement

Som en del av arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken har Danmark siden midten av 1990-tallet også satset stort på å fremme *virksomhetenes sosiale engasjement*, det vil si å gi arbeidsgiverne en mer sentral rolle i arbeidet med blant annet å få flere til å utsette avgangen fra arbeidslivet. Velfærdsaftalen fra 2006 la også opp til en styrking av innsatsen rettet mot arbeidsgiverne for å øke deres oppmerksomhet om seniorpolitikk. Dette ble primært gjort gjennom ulike informasjons- og holdningskampanjer rettet mot virksomheter og de eldre arbeidstakerne, for eksempel gjennom nettsiden www.socialtengagement.dk, som gir virksomhetene en verktøykasse i arbeidet med å bli

mer sosialt ansvarlige, herunder hvordan de skal jobbe med å holde seniorer og andre i arbeid i virksomheten.⁴⁵

Disse kampanjene er en oppfølging av tidligere års kampanjer fra slutten av 1990-tallet. Nye seniorinstrumenter er også utviklet. For eksempel tok Seniorpolitik-komiteén initiativet til en ordning med rådgivingstjenester overfor virksomheter som ville vektlegge seniorpolitikk. De tilbyr fem timer gratis rådgiving til bedriftene fra egne godkjente private rådgivningsfirmaer. Tidligere seniorkampanjer har primært rettet seg mot hvordan man skal *beholde* eldre arbeidstakere, mens de nyere kampanjene har lagt vekt på rekruttering av arbeidsledige eldre. Noen eksempler gis under.

Kampanjen «Et par år ekstra gjør en forskel» og senioravtaler

Kampanjen «Et par år ekstra gjør en forskel» ble igangsatt i 2005. Inngåelse av *senioravtaler* er et viktig element i denne sammenheng. Et av formålene var å få arbeidsgiverne til å tenke i form av seniorpraksis og senioravtaler i stedet for etterløn. *Senioravtaler* er uformelle og skreddersydde avtaler mellom en arbeidsgiver og den enkelte eldre. Avtalens innhold vil derfor variere avhengig av hva slags individuelle krav og ønsker den enkelte og arbeidsgiveren har. Det kan for eksempel dreie seg om avtaler om redusert arbeidstid, færre oppgaver eller andre arbeidsoppgaver, hjemmekontor og lignende.⁴⁶ Siden avtalene er frivillige, kan de i liten grad reguleres av myndighetene. Det har imidlertid vært gjennomført en stor holdningskampanje fra myndighetenes side for å informere om fordelene med slike avtaler.

Kampanjen «Seniortalenter»

Det dreide seg om en kampanje som skulle motvirke at mange forlater arbeidslivet for tidlig fordi ingen ber dem om å bli. Kampanjen ble igangsatt av beskæftigelsesminister Inger Støjberg og skulle sette søkelyset på *seniorsamtalen*⁴⁷ og det å få seniorer til å bli litt lenger på arbeidsmarkedet (Beskæftigelsesministeriet 7.5.2009). Kampanjen hadde som formål å bearbeide danskenes holdninger ved hjelp av blant annet TV-spoter, dialogkort til 5000 virksomheter og et korthus som er bygget opp av seniorkort⁴⁸. Ifølge ministeren er det ofte bare små justeringer i arbeidsvilkårene som skal til for å få seniorer og arbeidsplasser til å finne på gode løsninger som kan holde på de gode og

⁴⁵ <http://socialtengagement.dk/fasthold-medarbejdere>

⁴⁶ : <http://www.senioraftale.dk/da/Senior/Senioraftale.aspx>

⁴⁷ <http://seniorpraksis.dk/da/Daglig-leder/Forbered-seniorsamtalen.aspx>

⁴⁸ <http://seniorpraksis.dk/~media/SFR/Seniorpraksis.dk/Files/Tjeklister/Tjekliste-seniorsamtaler-leder%20pdf.ashx>

erfarne medarbeiderne. Kampanjen retter seg både mot seniorer og personalansvarlige, og den er bygget opp rundt en rekke verktøy som skal gjøre medarbeiderutviklingssamtalen eller seniorsamtalen lettere å få til for begge parter.

Det deles også ut en *seniorpraksispris* til virksomheter som representerer god praksis på seniorområdet. Eksempler på tiltak som iverksettes av virksomheter, er samtaler med ansatte over 55 år om deres ønsker som arbeidstakere. De kan for eksempel få litt avlastning av en yngre ansatt om de har som oppgave å utføre tunge løft, eller noen ekstra fridager. Bak prisen står Beskæftigelsesministeriet, Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø, Ledernes Hovedorganisation, Ældre Sagen og Dagbladet Børsen AS.

Digital seniorportal i regi av Arbejdsmarkedsstyrelsen

Seniorportalen skal gi inspirasjon til ledere og ansatte om hvordan man kan få seniorer til å stå lenger i jobb. Portalen formidler informasjon og kunnskap som kan være til inspirasjon for både virksomhetsledelse, personalledere, samarbeidsutvalg, medarbeiderutvalg og seniorenene selv, slik at disse skal kunne komme i gang med en seniorpolitikk eller forbedre virksomhetens seniorpraksis. Ett av tiltakene som anbefales, er at leder tydelig sier og viser at senioren(e) er ønsket. Virksomhetene bevisstgjøres, særlig i offentlig sektor, om at det vil bli behov for arbeidskraft i framtida og at seniorenene trengs.⁴⁹

Tenketank

Det danske arbeidsministeriet (Beskæftigelsesministeriet) etablerte i 2007 en egen tenketank – *www.seniorpraksis.dk* – som tar for seg temaet seniorer i arbeidslivet. Meningen er at den skal produsere nye ideer og aktiviteter, være med på å fremme den seniorpolitiske debatten, utbre kjennskap til problemstillinger på området samt se på regler, lovgivning og praksis på seniorområdet og komme med forslag til forbedringer og ikke minst gi råd til Beskæftigelsesministeriet i spørsmål av betydning for seniorer på arbeidsmarkedet. På mange måter er denne tenketanken derfor en parallell til Statens seniorråd og Senter for seniorpolitikk i Norge.

En undersøkelse gjennomført blant 76 bedrifter indikerer imidlertid at nettsiden *www.seniorpraksis.dk* er lite kjent blant virksomhetene (Vinsa 2011b). De anbefaler derfor at Arbejdsmarkedsstyrelsen gjør mer for å gjøre nettsiden kjent.

Virksomhetsnettverk

En del virksomheter har i tillegg laget sitt eget nettverk, *Virksomhedsnetværk for socialt ansvar (Vinsa)*, som ifølge deres egne nettsider arbeider med det sosiale engasjement

⁴⁹ Se *www.seniorpraksis.dk*.

ut fra virksomhetenes ulike behov og kultur – og på virksomhetenes premisser, både med forebygging, fastholdelse, integrering, kompetanseutvikling, verdibasert ledelse og samarbeid med frivillige organisasjoner. Deres mål er å inspirere virksomhetene til å utvikle sitt sosiale engasjement. Vinsa består av syv ulike regionale nettverk som samarbeider på tvers av ulike bransjer og virksomhetsstørrelser, partipolitikk og interesseorganisasjoner og dekker hele landet. Virksomhetene deltar på frivillig basis. *Center for Aktiv Beskæftigelses-Indsats (Cabi)*⁵⁰ er en annen organisasjon som jobber med å gi kunnskap, metoder, redskaper, opplyser om hva som er beste praksis, og tilbyr nettverk til hjelp for virksomheter og jobbcentre. Som det står på deres hjemmeside, arbeider de også med å støtte virksomheter i deres arbeid med å være sosialt ansvarlige, med å øke samarbeidet mellom jobbcentre og virksomheter og med å forbedre den enkeltes muligheter. De utgir også ulike publikasjoner og informasjonsfoldere, for eksempel «Seniorpraksis – fra virksomhed til virksomhed» (Vinsa 2011a) og «Anbefalinger – til seniorpraksis» (Vinsa 2011b). Fra 1.1.2013 er Vinsa og Cabi fusjonert til ett nettverk.⁵¹ Den nye organisasjonen videreføres under navnet Cabi⁵². Parallelt med fusjonen skal de også inngå i et tettere samarbeid med *Virksomhedsforum for Socialt Ansvar (VFSA)*⁵³, som er et rådgivningsorgan for Beskæftigelsesministeriet.

Evalueringer av virksomhetenes sosiale engasjement

SFI gir årlig ut en rapport som viser utviklingen i virksomhetenes sosiale innsats og deres holdninger til det sosiale engasjement og det rummelige arbeidsmarked. Rapporten baserer seg annethvert år på data fra henholdsvis en virksomhetssurvey og en individsurvey. Første årbok ble utgitt i 1999 og den siste i 2012. Vi refererer noen av funnene i de to siste årbøkene (Ellerbæk et al. 2012; Thomsen et al. 2011).

Undersøkelsen blant arbeidstakerne i 2012 (Ellerbæk et al. 2012) viser at det er en sammenheng mellom lønnstakernes opplevelse av om virksomhetene gjør en innsats for å fastholde medarbeidere over 60 år og den typiske avgangsalder på samme arbeidsplass. 24 prosent av lønnstakerne angir 65 år som den typiske avgangsalder når virksomheten

⁵⁰ <http://www.cabiweb.dk/materialer/cabis+udgivelser>

⁵¹ <http://www.vinsa.dk/om+cabi/om+fusjonen>

⁵² Mer informasjon finnes på deres nettsider: <http://www.vinsa.dk/>

⁵³ Virksomhedsforum for Socialt Ansvar (VFSA) består av 14 danske forretningsdrivende, som rådgir beskæftigelsesministeren om virksomhetenes sosiale ansvar. Alle 14 er personlig utpekt av beskæftigelsesministeren. Forumets hovedformål er å virke som en drivkraft i arbeidet for å begrense sosial utstøting og styrke integreringen på arbeidsmarkedet, blant annet gjennom å være rådgivende organ for beskæftigelsesministeren. Nettverkets medlemmer deltar i den aktuelle debatten om virksomhetenes sosiale ansvar og inspirerer andre arbeidsgivere til å fremme sosial trivsel hos både medarbeidere og i lokalsamfunnet som omgir virksomhetene.

gjør en innsats for å fastholde medarbeidere over 60 år, mens det kun gjelder 12 prosent når virksomheten ikke gjør en innsats. Analysene viser at det primært er arbeidstakere i privat sektor som oppgir at virksomhetene gjør en innsats for å holde på seniorene: 42 prosent i privat sektor mot 29 prosent i offentlig sektor. På den annen side er det flere i offentlig enn i privat sektor som angir konkrete eksempler på tilbud til eldre medarbeidere. Det er også flere i offentlig enn i privat sektor som angir 65 år som den typiske avgangsalder.

Undersøkelsen viser også at det har vært en liten reduksjon i andelen arbeidstakere som opplever at kollegaer holdes i arbeid ved at de tilbys særlige vilkår fra 2009 til 2011, og en liten stigning i nyansettelser av personer på særlige vilkår. Det er også en økning i andelen som rapporterer at det ansettes ledige i midlertidige lønnstilskuddsjobber, noe som ikke er overraskende gitt ledighetssituasjonen (ibid.).

Rapporten fra 2011 (Thomsen et al. 2011) hvor virksomhetene er intervjuet, viser at 38 prosent av alle virksomheter i 2010 oppga å ha en seniorpolitikk. Det er en signifikant stigning fra 2008, hvor andelen var 29 prosent. Det er mest vanlig å tilby sine seniormedarbeidere fleksibel arbeidstid (65 prosent), kompetanseheving/etterutdanning (57 prosent) og mindre krevende arbeidsoppgaver (51 prosent). Det har imidlertid vært et fall i andelen som tilbyr seniorer kompetanseutvikling/etterutdanning, fra 75 prosent i 2007 til 57 prosent i 2010, noe som trolig skyldes den økonomiske nedgangen fra høykonjunktur i 2007 til lavkonjunktur i 2010.

I rapporten undersøkes også hva som kjennetegner virksomheter som forebygger, integrerer, fastholder og nyrekrutterer. Størrelsen og sektoren har signifikant betydning for virksomhetenes adferd: Virksomheter med mange ansatte og virksomheter i offentlig sektor har større sannsynlighet for å gjøre en innsats. Det samme gjelder for virksomheter som anser at de ligger over gjennomsnittet med hensyn til ledelsestiltak, som team og selvstyrte grupper. Når det gjelder fastholdelse, viser analysene at omfanget av fastholdelsestiltak avtar om virksomheten er innenfor bygg og anlegg, om virksomheten har en mindre god økonomi og om andelen ufaglærte er høy.

Undersøkelsen viser for øvrig at det er en signifikant økning i andelen virksomheter som har ansatt en person med offentlig tilskudd til for eksempel lønn. I 2010 har snaut en tredjedel av virksomhetene en person ansatt enten i en fleksjobb, i rehabilitering eller andre jobber på særlige vilkår med offentlig tilskudd. I 2008 var andelen 20 prosent. Den markante stigningen finnes primært i små private og små offentlige virksomheter.

Det samme bildet finner man om man ser på virksomheter som har personer med et handikapp ansatt, hvor andelen i 2010 hadde steget til 39 prosent. Det var primært små virksomheter som hadde stått for denne stigningen.

Man antar at dette kan være en konsekvens av at jobcentrene i større grad har trukket de små virksomhetene inn i sitt oppsøkende arbeid, da det også er en klar økning i antallet små virksomheter som sier de har fått besøk fra et jobcenter.

Undersøkelsen finner også at utviklingen av en vanskeligere økonomisk situasjon på arbeidsplassene er problematisk å forene med det å ansette personer med nedsatt arbeidsevne. De ser derfor for eksempel lønnstilskudd som avgjørende for å kunne ansette personer med særlige behov. Likevel angir en tredjedel av virksomhetene at det å bidra til samfunnet, selv om det er forbundet med omkostninger, anses som et selvstendig motiv. De oppfatter det med andre ord som naturlig å bidra, men vil likevel ha kompensert for den konkrete innsatsen (ibid.).

Ifølge Friis og medforfattere (2008) har Arbeidsmarkedsstyrelsens seniorpolitiske kampanjer, støtteordninger og hjemmesider fungert som et gunstig politisk bakteppe for virksomhetenes praksis på det seniorpolitiske område mer enn de har vært en utløsende faktor, og de har heller ikke hatt noen effekt på innholdet i seniorpolitikken. I stedet har de fungert mer som en ressurs, inspirasjonskilde og et kunnskapsgrunnlag som virksomhetene har kunnet dra nytte av når de på eget initiativ har bestemt seg for å formulere en ny personalpolitikk og seniorpolitikk.

Vinsa (2011b) gjennomførte også en mindre undersøkelse blant 76 danske virksomheter i 2010. Denne konkluderte med at de ti vanligste tiltakene og virkemidlene å tilby var seniorsamtaler, endret arbeidstid, endret funksjon (ansvar), endrede arbeidsoppgaver, seniordager, ekstern rådgivning, seniorseminarer, opprettholdelse av pensjonsinnbetaling ved redusert arbeidstid, helsefremmende tiltak og seniorbonus. Det kom også fram at man hadde lite kunnskap om hvorvidt disse tiltakene faktisk bidro til fastholdelse (utsatt avgang). De anbefaler derfor at det gjennomføres evalueringer av tiltakene. Likevel mener de undersøkelsen indikerer at seniorsamtalene og den måten disse gjennomføres på, kan ha stor betydning for fastholdelse av seniorene. De mener derfor disse bør få økt oppmerksomhet i de forsøksprosjektene som skal gjennomføres framover (ibid.).

Livslang læring og voksenopplæring

Danmark er nå ett av landene i Europa som satser mest på såkalt livslang læring eller voksenopplæring, som er opplæringstiltak for dem over 25 år (Aho et al. 2010: 263). Slik opplæring skjer både i offentlig og privat regi. I 2007 oppga 44,5 prosent av danskene at de hadde deltatt i slik aktivitet de siste tolv måneder, og blant personer i alderen 55–64 år var andelen 28,6 prosent.

Deltakerne på offentlige tiltak med et yrkesopplæringsformål mottar normalt en økonomisk støtte til livsopphold tilsvarende arbeidsledighetstrygden (dagpenge-satsene), men også deltakere på private tiltak kan få offentlig støtte til livsopphold. Arbeidsgiverne bidrar med en viss andel (ca. 20 prosent) av de totale kostnadene, inklusive utgifter til drift av tiltakene. Også deltakerne betaler i visse tilfeller en deltakeravgift.

De fleste som deltar i offentlige opplæringstiltak, er sysselsatt, enten som arbeidstakere eller selvstendig næringsdrivende, mens en andel på om lag 10 prosent er arbeidsledige (Aho et al. 2010). Tallene for deltakere i private virksomheter eller organisasjoner er tilsvarende, bortsett fra at selvstendig næringsdrivende ikke deltar her. Tiltakene kommer dermed i hovedsak dem til gode som allerede er i jobb, men vil kunne bidra til at disse står sterkere på arbeidsmarkedet. Målt i forhold til arbeidsstyrken ellers er det færre ufaglærte som deltar enn personer med fagutdanning: Jo høyere utdanning, desto større tilbøyelighet til å delta. Det er også relativt færre av dem som jobber innen bygg og anlegg, varehandel og hotell- og restaurantnæringen, som deltar, enn andre. Deltakelsen er også høyest blant dem som jobber i store virksomheter og i innovative sektorer.

Rett til deltakelse i voksenopplæringstiltak er ofte avtalefestet mellom arbeidsgiverorganisasjoner og fagforeninger på den enkelte arbeidsplass, det kan for eksempel være at man har rett til å delta på slike tiltak et visst antall uker i løpet av et år. Denne retten til etterutdanning/voksenopplæring tas imidlertid ikke nødvendigvis ut av alle som har en slik rett.

Ut fra ovennevnte opplysninger tyder mye på at deltakelse i livslang læring i Danmark ikke nødvendigvis kommer dem til gode som trenger det mest, det vil si dem som i utgangspunktet har lavest kvalifikasjoner og kompetanse. Matteus-prinsippet synes å gjelde her: De som allerede har kompetanse, benytter muligheten til å få mer kompetanse. Det gjelder for øvrig også i Norge og i mange andre land (ibid.).

Stillingsvern

Det som kjennetegner Danmark, til forskjell fra de andre nordiske landene og mange andre europeiske land, er få beskyttelsesordninger i arbeidsmarkedet for dem som er i arbeid, men relativt gode ordninger for dem som står utenfor arbeidslivet, særlig arbeidsledige (se over). Tankegangen er at det skal være lett både å «hyre og fyre», samtidig som de som sies opp, skal kunne nyte godt av gode velferdsordninger. Det er denne kombinasjonen som har fått betegnelsen flexicurity (OECD 2005: 51).⁵⁴

I Danmark er ikke *stillingsvernet* lovfestet. Regulering av arbeidsforhold og eventuelle regler for ansettelsestrygghet er i hovedsak overlatt til arbeidslivets parter. Enkelte yrkesgrupper, for eksempel funksjonærer og arbeidstakere i funksjonærlignende stillinger, både i offentlig og privat sektor, har imidlertid en viss lovmessig beskyttelse mot

⁵⁴ Enkelte har påpekt at Danmark har *to* typer av flexicurity: en for faglærte og ufaglærte arbeidere og en for arbeidstakere med høyere utdanning. Den siste gruppen har i større grad et lovregulert stillingsvern, men gjerne lavere kompensasjon ved arbeidsledighet (Jensen 2011).

oppsigelse gjennom funktionærloven.⁵⁵ Siden arbeidslivets parter og de avtaler som gjøres mellom partene, spiller en så stor rolle, kan ansettelsestryggheten være veldig ulik for ulike yrkesgrupper. Noen, for eksempel bygningsarbeidere, kan sies opp med én dags varsel, mens andre håndverkere og industriarbeidere kan ha lignende ordninger som funksjonærene (Aho et al. 2010: 229).

Danmark har generelt et svært liberalt arbeidsmarked der alle i prinsippet skal stille likt, også ulike aldersgrupper. Enkelte yrkesgrupper kan imidlertid ha inngått tariffavtaler med arbeidsgivere som regulerer dette. Det kan for eksempel være at arbeidsgiver må betale en kostbar sluttpakke til eldre arbeidstakere dersom nedbemanning er aktuelt, noe som gjør at eldre får en viss beskyttelse ved oppsigelser. Oppsigelsestiden kan også variere med ansiennitet, avhengig av hvilke yrkes- eller arbeidstakergrupper man tilhører. Blant yrkesgrupper med høyere utdanning kan oppsigelsestiden være hele seks måneder for dem som har ni eller flere års ansiennitet, mens relativt nyansatte har tre måneder, noe som kan begunstige eldre arbeidstakere som ofte vil ha lengre ansiennitet. Til sammenligning kan oppsigelsestiden for blant annet ufaglærte med tilsvarende ansiennitet være henholdsvis én måned og fjorten dager. Men også innenfor industriyrker finnes eksempler på ordninger der arbeidstakere over for eksempel 50 år har lengre oppsigelsestid enn dem som er yngre (Jensen 2011).

Diskrimineringslovgivning

Det som videre kjennetegner dansk (alders-)diskrimineringslovgivning, i likhet med arbeidslivsreguleringer generelt i Danmark, er den rolle partene i arbeidslivet og tariffavtaler har både i regulering og håndheving (NOU 2009: 14: 81). Den danske grunnloven har ingen spesifikke antidiskrimineringsbestemmelser. Slike regler er spredt på flere lover. Alder er blant annet behandlet i *forskjellsbehandlingsloven* § 1 (i tillegg til rase, religion osv.) av januar 2005, sist endret i mai 2008. Forbudet mot indirekte diskriminering på grunn av blant annet alder gjelder imidlertid ikke hvis dette omhandler forhold som er *objektivt begrunnet i et saklig forhold* (s. 82).

Det gjelder også unntak for opprettholdelse av gjeldende aldersgrense i tariffavtaler samt om det foreligger individuelle avtaler og tariffavtaler om fratredelse ved fylte 70 år. I tillegg gjelder det unntak for aldersgrensen i de særlige tjenestepensjonspensjonsordningene og ved anvendelse av alderskriteriet i aktuarberegninger innenfor rammen av slike ordninger. Loven gjør det også mulig å fastsette forskrifter som gjør unntak fra diskrimineringsforbudet for visse former for yrkesutøvelse og enkeltutdanninger der alder med videre har avgjørende betydning (dvs. at de har særaldersgrenser). Målet er

⁵⁵ Loven dekker etter hvert også en del arbeidstakergrupper som ikke har kontorlignende arbeid.

at det ikke skal finnes noen obligatorisk aldersgrense for pensjonering, verken i lovverket eller i avtaler. Inngås det en individuell avtale med arbeidsgiver om å gå av ved en bestemt aldersgrense, kan imidlertid ikke denne være lavere enn det som framgår av *forskelsbehandlingsloven*. Aldersgrensen i denne loven ble hevet fra 65 til 70 år fra og med 2007.

Selv om det er lovfestet et forbud mot innhenting av opplysninger om rase, religion og så videre ved ansettelser, gjelder dette ikke for alder og eventuelt funksjonsnedsettelse (*forskelsbehandlingsloven* § 4).

Med EUs såkalte rammedirektiv om likebehandling i arbeidsforhold (direktiv 2000/78/EF) er det satt begrensninger på aldersdiskriminering i Danmark som i de andre EU-landene og i EØS-land (inkludert Norge, som har valgt å ta inn bestemmelsene i arbeidsmiljøloven § 13). Det enkelte lands lover implementerer bestemmelsene i direktivet. Det varierer imidlertid mellom landene hvordan de nasjonale lovene er utformet og hvilke unntak fra hovedbestemmelsene som gjelder. (NOU 2009: 14: 127)

Deltidslov og mulighet for gradvis nedtrapping

Danmark innførte, med virkning fra 2002, en deltidslov som innebærer at arbeidsgiver og arbeidstaker fritt kan avtale at arbeidstakeren kan arbeide på deltid. Loven skal beskytte arbeidstakerne mot at det ved overenskomst eller lignende settes opp hindringer for å avtale deltid. Det innebærer at alle nå har rett til å trekke seg delvis tilbake dersom arbeidsgiver går med på det. En av intensjonene med loven er å bidra til en bedre forberedelse og overgang til pensjonering gjennom økt mulighet for gradvis nedtrapping fra arbeidslivet (Dansk LOs kommentarer til loven av 2004).

Ifølge vår informant i dansk arbeidsgiverforening har imidlertid deltidsordninger og gradvis tilbaketrekking aldri slått helt an i Danmark. Også efterlønsordningen åpner for en slik mulighet. Men selv om det har vært mye oppmerksomhet omkring viktigheten av å kunne trekke seg delvis tilbake, har muligheten blitt lite brukt, noe vår informant tror har mye med psykologi å gjøre, at man ikke vil være en som ikke lenger kan gjøre jobben ordentlig (les: på fulltid).

Arbeidsmiljø og forebygging

Som en følge av Velfærdsforliket i 2006 ble det også vedtatt en *arbeidsmiljøreform*, som innebar at alle virksomheter skulle få «screenet», det vil si kartlagt, arbeidsmiljøet sitt. Dette er senere blitt fulgt opp i en egen strategi for arbeidsmiljøetsatsing fram mot 2020,

«Nye veje til et bedre arbejdsmiljø (se under). Konkret er regjeringens mål å redusere antallet arbeidsulykker med 25 prosent, redusere antallet med psykisk overbelastning med 20 prosent samt å redusere antallet med overbelastninger av muskler og skjelett med 20 prosent. Hovedstrategien i satsingen er å målrette innsatsen mot de virksomhetene som har størst problemer med arbeidsmiljøet. Disse får flere tilsynsbesøk fra Arbeidstilsynet, mens øvrige virksomheter primært blir gjenstand for rutinemessige stikkprøver. Regjeringen har også innført en bagatellgrense, slik at mindre og ubetydelige forseelser ikke lenger fører til påbud fra tilsynet. Samtidig er ønsket å sikre et mer rettferdig og differensiert bøtesystem. Det betyr blant annet at bøtene i framtida, når de først blir gitt, skal ramme hardt uavhengig av om det er store eller små virksomheter som har overtrådd arbeidsmiljøloven.

Etter forhandlinger mellom Beskæftigelsesministeriet og de politiske partiene i Folketinget ble et bredt flertall bestående av den daværende regjeringen (V og K), Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Radikale Venstre den 22. mars 2011 enige om en strategi for arbeidsmiljøinnsatsen fram mot 2020 som i stor grad er i overensstemmelse med regjeringens opprinnelige forslag (se over). Strategien inneholder en rekke mål og prioriteringer som understøttes av 19 konkrete initiativ, hvorav de vesentligste, som nevnt, er risikobasert tilsyn, dialog med virksomhetene, bagatellgrenser og differensierte bøter.⁵⁶

Partene på den enkelte arbeidsplass er i tillegg pålagt å drøfte sitt samarbeid om arbeidsmiljøet hvert år. Som en del av drøftingene skal de også planlegge samarbeidet om neste års arbeidsmiljøinnsats samt evaluere om målene fra foregående år er nådd. De skal også drøfte om den nødvendige arbeidsmiljøkunnskap er til stede i virksomheten. Virksomhetene må også dokumentere overfor Arbeidstilsynet at slike årlige arbeidsmiljødrøftelser har funnet sted.

Nylig, i august 2012, kom også et eget initiativ for å bedre det psykiske arbeidsmiljøet på danske arbeidsplasser (Beskæftigelsesministeriet 13.8.2012). Det inneholdt tre konkrete initiativ, henholdsvis en målrettet tilsynsinnsats, en likestilling av Arbeidstilsynets avgjørelsesmetode når det gjelder det psykiske og det fysiske arbeidsmiljøet, og en ytterligere understrekning i arbeidsmiljøloven av at det psykiske arbeidsmiljøet er like viktig som det fysiske. Det ble også avsatt 15 millioner DKK årlig for de neste tre årene til dette arbeidet, slik at Arbeidstilsynet blant annet kan gjennomføre en målrettet tilsynsinnsats overfor for eksempel sykepleiere, lærere og sosialarbeidere, yrkesgrupper som er særlig utsatt for vold, trusler og psykiske arbeidsbelastninger.

⁵⁶ En oversikt over alle de 19 initiativene finnes på Beskæftigelsesministeriets nettsider <http://www.bm.dk/Beskaeftigelsesomraadet/Et%20godt%20arbejdsliv/Arbejdsmiljoe/Ny%20strategi%20frem%20til%202020.aspx>

Bakgrunnen for satsingen i 2012 er statistikk fra Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø (2012)⁵⁷ som viser at antallet ansatte som forteller at de blir utsatt for trusler om vold på arbeidsplassen, nesten er fordoblet i løpet av perioden 2005 til 2010, fra 6 til 11 prosent. I samme periode er også antall ansatte som forteller at de har blitt utsatt for vold på arbeidsplassen, blitt mer enn fordoblet, fra 3 til 8 prosent.

Forebyggingsfondet

Som en del av Velfærdsaftalen fra 2006 ble det også avsatt 3 milliarder til et eget *Forebyggingsfond*, som skulle bidra til å motvirke fysiske og psykiske arbeidsbelastninger i arbeidslivet. Målet var å bidra til å redusere antallet på førtidspension (uføretrygdede) på sikt. Disse midlene skulle brukes til å endre anstrengende arbeidsprosesser i offentlig og privat sektor, til omskolering og rehabilitering av syke og handikappede og til støtte til ukonvensjonelle arbeidsplasser og organisasjoner som bidrar til økt oppmerksomhet omkring røyking, drikking, overspising med mer.

Det ble også enighet om at Arbeidstilsynet skulle konsentrere seg spesielt om næringer som ble ansett som ekstra belastende. Siden man så det som vanskelig å eliminere alle belastende arbeidsoppgaver, skulle man også vurdere å gjøre tilgangen til førtidspension (uføretrygd) lettere for dem over 59 år, etter hvert som alderen som berettiger til etterløn ble økt (etter 2019). Som nevnt er dette nå gjort som en del av den såkalte tilbaketrekningsreformen (se under etterløn – reform 2012).

I 2011 ble den sittende regjering (Venstre og Det Konservative Folkeparti) enig med Dansk Folkeparti, Socialdemokraterne og Radikale Venstre om at det årlige beløpet på 350 millioner kroner som bevilges fra fondet, skulle brukes til prosjekter som forebygger belastende rutiner og arbeidsfunksjoner på offentlige og private arbeidsplasser (106 millioner), til prosjekter som bidrar til gjenoppretting og rehabilitering av arbeidsevnen og dermed fremmer arbeidsfastholdelse, samt til å gjøre det mulig for sykmeldte å komme tilbake i arbeid (100 millioner). Videre skulle midlene brukes til ulike initiativ som kombinerer arbeidsmiljø og initiativ mot røyking, alkohol, fedme og fysisk inaktivitet (30 millioner), til prosjekter for forebygging av stress og psykisk slitasje i utvalgte jobbgrupper/yrker (20 millioner) samt til en forebyggingspakke som tildeles virksomhetsprosjekter etter søknad (25 millioner). I tillegg ble det avsatt midler til Arbeidstilsynet til øremerkede tilsynsinnsatser, til å utvikle de nevnte forebyggingspakkene og til å evaluere og formidle kunnskap om de ulike prosjektene.

⁵⁷ <http://www.arbejdsmiljoforskning.dk/da/projekter/amis-spoergeskema-om-psykisk-arbejdsmiljoe>

Avtaler om seniorpolitikk i offentlig sektor

Offentlige arbeidsgivere skal legge til rette for at eldre arbeidstakere skal ønske å fortsette noen år til, gjennom blant annet å tilrettelegge jobber og å heve arbeidstakernes kompetanse/kvalifikasjoner. Meningen er at staten skal gå foran i seniorpolitikken. Alle offentlige arbeidsplasser er derfor pålagt å ha en nedskrevet personalpolitikk som informerer om de seniorpolitiske ordningene og som klart signaliserer ledelsens intensjoner med seniorpolitikken.

Allerede i 2006 fantes egne seniorpolitiske ordninger i staten, som rett til inntil tolv ekstra fridager årlig eller spesielle rettstillinger for eldre ansatte. I forbindelse med fornyelsen av overenskomsten for offentlig ansatte i 2008 ble det også innført en egen *seniorbonus*. Seniorbonusen kan gis til medarbeidere over 60 år og kan maksimalt utgjøre cirka 3 prosent av medarbeidernes samlede faste lønn. Seniorbonusen kan også konverteres til et visst antall fridager med normal lønn, den kan utbetales eller settes inn på en pensjonsordning – eller man kan kombinere flere av disse mulighetene om man ønsker det. Om man kombinerer deltid og supplerende efterløn, vil det imidlertid bli foretatt et fradrag i efterlønnen for de dagene man tar fri som følge av seniorbonusen. Velger man å arbeide og ta ut seniorbonusen i form av ekstra utbetalinger, vil det likevel ikke påvirke utbetalingen av efterløn. Formålet med denne og den øvrige ordningen er å stimulere flere seniorer til å bli lenger på arbeidsmarkedet.

Ved overenskomstforhandlingene i 2008 mellom Finansministeriet og Centralorganisationernes Fællesudvalg inngikk partene også en avtale om å tilby egne seniorsamtaler, eventuelt i forbindelse med den årlige medarbeidersamtalen, samt å nedfelle innsatsen for å fastholde seniormedarbeidere i arbeidsplassens personalpolitikk.

På det kommunale området finnes det også en rammeavtale for seniorpolitikk (Beskæftigelsesministeriet 2007).⁵⁸ Noen kommuner har innarbeidet rammeavtalen i sin egen seniorpolitikk, mens andre har valgt å utarbeide en personalpolitikk som tar hensyn til alle medarbeidernes behov, uansett alder. Rammeavtalen gir den enkelte medarbeider muligheter, ikke rettigheter. Det er derfor opp til kommunalbestyrelsen og fagorganisasjonene lokalt å avtale konkrete vilkår. I noen kommuner er derfor senioravtalen en rettighet som inngår i de lokale avtalene, mens det i andre kommuner foretas en konkret vurdering i det enkelte aktuelle tilfellet, eller man lar det være opp til senioren selv å etterspørre en senioravtale (ibid.). Mange faggrupper har også inngått særlige avtaler både sentralt og/eller desentralisert. Vi har imidlertid ikke oversikt over disse.

⁵⁸ Rammeavtalen om seniorpolitikk mellom Kommunernes Landsforening (KL) og Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte (KTO) ble innarbeidet som en del av 2005-overenskomsten og gjaldt først fram til 2008. Rammeavtalene omfattet seniorstillinger, generasjonsskiftordninger og fratreddesordninger (Beskæftigelsesministeriet 2007).

Ved trepartsavtalene i 2008 for perioden 2009–2011 mellom regjeringen, Kommunernes Landsforening, regionene, dansk LO, FTF⁵⁹ og AC (Akademikernes Centralorganisation)⁶⁰ ble seniorpolitikk også et tema, og det ble avtalt en rett til seniordager (som kan veksles i enten bonus eller pensjon), seniorpolitiske «kommunepuljer» (bevilgninger) samt tilbud om seniorsamtaler som en del av medarbeiderutviklingssamtalene. I tillegg ble det understreket at å fastholde seniorer, er en viktig del av personalpolitikken.⁶¹ I forbindelse med trepartsavtalene i 2007 ble det for perioden 2008–2011 også avsatt et engangsbeløp på 538 millioner kroner til å fremme ulike seniorpolitiske initiativ som kan bidra til å fastholde seniorer i kommunene. Ved OK-08 (offentlig overenskomsten fra 2008) avtalte henholdsvis KL og KTO, og KL og Sundhedskartellet hvordan midlene skulle brukes i kommunene. Halvparten av midlene ble besluttet satt av til å finansiere seniordagene og resten til å finansiere de seniorpolitiske kommunepuljene.

Evaluering av de kommunale seniortiltakene

Bruken av disse midlene ble evaluert i 2010 (DISCUS 2010). Konklusjon i evalueringen med hensyn til de kommunale seniorbevilgningene er at oppstartsfasen var preget av usikkerhet særlig når det gjaldt valg av egnede fastholdelsestiltak, men at de fleste kommunene har igangsatt en debatt om tilbaketrekningens mønsteret og har fått en ny bevissthet om viktigheten av seniorpolitikk. Seniorbevilgningene blir brukt til en hel rekke ulike aktiviteter, blant annet tilbud om mer fritid i form av en ekstra seniordag, seniortimer, finansiering av seniorstillinger med videre, kurs som kan bidra til å avklare de økonomiske og sosiale aspektene ved å være senior i arbeidslivet, ulike aktiviteter med vekt på helse og velvære, kulturendring fra tilbaketrekning til fastholdelse samt kompetanseutvikling.

Motivene for valg av ordninger har vært forskjellige. Noen har lagt vekt på at tiltakene skal være enkle å gjennomføre, slik at de ikke legger beslag på for mange ressurser i implementeringsfasen. Andre har valgt den hurtige løsningen, det man raskt kunne bli enige om, mens andre igjen har satset på den løsningen de mener har best effekt for å holde på senioren.

De fleste kommunene har likevel tilbudt samme pakke til alle senioren, mens de øvrige har latt det være opp til senioren selv å komme med forslag. Valgene viser seg å ha hatt betydning for organisering og ressursbruk, blant annet valg av aktiviteter,

⁵⁹ FTF er hovedorganisasjon for 81 faglige organisasjoner og er politisk uavhengig – se <http://www.ftf.dk/om-ftf/>

⁶⁰ <http://www.ac.dk/>

⁶¹ Informasjon hentet fra Ældre Sagens nettside – http://www.seniorpraksis.dk/Afklaring/Hvilke_rammer_er_givet_paa_forhaand.aspx

definisjonen av senior og informasjonsinnsatsen. DISCUS (ibid.) skiller mellom tre modeller i sin analyse: en som legger vekt på å gi samme tilbud til alle (ovenfra-og-ned-modellen), en som gir individuelle tilbud (nedenfra-og-opp-modellen), og en som vektlegger kulturendring. Videre har organiseringen vært litt ulik, da seks av de ti kommunene som deltok i evalueringen, har valgt å ha ett felles beslutningsforum for alle medarbeiderne, mens fire av kommunene har valgt å ha tre ulike fora, et for hver organisasjon, eller gruppe av medarbeidere, ut fra tankegangen om at de har litt ulike behov og ønsker. Av de ti kommunene var det seks som ønsket å fortsette med såkalte seniorpuljer. Medarbeiderne er imidlertid generelt positive til ordningen.

DISCUS (2007) evaluerte også seniordagordningen og konkluderte med at ordningene ble godt mottatt av både seniorenene og lederne og sågar av de yngre medarbeiderne. Begeistringen var størst innenfor de områdene hvor den fysiske arbeidsbelastningen var stor og fleksibiliteten begrenset. To tredjedeler av medarbeiderne oppfattet seniordagene som en anerkjennelse av deres årelange innsats på arbeidsmarkedet, deres erfaring og av at de var bærere av kultur og kunnskap. Selv om seniordagene kan konverteres til bonus eller pensjon, velger de aller fleste seniorer å ta ut ekstra fridager. De fleste legger likevel stor vekt på valgmuligheten, da den enkeltes situasjon og behov kan variere fra år til år. De fleste hadde også god kjennskap til ordningen og fant det enkelt å bruke den. Seniordagene dekker ulike behov. For noen gir det en mulighet til et pusterom i hverdagen om de på grunn av alder føler seg mentalt og fysisk trette. For andre gir det mulighet til å hjelpe barn og barnebarn eller gamle foreldre. Ellers er behovet for seniordager størst på arbeidsplasser med liten fleksibilitet i arbeidet og hvor muligheten for å ta pauser er liten.

Likevel var inntrykket at seniordagene også kunne være belastende for arbeidsplassen eller seniorenene selv. Særlig gjaldt det om arbeidet var lite fleksibelt og arbeidsoppgavene svært tids- og stedsbundne. I slike tilfeller kunne fravær fra jobben bety ekstra arbeidsbelastninger og dårligere jobbkvalitet for andre. Var derimot arbeidet fleksibelt og ikke så personavhengig, var det mer opp til den enkelte senior hvordan de tilrettela dagene før og etter seniordagene for å spre arbeidsbelastningene. Ledernes tilbakemelding er at seniordagene er et godt tiltak, men at fridagene gir dem mer arbeid og krever planlegging. Det gjelder særlig i tilfeller hvor seniorenene utgjør en stor andel av de ansatte. Ifølge lederne er det også et problem at det ikke alltid følger penger med. Det poengteres at dette er særlig belastende for arbeidsplasser med mange seniorer. De tilsvarende erfaringene dokumenteres i flere norske, kvalitative studier (Bogen & Midtsundstad 2007; Midtsundstad & Bogen 2011a, 2011b).

Forskernes inntrykk var ellers at seniordager fungerte best om de kombineres med andre tiltak, som helsefremmende tiltak eller endringer i arbeidsoppgaver. Det er likevel en generell holdning blant ledere og medarbeidere at om seniordager alene skal kunne være et effektivt virkemiddel for fastholdelse, må det være flere mulige fridager enn i dag, for eksempel i form av særskilte seniorstillinger med en fridag i uken. Slike

stillinger benyttes imidlertid i svært begrenset grad i dag, og lederne er tilbakeholdne med å tilby slike stillinger, enten begrunnet ut fra type arbeidsoppgaver eller økonomi. Andre tiltak som etterspørres, er en større differensiering av arbeidsoppgaver og fritak fra oppgaver, for eksempel færre løft innen eldreomsorgsområdet og fritak fra møteaktivitet og administrative oppgaver innen skoleverket.

Oppsummering

Aktiv arbeidsmarkedspolitikk er en viktig del av den nordiske arbeidsmarkedsmodellen, og Danmark er det nordiske landet (og EU-landet) som bruker den størst andelen av BNP på aktive arbeidsmarkedstiltak (TemaNord 2010: 47). Danskenes politikk må forstås på bakgrunn av at landet historisk har hatt en langt høyere arbeidsledighet enn de øvrige nordiske landene, samtidig som stillingsvernet for den enkelte arbeidstaker har vært langt svakere enn i de andre nordiske landene.

Av den grunn har de også hatt langt rauseere inntektssikringsordninger, herunder tradisjonelt flere særordninger for eldre i sine velferdsordninger, enn for eksempel Sverige, Norge og Finland, som rett til førtidspension (uførepensjon) fra fylte 59 år av sosiale årsaker (herunder alder), rett til dagpenger fra fylte 54 år med videre. Den lave historiske aldersgrensen på 60 år for uttak av efterløn kan trolig også relateres til det svake stillingsvernet og den historiske erfaringen med relativt høy arbeidsledighet blant eldre i Danmark. Denne kombinasjonen av svakt stillingsvern («hyr og fyr») og rause velferdsordninger har fått navnet flexicurity i forskningslitteraturen, og den ble for noen år siden «solgt» som en svært vellykket sysselsettingsmodell i europeisk sammenheng.

I takt med økende levealder, bedret helse og et ønske om å øke yrkesdeltakelsen har Danmark, som mange andre land, satset på mer aldersnøytrale velferdsordninger. Seniorene blir derfor i dag i større grad behandlet på lik linje med yngre arbeidstakere, og flere av særordningene er avviklet. I stedet har myndighetene i Danmark valgt å innføre en del økonomiske insentiver for å gjøre det mer lønnsomt for eldre og pensjonister å være i arbeid, herunder skattereduksjon for eldre over 64 år som fortsetter i arbeid, premiering av efterlønnere som utsetter pensjoneringen med mer. Eldre ledige har likevel blitt prioritert i arbeidsmarkedspolitikken, og de har rett og plikt til aktivisering tidligere enn andre, rett til høyere lønnstilskudd om de finner seg en jobb, samt rett til såkalte seniorjobber i kommunal regi om de har gått ut ledighetsperioden på to år. Det viktigste tiltaket for å øke eldres yrkesdeltakelse på sikt er trolig likevel beslutningen om å heve aldersgrensen for uttak av efterløn til 64 år, med virkning fra 2023, og beslutningen om igjen å øke aldersgrensen for uttak av folkepension til 67 år, samt beslutningen om at aldersgrensene fra 2025 skal justeres i takt med levealderen.

Når det gjelder ønsket om å påvirke tilbudssiden i arbeidsmarkedet, det vil si arbeidsgiverne og deres etterspørsel etter arbeidskraft, har danske myndigheter valgt en myk linje. De har primært igangsatt ulike informasjons- og holdningskampanjer for å fremme god seniorpolitikk på arbeidsplassene samt tilbudt ulike positive økonomiske insentiver (gulrøtter) for å gjøre det mer lønnsomt å fastholde eldre og personer med redusert arbeidsevne, som blant annet lønnstilskuddsordningen for ledige og sterkt subsidierte fleksjobber for personer med redusert arbeidsevne. En har med andre ord ikke svingt piskene ved å bruke forbud, pålegg, bøter, avgifter og lignende. Det eneste unntaket er kanskje kommunene, som er pålagt å finne arbeid til eldre som har gått ut ledighetsperioden og dessuten får regulert sine refusjoner avhengig av innsatsen overfor langtidsledige og syke; virksomhetsrettet aktivering gir høyest refusjon.

Myndighetenes hovedvirkemidler/strategi

Kort oppsummert kan vi si at de danskene myndighetenes politikk det siste tiåret kjennetegnes av:

- *en langsiktig og skrittvis reform av pensjonsordningene*, hvor innfasingen av endringene er lagt langt fram i tid. Det gjelder både for folkepensionen (den offentlige alderspensjonen), efterlønsordningen (noe tilsvarende vår AFP-ordning) og levealdersjusteringen av aldersgrensene. De fleste endringene vil derfor først gjelde fullt ut etter 2020.
- at utfordringen knyttet til økt levealder primært har blitt løst gjennom vedtak om «tvungen» *heving av nedre og øvre aldersgrense i pensjonsordningene*. Aldersgrensen i folkepensionsordningen skal økes gradvis fra 65 til 67 år for alle, med full virkning fra 2024, og fra 2025 følge automatisk levealdersjustering. Videre er det bestemt at den nedre aldersgrensen for uttak av efterløn skal øke fra 62 til 64 år (i løpet av perioden 2018–2023), samtidig som antall år det blir mulig å motta efterløn, reduseres fra fem til tre år.
- *bruk av positive økonomiske insentiver (gulrøtter) rettet mot arbeidstakerne*. Det gjelder for eksempel innføring av bunnfradrag på 30 000 kr for eldre som jobber etter fylte 64 år, samt innføring av en skattereduksjon på inntil 100 000 DKK for folkepensionister som velger å jobbe. Etter efterlønsreformen i 1999 og innføringen av oppsatt folkepension i 2004 har det også blitt noe mer lønnsomt å utsette uttaket av pensjon og fortsette å jobbe, da man opparbeider seg høyere pensjon. Det samme gjelder for personer som jobber lite eller har lav lønn i utgangspunktet og som kombinerer arbeid og pensjon.
- *fjerning av eldres særrettigheter når det gjelder tilgang til og mottaksperiode for ytelser som førtidspensjon (uførepensjon) og dagpenger*, det vil si en «mainstreaming» av

trygderettigheter. I den danske uførepensjonsordningen ble 55–57-åringenes rett til å få uførepensjon av sosiale årsaker fjernet fra og med 2003, mens man i dagpengeordningen har fjernet muligheten til å motta dagpengeytelser fra fylte 55 år og helt fram til pensjonsalderen. Unntaket er den såkalte seniorførtidspensjonen, som kom med tilbaketrukningsreformen i 2011, og som gir eldre arbeidstakere en særskilt rett til å få behandlet sin søknad om førtidspensjon (uførepensjon) innen et halvt år etter søknad.

- at man samtidig har *valgt å innføre eller beholde enkelte særordninger i aktiviseringspolitikken*, som rett og plikt til raskere aktivisering (etter seks måneder) for personer over 60 år, mens den er ni måneder for personer mellom 30 og 60 år, samt pålegg til jobbsentrene om å prioritere eldre arbeidsledige. I tillegg har man innført en rett til såkalte seniorjobs i kommunene for eldre som har gått ut sin ledighetsperiode, samt gitt eldre over 55 år mulighet til lønnstilskuddsplass med særskilt høyt lønnstilskudd i inntil seks måneder for dem som selv finner seg en jobb.
- *etablering av sterkt subsidierte arbeidsplasser, skånejobs og fleksjobs*, for at personer med redusert arbeidsevne skal kunne forbli i jobben eller komme inn på arbeidsmarkedet. Selv om ordningene ikke er rettet mot eldre spesielt, er det ordninger som til nå i stor grad har kommet eldre arbeidstakere til gode. Det gjelder særlig fleksjobsordningen. Hvorvidt endringene som ble vedtatt i 2011 for å målrette fleksjobsordningen mot personer med svært begrenset arbeidsevne, vil være til fordel eller ulempe for eldre, er imidlertid uvisst.
- *økt målretting av arbeidsmiljø- og forebyggingsinnsatsen* mot bransjer, næringer og yrkesgrupper med særlige problemer og oppbygging av et forebyggingsfond. Om arbeidet lykkes, vil det på sikt kunne redusere tidligpensjoneringen og dermed kunne øke andelen eldre i arbeid innen disse arbeidsområdene.
- *sterk vektlegging av virksomhetenes sosiale engasjement (ansvar) gjennom ulike informasjons- og holdningskampanjer*. Målet er å få arbeidsgiver til å ta et delansvar i arbeids- og velferdspolitikken slik at de aktivt arbeider med å forebygge og forhindre utstøting fra arbeidsplassene, fastholder eldre og personer med redusert arbeidsevne samt rekrutterer flere utenfor arbeidsmarkedet. I den sammenheng har ulike informasjons- og holdningskampanjer stått sentralt, også på seniorområdet, som oppmuntring til å gjennomføre såkalte seniorsamtaler. Eksempler på kampanjer er «Seniortalenter» og «Et par år ekstra gjør en forskel». Tidligere seniorkampanjer har primært vektlagt hvordan man skal beholde eldre arbeidstakere, mens de nyere kampanjene har satt søkelys på rekruttering av arbeidsledige eldre. Videre tilbys det privat rådgivning til virksomheter som ønsker å jobbe med seniorpolitikk (inntil fem timer), og det er opprettet ulike informasjons- og veiledningssider på nettet i regi av Beskæftigelsesministeriet og andre, som Seniorportalen og www.seniorpraksis.dk.

Erfaringene og effekter så langt

Yrkesdeltakelsen blant seniorer over 60 år i Danmark har økt det siste tiåret, fra 32 til 46 prosent for 60–64-åringene, det vil si at 69 000 flere eldre er yrkesaktive (Ugebreivet A4, 15.10.2012; Danmarks Statistik 2012). Ser vi på yrkesaktiviteten for utvalgte aldersgrupper, har den økt fra 59,4 prosent i 2000 til 68,9 prosent i 2008 for 60-årige menn og fra 47,4 prosent til 62,6 prosent i 2008 for 61-årige menn (Goul-Andersen & Jensen 2011: 250). Økningen fra 2000 til 2008 gjelder i alle aldersgrupper av menn fra 60 og opp til 66 år (ibid.). Yrkesaktiviteten blant eldre økte også etter finanskrisa i 2008 (Larsen et al. 2011).

Samtidig viser tall at ledigheten blant eldre er redusert sammenlignet med andre aldersgrupper, i tillegg til at uttaket av både etterløn og uførepensjon blant 60–64-åringene er redusert (og heller ikke har økt etter finanskrisa). Da det har skjedd svært mange ulike endringer i politikk og virkemiddelbruk etter 2000, er det likevel vanskelig å si hva som virker og hvorfor. Uansett kan trolig mye av årsaken til økningen i yrkesdeltakelsen relateres til oppgangskonjunkturen i samme periode, selv om den positive utviklingen også etter 2008 indikerer at det er noe mer (Goul-Andersen & Jensen 2011). Man har da også observert samme positive utvikling i eldres yrkesaktivitet i nesten alle vesteuropeiske land etter 2000 (Eurostat 2012), selv om de har svært ulike arbeidsmarkeds- og velferdsregimer og har gjennomført ulike reformer.

Til tross for at antall efterlønnere er redusert, og uttakssratene har gått ned, viser evalueringen av de ikrafttrådte endringene i efterlønsordningen av 1999 ingen klare effekter (jf. Jørgensen 2009). Larsen og medforfattere (2011) fant heller ingen vesentlige effekter av de økonomiske insentivene som skulle stimulere eldre til å jobbe lenger, som ordningen med oppsatt pensjon og økt bunnfradrag. Som Goul-Andersen og Jensen (2011) påpeker, kan imidlertid endringene i efterlønsuttaket, ved siden av insentivene, også relateres til skatteendringene på 1990-tallet som gjorde det langt dyrere å være tilmeldt ordningen, noe som kan ha ført til at færre lavtlønte og yngre nå har rett til å ta ut efterløn. De som i størst grad betaler til ordningen i dag, er midlere og høyere utdannede, blant annet lærere og sykepleiere, det vil si grupper som tradisjonelt har brukt ordningen i mindre grad enn for eksempel lavere utdannede og lavtlønte. Som Goul-Andersen og Jensen (2011) påpeker, lå det derfor allerede inne en nedgang i bruken av efterløn før reformen i 1999, en utvikling som ifølge dem (ibid.) sammen med heving av aldersgrensene på sikt vil føre til en de facto avvikling av ordningen.

Som nevnt er også arbeidsledigheten blant eldre dansker betydelig redusert i løpet av den perioden vi ser på. Det kan ha sammenheng med en generell holdningsendring i arbeidslivet og den økte bevisstheten om betydningen av seniorpolitikk både hos arbeidsgiver og arbeidstakere. Men det har kanskje særlig sammenheng med fjerningen av en del særordninger for eldre innen dagpengesystemet, ordninger som tidligere gjorde det mulig å gå på dagpenger fra begynnelsen av 50-årene og fram til pensjonsalderen. Det er også grunn til å tro at intensivering av aktiveringsinnsatsen

overfor seniorer kan ha innvirket, selv om dette ikke er dokumentert, og studier viser at aktiveringsinnsatsen overfor eldre (55–59-åringene) er langt svakere enn overfor yngre (Jensen 2011: 122–123).

Selv om uttak av uførepensjon generelt øker, til tross for flere reformer av ordningen etter 2000, gjelder det, som nevnt, ikke for 60–64-åringene, hvor bruken av uførepensjon har falt betydelig siden årtusenskiftet, særlig blant kvinner. Det er først og fremst blant yngre uttak av uførepensjon i Danmark har økt. Reduksjonen i uttak av uførepensjon blant 60–64-åringene settes av noen i sammenheng med økning i uttak av efterløn blant 60- og 61-årige kvinner i samme periode (Goul-Andersen & Jensen 2011). Som tidligere nevnt har imidlertid det samlede uttaket av efterløn også blitt redusert i den perioden vi ser på. Reduksjonen i bruken av uførepensjon har derfor trolig også sammenheng med fleksjobbordningen, som benyttes av mange eldre. Fleksjob- og skånejobbordningene anses likevel av myndighetene å ha vært en begrenset suksess, primært fordi de ikke har bidratt til å redusere veksten i den samlede andelen på uførepensjon, slik man forutsatte ved innføring. Det hevdes også å ha vært et visst overforbruk av fleksjobs blant arbeidstakere som kunne ha klart en jobb på ordinære vilkår, herunder trolig mange eldre arbeidstakere. De avtalebaserte skånejobs, som primært skulle være hovedalternativet for slitne arbeidstakere på arbeidsplassen (herunder eldre), har derimot vært lite brukt. Årsaken til at de er lite brukt synes å være at fleksjobbordningen har vært *for* økonomisk gunstig for så vel arbeidstakere som arbeidsgivere. Sagt på en annen måte har en del arbeidsgivere funnet det gunstig å overføre en del av sine eldre arbeidstakere med noe svekket helse til de sterkt subsidierte fleksjobbene i stedet for å tilpasse jobben noe til de eldres behov eller benytte skånejobbordningen. Det har også vært begrenset interesse fra fagforeningene for å etablere skånejobber, blant annet fordi det kan utbetales lønn under tariff. Man har derfor vært redd for en viss fortrenghningseffekt. Dette er også noe av bakgrunnen for at fleksjobbordningen er vedtatt endret fra 1.1.2013 for at personer med svært lav arbeidsevne skal få bedre tilgang til fleksjobbene.

3 Sverige

Svenskene vedtok å endre sitt pensjonssystem allerede på 1990-tallet som følge av den økonomiske krisa. Endringene trådte i kraft med full virkning fra 2003. Omleggingene av arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken skjøt imidlertid først fart i 2006 med den nye borgerlige allianseregjeringen. Særlig har endringene vært betydelige i syke- og dagpengesystemet. Den nye regjeringen har i tillegg søkt å stimulere til økt yrkesdeltakelse gjennom aktiv bruk av skatte- og avgiftslettelser, rettet både mot så vel arbeidsgivere som arbeidstakere.

I dette kapitlet gis en oversikt over det svenske pensjonssystemet og øvrige inntekts-sikringsordningene og endringer i disse det siste tiåret. Det gjøres også rede for noen erfaringer med endringene så langt, basert på foreliggende statistikk, evalueringer og forskning. I tillegg gjennomgås andre relevante politiske initiativ og virkemidler som direkte eller indirekte berører eldre arbeidstakers situasjon, som det gjeldende lov- og avtaleverket på sentrale områder som utdanning, arbeidsmiljø, stillingsvern og diskriminering. I motsetning til Norge og Danmark har svenskene imidlertid i liten grad vektlagt kampanjer eller appellert til virksomhetene om å vise sosialt ansvar.

Det svenske pensjonssystemet

Sverige startet prosessen med å reformere sitt offentlige pensjonssystem på midten av 1990-tallet som følge av den økonomiske krisa. Riksdagen vedtok derfor allerede i 1998 vesentlige endringer i pensjonssystemet. Det nye pensjonssystemet ble gradvis innført fra 1999 og gjaldt fullt ut fra 2003. På grunn av overgangen fra det gamle ATP-systemet⁶² til det nye systemet er reglene noe forskjellige for ulike aldersgrupper.⁶³

⁶² I det gamle ATP-systemet besto pensjonen av folkepensjon og en allmenn tilleggspensjon, ATP. I ATP-systemet kunne uttak av pensjonen utsettes til fylte 70 år, og pensjonen økte da med 0,7 prosent per måned utsettelse.

⁶³ Personer som er født før 1938 (65 år i 2002) eller tidligere, får sin pensjon i sin helhet beregnet ut fra det gamle ATP-systemet. De som er født mellom 1938 og 1953 (fyller 65 år mellom 2003 og 2018), får beregnet sin pensjon delvis etter de nye reglene og delvis ut fra det gamle systemet, og jo senere en er født, jo større andel beregnes ut fra nye regler. De som er født i 1954 eller senere (65 år i 2019 eller senere), får hele sin pensjon beregnet etter det nye systemet.

Viktige endringer i pensjonssystemet er at opptjeningen skal skje gjennom hele det yrkesaktive livet, inkludert perioder hvor man er student, vernepliktig eller mottar ytelser fra sosialforsikringen⁶⁴ (alleårsregel), samt at utbetalingene skal justeres etter utviklingen i levealder (levealdersjustering) og utviklingen i svensk økonomi (automatisk balansering).

Ordningen gir den enkelte mulighet til fritt å kombinere arbeid og pensjon fra fylte 61 år. Som i det reformerte norske pensjonssystemet, lønner det seg likevel å utsette pensjonsuttaket, da man får en relativt høy økonomisk gevinst for hvert ekstra år man står i jobb utover 61 år (høyere enn i de fleste OECD-land). Pensjonssystemet har med andre ord relativt sterke økonomiske insentiver for å stimulere til utsatt uttak av pensjon. I praksis gjør det nye pensjonssystemet det nødvendig for mange å stå i arbeid fram til 65 år om de skal kunne få utbetalt en god pensjon.⁶⁵

Den nye offentlige pensjonsordningen er i hovedsak et inntektsbasert system. Den samlede avgiften utgjør 18,5 prosent av årlig pensjongivende inntekt. Innbetalingen er fordelt omtrent 50/50 mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Systemet består av tre hoveddeler: inntektpensjon, premiepensjon og garantipensjon.

Inntektpensjon er et inntektsbasert system som finansieres ved at det innbetales 16 prosent av pensjonsgrunnlaget årlig (dvs. 16 prosentpoeng av de samlede 18,5 prosentene). Utbetalt inntektpensjon beregnes med utgangspunkt i oppspart pensjonsbeholdning, den enkeltes pensjoneringsalder, forventet levealder for alderskohorten⁶⁶ og utviklingen i landets økonomi. Pensjonsutbetalingene finansieres løpende (pay-as-you-go).

De resterende 2,5 prosentpoengene av de 18,5 prosentene i årlig pensjonsavgift investeres i fond og omtales som *premiepensjonsordningen*. Hver arbeidstaker har en egen premiepensjonskonto. De kan selv velge hvilke fond premien skal plasseres i, eller velge en «default»-løsning dersom de ikke ønsker å velge fond selv. Utbetalt årlig premiepensjon avhenger av samlet sparekapital, avkastningen av kapitalen og forventet gjennomsnittlig levealder som pensjonist.

Garantipensjon er en ordning for dem som har hatt lav eller ingen arbeidsinntekt og er fullfinansiert av staten gjennom skatter og avgifter. Garantipensjon utbetales tidligst fra fylte 65 år. Full garantipensjon var i 2008 87 330 SEK for enslige og 79 420 for gifte. Garantipensjonen avkortes mot annen offentlig pensjon, men påvirkes ikke av pensjonsutbetaling fra tjenstepensjonsordninger eller private ordninger (dvs. ingen

⁶⁴ Det gjelder også studietiden, år med omsorg for barn under fire år og vernepliktige.

⁶⁵ Det nye pensjonssystemet vil bidra til økt forskjell mellom maksimums- og minimumspensjon ettersom minimumspensjonen blir inflasjonsjustert, mens den inntektsavhengige pensjonen justeres etter lønnsutviklingen, akkurat som i Norge.

⁶⁶ Det tas hensyn til levealdersutviklingen ved at pensjonsbeholdningen divideres med et delingstall som beregnes på bakgrunn av gjenslående levetid.

samordning). For å kunne motta full garantipensjon, må man ha vært bosatt i Sverige i 40 år. Pensjonister med lave inntekter kan også motta et botillegg fra fylte 65 år.⁶⁷

I det nye systemet finnes ikke lenger noen fast alder for når pensjonen kan tas ut, og den årlige pensjonen blir, som nevnt, høyere jo lenger man utsetter uttaket siden pensjonsgrunnlaget øker og pensjonsformuen deles på færre år. Man kan ta ut inntektpensjonen og premiepensjonen fra fylte 61 år og garantipensjonen fra fylte 65 år.

Tjenestepensjonssystemet

Om lag ni av ti arbeidstakere i Sverige har i tillegg til alderspensjonen fra sosialforsikringssystemet rett til en avtalebasert pensjon (kollektiv tjenestepensjon). I Sverige er slike *tjenestepensjonsordninger* tariffavtalefestede, som i Danmark, og forhandlet på nasjonalt nivå for de ulike sektorene. Det finnes fire ulike avtalepensjonsoverenskomster: en for kommunal- og landstingsansatte (KAP-KL), en for statlig ansatte (PA03⁶⁸), en for privatansatte tjenestemenn (ITP) og en for privatansatte arbeidere (Avtalepensjon for SAF-LO). Disse ordningene var tidligere ytelsesbaserte, men er i privat sektor i dag i stor grad innskuddsbaserte. Det gjelder også i økende grad i offentlig sektor. De avtalte overgangsordningene er imidlertid lange. Endringene vil derfor først få fullt gjennomslag om en del år (SOU 2012: 28).

Utbetalingene fra tjenestepensjonsordningene kan være både livslange og opphørende og utgjorde i 2007 om lag 29,4 prosent av samlet pensjonsinntekt for menn i alderen 65 til 69 år og 8,4 prosent av samlet pensjonsutbetaling for kvinner i samme alder (Lindquist & Wadensjö 2009). Kjønnforskjellen skyldes primært ulik yrkesaktivitet og opptjening.

Aldersgrensen for uttak av tjenestepensjon er 65 år, men fleksibel. Under visse vilkår er det mulig å ta ut pensjon fra ordningen allerede så tidlig som fra fylte 55 år.⁶⁹

⁶⁷ Til forskjell fra garantipensjonen beregnes botillegget for pensjonister (BTP) med utgangspunkt i faktisk utbetalt allmenn pensjon samt annen inntekt og formue. For å kunne motta BTP må hele den allment inntektsbaserte alderspensjonen tas ut. For enslige personer med den høyeste erstatningsbare bokostnaden opphører retten til BTP først ved en pensjonsinntekt på omkring 15 800 SEK (2011-kroner). Få personer har en allment inntektsbasert alderspensjon som overstiger dette beløpet.

Omkring 270 000 alderspensjonister, ca. 16 prosent av alle alderspensjonister, har BTP i Sverige i dag. I likhet med hva som gjelder for garantipensjonen, er det en betydelig overvekt av eldre og av kvinner blant dem som får BTP. Totalt antall kvinnelige alderspensjonister er 940 000, hvorav 219 000 (23 prosent) har BTP. Til sammenligning er antallet mannlige alderspensjonister 755 000, hvorav 49 000 (7 prosent) har BTP.

⁶⁸ Du kan lese mer om tjenestepensjonsordningen PA03 her – <http://www.spv.se/Privatperson/Tjanstepension-PA-03/>

⁶⁹ 55 år er aldersgrensen for når man kan begynne å ta ut privat pensjonssparing og visse tjenestepensjoner. Men det forutsettes da at avdragsretten i skattelovgivningen har blitt benyttet ved innbetaling av

Den årlige pensjonen blir lavere ved tidlig uttak av tjenstepensjon, og det forutsettes normalt at man slutter i jobben. Det gjelder likevel ikke statlig ansatte, som kan arbeide fulltid samtidig som de tar ut sin tjenstepensjon (slik man også kan med alderspensjonen fra sosialforsikringssystemet fra fylte 61 år).

Som det pekes på i SOU 2012: 28, finnes det, ved siden av de ordinære bestemmelsene i de ulike kollektivavtaleområdene, også flere spesialløsninger som gir økonomiske muligheter til tidligpensjonering. Det gjelder for eksempel den såkalte *lønnsvekslingsordningen*, som gir personer mulighet til å avstå fra lønnsøkning og i stedet plassere midlene i sin tjenstepensjonsordning, samt særskilte *delpensjonsløsninger* og en *avgangspensjon*⁷⁰ som gjør det mulig å gå av før fylte 65 år. Tilgangen til slike ordninger varierer mellom sektorer, bransjer og virksomheter. Muligheten for lønnsveksling og tilpassede avgangspensjonsløsninger er mest utbredt i store bedrifter, hvor om lag halvparten har slike ordninger. Men framfor alt tilbys avgangspensjonsløsninger i offentlig sektor (PA03 og KAP-KL). Hele 46 prosent av arbeidsgiverne innen offentlig forvaltningen og cirka 38 prosent innen helse- og sykeomsorgen tilbyr denne formen for tidligpensjonering. I de virksomhetene som har slike særlige avgangspensjoner, skjer pensjoneringen vanligvis ved 63 års alder eller tidligere, og innen det statlige området (PA03) angir så mange som hver fjerde arbeidsgiver at slike pensjoner tilbys fra fylte 61 år eller før, mens privatansatte tjenstemenn (ITP) og privatansatte arbeidere (Avtalepensjon SAF-LO) tilbys slike for de fleste ved 62–63 års alder (ibid.). Tilbud om avgangspensjonsløsninger gis først og fremst på mannsdominerte arbeidsplasser.

Erfaringer med pensjonsreformen

Sammenlignet med i tidligere pensjonssystem er det i det nåværende svenske systemet slik at den enkelte selv bærer risikoen for en lav pensjon. Beregninger viser at svenske pensjonisters gjennomsnittlige inntektsstandard på 60 prosent i dag kommer til å reduseres til cirka 50 prosent i 2040 (Klevmarken & Lindgren 2008). Det er derfor en risiko for at andelen eldre fattige kommer til å øke om ikke flere velger å jobbe lenger. Mens det i 2010 bare var mellom 1 og 2 prosent over 65 år som hadde en disponibel inntekt under 50 prosent av medianinntekten og en formue under 50 prosent av medianformuen, antas denne andelen å øke til 14 prosent i 2040 med uendret adferd (Klevmarken 2008).

Den svenske pensjonsreformens virkning på pensjoneringsadferden er begrenset (SOU 2012: 28). Ifølge en offentlig utredning (SOU 2012: 28) viser studier av øko-

pensjonsutgiftene. Denne aldersgrensen er ikke en del av det allmenne pensjonssystemet eller pensjonsoverenskomstene, men har en viss betydning for valg av pensjoneringstidspunkt (Olson 2011).

⁷⁰ Avgangspensjon er en tjenstepensjon som du kan få før den ordinære pensjonsalderen om du slutter i din stilling før tiden. Avgangspensjon gis ofte i forbindelse med overtallighet i virksomheten.

nomiske insentivers betydning da også at slike insentiver viser motstridende resultater. Flere mikroøkonomiske studier og undersøkelser basert på kvasinaturlige designer peker også på at økonomiske insentiver har en begrenset effekt for pensjoneringsalderen (ibid.). Undersøkelser viser dessuten at det finnes alderseffekter som samvarierer med økonomiske insentiver, men som ikke kan forklares med disse, for eksempel det typiske avgangsmønsteret i Sverige med at mange forlater arbeidslivet som 65-åring. På det området er det trolig heller pensjoneringsnormene i samfunnet som påvirker (Palme & Svensson 2004 ref. i SOU 2012: 28 s. 235; Eklöf & Hallberg 2010).

Ifølge en studie utført av Riksförsäkringsverket i 2000 har økonomiske insentiver virkning primært på viljen til å forlate arbeidslivet og ikke på viljen til å fortsette i arbeid (Skogman & Valck 2001 ref. i SOU 2012: 28 s. 235). De konkluderte for eksempel i sin studie av pensjoneringsadferden i Sverige med at de kollektive tjenstepensjonene førte til tidligere avgang fra arbeidslivet i Sverige ved at pensjonsytelsene ble høyere, og ved at de åpnet flere mulige veier ut av arbeidslivet for den enkelte før fylte 65 år (ibid.). Undersøkelsen viste også at de økonomiske drivkreftene til fortsatt arbeid avtok for dem som hadde inntekt over 7,5 basbelopp⁷¹, da de ikke får kompensert for dette gjennom pensjonssystemet. At tjenstepensjonssystemet i dag også kan ha en virkning på pensjoneringsadferden, antydes også i en utredning (SOU 2012: 28).

Sysselsettingstall fra Sverige viser likevel at det har vært en økning i sysselsetting i Sverige etter 2006 og da særlig blant dem over 65 år. Økningen i sysselsettingen startet imidlertid før allianseregjeringens «stimuleringspolitikk» ble innført, herunder det doble skattefradraget for personer over 65 år – noe tall for 1938–1940-kohortene viser (Klevmarken 2010). Som forfatteren sier, er det derfor også andre forklaringer på den økte yrkesdeltakelsen, som økt utdanningsnivå, bedret helse og tilpasninger til det nye pensjonssystemet, hvorav kombinasjonen av de to sistnevnte anses som den mest sannsynlige (ibid.). Hans studier viser for eksempel at sannsynligheten for å jobbe etter fylte 65 år er større for menn enn for kvinner, større for selvstendig næringsdrivende enn for lønnstakere og større for høyere utdannede enn for lavt utdannede. Da andelen menn, selvstendige næringsdrivende og høyt utdannede ikke har økt de senere årene, kan imidlertid ikke adferdsendringen forklares med det. Det er derfor mer sannsynlig, ifølge forfatteren, at den økte yrkesdeltakelsen skyldes bedre helse og dels endringer i pensjonssystemet (ibid.).

⁷¹ *Basbelopp* – er et kronebeløp som bestemmes av regjeringen hvert år for å verdisikre ulike sosialforsikringsstønader. Det finnes to typer: *prisbasbeloppet*, som følger den generelle prisutviklingen og brukes ved beregning av for eksempel den allmänna pensionen, og *inkomstbasbeloppet*, som følger den generelle inntektsutviklingen og anvendes for å beregne pensjonsinntekter – noe tilsvarende det norske grunnbeløpet (G) i folketrygden.

Delpensjonsordninger og erfaringer med disse

I det gamle sosialforsikringssystemet i Sverige hadde man i perioden 1976 til 2000 også en *delpensjonsordning*. Arbeidstakere mellom 60 og 65 år som reduserte den ukentlige arbeidstiden med minst 5 timer og arbeidet mer enn 17 timer per uke, kunne ta ut en delpensjon tilsvarende 65 prosent av pensjonsgrunnlaget (Wadensjö & Sjögren 2000). Ordningen med delpensjon ble imidlertid vedtatt fjernet i 1994 med virkning fra høsten 2000, da man mente ordningen ledet arbeidstakere ut av arbeidslivet og/eller fikk dem til å arbeide mindre. Som det også ble påpekt i en OECD-rapport om Sverige fra 2003 (OECD 2003), kunne delpensjonsordningen føre til at flere enn ønskelig av dem som ellers ville jobbet fulltid, ofte valgte å delpensjonere seg, slik at det ikke nødvendigvis ble noen økning i det samlede antallet arbeidede timer (Wadensjö 2006).

Alle delpensjonsmuligheter er imidlertid ikke fjernet. Fra 2003 har det for eksempel vært mulig å ta ut delpensjon for ansatte i statlig sektor og siden 2007 for ansatte i kommunal- og landskommunal sektor. I statlig sektor kan en ansatt som er mellom 61 og 65 år, gå over på en delpensjon om arbeidsgiver godtar det. Arbeidstida kan da reduseres med maksimum 20 timer per uke. Delpensjonen kan utgjøre inntil 60 prosent av delpensjonsgrunnlaget.⁷² Når delpensjonistene fyller 65 år, henvises de likevel til å ta ut sin allmenne alderspensjon og den avtalefestede alderspensjonen eller returnere til heltid.

Lachowska, Sundén og Wadensjö (2008) undersøkte om delpensjonsordningen som eksisterte mellom 1976 og 2000, førte til en økning eller reduksjon i arbeidstilbudet, og de fant at det totale antallet arbeidede timer i økonomien faktisk økte som følge av delpensjonssystemet, særlig for kvinner. Det er likevel fortsatt uenighet om hvorvidt delpensjonsordninger bidrar til økt arbeidstilbud eller ikke. Den svenske riksrevisjonen (Riksrevisionen) retter for eksempel kritikk mot den statlige delpensjonsavtalen i rapporten «Delpension för statlig anställda – tillämpning och effekter». I sin granskning pekte Riksrevisionen på at arbeidstilbudet ifølge deres undersøkelse trolig har blitt redusert som følge av ordningen. Mer enn hver fjerde statsansatt hadde delpensjon i 2007. Antallet var tredoblet på fem år.

Sjukersättning (uføretrygd)

Den svenske uførepensjonen er inndelt i en såkalt sjukersättning og en aktivitetserstatning. *Sjukersättning* er en ytelse for personer mellom 30 og 64 år som ikke kan klare

⁷² For å beregne delpensjonsgrunnlaget, multipliseres arbeidstidsreduksjonen i prosent med lønnen. Det beløpet som da framkommer, multipliseres med 60 prosent, som da utgjør størrelsen på delpensjonen. Det vil si om en person i utgangspunktet jobber 100 prosent og har en inntekt på 400 000 SEK og reduserer sin arbeidstid med 50 prosent, vil delpensjonen utgjøre $50 * 400\,000 * 60 = 120\,000$ SEK og samlet inntekt 320 000 SEK eller 80 prosent av tidligere inntekt. Om lønnen øker, regnes delpensjonen om.

heltidsarbeid på grunn av sykdom, skade eller funksjonsnedsettelse (fra fylte 65 år forutsettes det at man går over på alderspensjon), mens *aktivitetsersättning* er en ytelse som gis til personer mellom 19 og 29 år som ikke vil kunne klare å arbeide heltid det nærmeste året som følge av sykdom, skade eller funksjonsnedsettelse. Sjukersättningen er inntektsrelatert og tilsvarer cirka 64 prosent av antatt inntekt (det vil si det man antar man ville ha tjent dersom man ikke hadde blitt syk eller fått en funksjonsnedsettelse, kalt antagandeinkomsten).

De som ikke har hatt en inntekt tidligere eller har hatt en veldig lav inntekt og er mellom 21 og 30 år, kan i stedet få en *garantiersättning*.⁷³ Utbetalingen fra ordningen avhenger av alder og varierte i 2012 fra drøye 92 000 SEK for en 21-åring til drøye 103 000 SEK for en 29-åring.

I tillegg til ytelser fra den offentlige uførepensjonsordningen har mange svenske arbeidstakere som blir uføre, rett til tilleggsytelser gjennom sine kollektive avtaler. Privatsatte tjenestemenn har for eksempel rett til sykepensjon i henhold til sine IPT-avtaler, tilsvarende 15 prosent av lønna opptil 7,5 ganger basbeløpet.

Reform av uførepensjonsordningen

Som følge av ny borgerlig regjering (den såkalte alliansregjeringen) fikk Sverige en ny sjukersättningsordning den 1. juli 2008. Sjukersättningen tilsvarer det som tidligere (før 2003) kaltes førtidspensjon, på norsk uførepensjon. I 2003 ble sjukersättningen forbeholdt dem over 30 år, mens yngre mellom 19 og 29 år fikk rett til såkalt aktivitetsersättning (se over). Reformen i 2003 skjedde i forbindelse med at forsikringen ble flyttet fra det allmenne pensjonssystemet til sjukförsäkringssystemet i forbindelse med pensjonsreformen (Jönsson et al. 2011).⁷⁴

Omleggingen av ordningen i 2008 ble begrunnet med at for mange fikk innvilget uføretrygd på ikke-medisinsk grunnlag. Det ble hevdet at mye av langtidssykmeldin-

⁷³ Mer om ordningen her – http://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/a8690b48-ba8e-43d7-9e81-1f13d3381e1f/4051-D-aktivitetsersattning-garantiersattning_120101.pdf?MOD=AJPERES

⁷⁴ Som Jönsson og medforfattere (2011) skriver, indikerer navnebyttet også en innholdsmessig endring av ordningen, fra å være en ren forsikring mot inntektsbortfall ved invaliditet, som også ga mulighet til tidligpensjonering for enkelte eldre som ikke klarte kravene på arbeidsmarkedet, til en forsikring mot uhelse, hvor «ersättning» framfor pensjon indikerer at den ikke nødvendigvis er livslang. Tidligere, i perioden 1972 til 1991, hadde eldre langtidssledige (fra 63 år og fra 1974 fra 60 år) også rett til førtidspensjon (uførepensjon) ut fra rent arbeidsmarkedsmessige grunner. Eldre fikk for eksempel en mildere vurdering ved prøving av retten til førtidspensjon, og det var ingen krav om at eldre skulle gjennomgå rehabilitering eller omskolering. Selv vanlig alderssvækkelse ga rett til førtidspensjon. Man tok i tillegg hensyn til den enkeltes mulighet til å få en jobb. Siden 1997 har imidlertid eneste årsak til å få uførestønad vært medisinsk begrunnet reduksjon av arbeidsevnen (ibid.).

gen og uføretrygdingen var skjult arbeidsledighet ettersom mange av de sykmeldte og arbeidsledige hadde en restarbeidsevne.

Reformen i 2008 innebar at reglene for å få uførepensjon (sjukersättning) ble kraftig innskjerpet. Det skal ikke lenger tas hensyn til personens *alder*, bosted, utdanning, tidligere virksomhet eller andre lignende omstendigheter ved vurdering av om man er berettiget til uførepensjon. I tillegg stilles det krav om varig uforhet samt til at rehabilitering er prøvd og vurdert som uhensiktsmessig. Gjennom prøving av arbeidsevnen fastslås det om en person har restarbeidsevne eller må anses som varig ufor.

Det er heller ikke lenger mulig å få innvilget tidsbegrenset uførepensjon. Ordningen utfases i løpet av 2012, også for dem som før reformen hadde en slik ordning. Hensikten er å lage et klarere skille mellom dem som anses å være varig ufor, og dem som har en restarbeidsevne og dermed anses å ha en mulighet til å kunne komme tilbake i arbeid i framtida.

Det er også innført nye regler for dem som alt har fått innvilget sjukersättning uten tidsbegrensning (varig uføretrygd) før juli 2008. De har fra og med 1. januar 2009 hatt mulighet til å studere eller jobbe uten å risikere å miste trygden om de ikke lykkes i arbeidslivet (en tilsvarende ordning har vi i Norge). Trygdebeløpet avkortet imidlertid etter arbeidsinntekten. Målsettingen er at flere med uføretrygd skal tørre å prøve ut sin arbeidsevne.

Effekter av endringene

Fra 1970 til 1990 økte andelen som mottok utførepensjon i aldersgruppen 60–64 år kraftig i Sverige, fra cirka 12 prosent i 1970 til 35 prosent i 1990 for både menn og kvinner. Fra 1990 til 2009 har andelen imidlertid blitt kraftig redusert til 20 prosent blant menn og 30 prosent blant kvinner i denne aldersgruppen (Jönsson et al. 2011). For menn i aldersgruppen 55–59 år økte bruken av førtidspensjon fra 5 prosent i begynnelsen av 1960-tallet til 20 prosent i begynnelsen av 1990-tallet, for deretter å reduseres til 15 prosent på 2000-tallet. For kvinner i samme alder økte andelen fra 5 prosent på 1960-tallet til over 20 prosent på 2000-tallet, mens utviklingen for aldersgruppen 45–54 år tilsvarende har vært fra 3 prosent til nesten 10 prosent for menn og fra 3 til nesten 15 prosent for kvinner. Hovedårsaken til endringene må ifølge forskerne i stor grad ses i sammenheng med fjerning av særregler på 1990-tallet, regler som ga eldre rett til mer lempelige vurderinger og hensyntaken til mulighetene på arbeidsmarkedet.

Om det er en klar sammenheng mellom folkehelsen og bruk av førtidspensjon, skulle man forvente at økt yrkesdeltakelse blant eldre hadde en klar sammenheng med bedring av helsen. Jönsson og medforfattere (2011) har studert denne sammenhengen blant menn og kvinner i alderen 45–54 år, 55–59 år og 60–64 år. De fant at førtidspensjonering i perioden fram til 2005 i liten grad var påvirket av folkehelsen, bortsett fra for aldersgruppen 60–64 år. Aldersgruppen 60–64 år opplevde den største reduksjonen i

mortalitet i perioden og den klareste forbedringen i egenvurdert helse, en helseforbedring som sammenfaller med en sterk reduksjon i andelen som mottar sjukersättning (og tidligere förtidspension). Samtidig kan økningen i mottak av uførepensjon blant kvinner i aldersgruppen 45–54 år fram til cirka 2005 dels forklares med dårligere helse.

Som Jönsson og medforfattere (2011) også viser, har det vært en oppsiktsvekkende nedgang i nye tilfeller etter at helsekravene ble innskjerpet, det vil si da Försäkringskassan ble sentralisert i 2005 og da reglene som krevde at den som søkte uførepensjon, skulle prøves mot hele arbeidsmarkedet, ble innført i 2008. Nye tilkjennelser av uførepensjon for alle over 45 år i 2009 ligger nå langt under alle tidligere historiske nivåer. Selv om forskernes data om egenvurdert helse ikke dekker perioden etter 2005, konkluderer de med at det er lite trolig at forbedring i folkehelsen kan forklare nedgangen i uttak av uførepensjon de siste årene. De stiller derfor spørsmål ved hvor bærekraftig dagens nivå for uttak av uførepensjon er og om det kan være slik at mange forsikrede i stedet velger å benytte andre inntektssikringssystemer enn uførepensjon for å forlate arbeidslivet (ibid.).

Sjukpenning (sykepenger)

Som i Norge betaler arbeidsgiver sykepenger de første 14 dagene av sykmeldingen. Deretter har man, ifølge den såkalte rehabiliteringskjeden, rett til sykepenger i enda 90 dager forutsatt at man ikke kan utføre sitt ordinære arbeid hos sin arbeidsgiver, og i ytterligere 90 dager om man heller ikke kan utføre annet arbeid hos sin arbeidsgiver. Etter disse 180 dagene (et halvt år) får man kun sykepenger om det er lite sannsynlig at man kan komme tilbake i arbeid hos sin tidligere arbeidsgiver innen ett år (366 dager) og i tillegg har en arbeidsevne som gjør det umulig å få arbeid på det ordinære arbeidsmarkedet. I slike tilfeller kan man få 550 tilleggsdager.

Retten til sykepenger endres imidlertid når man fyller 65 år og har rett til alderspensjon. Försäkringskassan kan da, om man har mottatt sykepenger i 180 dager, beslutte at retten til sykepenger opphører, men personer på 70 år og mer kan uansett ikke få sykepenger utover de første 180 dagene. Den nye diskrimineringslovgivningen fastslår dessuten at det ikke er forbudt å aldersdiskriminere i socialförsäkringen og/eller i tilsluttede stönadssystemer.

Kollektivavtalene gir på den annen side rett til supplerende ytelser ut over sykepengerne man mottar fra Försäkringskassan. Ytelsene varierer mellom avtaleområdene. Arbeidere i privat sektor dekkes for eksempel av en allmenn gruppesykeforsikring (AGS), som gir en ekstra ytelse hver måned i perioden mellom den 15. og den 360. sykedagen og utgjør om lag 10 prosent av sykepenges grunnlaget.

Ansatte i kommuner og landsting dekkes også av en avtalebasert sykelønn som, sammen med utbetalingene fra Försäkringskassan, sikrer en samlet ytelse fra sykedag 15 til og med sykedag 90 tilsvarende 90 prosent av lønna. Utover dette dekkes de av AGS-KL, som gir en månedlig erstatning mellom den 91. og 360. sykedagen tilsvarende cirka 10 prosent av sykepengegrunnlaget. De som har en årslønn på over 7,5 ganger prisbaseloppet⁷⁵, får til og med en sykelønn fra arbeidsgiver som sammen med utbetalingene fra Försäkringskassan tilsvarer 80 prosent av lønna fra og med dag 91 og så lenge som det utbetales sykepenger. Utbetales det forlengede sykepenger, blir den samlede erstatningen 75 prosent. Statlig ansatte får på sin side et sykepengetillegg som sammen med sykepenger tilsvarer 90 prosent av lønnen fra og med sykedag 15 til og med sykedag 90. Deretter får de som har lønn over taket, et tillegg, slik at den totale inntekten ved sykdom tilsvarer 80 prosent av lønna så lenge de mottar sykepenger. Om man har en forlenget sykepengeperiode, bevilges det til sammen en erstatning på 70 prosent av lønna.

Reform av sykepengeordningen

I likhet med sjukersättningen (uføretrygden) ble sykepengerettighetene strammet kraftig inn av den borgerlige regjeringen i 2008; ytelsene ble lavere, utbetalingsperioden kortere og kravene til aktiv prøving av arbeidsevne og arbeidsmuligheter kraftig innskjerpet (jf. over). Etter et halvt år skal sykmeldtes arbeidsevne måles mot andre jobber enn ens egen. Saksbehandlere må dermed ved bedømming av retten til fortsatt sykmelding begynne å se på alle andre jobber den enkelte kunne tenkes å jobbe i – ikke bare jobber som faktisk finnes, men også jobber som teoretisk sett kunne ha eksistert. Dette betyr i praksis at man mister retten til å rehabiliteres tilbake til sin egen jobb (Esbati 2011).

Den svenske regjeringen vurderer også å endre arbeidsgivers finansielle incentiver for å øke arbeidsgivernes interesse i å bidra til rehabilitering og omplassering av de sykmeldte på arbeidsplassen (SOU 2011: 11). Tanken er at det skal øke sjansen for at den sykmeldte vender tilbake til arbeid hos sin arbeidsgiver etter sykmeldingsperioden. Man vurderer derfor å pålegge arbeidsgiver å betale mer av sykepengene de første 180 dagene. Forslaget innebærer også at arbeidsgivere som bidrar til en tilbakevending til arbeid for den sykmeldte, slipper betalingsansvaret, mens arbeidsgivere som ikke har fulgt opp sitt ansvar, sanksjoneres.⁷⁶ For å redusere risikoen for at et økt medfinan-

⁷⁵ Det forhøyede prisbaseloppet, tidligere kalt baseloppet, brukes ved beregning av pensjonsgivende inntekt og pensjonspoeng (noe tilsvarende grunnbeløpet i den norske folketrygden). http://www.scb.se/Pages/PressRelease____318249.aspx

⁷⁶ Dette systemet ligner til en viss grad på det systemet som ble foreslått av en ekspertgruppe som ble nedsatt av Arbeidsdepartementet for å vurdere tiltak for å redusere sykefraværet i Norge, i forbindelse med revideringen av IA-avtalen i 2010 (Ekspertgrupperapport 2010).

sieringsansvar bidrar til svekkede ansettelsesmuligheter for personer med et historisk høyt sykefravær, foreslås det i tillegg at arbeidsgiveravgiften for disse reduseres.

Effekter av endringene

Sverige har nå en av de aller hardeste reglene i den industrialiserte verden for rett til erstatning for inntektsbortfall ved kronisk sykdom (førtidspensjon). Mexico er i dag det eneste OECD-landet med lavere tilgang til uføre- eller førtidspensjonering enn Sverige (Esbati 2010).

Statistikk fra Försäkringskassan (2012) viser også at utgiftene til sykepenger har blitt redusert betydelig i Sverige det siste tiåret. De viktigste årsakene til at sykepenge-utgiftene har blitt redusert, er ifølge Försäkringskassan at færre personer får sykepenger, og at den forventede utbetalingstiden har blitt redusert fra 65 uker i 2003 til 29 uker i 2010. Den kraftigste nedgangen kom etter 2006, det vil si etter innstramningene foretatt av den borgerlige allianseregeringen (ibid.).

Reduksjonen i utgiftene til sykepenger etter 2008 skyldes også en merkbar økning i antall avsluttede sykefraværstilfeller mellom dag 90 og 364. I løpet av 2010 kom også et kraftig fall i den forventede utbetalingstiden, som av Försäkringskassan primært tilskrives den tidsavgrensningen som ble innført i sykepengeordningen fra 1. juli 2008 og som medførte at det maksimale antall sykepengedager (550) for mange løp ut i 2010. Det vil si at mange fra 1.1.2010 ikke lenger hadde rett til sykepenger, det gjelder om lag 80 prosent av dem som oppnådde 550 dager (ibid.). De hadde ikke nødvendigvis blitt friske, men forsvant ut av sykepengestatistikken, selv om enkelte særlige tilfeller, som personer med visse typer kreft, nevrologiske sykdommer eller personer som venter på organtransplantasjon, fikk forlenget sin sykmeldingsperiode også utover de 550 dagene.

Ser vi på effekten av endringene etter alder, har reduksjonen i sykefraværsutgifter vært sterkest for personer mellom 20 og 44 år, mens reduksjonen har vært relativt svak for personer i alderen 45–54 år og 55–64 år (ibid.). Det kan bety at endringene har hatt mindre innvirkning på eldres sykefravær. Generelt er også avgangssannsynligheten høyere for yngre enn for eldre, samtidig som den forventede utbetalingstiden også er høy. Noe av denne forskjellen skyldes imidlertid at personer under 30 år har rett til aktivitetserstatning, som alltid er tidsbegrenset. At den forventede utbetalingstiden er høyere, kommer også av at personer i gruppen 20–44 år har en potensielt lengre tid å vente før de eventuelt får sjukersättning (uførepensjon) enn for eksempel 55–64-åringene.

I tillegg til å endre adferd, var et mål med regelendringene også å påvirke de forsikredes forventninger og motivasjon. Om slike forhold også har påvirket reduksjonen i utgiftene til sykepenger, sier likevel analysene lite om. Som Försäkringskassan påpeker, kan noe av årsakene til at sykefraværstilfellene har blitt både færre og kortere også ha sammenheng med endringer i hvordan for eksempel arbeidsgivere, Arbetsförmedlingen

og hälso- og s ukv rden arbeider, i tillegg til at konjunkt rene i seg selv kan innvirke (Försäkringskassan 2012).

Arbeidsledighetstrygden

I Sverige er arbeidsledighetstrygden (arbetsl shetsf rs kringen) som i Danmark (og Finland) knyttet til en arbeidsledighetskasse (a-kasse) organisert av fagforeningen. Deltakelse er frivillig, men for   bli medlem av en kasse, må man arbeide innenfor kassens virksomhetsområde. Det er likevel ikke noe krav til arbeidets omfang ettersom også de som midlertidig er uten arbeid, har rett til medlemskap dersom deres siste arbeid var innenfor kassens område. Som innmeldingsgrunnlag regnes regulært arbeid, men også ansettelse med lønnstilskudd eller anst llningsst d, vernet arbeid hos en offentlig arbeidsgiver eller innen Samhall.⁷⁷ Det betales en medlemsavgift til kassen, som skal dekke de avgifter kassen må betale til staten og til administrasjon, men ikke til selve arbeidsledighetsbidraget. Det finnes 32 arbeidsledighetskasser (per juli 2009). Medlemskap i en kasse opphører ved fylte 65 år.

For   ha rett til arbeidsledighetstrygd, må man i løpet av de tolv siste månedene f r man ble arbeidsledig ha arbeidet i minst 80 timer per måned i (minst) seks måneder, eventuelt ha arbeidet i minst 480 timer over en sammenhengende periode på seks kalendermåneder, hvorav minst 50 timer hver måned. Som i de øvrige nordiske ordningene, forutsettes det at man er aktiv og selv søker egnet arbeid. Man må også ta tilvist arbeid selv om dette ikke er innenfor det man anser som eget yrkesområde eller geografisk område.

Arbeidsledighetstrygden (arbetsl shetsers ttningen) består av to deler: en grunnforsikring og en frivillig inntektsbortfallsforsikring. *Grunnforsikringen* omfatter dem som ikke er medlem av en a-kasse eller ikke har vært medlem lenge nok til   få inntektsrelatert erstatning, og den kan utgjøre opptil 320 SEK per dag. A-kasse-medlemmer som oppfyller grunnvilkår, f r på sin side utbetalt arbeidsledighetstrygd fra *den frivillige, inntektsrelaterte ordningen* og kan få utbetalt opptil 680 SEK per dag.

Utbetalingsperiodens lengde er normalt 300 dager. Om man har barn under 18 år, utvides perioden med ytterligere 150 dager til totalt 450 dager. Det er imidlertid karensdager. Man får dermed ingen erstatning de syv første dagene.⁷⁸

⁷⁷ Samh ll har som oppgave   gi arbeid til funksjonshemmede.

⁷⁸ Det gjelder for alle nye arbeidsledighetserstatningsperioder. Karensdagene trekkes imidlertid ikke fra de 300 dagene man har rett på ersättning. Erstatningens størrelse avhenger av antallet arbeidete timer, den gjennomsnittlige inntekten man har hatt i perioden (gjelder den frivillige inntektsbortfallsordningen), antall timer man kan og vil arbeide per uke, samt hvor mange timer per uke man faktisk er arbeidsledig.

Til forskjell fra i Norge har mange i Sverige, som følge av de kollektive avtalene, rett på ekstra ytelser ved ledighet. Arbeidsledige som dekkes av en kollektiv avtale (trygghetsavtale), kan få supplerende ytelser etter visse kriterier (alder og ansettelsestid), enten i form av en slump penger som utbetales når man blir arbeidsledig, som et tilskudd utover taket i a-kasseersättningen eller i form av en forlengelse av ersättningsperioden. Ytelsene varierer mellom de ulike avtaleområdene. Personer over 65 år har imidlertid ikke rett til ytelser etter trygghetsavtalen.

Enkelte har også tegnet en privat inntektsforsikring, som gir en høyere a-kasseutbetaling ved ledighet. De fleste av disse er tegnet gjennom fagforeningen og utgjør ofte en del av medlemsavgiften. To tredjedeler av LOs medlemmer omfattes for eksempel av forbundenes gruppeinntektsforsikringer, som inngår i medlemsavgiften. Av TCO-medlemmene omfattes 70 prosent og av Saco-medlemmene 63 prosent (PM, riksdagens utredningstjeneste, Dnr. 2008: 1689). Disse gruppeinntektsforsikringene har imidlertid alle en øvre aldersgrense, som for LO-medlemmer er 65 år, i TCO-forbundene varierer den fra 61 til 65 år og i Saco 61 år, men med noen unntak.

Disse private inntektsforsikringene gir ekstraytelser i maksimum 60 uker (90 uker om man forsørger barn) og sikrer normalt en bruttokompensasjon på 80 prosent av tidligere inntekt i de første 40 ukene og 70 prosent i de påfølgende 20 ukene.

Etter 60 ukers arbeidsledighet henvises, som tidligere nevnt, de ledige til den såkalte jobb- og utviklingsgarantien (JOB), hvor bruttoytelsen kan tilsvare inntil 65 prosent av tidligere inntekt. I realiteten er likevel kompensasjonsraten for de fleste langt lavere siden maksimal ytelse fra både ledighetstrygden og ytelsen gitt under arbeids- og utviklingsgarantien utgjør 50 prosent av gjennomsnittsinntektene.

Arbeidsledige som ikke er medlem av en a-kasse og ikke har rett på en arbeidsledighetstrygd, får i stedet en såkalt *arbetsledighetsassistanse*. Denne er flat og utgjør kun 24 prosent av gjennomsnittsinntekten. Den maksimale utbetalingsperioden er 60 uker (90 uker for arbeidsledige som forsørger barn). Etter 60 uker blir også disse henvist til jobb- og utviklingsgarantien (JOB), hvor de får utbetalt en flat ytelse, tilsvarende kun 16 prosent av gjennomsnittsinntektene.

Reform av dagpengesystemet og effekter av endringene

Sveriges modell for arbeidsledighetstrygd ble lagt vesentlig om etter regjeringsskiftet i 2006. Det gjaldt særlig vilkårene for den inntektsrelaterte delen av forsikringen og i mindre grad grunnavgiften. Medlemsavgiftene til arbeidsledighetskassene ble også økt. Endringen har ført til at medlemmene i a-kassene nå betaler om lag 50 prosent av arbeidsledighetsforsikringens kostnader, mot vel 14 prosent tidligere (TCO 2009: 14).

Avgiften er differensiert slik at man betaler mer desto høyere arbeidsledigheten er innenfor kassens virksomhetsområde, det vil si hvor mye større ledighetsrisikoen er.

Disse økte avgiftene er trolig årsaken til at om lag en halv million medlemmer har sagt opp sitt medlemskap i a-kassene (Esbati 2010).

Betingelsene for å få stønad fra a-kassen er også skjerpet, og fra og med januar 2007 ble erstatningsnivået endret fra en flat til en avtrappende ordning, mens man tidligere kunne få en ytelse tilsvarende 80 prosent i hele ledighetsperioden. Den arbeidsledige må nå også søke på alle ledige jobber i hele landet fra første dag, mens det tidligere var nok å søke innenfor eget hjemsteds- og arbeidsområde de 100 første dagene av ledighetsperioden.

Som vi ser av beskrivelsen ovenfor, vil likevel en del fremdeles motta relativt høye arbeidsledighetsytelser om de har rett på avtalebaserte ytelser og i tillegg har en privat arbeidsledighetsforsikring. Offentlig ansatte får gjennom de kollektive avtalene også en forlenget kompensasjonsperiode.

Som nevnt har reduserte ytelsesnivåer ført til at en del fagorganisasjoner tilbyr sine medlemmer å tegne tilleggsforsikringer slik at de ikke kommer dårligere ut enn før, det vil si at de fremdeles får 80 prosent av tidligere inntekt. De fag som organiserer arbeidstakere med høye og hyppige ledighetstall, har imidlertid ikke samme muligheter ettersom det blir veldig dyrt gitt de nye vilkårene (hvor avgiftene øker med økende ledighetsnivå innen virksomhetsområdet). Konsekvensen er at ytelsene for et økende antall arbeidsledige i Sverige har blitt kraftig redusert. Mange arbeidstakere har etter økningen i a-kasseavgiften også sagt opp sitt medlemskap og er dermed henvist til de laveste arbeidsledighetsytelsene (henholdsvis 24 prosent de første 60 ukene og 16 prosent av gjennomsnittsinntektene deretter). Stadig færre får også utbetalt arbeidsledighetstrygd. Andelen som får trygd, er redusert fra tre fjerdedeler til en tredjedel av de arbeidsledige etter 2006 (Esbati 2011). En studie viser da også at Sverige nå har det laveste ytelsesnivået for arbeidsledige i Norden, målt som andel av gjennomsnittlig lønn. Reduksjonen i ytelsesnivået i perioden 2002–2008 var også den sterkeste innen OECD-området for en enslig person med middels inntekt: fra et nivå på 67 prosent i 2002, ett av de høyeste i verden, til 50 prosent i 2008, under gjennomsnittet i OECD (TCO 2010: 14).

Andelen arbeidsledige på sosialhjelp har også økt. Fra 2006 til 2008 økte andelen under fattigdomsgrensen blant de arbeidsledige fra 24 til 38 prosent, og Sverige gikk fra å ligge under EU-gjennomsnittet til et nivå høyere enn gjennomsnittet (Esbati 2010). Dette gjenspeiles også i sosialhjelpsstatistikken, som viser at utbetalingene har økt med over 30 prosent siden 2007. Arbeidsledighet er den viktigste årsaken til at man mottar slike bidrag (fire av ti er arbeidsledige). Sykmelding og uførhet er også viktige grunner (14 prosent). Det handler ikke bare om at flere mottar slik støtte og trenger mer, men også at man trenger bidrag over et lenger tidsrom. Selv etter bedringen på arbeidsmarkedet fra 2009 til 2010 økte sosialbidragene med 9 prosent (ibid.).

Ifølge Lindquist og Wadensjö (2009) finnes det også en del inkonsistenser i den svenske lovgivningen. Mens grensene for ansettelsessikkerhet er 67 år i Sverige, opphø-

rer retten til arbeidsledighetstrygd det året man fyller 65 år. Blir man arbeidsledig som 65-åring, henvises man til å ta ut alderspensjon, selv om man egentlig er arbeidsledig. I henhold til den nye diskrimineringsloven i Sverige er det heller ikke noe forbud mot å aldersdiskriminere i arbeidsledighetsordningen. For personer som har valgt å ta ut sin pensjon før fylte 65 år, gjelder det også særskilte samordningsregler. Blant annet samordnes den offentlige alderspensjonen, avtalepensjonene og tjenestepensjonene med arbeidsledighetstrygden (ibid.). Sett fra et seniorperspektiv kan endringene også medføre at flere arbeidsledige mellom 61 og 65 år uten a-kassemedlemskap blir tvunget til å ta ut alderspensjonen tidligere enn ønsket og planlagt for å få en inntekt å leve av, noe som også innebærer en livsvarig redusert alderspensjon.

Ifølge TCO (2009: 16) er endringene i tråd med en internasjonal trend i omleggingen av arbeidsledighetstrygden, fra kollektivt til mer individuelt ansvar for inntekts-sikring under ledighet, innskrenkning av retten til ledighetstrygd også for kollektivt forsikrede (blant annet medlemmer i a-kasser og tilsvarende ordninger), reduserte utbetalinger, forsterket kontroll av alle arbeidsledige for å avdekke «juks» og omdefinering av hva som er «egnet arbeid» som man kan forventes å søke og ta. Sistnevnte fører til at flere blir tvunget til å ta arbeid med dårligere vilkår enn tidligere.

Endringer under utredning

Det utredes også ytterligere endringer i dagpengesystemet, som innføring av en *obligatorisk arbeidsledighetsforsikring* (SOU 2011: 11) til erstatning for dagens frivillige ordning. Begrunnelsen er at man ønsker å unngå det man kaller strategisk medlemskap (dvs. at mange først velger å melde seg inn i en a-kasse når risikoen for ledighet øker), ettersom ordningen for å ha en solid finansiering krever at de forsikrede er medlemmer over lengre tid (ibid.). De peker også på risikoen for at en del sysselsatte velger å ikke forsikre seg som følge av at de vet at de vil fanges opp av andre stønadsordninger.

For det andre diskuteres muligheten for å *integreere aktivitetsstødet i arbeidsløshetsforsikringen*. Det begrunnes med at skillet mellom de to ordningene ikke lenger gjelder, slik at det ikke er nødvendig med to ulike stønadssystemer. Det påpekes også at et integrert stønadssystem er nødvendig om systemet med varierende arbeidsledighetsavgifter skal fungere, da man ønsker at det skal gi grunnlag for lønnsmoderasjon når arbeidsledigheten øker. Det skyldes blant annet at det ikke tas hensyn til kostnadene ved aktivitetsstøtaden og dermed heller ikke kostnadene ved langtidsarbeidsledighet (ibid.).

For det tredje foreslås det å *styrke Arbetsförmedlingens arbeid med kontroll, garantier og sanksjoner* (ibid.). Det foreslås for eksempel en økning i aktivitetsgraden i garantien samtidig som den fylles med mer innhold for å sikre at de som mottar arbeidsledighetstrygd, er reelle arbeidssøkere. Det vil ifølge dem kunne øke garantiordningens legitimitet. Man ønsker i tillegg å forsterke og standardisere sanksjonssystemet overfor ledige. Dette gjøres blant annet ved å øke bruken av mindre sanksjoner og formelle

advarsler ved mindre forseelser, for eksempel om søkeaktiviteten vurderes å være for lav, og gjennom å utforme et klart og nasjonalt enhetlig sanksjonssystem.

Arbeidsmarkedspolitik

I løpet av 2000-tallet har det ifølge Linquist og Wadensjö (2009) ikke vært noen særskilt arbeidsmarkedspolitik rettet mot eldre arbeidsledige i Sverige, slik det var på 1990-tallet. Selv om det ikke finnes noen øvre aldersgrense for om man kan være registrert som arbeidsledig hos arbeidsformidlingen, prioriteres ikke dem over 65 år (ibid.: 36). De aktive tiltakene som fantes på 1990-tallet, som *offentliga tillfälliga arbeten* (OTA), var da heller ikke særlig vellykkede viste det seg. Fram til 2000 var også arbeidsledige over 57 år berettiget til en lengre stønadperiode enn andre arbeidstakere: hele 450 dager, mot 300 dager for de øvrige. Fra og med 2001 påvirker imidlertid ikke alder lenger det antall dager man har rett til arbeidsledighetstrygd eller dagpenger.

Reform av arbeidsmarkedspolitikken

Den aktive arbeidsmarkedspolitikken ble lagt om ved regjeringsskiftet i 2006 (med den såkalte alliansregjeringen), fra direkte til mer indirekte virkemidler. Bakgrunnen for endringene var situasjonen med høykonjunkturen med mange ledige jobber, kombinert med et høyt antall langtidsledige (Landsorganisasjonen i Sverige 2010: 42). Fra tidligere å ha vektlagt ulike arbeidsmarkedspolitiske programmer administrert av arbeidsformidlingen, gikk man i økende grad over til å bruke økonomiske insentiver rettet mot henholdsvis arbeidsledige for å øke deres jobbsøking (for eksempel jobbskatteavdraget og skjerpede krav i syke- og arbeidsledighetstrygdene) og mot arbeidsgiverne for å få dem til å ansette flere ledige (for eksempel nystartsjobb). Omfanget av aktive tiltak ble samtidig kraftig redusert, og arbeidsformidlingens hovedoppgave ble i stor grad matching og coaching.

Jobb- og utviklingsgarantien, som ble etablert i 2007, og som arbeidsformidlingen er ansvarlig for, er rettet mot personer som har vært ledige i minst to år. Som en del av garantien tilbys ulike individuelt utformede aktiviteter, som arbeidspraksis, arbeidstrening og lønns subsidier, inklusive nystartsjobb (se under) – dette til forskjell fra tidligere, hvor tilbud om ulike kompetanse- og rehabiliteringstiltak og vernede stillinger var mer utbredt. Slike ordninger har blitt nedbygd, til fordel for ulike formidlingstiltak og lønnstilskudd. På den annen side satses det også mer på ulike former for livslang læring og voksenopplæring enn tidligere (se under).

Nystartsjobb og jobbskatteavdraget

De siste årene har myndighetene etablert to særlige ordninger, nystartsjobb og jobbskatteavdrag, for å stimulere til økt yrkesaktivitet, også blant eldre arbeidstakere. Begge ordningene startet i 2007.

Nystartsjobb er en lønnstilskuddsordning som retter seg mot arbeidsgivere og gir disse rett⁷⁹ til redusert arbeidsgiveravgift om de ansetter personer som har gått lenge arbeidsledige eller er på andre (offentlige) støtteordninger.⁸⁰ Det kreves ingen spesiell tilrettelegging eller oppfølging fra arbeidsgivers side, men arbeidsgiver må betale en lønn som tilsvarer tarifflønnen innen arbeidsområdet.

Det gjelder imidlertid noen særlige regler for eldre arbeidstakere. Mens personer i alderen 26–55 år kan ha en nystartsjobb like lenge som de har vært borte fra arbeidslivet (maksimalt fem år), kan personer over 55 år ha en slik jobb helt fram til de fyller 65 år og kan motta alderspensjon (dvs. opptil ti år). For personer som har fylt 55 år, er også kravet til arbeidsledighetsperiodens lengde for å få nystartsjobb noe kortere enn for andre (det skal skje i løpet av en periode på åtte måneder, hvorav seks av dem som helt arbeidsledig).⁸¹

Det andre tiltaket, *jobbskatteavdraget*, retter seg mot potensielle jobbsøkere og er et skattefradrag på arbeidsinntekt. Tanken er at redusert skatt på arbeidsinntekt skal stimulere til økt yrkesdeltakelse. Man antar videre at det vil ha større effekt på dem med lavere og midlere inntekter enn dem med høyere inntekter. Hensikten er også å få eldre til å stå lenger i arbeid ved å gjøre det mer lukrativt for dem å være i jobb (NOU 2011: 11, s. 92). Ordningen ble etablert i 2007, og fradraget har deretter økt gradvis, til den nå utgjør cirka 1800 SEK i måneden for en gjennomsnittlig lønnsmodtager. Avdraget varierer altså etter inntekt, men er relativt sett størst for dem med lave inntekter. Selv om jobbskatteavdraget er myndighetenes viktigste skattepolitiske tiltak for å stimulere til økt arbeidstilbud, er det et kostbart og begrenset tiltak (ibid.: 318), som til nå i stor grad har blitt finansiert ved innstramninger i sosialforsikringssystemet (bl.a. i arbeidsledighetstrygden og sykeforsikringen) (ibid.: 275).

⁷⁹ Til forskjell fra andre svenske lønnstilskuddsordninger, som er behovsprøvede.

⁸⁰ Arbeidsgivere som ansetter en person mellom 26 og 55 år som er arbeidsledig og tilmeldt arbeidsformidlingen, og som i løpet av en femtenmånedersperiode (og i minst tolv av disse) har vært arbeidsledig eller deltatt på arbeidsmarkedstiltak, eller hatt sjuk- eller aktivitetsersättning (tidl. uføretrygd), får en økonomisk støtte tilsvarende to arbeidsgiveravgifter i en like lang perioden som den ansatte har vært uten arbeid.

⁸¹ Også personer som har fylt 20 år, kan komme i betraktning på spesielle vilkår og gis andre vilkår enn dem som har fylt 26 år, men disse nevnes ikke her.

Effekter av ordningene

Statistikken viser at antallet ansatte med nystartsjobb har økt kraftig etter at det statlige tilskuddet til arbeidsgiverne ble økt i 2009 (Statskontoret 2011). Det har imidlertid vært innvendt mot tiltaket at en del arbeidsgivere bevisst venter med å ansette arbeidsledige til de oppfyller ventekravet og har rett til lønnstilskudd.

Sysselsettingseffekten av nystartsjobben har ennå ikke blitt evaluert. Man antar at det, i likhet med andre lønnstilskuddsordninger, kan føre til fortrenkning av arbeidskraft på ordinære lønnsvilkår og at fortrenkningseffekten kan være så mye som mellom 50 og 70 prosent (Landsorganisasjonen i Sverige 2010: 65).

Ordningen med jobbskatteavdrag har på sin side selv sagt hatt en effekt på skatteinivået ettersom de med svært lave inntekter har fått en kraftig reduksjon i så vel sin gjennomsnittlige skattesats som sin marginalskatt (Pirttilä & Selin 2011: 277). Det gjelder også for arbeidstakere over 65 år, som har fått et betydelig høyere skattefradrag enn yngre arbeidstakere (Bennmarker et al. 2011: 5; Pirttilä & Selin 2011: 357).

I utgangspunktet forventer man at jobbskatteavdraget skal bidra til å øke det samlede arbeidskrafttilbudet, primært gjennom å stimulere flere til å komme i arbeid, men også gjennom å øke de yrkesaktives arbeidstilbud. Om det faktisk har påvirket yrkesaktiviteten, er likevel usikkert. Foreløpige studier tyder likevel på at jobbskatteavdraget i kombinasjon med andre tiltak som nystartsjobb kan ha hatt en positiv effekt på eldre arbeidstakeres sysselsettingsfrekvens etter 2007 (Pirttilä & Selin 2011: 359). Det viser seg imidlertid at mange i målgruppen ikke kjenner til ordningen (Andersson & Antelius 2010) – noe som kan ha gitt mindre effekter enn ønsket siden mange av disse sier de ville ha valgt å jobbe mer om de hadde kjent til ordningen (ibid.).

Skattereformene har også hatt andre virkninger. Som følge av ordningen med jobbskatteavdraget for personer over 65 år og skattereduksjonsordningene for henholdsvis kjøp av tjenester i hjemmet og håndverkstjenester (RUT og ROT), har det dukket opp enkelte private bemanningsbyråer. Disse tilbyr arbeid fra avtale- og alderspensjonister som ikke ønsker fast arbeid, men vil jobbe av og til. Et av disse bemanningsbyråene er *Veteranpoolen*.⁸² De formidler lønnet hjelp til hjemmet, alt fra barnepass, husvask, vinduspuss, håndverkshjelp, hundepass, datahjelp og lekselesing til matlaging, sosial service til eldre, snømåking, søm, hagearbeid, vask, stryking og matvareinnkjøp. Hoveddelen av kundene er eldre som trenger hjelp til hus og hage og barnefamilier som ønsker ulike former for hjelp og bistand i hverdagen. Men Veteranpoolen formidler også til ulike vikaroppdrag innen ordinær virksomhet. De hevder selv at de ikke konkurrerer på det ordinære arbeidsmarkedet, men utgjør et tilleggstilbud. De konkurrerer heller ikke med ordinære aktører om for eksempel håndverksoppdrag (ibid.). Bemanningsbyrået tar 330 SEK per time, hvorav den eldre ansatte får rundt 105–115 SEK, avhengig av oppdrag.

⁸² Se mer på deres hjemmeside – <http://www.veteranpoolen.se/>

I fjor høst hadde selskapet 6000 pensjonister i stallen og solgte 190 000 arbeidstimer gjennom 32 franchisetakere (Dagbladet Magasinet, 22.10.2011).

Livslang læring / voksenopplæring

Sverige har lang tradisjon for voksenopplæring (TemaNord 2010: 270). Omtrent 13 prosent av voksne svensker i alderen 25–64 år deltok i voksenopplæringstiltak som førte fram til en offentlig godkjent utdanning i 2005/2006, det vil si til grunnkurs, fagbrev, studiekompetanse, fagskole, godkjent videreutdanning og lignende. I løpet av en tolv månedersperiode deltok også 73 prosent av befolkningen i alderen 25–64 år i ulike formelle og uformelle utdanningstiltak, som kurs, seminarer, konferanser med mer, hvorav halvparten var såkalt on-the-job-training. Blant personer i alderen 55–64 år utgjorde andelen som deltok i slik aktivitet 61 prosent.

En lov fra 1974 gir svenske arbeidstakere rett til utdanningsavbrudd og permisjon for å ta utdanning slik at de har mulighet til å komme tilbake til jobben etter endt studium. Det er også mulig å få ganske generøse offentlige lån til studier, og arbeidsledige som deltar i opplæring, kan få aktivitetsstøtte som tilsvarer arbeidsledighetstrygden.

Det formelle voksenopplæringssystemet, som siden 1968 har vært kommunenes ansvar, er organisert av en rekke aktører, både offentlige og private, herunder også høyskoler og kveldsskoler drevet av frivillige organisasjoner. Kommunene tilbyr primært oppgradering av formalkompetansen opp til videregående nivå, men har siden 2002 også tilbudt yrkesopplæring utover dette nivået. I voksenopplæringssystemet inngår også en del arbeidsmarkedstiltak som gir arbeidssøkere og arbeidsledige yrkesopplæring gjennom for eksempel arbeidsmarkedstrening.

Det har også vært igangsatt særskilte satsinger fra myndighetenes side, som Kunnskapsløftet i 1997. Formålet med det var å gi personer med lite eller ingen fagkunnskap et tilbud om treårig videregående opplæring. Kunnskapsløftet ble imidlertid avsluttet allerede i 2002.

Stillingsvernet

Sverige kjennetegnes av et sterkt lovregulert stillingsvern for fast ansatte (jf. lagen om anställningsskydd fra 1982 (LAS); SFS: 1980, § 22), men et desto svakere vern for midlertidig ansatte. Det svenske arbeidsmarkedet er dermed svært todelt, faktisk det mest todelte av OECD-landene (Cahuc 2010).

Sverige har en indirekte lovregulert beskyttelse (loven om ansettelsestrygghet – LAS) av eldre arbeidstakere gjennom regelen «sist inn – først ut» (*SIFU*), som innebærer at den som sist ble ansatt, må gå først ved nedbemanninger.⁸³ Oppsigelsestidens lengde er avhengig av ansettelsestid. En person som har vært ansatt i minst to år, har to måneders oppsigelsestid, mens en som har vært ansatt i mer enn ti år, har seks måneder. Normalt vil eldre arbeidstakere derfor ha lengre oppsigelsestid enn yngre, da flere eldre vil ha vært ansatt over lengre tid (Lindquist & Wadensjö 2009: 44).

Retten til å beholde arbeidet ifølge LAS gjelder til fylte 67 år i dag (før 2003 til fylte 65 år). Denne retten kan ikke forhandles bort. Selv om arbeidstakeren fyller 65 år og kan ta ut folkepension, kan man derfor fortsette i arbeid fram til fylte 67 år. Deretter kan arbeidsgivere si opp arbeidstaker uten saklig grunn og med en måneds oppsigelsestid.

At man har høy sysselsetting blant 50–64-åringene i Sverige, selv etter finanskrisa, kan trolig tilskrives ansiennitetsprinsippet. Den samme regelen kan imidlertid også medføre at eldre arbeidstakere får problemer med å få ny jobb når de er arbeidsledige. I tillegg kan ansiennitetsprinsippet bidra til å redusere eldres mobilitet på arbeidsmarkedet ettersom man ikke kan ta med seg opparbeidet ansiennitet ved jobbskifte.

Selv om regelen om «sist inn – først ut» i utgangspunktet praktiseres strengt, kan virksomheter hvor det er tegnet kollektive avtaler, forhandle om såkalte turordningskretser. Det betyr at arbeidsstokken inndeles etter type arbeidsoppgaver, ofte relativt snevre. Virksomheten kan derfor stort sett beholde nøkkelpersoner med kort ansiennitet om de ønsker det (Below & Thoursie 2008).⁸⁴ Det finnes også flere eksempler på at det er mulig å unngå ansiennitetsregelen lokalt, blant annet ved at det framforhandles sluttpakker eller gavepensjon for eldre arbeidstakere (SOU 2011: 11; SOU 2010: 93: 128; TemaNord 2010: 237). Ifølge Below og Thoursie (2008) gir unntaksreglene arbeidsgiverne relativt stor mulighet til å omgå ansiennitetsbestemmelsene om de ønsker det. Særlig gjelder det for eldre ansatte. Årsaken til at fagorganisasjonene godtar dette, er gjerne at yngre og middelaldrende arbeidstakere står i fare for å miste jobben dersom ansiennitetsprinsippet følges strengt, noe som kan innebære at virksomheter mister viktig kompetanse og/eller får en relativt skjev aldersfordeling – som igjen kan true virksomhetens eksistens på sikt.

I Sverige ble unntakene fra hovedregelen om «sist inn – først ut» reformert i 2001 som følge av initiativ fra den borgerlige regjeringen og Miljöpartiet (Below & Thoursie 2008). Små virksomheter med ti eller færre ansatte fikk da anledning til å unnta to personer (ofte nøkkelpersoner) fra hovedregelen ved nedbemanning. Bakgrunnen var at hovedregelen primært er innrettet mot store virksomheter. Man antar derfor at

⁸³ Av lovteksten framgår det imidlertid at prinsippet om ansiennitet *kan* fravikes dersom de gjenværende arbeidstakerne ikke har den nødvendige kompetansen til å utføre arbeidet.

⁸⁴ Dessuten må den eventuelle personen med lengre ansiennitet være kvalifisert for de arbeidsoppgavene som personen med kortere ansettelsestid har, og om de vurderes å ha det, er opp til arbeidsgiver.

unntaket for små virksomheter kan stimulere disse til å øke sin kompetanse, da de nå får anledning til å ansette kompetent personale uten at disse automatisk ble oppsagt først ved behov for nedbemanninger (ibid.).

Det foreslås også nye endringer i stillingsvernet i langtidsutredningen fra 2011 (SOU 2011: 11), blant annet å minske terskelen mellom tidsbegrensede og midlertidige ansettelser (tidsbegrensade anställningar och tillsvidareanställningar). Man ønsker blant annet å basere stillingsvernet på oppsigelsesavgifter til erstatning for arbeidsgiveravgiften som finansierer arbeidsledighetsforsikringen. Det vil innebære lavere samlede avgifter for arbeidsgivere som ikke sier opp noen og høyere avgifter for dem som gjør det. Det forslås videre at avgiftene skal øke gradvis med ansettelsestid, uansett ansettelsesform, slik at personer med lang ansiennitet får en bedre beskyttelse enn de med kortere ansettelsestid. Hensikten er at det uansett skal koste noe å si opp ansatte. De vil imidlertid beholde partenes mulighet til å definere såkalte turordningskretser, men understreker at kompetanse bør gå foran ansiennitet, selv om partene i fellesskap bør bestemme hvordan kompetansen skal defineres.

Diskrimineringslovgivningen

I den nye svenske diskrimineringsloven (SFS 2008: 567) fastslås et forbud mot diskriminering på grunn av alder. Men særbehandling på grunn av alder er tillatt dersom den er berettiget, og dersom de midler som brukes, er hensiktsmessige og nødvendige for å oppnå formålet.

Sverige har nylig gjennomført en samling av diskrimineringslovgivningen og en sammenslåing av håndhevsorganene. En ny felles diskrimineringslov, kalt Diskrimineringslagen, og en ny lov om Diskrimineringsombudsmannen trådte i kraft 1.1.2009. Diskrimineringsloven implementerer blant annet EUs rammedirektiv (2000/78/EF). Diskrimineringsloven innebærer en utvidelse av diskrimineringsvernet i Sverige i og med at blant annet alder ikke tidligere har inngått; alder nevnes nå eksplisitt. Det er lovfestet en rekke unntak fra diskrimineringsvernet når det gjelder alder på de fleste samfunnsområder. Aldersdiskriminering er først og fremst forbudt i arbeidslivet og innen utdanning. Diskrimineringsloven håndheves av Diskrimineringsombudsmannen.

Med alder menes alle aldre, også barn, ikke bare eldre. Det finnes unntak mot aldersdiskriminering: 1) i forbindelse med tilpasning til pensjons-, etterlatte- eller invaliditetsfordeler og 2) særbehandling dersom arbeidsgiver har en berettiget begrunnelse.

Oppsummering

Svenskene gjennomførte sin reform av pensjonssystemet allerede på 1990-tallet. Det siste tiårets endringer av inntektssikringsordningene, som i hovedsak er gjennomført av den borgerlige allianseregjeringen, har primært vært knyttet til arbeidsledighetstrygden og uføre- og sykeforsikringsordningene. Dette er imidlertid endringer som i stor grad også berører eldre arbeidstakere siden eldre normalt har et noe høyere langtidsfravær enn yngre, og ettersom helsesvekkelse, ifølge forskningen, er den viktigste enkeltårsaken til tidlig avgang fra arbeidslivet. Eldre er også i likhet med de aller yngste mer utsatt for arbeidsledighet.

I Sverige er (også) pensjonsaldersproblematikken annerledes enn i de fleste andre land. Det finnes ikke finansielle grunner til å forhøye pensjonsalderen i det inntektsbaserte pensjonssystemet (inntekts- og premiepensjon) ettersom systemet er finansielt stabilt når det gjelder de forsikredes valg av pensjoneringsalder. Det finnes derfor ingen annen gjenstående mulighet for myndighetene enn å øke den nedre aldersgrensen på 61 år – noe som utredes for øyeblikket.

Imidlertid har også avtaleforsikringer og tjenstepensjoner stor betydning for normen om en fast pensjonsalder på høyst 65 år. Det er for eksempel ikke mulig å tjene opp mer pensjon etter fylte 65 år i de vanligste avtaleforsikringene. I tillegg finnes det fremdeles muligheter for uttak av tjenstepensjon allerede fra fylte 55 år og en mulighet til å ta ut full pensjon allerede fra 62 års alder. På mange arbeidsplasser forventes også de ansatte å slutte ved såkalt «oppnådd pensjonsalder» (dvs. 65 år). I tillegg synes arbeidsmarkedets parter å være lite interesserte i å øke pensjonsalderen på 65 år.

Omleggingen av det svenske inntektssikringssystemet kan noe forenklet oppsummeres i to punkter: økt kontroll av enkeltindivider og økt vektlegging av økonomiske insentiver (reduksjon i ytelser, økte ytelser ved utsatt avgang, skattelettelser) som virkemiddel for å stimulere til økt arbeidstilbud. I tillegg kan man skimte en overgang fra kollektive solidariske forsikringsordninger, hvor kostnadene fordeles mellom medlemmene i fellesskapet, til ordninger hvor den enkelte i økende grad selv må bære risikoen (selvassuransé). Blant annet finner vi igjen dette trekket i tilknytning til arbeidsledighet, hvor a-kasseavgiften ikke bare er økt, men også er differensiert avhengig av bransjerisiko. Enkelt fortalt betyr det at de som har høyest risiko for å bli arbeidsledig, må betale mest. Noe av det samme prinsippet kan gjenfinnes i enkelte av forslagene som ble lansert i Långtidsutredningen fra 2011, hvor det blant annet foreslås at virksomhetene i større grad bør bære kostnadene når deres ansatte blir syke eller arbeidsledige som følge av nedbemanning.

Myndighetenes hovedvirkemidler/strategi

Kort oppsummert kjennetegnes dagens svenske system og endringene siden årtusenskiftet av:

- *innføring av sterke økonomiske insentiver i alderspensjonssystem og flytting av risiko fra stat til enkeltindivid* gjennom alleårsregel, levealdersjustering, automatisk balansering og et aktuarisk nøytralt system. Det vil si at man vektlegger økonomiske insentiver som hovedvirkemiddel for å øke yrkesdeltakelsen, samtidig som man innfører et system hvor risikoen knyttet til behov for tidligavgang, økt levealder og dels avkastningsrisikoen i all hovedsak overføres fra fellesskapet til den enkelte.
- *overgang fra delpensjonsløsninger til fleksibel alderspensjon.* Delpensjonsordningen man hadde hatt fra 1976, ble fjernet med virkning fra 2000. Imidlertid gir den offentlige alderspensjonen (folkepensionen) mulighet for fleksibelt uttak av pensjon for alle fra fylte 61 år, hvor man stort sett kan kombinere arbeid og pensjon i den miks man ønsker. I statlig sektor har man i tillegg fremdeles en delpensjonsløsning knyttet til tjenstepensjonsordningen.
- *opprettelse av retten til avtalebaserte, kollektive tilleggssytelser i nesten alle trygde- og pensjonsordninger.* Det som først og fremst skiller det svenske systemet fra det vi finner i de øvrige nordiske landene, er alle tilleggssytelsene som gis gjennom de framforhandlede, avtalebaserte systemene, i form av kollektive eller individuelle forsikringer (gjennom fagforeningene). Det gjelder først og fremst tillegg til den offentlige alderspensjonen, det vil si tjenstepensjonene, som i Sverige er tariffavtalefestede, brede kollektive ordninger (og ikke som i Norge lovfestede og bedriftsbaserte ordninger). Men det gjelder også ordninger som supplerer den offentlige uførepensjonen, dagpengeordningen og sykepengeordningen. Ytelsesnivå, utbetalingsperiode, tildelingskriterier med mer i de avtalefestede eller medlemsbaserte forsikringsordningene varierer i stor grad etter hvilket avtaleområde man er tilsluttet: det kommunale og fylkeskommunale, statlige, det for tjenstemenn i privat sektor eller arbeidere i privat sektor. Samlet skaper dette, til tross for universelle ordninger i bunn, svært ulike vilkår for ulike arbeidstakergrupper. Ordningene bidrar dels også til å oppheve en del av de insentivene som ligger inne i det offentlige pensjonssystemet.
- *et relativt sterkt stillingsvern opp til fylte 65 år.* Selv om stillingsvernet i Sverige gjelder opp til fylte 67 år (etter 2003), og selv om man ikke har en øvre aldersgrense i den offentlige alderspensjonen, fungerer i realiteten 65 år som en øvre aldersgrense i de fleste inntektssikringsordningene i Sverige, som garantipensjon, dagpenge- og sykepengeordningene, tjenstepensjonsordningene med videre. Den nye diskrimineringsloven tillater også slik diskriminering.

- *fjerning av de fleste særordninger for eldre i inntektssikringsordningene.* Det vil si at de samme reglene gjelder for alle aldersgrupper («mainstreaming»). De fleste særordningene og særtiltakene for eldre knyttet til de sosiale inntektssikringsordningene ble fjernet allerede på 1990-tallet.
- *begrensninger i alternative veier ut av arbeidsmarkedet.* Man har strammet inn arbeidsledighetstrygden, uførepensjonsordningen og sykelønnsordningen og samordnet rettighetene med reglene for uttak av alderspensjon, men ikke helt. Selv om det ikke finnes noen øvre aldersgrense, mister for eksempel yrkesaktive eldre retten til disse ytelsene ved fylte 65 år, mens de mellom fylte 61 og 65 år kan heve både alderspensjon og eventuelt sykepenges og arbeidsledighetstrygd.
- *aktiv bruk av skatte- og avgiftssystemet for å stimulere til økt yrkesaktivitet framfor aktive arbeidsmarkedstiltak.* Lattelsene retter seg både mot arbeidstakerne og arbeidsgiverne. Man har blant annet innført et jobbskatteavdrag – en skattereduksjon på arbeidsinntekt som skal gjøre det mer lønnsomt å arbeide, særlig for dem med lave inntekter. Personer over 65 år får også et høyere jobbskatteavdrag enn yngre. Ordningen med nystartsjobb, som ble innført i 2007, er også ment å øke yrkesdeltakelsen. Gjennom å gi arbeidsgivere redusert arbeidsgiveravgift når de ansetter ledige eller personer som ikke er i arbeid, ønsker man å stimulere til økt etterspørsel etter eldre arbeidstakere. Ved ansettelse av personer over 55 år er reduksjonen i arbeidsgiveravgiften derfor høyest.
- *økt vekt på selvfinansiering av stønader (selvassurans),* det vil si at man går mer og mer bort fra den klassiske forsikringstankegangen. Dette ses for eksempel i argumentasjonen knyttet til de endringene i dagpengesystemet som er vedtatt, og de som er under utredning innenfor dagpengefinansieringssystemet, hvor avgiftene varierer etter risikoen for ledighet. Det gjenfinnes også i forslagene om ytterligere endringer i sykepengesystemet, hvor det foreslås at arbeidsgiverne skal bekoste de 180 første dagene med videre, og i forslagene til innføring av oppsigelsesavgifter til erstatning for arbeidsgiveravgiften.
- *liten vektlegging av særskilt seniorpolitikk på virksomhetsnivå.* Få om noen tiltak er igangsatt for å påvirke eller oppmuntre virksomhetene til å ha en aktiv seniorpolitikk, herunder kampanjer for å endre holdninger til eldre, slik man for eksempel finner i Danmark og Finland.
- *at den tradisjonelt sterke vektleggingen av voksenopplæring og livslang læring er svekket.* Svært mange voksne deltar likevel i yrkesopplæringstiltak, og man har gode permisjoner og finansieringsordninger. Det etterlyses imidlertid muligheter for å ta flere korte kurs eller utdanningsmoduler.

Erfaringer og effekter så langt

I det siste tiåret har man i Sverige hatt en markert høyere sysselsettingsgrad for eldre arbeidstakere (55–64 år) enn i Europa for øvrig (SOU 2011: 11: 78). I 2007 var sysselsettingsraten for aldersgruppen 55–64 år på 76,4 år for menn og 69,6 år for kvinner – en økning fra 70,5 år for menn og fra 62,6 år for kvinner fra 1994 (Lindquist & Wadensjö 2009).

I 2008 lå den gjennomsnittlige alderen for uttak av alderspensjon på nær 65 år, mens den gjennomsnittlige alderen for avgang fra arbeidslivet eller arbeidsstyrken var om lag to år lavere, 63 år (Lindquist & Wadensjö 2009). Beregnet avgangsalder for en 50-årig svenske basert på tall fra Arbetskraftsundersökningen har økt det siste tiåret fra cirka 62,4 år i 2000 til 63,1 år i 2010 (Olsson 2011a). Avgangsalderen varierer etter kjønn og var om lag 63,6 for menn og 62,6 år for kvinner i 2010.

Ser vi nærmere på utviklingen i gjennomsnittlig alder for uttak av allmenn alderspensjon, har denne ligget tilnærmet stabil de siste ti årene og var i 2010 64,7 år både for kvinner og menn. Det har imidlertid skjedd en spredning i uttaksalderen ved at flere nå tar ut pensjonen både før og etter fylte 65 år.

Alder for uttak av alderspensjon er likevel ikke synonymt med avgangsalder, da man kan kombinere arbeid og pensjon, samtidig som en del også har annen forsørgelse gjennom uførepensjon (sjukersättning) eller avtalepensjon fram til de tar ut alderspensjon ved fylte 65 år. Mer interessant er det derfor å se på avgangsalderen. Denne var 63 år i 2010 for dem som var yrkesaktive ved fylte 50 år, og har steget kraftig siden 1990 (Kommittédirektiv 2011: 34).

En stor del av økningen i avgangsalderen de senere årene skyldes primært økt utdanningsnivå hos yngre generasjoner (kohorter) og redusert alders- og tjenstepensjonering før fylte 65 år (Olsson 2011a). Reduksjonen i alders- og tjenstepensjoneringen har ifølge Olsson (ibid.) først og fremst sammenheng med at andelen personer som pensjoneres gjennom rene bedriftsbetalte ordninger eller gjennom avtalepensjoner (tjenstepensjon), er redusert, blant annet fordi den avtalebaserte pensjonsalderen har økt fra 63 til 65 år for enkelte grupper av kommuneansatte.

Man kunne også observere en særskilt adferdsendring når aldersgrensen for stillingsvern ble økt fra 65 til 67 år i 2003 (Olsson 2011b). Mellom 2006 og 2009 økte antallet sysselsatte i alderen 65–74 år fra 75 000 til 120 000 til tross for finanskrisa. Økningen skyldes både at antallet eldre økte og at sysselsettingsintensiteten økte fra henholdsvis 14 til 18 prosent for menn og fra 7 til 9 prosent for kvinner (Klevmarken 2010). I et internasjonalt perspektiv er den svenske yrkesfrekvensen etter 65 år svært høy, og det er bare Sveits og Danmark som kommer opp på om lag samme nivå. Som Klevmarken (ibid.) understreker, er det to forhold som primært avgjør om man fortsetter i arbeid etter fylte 65 år. Det er om man er selvstendig næringsdrivende og om man har et høyt utdanningsnivå. I tillegg har enslige og menn større sannsynlighet for å fortsette enn gifte/samboende og kvinner. Undersøkelsen viser også at det er en positiv korrelasjon

mellom god økonomi og yrkesdeltakelse før fylte 65 år, mens det er motsatt etter fylte 65 år. Det kan indikere at det finnes en gruppe som har vanskeligheter med å få økonomien til å gå i hop og dermed er mer eller mindre tvunget til å fortsette å jobbe (ibid.). Studien viser også at sannsynligheten for å jobbe etter fylte 65 år i tillegg påvirkes av konjunktorene: En økning av den allmenne arbeidsledigheten på 1 prosent fordobler (eller mer) de eldres sannsynlighet for å slutte i yrkeslivet.

Olsen (ibid.) understreker at det ennå er vanskelig å avgjøre om og hvordan pensjonsreformen har påvirket henholdsvis avgangsalderen og pensjonsuttaksalderen. Det har sammenheng med at det tidligere ATP-systemet også hadde innbakt i seg en del økonomiske insentiver. Dessuten har ikke den svenske pensjonsreformen begynt å gjelde fullt ut ennå. Mange av dem som har passert 60 år, får for eksempel fremdeles sin pensjon beregnet på basis av både det gamle og det nye pensjonssystemet. At avgangsalderen øker, har dessuten Sverige til felles med mange andre europeiske land – noe som indikerer at det er noen underliggende trender i eldres sysselsettingsutvikling. Når det gjelder situasjonen framover, er derfor hovedkonklusjonen at avgangsalderen først og fremst vil kunne øke i framtida om man lykkes med å redusere andelen personer som tar ut sjukersättning (uførepensjon), og om man klarer å stimulere flere til å arbeide utover 65 års alder (ibid.).

Det er gjennomført flere surveyundersøkelser i Sverige de senere årene som gir en viss indikasjon på den mulige utviklingen i eldres sysselsetting og avgangsadferd framover. Statens tjänstepensionsverks (SPK) undersøkelse fra 2011 viste for eksempel at 75 prosent av de statsansatte trodde de kom til å slutte å arbeide og bli pensjonister når de var 65 år eller yngre (referert i SOU 2012: 28). Kun 20 prosent så for seg at de skulle jobbe til de var 66 år eller eldre. Samme år, i 2011, gjennomførte også TNS SIFO en surveyundersøkelse⁸⁵ blant personer i alderen 61 til 70 år på oppdrag fra Pensionsmyndigheten. På spørsmål om når de planlegger å ta ut pensjon, svarte hele 80 prosent at de planlegger å pensjonere seg før eller ved 65 års alder og 60 prosent ved fylte 60 år. Videre er det dobbelt så mange som vil gå av før fylte 65 år som etter. Selv om det er ti år siden aldersgrensen på 65 år ble fjernet, står den med andre ord fremdeles sterkt i folks bevissthet og utgjør en klar norm i Sverige for når det anses som «normalt» å gå av. En av de viktigste grunnene synes å være at avtalepensjonssystemet er sterkt knyttet til aldersgrensen på 65 år.

Mange eldre i Sverige begrunner også sitt ønske om tidligavgang med at det er vanskelig å få ny jobb (ibid.). Undersøkelsen viser også at avgangsbeslutningen er sterkt avhengig av arbeidsmiljøforholdene: De som har gode arbeidsforhold, ønsker i større grad å jobbe lenger enn de som har dårlige arbeidsforhold.

Resultatet fra flere surveyer de siste årene viser likevel at flere ønsker å jobbe lenger og til en høyere alder enn tidligere. En undersøkelse av Stattin 2012 (referert

⁸⁵ Undersøkelsen hadde en svarprosent på 44 prosent (SOU 2012: 28, s. 241–247).

i SOU 2012: 28) viser for eksempel at det er dobbelt så mange i dag som for ti år siden som ønsker å utsette avgangen til etter fylte 65 år. Den samme utviklingen viser Pensionsmyndighetens survey fra 2011 når den sammenlignes med tall fra en survey fra Riksförsäkringsverket fra 2001: I 2001 planla 40 prosent av de spurte å ta ut pensjon før fylte 65 år. Ti år senere gjaldt det kun 15 prosent (SOU 2012: 28). Pensionsmyndighetens undersøkelse viser også en endring i de begrunnelsene som gis for ønsket om tidligavgang. Mens færre nå vektlegger familie og fritid, negative arbeidsforhold og manglende verdsetting av kompetanse, øker andelen som sier at de føler seg tvunget til å ta ut pensjon – noe som kan skyldes situasjonen på arbeidsmarkedet.

Denne endringen i begrunnelser, eller mulige årsaker, understøttes også av andre surveyer, som viser at arbeidsgivernes holdninger til eldre har endret seg i negativ retning det siste tiåret. Det gjelder særlig innenfor teknologi- og utdanningsintensive bransjer og på mannsdominerte arbeidsplasser (SOU 2012: 28). Studier av diskriminering i tilknytning til rekruttering indikerer da også at det kan være mer aldersdiskriminering enn etnisk diskriminering i Sverige (Ahmed et al. 2011, referert i SOU 2012: 28, s. 251). Dette underbygges av en komparativ studie, hvor svenske arbeidsgivere kommer dårligst ut med hensyn til strategier for å holde på eldre arbeidstakere (over 50 år). Bare 8 prosent av svenske arbeidsgivere hadde utarbeidet strategier for å holde på eldre arbeidskraft ifølge denne undersøkelsen (Manpower 2012, referert i SOU 2012: 28, s. 250). Når det gjelder økningen av alderen for stillingsvern fra 65 til 67 år, sier også arbeidsgiverne at det har ført til at de har blitt mer forsiktige med å ansette eldre arbeidstakere. Særlig gjelder det innenfor SAF-LO-området, som også er det området hvor flest arbeidsgivere mener at eldre er mindre produktive enn yngre. Tjenestepensjonsordningene angis også av arbeidsgiverne som et hinder for å sysselsette eldre arbeidstakere og da primært innenfor områder som fremdeles har ytelsesbaserte ordninger (ibid.: 267).

Ser vi på de svenske virksomhetenes seniorpolitikk spesielt, viser undersøkelsen referert i SOU 2012: 28 (s. 264) at relativt få arbeidsgivere anser at eldre har behov for andre ordninger og tiltak knyttet til arbeidsinnhold og arbeidsformer enn øvrige aldersgrupper. Kun en av fire mener de har et visst slikt behov, mens rundt syv av ti mener eldre ikke har slike særskilte behov. Det er også bare en av fire arbeidsgivere som oppgir at de har utarbeidet særskilte policydokumenter som sier hvordan arbeidsmiljøet skal tilpasses eldres. Dette er mest utbredt innen SAF-LO-området. Bare et fåtall av arbeidsgiverne angir at de også tilbyr eldre større fleksibilitet enn yngre, økt mulighet til redusert overtidsarbeid eller et spesialtilpasset arbeidsmiljø (SOU 2012: 28, s. 265). Dette sier arbeidsgivere, til tross for at mange av de eldre arbeidstakerne enten ønsker å gå av tidlig eller går av tidlig, og at deres tillitsvalgte (om lag en fjerdedel) mener at arbeidsforhold og helseproblematikk fremdeles er en viktig årsak til at mange i Sverige ønsker å gå av før fylte 65 år og faktisk også gjør det.

Muligheten for å gå over til deltid er først og fremst en mulighet for eldre innen SAF-LO- og KAP-KL-områdene. Innen kommunal sektor (KL-området) finnes, som tidligere nevnt, også særskilte delpensjonsløsninger. Av såkalte seniorpolitiske tiltak i arbeidslivet oppgir om lag hver tiende arbeidsgiver innen avtaleområdet for private tjenestemenn at eldre tilbys mulighet for regelmessig helsesjekk oftere enn yngre. I arbeidslivet ellers gjelder det bare 2–5 prosent av virksomhetene. Det er på den annen side bare 5 prosent av arbeidsgiverne samlet som sier de sjeldnere tilbyr kompetanseutvikling til eldre enn til yngre arbeidskraft.

4 Finland

Finland har som de øvrige nordiske landene satset på å øke sysselsettingsraten gjennom å øke antallet år man står i arbeid over livsløpet. Da Finland tradisjonelt har hatt flere gunstige ordninger for arbeidsledighetsstrygd, uføretrygd og førtidspensjon, har dette bidratt til at mange eldre ledige har blitt stående varig utenfor arbeidslivet. Myndighetene har derfor arbeidet for å få endret disse ordningene.⁸⁶ I tillegg har de, som i de øvrige nordiske landene, endret sitt pensjonssystem, blant annet ved å innføre alleårsregel og levealdersjustering. De har også hevet både den nedre og øvre aldersgrensen for uttak av alderspensjon samt innført enkelte økonomiske incentiver for å gjøre det mer lønnsomt å utsette pensjoneringen. Det Finland likevel er mest kjent for, er alle de ulike offentlige programmene og tiltakene som er iverksatt for å bedre arbeidsmiljøet og å styrke den enkeltes arbeidsevne for derigjennom å bidra til at flere kan forlenge sin yrkeskarriere.

Pensjonssystemet og endringer i dette

Det lovbestemte obligatoriske pensjonssystemet i Finland, pensjonsskyddet, består av en lovbestemt arbeidspensjon (inntektsbestemt), en offentlig finansiert folkpensjon og garantipensjon, som dekker utbetalinger til henholdsvis alderspensjon, invalide- og sjukpensjon (uføretrygd), arbetslöshetspensjon (dagpenger) og familiepensjon.

Folkpensionen garanterer grunntrygghet for dem som ikke tjener opp rett til arbeidspensjon eller har en lav arbeidspensjon. Retten til folkpensjon avhenger, som i den norske folketrygden, av botid. Det samme gjelder garantipensionen, som sikrer alle en minimumspensjon som er større enn folkpensionen.⁸⁷ Folkpensionen og garantipensionen forvaltes av Folkpensionsanstalten (FPA). Innenfor folkpensjonssystemet er aldersgrensen for uttak av alderspensjon 65 år.

⁸⁶ Blant annet en ordning som ga eldre arbeidsledige rett til pensjon etter en viss ledighetsperiode. Ordningen gjaldt først fra 53 år, men ble så forskjøvet til 55 år, før den i 2004 ble forskjøvet til 57 år. Ordningene ble i sin tid innført fordi mange eldre i Finland ble rammet av langvarig arbeidsledighet.

⁸⁷ Les mer om de obligatoriske pensjonene her – <http://www.stm.fi/sv/utkomstskydd/pensionsskydd>

I tillegg har man i Finland et såkalt *arbetspensionssystem*.⁸⁸ Alt lønnsarbeid og foretaksarbeid som personer i alderen 18–68 år utfører, skal ifølge finsk lov arbeidsmarkedsforsikres. Arbeidspensjonsforsikringen er lovfestet og obligatorisk, og premiene står i proporsjon til den forsikrede arbeidstakers lønn eller den selvstendiges arbeidsinntekt. Arbeidspensionssystemet består av to adskilte pensjonssystemer, et for privat sektor, som omfatter tre fjerdedeler av arbeidsstyrken, og et for offentlig sektor, som utgjør en fjerdedel. Lov om arbeidsmarkedspensjon for *privat sektor* omfatter ansatte hos private arbeidsgivere, selvstendige næringsdrivende og landbruksforetak samt dem som omfattes av loven om sjømannspensjoner.

Et særtrekk ved det finske arbeidspensionssystemet er at det er delvis fondert og delvis et pay-as-you-go-system. Utgiftene i privat sektor dekkes derfor gjennom en kombinasjon av forsikringspremier og renteavkastning fra fondene. Staten på sin side delfinansierer tjenestepensjonene ved å dekke den delen av utgiftene som forsikringsavgiften og renteavkastningen ikke dekker. I tillegg dekker staten alle utgifter for såkalt avträdelsepensioner, avträdelseersättningar och avträdelsestöd. Av sjömanspensionerna bekoster staten en tredjedel. Finansieringen av arbeidspensionssystemet i offentlig sektor var fram til 1990-tallet basert på et rent pay-as-you-go-system, det vil si at man innbetalte det som var nødvendig av arbeidspensjonsavgift og skatter for å finansiere de løpende pensjonene. Nå er imidlertid kommunene selv ansvarlige for de kommunale pensjonene, mens pensjoner til statsansatte i stor grad finansieres over statsbudsjettet.

I 2013 vil den gjennomsnittlige arbeidspensjonspremien utgjøre 22,8 prosent av lønnen ifølge loven, hvorav pensionsavgiften for arbeidstakere utgjør henholdsvis 5,15 prosent av lønna for personer under 53 år, 6,50 prosent av lønna for personer over 53 år og 17,35 prosent i snitt for arbeidsgiverne.

Alderspensionen fra arbeidspensionssystemet gjør det mulig for den enkelte å velge å gå av med pensjon i aldersspennet fra 63 til og med 68 år. I offentlig sektor kan man også gå av tidligere i henhold til de såkalte personlige eller yrkesbaserte pensjonsaldrene (særaldersgrensene) samt i henhold til loven om sjømannspensjoner (såkalt inntjent pensjonsalder).

Den lovbestemte arbeidspensionens størrelse er avhengig av den enkeltes lønns- og ervervsinntekt.⁸⁹ Opptjeningen er basert på alleårsprinsippet, men opptjeningsprosent øker med økende alder. Jo lenger man arbeider, desto større blir dermed pensjonen. Personer i alderen 18–52 år tjener opp 1,5 prosent av lønna og personer i alderen 53–62 år 1,9 prosent, mens de i alderen 63 år og over (opptil 68 år) tjener opp hele 4,5 prosent

⁸⁸ Les mer om arbeidspensionssystemet her – <http://www.tyoelake.fi/Page.aspx?Section=39554>

⁸⁹ Man opparbeider seg også rett til arbeidspensjon på basis av visse sosiale ytelser, som arbetslöshetsdagpenning, föräldrapenning, utbildningsdagpenning, rehabiliteringsförmåner, sjukdagpenning, erstatning for inntektsbortfall som følge av trafikk- og ulykkesforsikringen samt altemneringsersättning. Man opparbeider seg også pensjon på basis av studier (tre til fem år) som fører til eksamen, og omsorg for barn under tre år om man selv tar hånd om barna.

av årlig arbeidsinntekt.⁹⁰ Utbetalingen fra arbeidspensjonen bestemmes med andre ord av lønnsinntektene over livsløpet, de aldersbestemte opptjeningsprosentene og levealderkoeffisienten (som er en parallell til delingstallet i det norske pensjonssystemet).⁹¹

Man kan ta ut *førtidspensjon* (förtida ålderspension) fra fylte 62 år (dvs. ett år før nedre aldersgrense for uttak av alderspensjon). Om man velger å ta ut alderspensjon så tidlig, reduseres alderspensjonen varig, med 0,6 prosent for hver måned (og maksimalt 7,2 prosent).⁹² I tillegg reduseres pensjon tjent opp før år 1995 slik at tilleggspensjonsandelen bortfaller og opptjening av grunnpensjon reduseres fra 2 til 1,8 prosent, da ansettelsesforholdet ikke har vart uavbrutt fram til den personlige pensjonsalderen (normering). De som tar ut förtida ålderspension, kan imidlertid arbeide uten noen begrensninger. Lønnsinntektene påvirker med andre ord verken den pensjonen som utbetales, eller retten til å ta ut förtida pension.

Personer som oppfyller vilkårene for uttak av *pensjon for langtidsarbeidsledige*, kan også ifølge reglene i folkepensjons- og arbeidspensjonssystemet ta ut alderspensjon uten reduksjon allerede fra fylte 62 år.

Man kan også ta ut delpension om man går fra heltids- til deltidsarbeid (de som tjener mellom 35 til 70 prosent av tidligere inntekt regnes som deltidsarbeidende). Deltidsarbeidet kan foregå hos tidligere arbeidsgiver, hos to eller flere nye arbeidsgivere eller som selvstendig, og man kan velge enten å redusere den ukentlige arbeidstiden, jobbe kortere arbeidsuker eller jobbe annenhver uke.⁹³ Man kan også begynne i heltidsarbeid igjen og avslutte delpensjonsuttaket om man ønsker det, men man har da ikke rett på en heltidsstilling hos sin tidligere/nåværende arbeidsgiver. For dem som er født i 1953 eller senere, er aldersgrensen for uttak av delpensjon fra arbeidspensjonssystemet 60 år. Delpensjonsytelsen utgjør halvparten av forskjellen mellom lønna som heltidsarbeidende og deltidsarbeidende, altså halvparten av nedgangen i inntekt som følge av overgangen til deltidsarbeid.

⁹⁰ <https://www.tyoelake.fi/Page.aspx?Section=39480>

⁹¹ Livslängdskoeffisienten ble tatt i bruk i 2010. De som er født i 1948, er således det første kullet hvor koeffisienten får innvirkning på alderspensjonen. <http://www.tyoelake.fi/Page.aspx?Section=64458>

⁹² Unntak gjelder likevel for personer som er født før 1960, og som har en personlig pensjonsalder mellom 63 og 65 år. Disse kan ta ut såkalt förtida ålderspension før fylte 62 år, med da tidligst tre år før særaldersgrensen. Avkortingen av pensjonen gjøres da for hver måned med tidliguttak. I tillegg reduseres pensjoner som er inntjent før 1995, til 1,8 prosent dersom ansettelsesforholdet ikke foregår uten avbrudd fram til den personlige pensjonsalderen (særalderen). Det finnes også en del yrkesgrupper som omfattes av lag om statens pensjoner, som tidligere hadde en bestemt yrkesbasert pensjonsalder (særaldersgrense) for blant andre politi, fangevoktere og grunnskolelærere. Disse særaldersgrensene ble imidlertid hevet i 1989, men på grunn av en lang overgangsperiode kan fremdeles en del personer ta ut alderspensjon i henhold til disse tidligere særaldersgrensene. I tillegg har militært personell særaldersgrenser som gjør det mulig å gå av allerede som 55-åring.

⁹³ Man kan imidlertid ikke være fraværende fra arbeidet i mer enn seks uker sammenhengende.

De som arbeider ved siden av å motta full alderspensjon, kan også jobbe så mye de vil uten at pensjonen blir avkortet, samtidig som de kan tjene opp ny pensjon fram til de fyller 68 år. Opptjeningsprosenten utgjør da 1,5 prosent av årsinntekten, mens de som tar ut delpensjon, har en opptjeningsprosent på 4,5 prosent. I tillegg kan man utsette pensjonsuttaket til etter fylte 68 år. Pensjonen forhøyes da med 0,4 prosent for hver måned pensjonsuttaket utsettes. Utsatt pensjon kan bevilges uten at man slutter å arbeide.

Alle løpende pensjoner, inkludert alderspensjonen, justeres hvert år med en indeks som bestemmes av Social- og Hälsovårdsministeriet på bakgrunn av endringene i lønns- og prisnivået, hvor inntektsendringene teller 20 prosent og prisendringene 80 prosent. Arbeidspensionerna forvaltes av Arbeidspensionsförsäkringsbolagen og av ulike pensjonskasser og pensjonsstiftelser og innenfor offentlig sektor av Keva⁹⁴ (tidligere Kommunernas pensionsförsäkring). I all hovedsak er arbeidspensjonen lik for alle, uavhengig av hvor man arbeider og om man er ansatt eller selvstendig. Det finnes likevel noen små forskjeller avhengig av om man jobber innenfor privat eller offentlig sektor.

I slutten av 2010 mottok 93 prosent av alle pensjonister arbeidspensjon og nesten halvparten en pensjon fra folkpensionssystemet. Med andre ord fikk 40 prosent pensjon både fra folkpensions- og arbeidspensionssystemet.

Den lovbestemte obligatoriske arbeids- og folkpensjonen kan også suppleres gjennom såkalte tilleggspensjoner, som betales inn av arbeidsgiver eller av den enkelte forsikringstaker.⁹⁵ Tilleggspensjonen kan omfatte enkeltindivider eller grupper og er enten inntekts- eller ytelsesbasert (ev. engangsutbetalinger over driften).⁹⁶ Tilleggspensjonene forvaltes av et livsforsikringsselskap eller av virksomhetens egen pensjonsstiftelse eller -kasse. Pensjonens størrelse og aldersgrenser bestemmes av arbeidsgiver. I praksis begrenses likevel pensjonsalder og ytelsesnivå av skattebestemmelsene, noe i likhet med i det norske systemet for tjenestepensjoner.

De viktigste reformer og endringer etter 2000

Siden 2000 er det foretatt flere endringer i det finske pensjonssystemet. De viktigste endringene kom i 2002, da myndighetene og arbeidslivets parter vedtok å reformere arbeidspensjonssystemet, med virkning fra 2005.⁹⁷ Formålet var å styrke insentivene til å stå lenger i arbeid. Det ble innført en *alleårsregel*, slik at ikke bare lønnen de siste ti

⁹⁴ De offentlige pensjonene forvaltes i henhold til lag om kommunala pensioner (KomPL) og lag om statens pensioner (StaPL) og pensionslagen för evangelisk-lutherska kyrkan (KyPL). Mer informasjon om de offentlige pensjonene kan finnes her – <http://www.keva.fi/sv/Sidor/Default.aspx>

⁹⁵ Les mer om tilleggsskyddssystemet her – <http://www.tyoelake.fi/Page.aspx?Section=39490> og her – <https://www.tyoelake.fi/Page.aspx?Section=39514>

⁹⁶ <http://www.tyoelake.fi/Page.aspx?Section=39760>

⁹⁷ Mer om reformen i den finske Peer Review for Finland (Parjanne & Hussi 2007: 12)

år (besteårsregel) skulle bestemme pensjonsutbetalingene, men alle år i arbeid mellom 18 og 67 år. Man innførte også pensjonsopptjening for perioder hvor man mottok sosiale ytelser. Samtidig ble den årlige opptjeningsprosenten for arbeidspensjon økt til 1,9 prosent for personer i alderen 53–62 år og til 4,5 prosent for personer i alderen 63–67 år. I tillegg ble samordningen av arbeidspensjoner avskaffet.

Reglene for indeksjustering av arbeidspensjonssystemet ble også endret. Alle pensjoner skulle heretter oppjusteres med samme arbeidspensjonsindeks, uavhengig av pensjonistenes alder. Videre ble pensjonsavgiften økt fra 4,6 prosent til 5,8 prosent for dem som hadde fylt 53 år.

Uttaksreglene for arbeidspensjon ble også endret slik at man nå fritt kunne ta ut pensjon i aldersspennet fra fylte 63 til 68 år. Godtgjørelsen ved å utsette uttaket av pensjon til etter fylte 68 år (uppskovsförhöjning) ble også endret fra 0,6 prosent per måned til 0,4 prosent (i 2000 hadde denne blitt redusert fra 1 til 0,6 prosent). I folkepensjonssystemet beholdt man imidlertid aldersgrensen på 65 år for uttak av alderspensjon og opparbeiding av godtgjørelse ved utsatt uttak.

Videre ble aldersgrensen for uttak av *tidlig alderspensjon* økt fra 60 til 62 år, med unntak for dem som er født i 1945 eller tidligere. Avkortningsprosenten ved uttak av tidlig alderspensjon hadde allerede blitt redusert fra 0,5 prosent til 0,4 prosent per måned i 2000. I 2002 ble det også vedtatt å avskaffe den spesielle arbeidsledighetspensjonen for personer født etter 1949, med virkning fra 2005.

Andre endringer som kan nevnes, er: økt aldersgrense for uttak av individuell førtidspensjon fra 58 til 60 år i 2000 for personer født etter 1943, med noen unntak for offentlig ansatte.⁹⁸ I tillegg ble aldersgrensen for uttak av deltidspensjon økt til 58 år i 2003 for personer født i 1947 og senere.⁹⁹

Den 1. mai 2005 trådte i tillegg lov om pensionsstöd för långtidsarbetslösa i kraft. Personer som oppfyller vilkårene, får alderspensjon uten avkorting og kunne dermed få slik pensjon både fra folkepensjons- og arbeidspensjonssystemet alt fra fylte 62 år.

I 2008 kom i tillegg en *endring i folkepensionslovgivningen* idet det såkalte vårdbidraget og bostadsbidraget ikke lenger ble regnet som en del av pensjonen. I tillegg ble grensen for minste pensjon som kan utbetales, hevet og pensjonenes maksbeløp økt, samtidig som institusjonspleie eller -omsorg ikke lenger skulle føre til reduserte pensjonsytelser.

Videre ble nedre aldersgrense for uttak av delpensjon økt fra 58 til 60 år i 2010, samtidig som pensjonsopptjeningen for deltidspensjonister født i 1953 eller senere

⁹⁸ Innen offentlig sektor kan likevel aldersgrensen være 58 år også for personer født i årene 1944–1946, for 59 år for personer født i 1947.

⁹⁹ Fra og med 2003 bevilges det heller ikke lenger individuell førtidspensjon til personer som er født etter 1943. Innen det offentlige kan imidlertid personer som er født i perioden 1944–1947, fremdeles få slik pensjon.

ble endret, slik at disse nå bare får opptjening for lønnsinntekten og ikke for deltidspensjonsandelen.

Fra og med februar 2012 fikk også langtidsarbeidsledige som er født på 1950-tallet, rett til å ta ut alderspensjon fra fylte 62 år uten avkorting av ytelsen. Alternativt kan de få arbetslöshetsdagpenning fram til slutten av den kalendermåneden de fyller 65 år.

Pågående reformarbeid og forslag

Til tross for at Finland i 2005 implementerte en ny pensjonsordning, tok statsministeren Matti Vanhanen (Centern) i 2008 initiativet til en debatt om å heve den nedre aldersgrensen for uttak av alderspensjon fra 63 til 65 år. Bakgrunnen var den sterke økningen i levealder i Finland.

Dette ble det strid om. Våren 2009¹⁰⁰ inngikk derfor myndighetene og arbeidstakerorganisasjonene en avtale om at pensjonsalderen ikke skulle heves. Myndighetene ønsket likevel å ha som mål at den forventede pensjoneringsalderen skulle øke med tre år fra 2009 til 2025 for personer som var fylt 25 år (pensjoneringsalderen var på det tidspunktet 59,4 år for 25-åringer). Dette ble partene enige om, og våren 2009 ble det nedsatt to utvalg med representanter fra arbeidsgiverne, arbeidstakerne og staten for å utforme mulige insentivordninger som kunne bidra til å forlenge yrkeskarrierene og øke arbeidskrafttilbudet. Det ene utvalget (arbeidslivgruppen, Ahtela-gruppen) så på tiltak for å redusere alderen for arbeidsdebuten og tiltak som kunne bidra til mer sammenhengende yrkeskarrierer, herunder hvordan sykefraværet kunne reduseres. Det andre utvalget (pensjonsforhandlingsgruppen) så på tiltak for å forlenge særlig den siste delen av yrkeskarrieren.

Arbeidslivgruppen kom fram til et forslag i slutten av januar 2010 (31.1.10). Gruppen foreslo en rekke tiltak for å forlenge yrkeskarrieren, blant annet tilbud om en mer omfattende og effektiv bedriftshelsetjeneste (BHT) for alle arbeidstakere og ulike utdannings- og kompetansehevende tiltak. Det andre utvalget, pensjonsforhandlingsgruppen, la ikke fram noe forslag siden arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene var uenige om hva som skulle skje med den såkalte *pensjonsslussen* – ordningen som ga eldre arbeidsledige en mulighet til å gå på arbeidsledighetstrygd fra fylte 58 år og fram til nedre aldersgrense for uttak av alderspensjon på 63 år, og som i praksis fungerte som en førtidspensjoneringsordning (denne ble likevel endret i 2011). I stedet for endringer av pensjonsslussen ønsket fagbevegelsen seg mykere tiltak for å stimulere yrkesdeltakelsen, som redusert arbeidstid eller tiltak for å bedre arbeidsevnen og arbeidshelsen.¹⁰¹ Finsk NHO mente derimot (ifølge info på finsk LOs hjemmeside) at ordningen måtte

¹⁰⁰ 11.3.2009.

¹⁰¹ Ifølge SAFs hjemmeside 23.1.2010.

fjernes om det skulle være mulig å heve pensjoneringsalderen. På grunn av uenigheten ble representanter for OECD bedt om å vurdere utvalgenes ulike forslag.¹⁰²

Våren 2010 ble det som følge nedsatt to nye partssammensatte arbeidsgrupper som skulle bygge på og konkretisere forslagene fra pensjonsgruppa, arbeidslivsgruppa og OECD. Gruppene la fram sine rapporter våren 2011.¹⁰³ *Arbeidskarrieregruppa* (tidl. pensjonsgruppa) la fram forslag til reform av arbeidspensjonssystemet. Gruppa så også på yrkeskarrierer og pensjonsoverganger i tillegg til å vurdere hva som kunne anses som et tilstrekkelig nivå for arbeidspensjonene, og hva som kunne anses som en holdbar finansiering av disse. De vurderte også behovet for en økning av den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen.¹⁰⁴ Gruppa fortsatte sitt arbeid i 2011 og 2012. Den andre gruppa, *arbeidslivsgruppa*, la på sin side fram forslag om en mer effektiv bedriftshelsetjeneste som skulle være tilgjengelig for flere, samt ulike forslag om tiltak som kunne bidra til bedring av arbeidshelsen, i tillegg til ulike utdannings- og kompetanseutviklingstiltak som kunne bidra til å forlenge yrkeskarrieren.

Parallelt (dvs. høsten 2011) foregikk det også trepartsforhandlinger om pensjonssystemets utforming, hvor man blant annet diskuterte behovet for å heve den nedre aldersgrensen fra 63 til 65 år. Dette var noe også OECD hadde vurdert i sin rapport (OECD 2011).¹⁰⁵

De siste endringene

Med virkning fra 1.1.2013 heves aldersgrensen for uttak av delvis arbeidspensjon fra 60 til fylte 61 år for personer som er født i 1954 eller senere (Social- og Helse- og omsorgsdepartementet, pressemelding 222/2012 13.12.2012).

Samtidig avskaffes retten til å ta ut tidlig alderspensjon fra arbeidspensjonssystemet for personer født i 1952 eller senere, mens aldersgrensen for å ta ut tidlig alderspensjon

¹⁰² OECD (2010) hevder i sin rapport at det ikke er tilstrekkelig å satse på å øke arbeidsevnen. Rehabiliteringssystemet må også bli bedre. Dessuten mente man at det relativt nye pensjonssystemet (2005) ga for svake incentiver til å stå i arbeid både etter fylte 63 år og utover fylte 68 år. OECD støttet derfor forslaget fra pensjonsgruppa om å fjerne muligheten for å gå av med tidlig alderspensjon ved 62 år. I tillegg mente man at den nedre aldersgrensen for uttak av fleksible pensjonsalder burde økes til 65 år.

¹⁰³ Gruppens rapporter finnes bare på finsk. Vi har derfor måttet forholde oss til korte presentasjoner eller sammendrag på svensk eller engelsk.

¹⁰⁴ Av hva det skrives på Pensjonsskyddsentralens hjemmeside, gis det inntrykk av at man nå bruker forventet pensjoneringsalder som mål (se f.eks. publikasjonen Pensjonsalderen inom arbetspension i Finland, rapport 2/11). http://www.etk.fi/en/service/home/770/publications?contentPath=en%252Fjulkaisut%252Fstatistics%252Fstatistical_reports%252Feffective_retirement_age_in_the_finnish_earnings_related_pension_scheme_2010&fromContentPickUp=true&firstTime=false

¹⁰⁵ http://www.etk.fi/sve/service/publikationer/1046/publikationer?contentPath=sv%2Fjulkaisut%2Ftidskrifter%2Farbetspension%2Farbetspension_2_2011&fromContentPickUp=true&firstTime=false

fra folkepensjonssystemet økes fra 62 til 63 år, slik at den tilsvarer den nedre aldersgrensen for uttak av alderspensjon i arbeidspensjonssystemet (ibid.)

Arbeidspensjonsloven endres også slik at langtidsarbeidsledige som får arbeidsledighetstrygd for tilleggsdager (dager utover den allment fastsatte utbetalingsperioden) og er født i 1958 eller senere, ikke lenger har mulighet til å gå over til alderspensjon fra fylte 62 år uten avkorting av pensjonen (utfasing av den såkalte pensjonsslussen). Langtidsarbeidsledige som får arbeidsledighetstrygd for tilleggsdager, kan imidlertid få alderspensjon fra folkepensjonssystemet fra fylte 63 år (tidligere 62 år) uten reduksjon av pensjonen. I tillegg endres loven om garantipensjon slik at de som har rett til slik pensjon, tidligst kan ta ut denne fra fylte 63 år, mot nå 62 år.

Sykdagpenning (sykepenges)

Den som har vært syk i ti hverdager, er mellom 16–67 år og har vært i arbeid i minst tre måneder forut for sykdommen, har rett til dagpenning i henhold til sjukforsäkringslagen eller delvis sykdagpenning dersom man kan arbeide deltid (tilsvarer alltid halvparten av sykepengene). Dersom man ikke oppfyller arbeidsvilkåret, får man sykepenges først etter 55 dagers sammenhengende sykefravær. Retten til sykepenges opphører ved fylte 65 år, når den enkelte får rett til alderspensjon.

Sykepengene utbetales av Folkepensionsanstalten (FPA), som også informerer den enkelte om ulike rehabiliteringsmuligheter, mulighet for utkomstskydd under rehabiliteringstiden og eventuell mulighet for å søke om invalidpensjon (uførepensjon). Etter at sykepengeperioden har vart i 150 dager, blir man oppfordret av FPA om enten å søke invalidpensjon eller rehabiliteringsstöd (tidsbegrenset uførepensjon). FPA betaler sykepenges i maksimalt 300 hverdager etter de ti første sykedagene, hvor arbeidsgiver har plikt til å betale sykepenges. Størrelsen på sykepenges er avhengig av inntekten.

Fra og med juni 2012 trådte en ny lov i kraft i Finland. For at dagpenning skal kunne utbetales etter 90 dager med sykdagpenning, forutsettes det nå at den forsikrede innleverer en uttalelse fra bedriftshelsetjenesten til FPA. Målet er å forhindre langvarig fravær og gjøre det lettere å komme tilbake i arbeid etter sykefravær. Uttalelsen fra bedriftshelsetjenesten skal inneholde en vurdering fra bedriftslegen om arbeidstakerens gjenstående arbeidsevne og en utredning av arbeidstakerens muligheter til å fortsette i sitt vanlige arbeid eller med andre arbeidsoppgaver hos arbeidsgiveren. Med andre ord skal bedriftshelsetjeneste, i samarbeid med arbeidsgiver og arbeidstaker, spille en viktigere rolle ved å gripe tidligere inn overfor den sykmeldte (FIOHs hjemmeside 3.2.12).

Finland har hatt obligatorisk bedriftshelsetjeneste siden 2002, men denne har ikke vært så omfattende (ifølge vår KS-informant). Det er ofte det fysiske arbeidsmiljøet som sjekkes. Alle arbeidstakere har imidlertid rett til helsekontroll gjennom bedrifts-

helsetjenesten på sin arbeidsplass hvert tredje år, men oppmøte er frivillig. Ordningen støttes økonomisk med 60 prosent av myndighetene og 40 prosent av arbeidsgiver. Hensikten med ordningen er å bedre det forebyggende helsearbeidet.

Et nytt initiativ ble tatt i 2009, med nedsetting av en partssammensatt arbeidsgruppe (beskrevet tidligere). Gruppen kom i 2010 med diverse forslag, blant annet om at bedriftshelsetjenesten (BHT) må spille en større rolle for å fremme arbeidstakernes helse og arbeidsevne, omsorgskjedene må bli smidigere slik at tiden mellom behandling, rehabilitering og tilbakegang til arbeid blir kortere, arbeidsoppgavene må tilpasses arbeidstakernes helsemessige forutsetninger på en bedre måte og det må sørges for at også små virksomheter og selvstendig næringsdrivende har tilgang til tilbedriftshelsetjenester. Det ble påpekt at det største problemet med BHT var at tjenestene var splittet og dårlig koordinert, i tillegg til at informasjonen om bedriftshelsetjenestetilbudet var for dårlig. Man ønsket derfor å øke kompetansen i BHT og utvikle bedre kunnskap om vurdering av funksjons- og arbeidsevne. Gruppen foreslo også at bedriftshelsetjenesten skulle samordnes bedre med pensjonssystemet og sykelønnsordningen.

Invalidpensjon (uførepensjon)

Dersom en person ikke er blitt arbeidsfør etter de 300 virkedagene med sjukdagpensing, kan man søke om invalidpensjon fra arbeidspensjonssystemet eller sjukpensjon fra folkepensjonen (dvs. uførepensjon).

Som i de øvrige nordiske landene, får man innvilget uførepensjon om arbeids- og funksjonsevne er redusert i en slik grad at eventuell omorganisering av arbeidsoppgaver eller yrkesrettet rehabilitering ikke vil kunne bidra til at man kan ta opp igjen arbeidet. Før uførepensjon innvilges, må den enkelte ha gjennomgått rehabilitering.

De som har fylt 60 år, bedømmes imidlertid noe lettere med hensyn til rett til sjukpensjon. De som har fylt 63 år, kan også søke om sjukpensjon, men tidligst fra samme tidspunkt som alderspensjonen begynner å gjelde.

Konkret kan man tilkjennes uførepensjon om man ikke lenger kan utføre sitt arbeid, eller dersom arbeidsevnen har blitt redusert med inntil tre femtedeler. Når innvilgelse av eventuell uførepensjon vurderes, tas det hensyn til *alder*, arbeidserfaring, utdanning, bosted samt den enkeltes muligheter for å få et arbeid som han eller hun kan utføre til tross for sykdommen. Det er derfor lettere å få innvilget invalidpensjon (uførepensjon) for eldre med en lang yrkeskarriere bak seg enn det er for yngre.

Om det anses at arbeidsevnen kan bedres eller tilbakestilles ved hjelp av behandling eller rehabilitering, kan man få hel eller delvis tidsbegrenset uførepensjon eller rehabiliteringsstøtte. Forutsetningen er at det er utarbeidet en pleie- og/eller rehabiliteringsplan. Delvis rehabiliteringsstøtte kan kombineres med redusert arbeidstid.

Invalidpensjoner (uførepensjoner) beregnes på basis av årsinntektene på samme måte som alderspensjonen, men inkluderer i beregningene, som den norske uføretrygden, også igjenstående tid til pensjonering (dvs. til fylte 63 år, som er nedre aldersgrense for uttak av alderspensjon). I likhet med alderspensjon får man folkepension og eventuelt garantipensjon om opptjeningen er lav.

Mens man mottar invalidpension (uførepensjon), kan man tjene opptil 40 prosent av den gjennomsnittlige inntekten de tre siste kalenderårene før pensjonering. Maksimalt kan man tjene 713,73 euro per måned (i 2012) uavhengig av denne prosentgrensen. Full uførepensjon kan også omgjøres til delvis uførepensjon om arbeidsinntekten utgjør mellom 40–60 prosent av den nevnte gjennomsnittsinntekten.

Personer i alderen 16–64 år kan også søke om sjukepensjon fra folkepensionen. Forutsetningene er at andre pensjoner eller erstatninger ligger under inntektsgrensen (dvs. at man ikke har andre inntekter av en viss størrelse) og at man har en legebekreftet sykdom eller skade som hindrer (skattbar) inntekt.

Endringer i uførepensjonen

Invalidpensjonen (uførepensjonen) ble endret i 2010 ved at personer som har blitt arbeidsuføre før de fyller 51 år, får en engangsøkning av pensjonen. Pensjonen må ha vært utbetalt uten avbrudd i fem år eller lenger, og personen må ikke ha fylt 56 år ved årets begynnelse. Jo yngre personen var da uførepensjonen begynte å løpe, desto større er økningen. Personer i alderen 24–31 år fikk den største økningen, med 25 prosent, mens de som var 55 år, ikke fikk noen økning.¹⁰⁶

Fra og med 2010 ble det også lettere for uførepensjonister å komme tilbake i arbeid. Det ble innført en midlertidig lov om dette, som gjelder i perioden 1.1.2010–31.12.2013. Det er fastsatt et beløp (600 euro per måned) som personen kan tjene i tillegg til pensjonen uten avkortning. Det innføres samtidig også en ordning med «hvilende uførepensjon»; pensjonen kan avbrytes en periode på mellom tre måneder og to år dersom personen ønsker å arbeide. Alle med uførepensjon vil få denne muligheten. Arbeidsevnen behøver ikke vurderes på nytt for at pensjonen skal begynne å løpe igjen. Målsettingen med ordningen er at det skal bli lettere å begynne å arbeide igjen, samtidig som man opparbeider alderspensjonspoeng den tiden man jobber (med 1,5 prosent i året).

Det finske sosial- og helsedepartementet satser også på å lage et mer omfattende handlingsprogram for å fremme sysselsettingen blant personer med delvis arbeidsevne¹⁰⁷ (Pressemelding 167/2012 04.10.2012 fra Social- och Hälso ministeriet). I den

¹⁰⁶ Pressemelding på Pensionsskyddscentalens hjemmeside 28.12.2009.

¹⁰⁷ I oktober 2012 fantes det cirka 260 500 personer som mottok sykepenger eller uførepensjon i Finland, og årlig blir cirka 23 000 personer i arbeidsfør alder sjukpensionärer (Pressemelding 167/2012 04.10.2012

forbindelse ønsker de å utvikle et nytt konsept, som har mange fellestrekk med den norske NAV-reformen. Som det heter i pressemeldingen (ibid.):

Vi skapar ett konsept där de möjligheter som arbetarskydd, företagshälsovård, utbildning, rehabilitering, arbetskraftsservice samt socialförsäkring erbjuder bildar en sammanhängande helhet. För närvarande fungerar de som separata sektorer. Kedjan avbryts med jämna mellanrum och personer blir lidande. Endast genom att knyta samman åtgärderna med varandra stannar partiellt arbetsförmögna kvar i arbetslivet eller kan återvända till arbetet.

Konseptet skal utarbeides av en arbeidsgruppe bestående av eksperter, under ledelse av minister Risikko, og være ferdig innen utgangen av november. Formålet er å prøve ut ordningen så fort som mulig.

Evaluerings av ordningene

I Finland kan man, som nevnt, få *delvis uførepensjon* i stedet for full uførepensjon. Ifølge publikasjonen *Arbetspensjon 2/2011:15* fra Pensjonsskyddsentralen har ordningen med delpensjon blitt veldig populær. 36 prosent av kommunalt ansatte som fikk invalidpensjon i 2010, tok ut delvis uførepensjon. En nyere undersøkelse fra Keva¹⁰⁸ tyder da også på at muligheten for å kunne ta ut delvis uførepensjon kan bidra til at eldre arbeidstakere klarer å stå lenger i jobb. Rettere sagt er de som har tatt ut delpensjon, selv av den oppfatning at det har vært medvirkende. Samtidig sier mange kommunalt ansatte at de i liten grad har merket at arbeidsplassene har forsøkt å forebygge uførepensjonering ved å ha igangsatt tilretteleggingstiltak. Med andre ord synes muligheten for delvis uførepensjon å ha gjort det mulig å fortsette i arbeid for flere. Det samme kan imidlertid ikke sies om arbeidsgivernes tilretteleggingsinnsats.

Arbeidsmarkedspolitikken og dagpengeordningen

Finland har lenge hatt en aktiv arbeidsmarkedspolitikk for å øke sysselsettingen og redusere arbeidsledigheten (Aho et al. TemaNord 2010: 253). Arbeidsmarkedspolitikken gjennomgikk en gjennomgripende reform i 1998, inspirert av endringene i Tyskland og Storbritannia. Målsettingen var å forbedre arbeidsmarkedets fungeringsmåte og intensivere aktiviseringen av arbeidsledige gjennom å klargjøre de arbeidslediges rettigheter og plikter – for eksempel plikten til aktivt å søke arbeid og å delta på tiltak

fra Sosial- og Helsoministeriet).

¹⁰⁸ Undersøkelsen er fra høsten 2011, men på finsk med et lite sammendrag på svensk.

som kunne bidra til å øke arbeidsevnen, og retten til en individuell oppfølgningsplan og hjelp til å søke arbeid.

Den individuelle planen skal lages innen de første fem månedene av arbeidsledighetsperioden. Planen har form av en kontrakt mellom arbeidsmarkedsmyndighetene og den enkelte, og den arbeidsledige kan sanksjoneres dersom planen ikke følges.

Mye av de aktive arbeidsmarkedstiltakene i Finland består i opplæring i form av formell yrkesopplæring, eventuelt IT-opplæring og språk. En del har også karakter av rådgivning. Varigheten varierer fra dager og uker til flere år. Arbeidsmarkedspolitikken ble gjort mer målrettet i 2005 ved at arbeidsmarkedsmyndighetene etablerte egne sentre rettet mot spesielle grupper med særlige problemer på arbeidsmarkedet (eldre ikke spesielt nevnt her).

Planene er imidlertid ikke alltid konkrete nok. Evalueringer viser at bare halvparten av planene blir utformet og revidert innen oppsatt frist på grunn av manglende ressurser. Mange arbeidsledige anser heller ikke planene som viktige (Aho et al. 2010: 253). Det er også usikkert hvor ofte manglende deltakelse sanksjoneres.

Regjeringens mål¹⁰⁹ er å øke aktivitetsgraden blant arbeidsledige med 30 prosent. Arbeidsmarkedspolitikken, inklusive arbeidsformidling, opplæringstiltak, yrkesrettet rehabilitering og lønns subsidiering, skal forbedres og forsterkes for å forebygge langtidсарbeidsledighet. Regjeringens mål er også å øke sysselsettingsgraden til 72 prosent (alle sett under ett) og redusere arbeidsledigheten til 5 prosent i løpet av regjeringsperioden.

For å redusere langtidсарbeidsledigheten, skal det også settes i gang et forsøk der kommuner overtar ansvaret for alle som har gått ledige i tolv måneder, noe tilsvarende det man har i Danmark, hvor kommunene også har ansvar for å følge opp ledige. Sysselsettingsmulighetene for den enkelte skal kartlegges og følges opp.

Dagpengeordningen

Arbeidsledighetstrygden (arbetslöshetsdagpenning) er, som i Danmark og Sverige, knyttet til fagforeningsmedlemskap (det såkalte Ghent-systemet) og er frivillig. Det finnes 34 lønnstakerkasser og to arbeidsgiverkasser i tillegg til en allmenn a-kasse.

En person som har blitt arbeidsledig, og som bor i Finland, kan søke om arbetslöshetsdagpenning eller arbetsmarknadsstöd. *Arbetslöshetsdagpenningen* består av en inntektsrelatert del og en grunnbeløp (grunddagpenning). Grunnbeløpet reguleres årlig og utgjorde per 2012 31,36 euro per dag, mens inntektsdelen er 45 prosent av forskjellen mellom dagslønnen og grunnbeløpet.¹¹⁰

¹⁰⁹ Regjeringserklæringen av 22.6.11.

¹¹⁰ Det finnes et tak; om månedslønnen er 105 ganger høyere enn grunddagpenningen, er inntektsdelen for det overskytende på 20 prosent. Den inntektsrelaterte arbeidsledighetstrygden kan maksimalt utgjøre 90 prosent av dagslønnen, men må være minst like høy som grunddagpenning inklusive barnetillegg.

Vilkårene for å søke om arbeidsløshetsdagpenning er at man er mellom 17 og 64 år, har meldt seg ledig ved arbeidsformidlingen og er arbeidsfør og tilgjengelig for arbeidsmarkedet. Retten til arbeidsledighetsstrygd opphører med andre ord ved fylte 65 år når den enkelte får rett til alderspensjon. Man må også ha vært medlem i en a-kasse i ti måneder og ha vært i arbeid i ti måneder i løpet av de siste to årene. De som ikke har rett til inntektsrelatert dagpenning, kan søke om grunddagpenning eller arbeidsmarknadsstöd. Man kan få grunddagpenning dersom man har fylt arbeidsvilkåret på ti måneder de siste drøyt to årene. Det er imidlertid 7 karensdager. Både inntektsrelatert dagpenning og grunddagpenning utbetales i maksimalt 500 dager og maksimalt fem dager i uken. For igjen å få arbeidsledighetsstrygd må man ha jobbet i 34 uker. Den inntektsrelaterte arbeidsløshetsdagpenningen søker man om hos a-kassene og grunddagpenning og arbeidsmarknadsstöd hos Folkpensionsanstalten (FPA).

De som ikke oppfyller arbeidsvilkåret, kan søke om *arbetsmarknadsstöd*. Denne betales til arbeidsledige arbeidssøkere som for første gang søker seg til arbeid eller ikke har arbeidet den siste tiden. Arbetsmarknadsstöd utbetales også til arbeidsledige som ikke lenger får inntektsrelatert dagpenning eller grunddagpenning fordi de har gått ut maksimaltiden på 500 dager. Denne ytelsen er behovsprøvd mot eventuell ektefelles/samboers og foreldres inntekt (for yngre arbeidssøkere). Ytelsen er imidlertid ikke tidsbegrenset. Siden arbeidsmarknadsstöden er behovsprøvd, kan den imidlertid bli sterkt redusert dersom husholdet har høy inntekt. Dersom man er over 55 år, gjelder likevel ikke dette (ifølge Aho et al 2010: 244). De som deltar på arbeidsmarkedstiltak som arbeidsledige arbeidssøkere, får tildelt den arbeidsledighetsstøtten man ellers ville hatt krav på som arbeidsledig.

Eldre arbeidsledige som oppfyller arbeidsvilkåret, kan få forlenget sine 500 arbeidsledighetsdager med tilleggsdager og kommer da inn i den såkalte pensjonsslussen (beskrevet tidligere).¹¹¹ Denne ordningen gjaldt fram til 2010 for personer som fylte 58 år før maksimaltiden på 500 dager var utløpt, og som hadde vært i arbeid i minst 5 av de siste 20 årene. Aldersgrensen for å kunne benytte seg av ordningen har også blitt hevet flere ganger tidligere.

Personer som er født før 1950 (det vil si er mellom 62 år og 64 år), kan dessuten søke om arbeidsløshetspensjon. (Denne ytelsen utbetales både av arbeidsledighets- og folkepensionssystemet.) Da må man ha arbeidet i minst 5 av de siste 15 årene. De som er født i 1950 eller senere, kan imidlertid ikke få denne ytelsen, da den er under utfasing. Eldre arbeidsledige kan også fra og med februar 2012 søke om arbeidspensjon og folkepension fra fylte 62 år uten avkorting, i stedet for arbeidsløshetsdagpenning. Dersom vedkommende velger arbeidsløshetsdagpenning, utbetales ytelsen fram til

¹¹¹ Bakgrunnen for etableringen av slike ordninger var trolig den store arbeidsledigheten blant industriarbeidere på 1990-tallet. Til tross for bedrede konjunkturer forble mange arbeidsledige når de først hadde mistet jobben. Det gjaldt særlig arbeidstakere med lav utdanning eller lite etterspurt arbeidserfaring, ofte eldre arbeidstakere (Asplund 2000: 260).

vedkommende fyller 65 år. Ordningen med pensjon i stedet for arbeidsløshetsdagpensing gjelder imidlertid ikke mottakere av arbeidsmarknadsstöd (se over).

Ordningen med arbeidsløshetspensjon og tilleggsdager for eldre arbeidstakere var ment å fungere som et økonomisk sikkerhetsnett for eldre langtidsarbeidsledige fram til alderspensjon. Dersom for eksempel en bedrift nedbemanner, kan disse ordningene benyttes for eldre arbeidstakere. Ordningen ble foreslått fjernet i 2010 av en partssammensatt arbeidsgruppe. Gruppen kom imidlertid ikke til enighet; ordningen finnes derfor fortsatt, men er under utfasing (se over).

En undersøkelse fra Pensjonsskyddsentralen fra 2011 viser for øvrig at arbeidsledigheten er større i de aldersgruppene av eldre arbeidstakere som har mulighet til å benytte ordningen enn blant dem som ikke har det, noe man tror kan skyldes at ordningen i en del tilfeller benyttes bevisst av arbeidsgivere (og eldre arbeidsledige). Ved nedbemanninger blir de (eldre) som har muligheter for å gå inn i ordningen, sagt opp først.¹¹² Oppsigelsesvernet i Finland er heller ikke til hinder for denne praksisen (se under).

For å understøtte sysselsettingen blant langtidsarbeidsledige, har regjeringen også nylig forslått et treårig forsøksprogram med sysselsättningspenning (arbeidspenger) (Social- och Hälsoministeriet, pressemelding 146/2012 17.9.2012). Langtidsarbeidsledige som omfattes av forsøket, får dagpenger også den første måneden de er i ordinært arbeid. I tillegg har man økt ytelsene til arbeidsledige som deltar i aktiviseringstiltak, det vil si ulike former for sysselsettingsfremmende virksomhet for å stimulere til økt deltakelse (ibid.).

Arbeidsmiljø og forebygging

Finland har gjennom flere tiår vært en aktiv pådriver i forskning på hvordan man kan bedre funksjonsevne og arbeidsevne. I den sammenheng har Finnish Institute of Occupational Health (FIOH), og særlig da Ilmarinen, vært en sentral bidragsyter, blant annet gjennom utvikling av den såkalte Work Ability Index (WAI).

Finland har på bakgrunn av forskningen igangsatt en hel rekke ulike nasjonale programmer for å bedre folkehelsen og arbeidsevnen, herunder blant annet:

- *The National Workplace Development Programme (Tykes)* (1996–2003)
- *The Well-Being at Work Programme* (2002–2003)
- *The VETO Programme (2003–2007)* (VETO = Attracción/pull). Dette programmet baserer seg på erfaringene fra de tidligere programmene, men legger primært

¹¹² Nyhetsoppslag på Pensionsskyddsentralens hjemmeside 9.6.2011. Undersøkelsen finnes bare på finsk.

vekt på helse og sikkerhet på arbeidsplassen. I programmet er det nedfelt ulike kvan-
titative mål, som en tallfestet nedgang i antall ulykker på arbeidsplassen, reduksjon
i yrkesrelaterte sykdommer og en nedgang i sykefravær.

- *NOST (Push)* (2003–2007): Dette programmet hadde som formål å øke utdan-
ningsnivået blant arbeidstakere i aldersgruppen 30–54 år, blant annet på bakgrunn
av den lave formelle yrkeskompetansen blant finske eldre.
- *Kesto Programme* (2004–2007) (FIOH)

Flere av disse programmene har også fortsatt etter 2007, ifølge Punakallio (2007: 8).

Seniorpolitiske programmer¹¹³

I Finland har man hatt en holistisk tilnærming til eldres yrkesdeltakelse, med innsats på
mange fronter (bedre arbeidsmiljøet, lovendringer, holdningskampanjer) og samarbeid
med mange parter (forvaltning, arbeidslivets parter og frivillige organisasjoner) både
i forberedelsene og gjennomføringen (Parjanne & Hussi 2007). På bakgrunn av ulike
forskningsstudier har man også lagt til grunn at det for å holde på eldre arbeidstakere
er viktigere å bedre arbeidsforholdene enn å satse på økonomiske insentiver. God
ledelse, utfordrende og givende arbeidsoppgaver, god stemning og vektlegging av helse
og arbeidsevne (for eksempel mindre stress, tilpasse arbeidsmengde til arbeidsevne)
blir derfor ansett som særlig viktig.

Satsingen på å øke eldres yrkesdeltakelse startet på slutten av 1990-tallet. *Informa-
sjonskampanjer* spilte en stor rolle i denne første fasen fordi det var viktig å endre
holdningen om at det gode liv er livet som pensjonist, samt å argumentere for at
arbeidslivet også kan gi livskvalitet.

Siden tidlig på 1990-tallet har Finland også igangsatt en rekke programmer for
å møte utviklingen med en aldrende befolkning og høye tidligpensjoneringsrater,
for eksempel *Finn Age Programme* (1990–1996) ledet av FIOH og *The National
Programme for Ageing Workers* (FINPAW) (1998–2002), hvor Sosial- og helsedepar-
tementet hadde hovedansvaret, men mange instanser var involvert. Programmenes
mål har vært å øke eldre arbeidstakeres yrkesdeltakelse, blant annet gjennom å styrke
arbeidsevnen (work ability).

FINPAW (1998–2002) kan nevnes spesielt. Programmet hadde bakgrunn i en
komité som ble nedsatt for å se på hvordan eldre arbeidstakeres innsats kunne bidra
positivt både til den finske økonomien og for de eldre selv. Basert på komiteens forslag
ble FINPAW lansert i 1998. Programmet har hatt en bred agenda som inkluderer
både lovendringer, forskning og utvikling, opplæring i arbeidsmiljøarbeid og hold-

¹¹³ Ref. i OECD-rapporten *Ageing and Employment Policies: Live Longer, Work Longer* (2006), side 131 f.
og i Peer Review (Parjanne & Hussi 2007: 10).

ningsendringer og arbeid for å bedre arbeidsmiljøet på den enkelte arbeidsplass. Det ble også lagt stor vekt på at informasjonen skulle nå ut til hele befolkningen, både politiske beslutningstakere, arbeidsgivere og arbeidstakere og de som arbeider med arbeidshelse osv. Målet var at yrkesdeltakelsen blant eldre skulle være like høy som for yngre aldersgrupper.

Informasjonen i disse kampanjene og grunnlaget for lovendringene som ble foreslått, var i stor grad forskningsbasert (bl.a. ved hjelp av Finnish Institute of Occupational Health, FIOH). Arbeidslivets parter og frivillige organisasjoner ble trukket med, for eksempel med hensyn til viktigheten av å styrke eldres stilling på arbeidsmarkedet i forbindelse med nedbemanninger, sørge for lettere tilgang til voksenopplæring med mer.

Etter hvert la programmet mer vekt på opplæring i arbeidsmiljøarbeid blant annet for yrkesrettede helse- og miljøarbeidere, arbeidstilsynsmyndigheter, arbeidsplassene og eldre selv. Det skulle bidra til å styrke det helserettede arbeidet i virksomhetene og øke oppmerksomheten om hvilke faktorer i arbeidet som er viktige i relasjon til aldring.

Det finnes nå et nettverk av personell som kan tilby virksomheter opplæring i age management. Videre legges det vekt på opplæring for eldre i regi av arbeidsplassene som del av voksenopplæring. Som en del av programmene ble det også igangsatt omfattende praktisk helseforebyggende arbeid i virksomheter og bedring av de offentlige arbeidsmarkedsmyndighetenes tiltak rettet mot eldre. Små og mellomstore virksomheter var en spesiell målgruppe fordi de har mindre ressurser til informasjonsinnhenting.

FINPAW og andre programmer la etter hvert mer vekt på lovendringer, for eksempel en fullstendig reform av arbeidspensjonssystemet som trådte i kraft i begynnelsen av 2005 (se foran). Hovedhensikten var å heve pensjonsalderen og tilpasse pensjonssystemet til forventet levealder.

Det kom også en ny paragraf inn i loven om samarbeid mellom partene i virksomhetene som vektla at personal- og opplæringsplaner skulle ta spesielt hensyn til eldres behov. Hensynet til de eldre ble også innarbeidet i Occupational Safety and Health Act (2003). En ny yrkeshelselov ble introdusert i 2002. Yrkessmessig rehabilitering er nå derfor obligatorisk og skal settes i verk tidligere enn før. Her legges det spesiell vekt på psykiske helsefaktorer. Dette skal også bidra til å forebygge lange sykefravær og uføretrygding.

Diskrimineringslovgivningen

Alle EU-land, også Finland, har implementert et EU-direktiv mot diskriminering i arbeidslivet (2000 78/EF), inklusive aldersdiskriminering. (Norge har også gjort dette, i 2004.) I Finland er denne bestemmelsen tatt inn i arbeidsavtalslagen: «Arbeidsgiveren får ikke otillbørlig særbehandle arbeidstagere om det ikke finnes noe godtagbart skäl i

lagen för det» (s. 9). Det gjelder blant annet fordeling av arbeidsoppgaver, men også avslutning av arbeidsforholdet.

Den finske grunnloven har et alminnelig forbud mot diskriminering. Likebehandlingsloven av 2004 nevner *alder* eksplisitt og gjelder for arbeidslivet i vid forstand (§ 2-1). Den omfatter både offentlig og privat sektor når det gjelder vilkår ved utøvelse av selvstendig næringsvirksomhet, ansettelseskriterier, arbeidsvilkår, opplæring og fremmelse, omskolering og yrkesveiledning og medlemskap og deltakelse i arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjoner. Det er imidlertid en rekke unntak fra loven (§ 7). Blant annet er forbudet mot forskjellsbehandling på grunnlag av alder unntatt dersom forskjellsbehandlingen er objektiv og saklig begrunnet i sysselsettingshensyn, utdanningshensyn eller i aldersgrenser som er fastsatt for pensjonsrettigheter (s. 78). Disse begrensningene følger EU-direktivet mot diskriminering. Den som diskriminerer på grunnlag av alder med videre., plikter å betale oppreisning for den diskriminerende handlingen.

Likebehandlingsloven håndheves av Arbetarskyddsmyndigheterna på arbeidslivets område. Disse kan også gi råd og veiledning om praktisering av loven.

Justitieministeriet nedsatte i 2007 en kommisjon som skulle legge fram forslag til ny diskrimineringslovgivning. Kommisjonen skulle legge fram sin innstilling i september i 2009.¹¹⁴

Stillingsvernet

Finske arbeidstakere har et i hovedsak lovfestet stillingsvern gjennom blant annet arbeidsavtalslagen (2001). Arbeidstakere kan bare sies opp av arbeidsgiver på saklig grunnlag, for eksempel økonomiske eller produksjonsrelaterte forhold, inklusive omorganiseringer. Lovteksten sier ingenting om hvordan nedbemanninger skal praktiseres, altså hvem som skal gå først. I kollektivavtaler mellom partene i arbeidslivet finnes imidlertid retningslinjer som tilsier at man så langt som mulig skal forsøke å beholde personer som innehar kompetanse som er særlig viktig for virksomheten. Ansiennitet og sosiale hensyn kan også tillegges vekt. Oppsigelsestiden kan variere mellom 14 dager (når ansettelsen har vart i mindre enn ett år) og seks måneder (ved ansettelser over tolv år), noe som kan begunstige eldre arbeidstakere dersom de har lang ansettelse i virksomheten. Det er imidlertid sjelden at lengden på ansettelsen kommer i betraktning, noe som gjenspeiler de sosiale parternes forståelse om at eldre arbeidstakere som blir oppsagt ved nedbemanninger, har kunnet nyte godt av den såkalte *pensjonsslussen* og

¹¹⁴ Kommisjonen la fram en delinnstilling i 2008; denne synes bare å dreie seg om organiseringen av lovgivningen, om den skal samles i en eller flere lover.

arbeidsledighetspensjonen, ordninger som har gjort at eldre arbeidsledige har kunnet sikres et relativt godt sosialt sikkerhetsnett fram til pensjonsalder. Disse ordningene er imidlertid under avvikling/utfasing.

Livslang læring og kompetanseutvikling

Finland etablerte en politikk for systematisk voksenopplæring i 1970-årene (Aho et al. 2010: 266). Partene i arbeidslivet var med i denne satsingen. Målsettingen var å tilby alle utdannings- og opplæringstiltak med utgangspunkt i den enkeltes behov. En rekke reformer har tatt sikte på å øke yrkesmobiliteten, forlenge yrkeskarrierene, øke sysselsettingsraten og øke produktiviteten. I de senere år har det særlig vært oppmerksomhet rundt fagopplæring og muligheter for å gi formell godkjenning av realkompetanse (parallelt med det man har i Norge med praksiskandidatordningen i opplæringsloven: få fagbrev på bakgrunn av realkompetanse).

Voksnes deltakelse i opplæring- og utdanningstiltak er høy i Finland. Ifølge European Adult Education Survey (AES v/Eurostat/Europakommisjonen) for 2007 mottok 55 prosent av voksne i aldersgruppen 25–64 år en eller annen form for voksenopplæring (formell og utformell: veldig bred definisjon) i løpet av siste tolv måneder før undersøkelsen (til sammenligning: Sverige 73 prosent, Norge 55 prosent, Danmark 45 prosent). Blant eldre i aldersgruppen 55–64 år var andelen 37,8 prosent i Finland.

Finland har igangsatt flere programmer for å øke kompetanse og utdanningsnivå blant voksne og eldre arbeidstakere, blant annet NOST-programmet (2003–2009),¹¹⁵ på bakgrunn av den lave formelle yrkeskompetansen blant eldre finske arbeidstakere. Målgruppen var dem som ikke hadde utdanning utover grunnskolen. Programmet nådde 22 000 personer, som var færre enn intendert (Aho et al 2010: 267).

EU har igangsatt et eget handlingsprogram for livslang læring (LLP) som går i perioden 2007–2013.¹¹⁶ Her er både Danmark, Sverige og Finland (og Norge) med. Programmet dekker både fag- og yrkesopplæring (Leonardo da Vinci) og voksnes læring (Grundtvig). Programmet bygger videre på tidligere programmer i perioden 2000–2006. Målene med programmet er mange, herunder å bidra til at personer i alle aldre i høyere grad deltar i livslang læring.

Det er bevilget 6,97 milliarder euro til hele prosjektperioden, hvorav 25 prosent til Leonardo da Vinci og 4 prosent til Grundtvig. EU-kommisjonen skal føre løpende tilsyn med og evaluere handlingsprogrammet i samarbeid med medlemsstatene. Medlems-

¹¹⁵ Som på svensk kalles Kunskapslyftet – LIFT.

¹¹⁶ Bygger på Lisboa-traktaten.

statene skal sende EU-kommisjonen en rapport om gjennomføringen av programmet senest 30. juni 2010 og en rapport om virkningene av programmet senest 30. juni 2015.

Finland har for øvrig satt seg høye mål. Regjeringen vil gjøre finnene til verdens mest kompetente nasjon innen 2020 (opplyst på Arbets- og næringsministeriets hjemmeside 29.8.11). For å oppnå dette, trengs målrettede tiltak også gjennom voksenopplæringen. Målet om å forbedre voksnes utdanningsmuligheter ligger i regjeringsprogrammet. For å virkeliggjøre dette målet, trengs informasjon om voksnes kompetanse. Finland deltar derfor i en voksenopplæringsundersøkelse i regi av OECD som 25 land er med i (Programme for the International Assessment of Adult Competence – PIAAC). Undersøkelsen frambringer informasjon om de grunnleggende kunnskaper og ferdigheter som voksne behøver i informasjonssamfunnet, og betydningen av kunnskaper og ferdigheter. Det virker som om det også samles inn informasjon om den kunnskap/ferdigheter arbeidstakerne har eller mangler, som voksnes lesekunnskaper, matematiske ferdigheter, arbeidssituasjon og arbeidskarriere. Innsamlingen av informasjonen skjer i skrivende stund, og resultater skal foreligge i 2013.

I Finland skal 5000 finskspråklige og 300 svenskspråklige finner i alderen 16–65 år intervjues. Ifølge arbeidsministeren mangler om lag hver femte person i arbeidsfør alder utdanning ut over grunnskolen, og vel en fjerdedel mangler en yrkesrettet eksamen. De som i utgangspunktet har minst utdanning, deltar også i mindre grad enn andre i voksenopplæring, slik vi også har sett i de andre landene i denne rapporten. I regjeringsprogrammet ligger det målsettinger om at det skal skapes en fortløpende forbedring av kompetansen i arbeidslivet og muligheter for en fleksibel overgang fra ett arbeid til et annet. Arbeidslivet skal utvikles slik at det skal bli mulig å stå lenger i arbeid, og for å forbedre produktiviteten (jf. nettportalen nevnt under). Utvikling av adekvat kompetanse blir viktig her, ifølge arbeidsministeren.

Ifølge voksenopplæringssurveyen fra 2006 deltok over 1,6 millioner voksne i Finland i en eller annen form for utdanning hvert år. I alle land deltar imidlertid de i alderen 55–64 år mindre i utdanning enn andre aldersgrupper. I 2010 ble ytelsene til voksenopplæring endret for både arbeidsledige og personer i arbeid. Dette gjorde det mulig for arbeidsledige å studere mens de mottar dagpenger, så lenge det er avtalt som en del av jobbsøkerplanen eller jobbplanen. Denne ordningen har også bidratt til å aktivere dem over 50 år: I 2010 utgjorde de hele 11,3 prosent av alle som fikk støtte til slik selvinitiert opplæring.

Informasjon og rådgivning

Nettportal

Det finske Arbets- og näringsministeriet åpnet i slutten av 2011 en nettportal med navnet «Arbetslivets kvalitet» som skal gi informasjon om hvordan virksomheter kan forbedre både arbeidskvalitet og produktivitet, og hvilke instanser, verktøy og finansieringsordninger som kan støtte opp om dette og som virksomhetene kan benytte. Portalen skal spesielt stå til rådighet for små og mellomstore virksomheter. Arbeidshelseinstituttet (FIOH) har deltatt i utviklingen av portalen. Portalen vil rette oppmerksomheten mot disse områdene: utviklingen av kompetanse, ledelse, arbeidsfellesskap, arbeidshelse og arbeidsmiljø og organiseringen av arbeidet. Link til portalen: <http://www.tem.fi/?l=sv&s=4037>

Eksempler på virksomhetstiltak

Flere virksomheter i Finland satser ifølge Seretin (Arbetsliv Löntagaren 14.2.2012) på sine seniorer. *Abloy*, som produserer låser og byggbeslag og utvikler elektromekaniske låser, har ifølge Seretin (ibid.) oppnådd gode resultater med et seniorprogram som har gått i over ti år. Gjennom programmet ønsker de å bedre arbeidstakernes arbeidsevne samt satse på å overføre såkalt taus kunnskap. En viktig del av Abloys seniorprogram er tilbudet om ekstra fridager. Heltidsansatte får etter fylte 59 år seks ekstra fridager hvert år. Antall dager øker med årene til man fra fylte 62 år har rett til to ekstra uker fri (10 dager) i året, og for dem over 63 år hele 14 dager fri per år. Den ekstra fritiden benyttes primært til å hvile og samle krefter. Ifølge virksomheten har den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen økt fra 60,5 år i 2001 til 63 år i 2012. Ved siden av at flere orker å stå lenger i arbeid, bidrar tiltaket ifølge virksomheten til at de beholder kompetent personell, til utdanning av yngre ansatte, og i tillegg sparer virksomheten uførepensjonsavgifter ved at uførepensjoneringen holdes på et relativt lavt nivå.

Et annet eksempel er *Saariainen Oy:s* fabrik i Sahalahti (tungt arbeid innen matvareindustrien), som har et seniorprogram for alle ansatte som har fylt 55 år og har vært i bedriften i minst fem år. Disse seniorene kan gå over fra en treskiftsordning til en toskiftsordning, og de som har tatt ut delpensjon, kan arbeide dagtid, samt at eldre får fysikalsk behandling og ekstra fri. Videre har de tilbud om såkalt gubbgymnastik, vattengymnastik og zumba. I gjennomsnitt går de ansatte på fabrikken ut i pensjon ved 61,5 år – en litt høyere alder enn hva som er vanlig i Finland. Saariainen ble for et par år siden også premiert med en landsomfattende arbeidslivspris. Det beste ved virksomhetens seniorprogram er ifølge virksomhetens arbetarskyddsfullmåktige (verneombud) at feriepengene og de sjenerøse tjenestetilleggene som arbeidsgiver be-

vilger, kan tas ut i ekstra fridager. Programmet hevdes også å ha bidratt til at de eldre i økende grad verdsettes i virksomheten og til større samhold. Virksomheten har også med godt resultat gjennomført en modell med tidlig inngripen, hvor arbeidstakere, arbeidsgivere og företagshälsovården sammen diskuterer lange sykefravær og hva som er årsakene til disse.

Kankaanpää by har også hatt et seniorprogram i et par år og har blant annet satset på individuell tilrettelegging av arbeid, regelmessige helseundersøkelser før fylte 55 år, ergonomiutvikling, ekstra fridager for personer over 60 år, en mentorordning hvor eldres kunnskap overføres til yngre med videre. Ifølge hovedtillitsvalgte er det de ekstra fridagene som har gitt best resultater, og mener at det skyldes at mange av de andre tiltakene ikke like lett lar seg forankre i hverdagen. Et problem har for eksempel vært at få har vært interessert i rehabiliteringskurs når de først får tilbud om dette, uten at man helt vet hvorfor. Det hevdes at en av hovedårsakene til at så mange går av med pensjon tidlig, er manglende ressurser og dårlig ledelse. Kommunen har derfor satset mye på utdanning av ledere. Men som den tillitsvalgte påpeker, er det vanskelig for mange sjefer å endre sin stil.

I *Snellman i Jakobstad* har man også over flere år satset på å bedre de ansattes fysiske styrke samt ledelsen. Det spesielle er at arbeidsplassen med 500 ansatte innen matvareindustrien har en egen såkalt *friskvårdare*, som har som oppgave å sparre med personalet i helse- og livsstilsspørsmål. Som en del av det nye programmet «Ett sunt jobb» har for eksempel alle ansatte fått et spørreskjema hvor hver og en skal vurdere sine levevaner, mosjonsvaner, matvaner, sitt humør og hvordan de trives med sitt arbeid. De som vil, får så diskutere med företagshälsovården hva som kan være egnede mosjonsformer for dem, og hva man kan gjøre for å endre sine vaner, og hvordan ergonomien på arbeidsplassen kan forbedres. Verneombudet er da også fornøyd med hvordan arbeidsgiver har satset på bedret ergonomi og arbeidshelse. Snellmans seniorprogram er også skrevet inn i den kollektive avtalen for matvarebransjen.

En annen bedrift som har fått synlige resultater av sin senioraktivitet, er *Oras*. I deres program inngår friskvårdsdagar og seniordagar. På grunn av at bedriften nå gjennomgår nedbemanning, det vil si permitteringer, er imidlertid seniorprogrammet lagt på is eller har blitt kraftig redusert.

Nådendal by har også satt i gang et seniorprogram som består av lengre utviklingsamtaler på seniorenns vilkår, utdanning av ledere i age management, hyppigere helseundersøkelser, tilbud om fysikalsk behandling, massasje ved behov og ulike trivselstiltak, blant annet en seniorklubb med aktiviteter finansiert av arbeidsgiver. Om seniorenns helse krever det, skreddersys også ved behov arbeidssituasjonen og det tilbys endrede arbeidsoppgaver. Tiltakene synes å fungere i den forstand at helsen er forbedret og pensjoneringsstiden har økt etter at programmet ble innført i 2005.

Energibolaget Keravan startet sitt seniorprogram for åtte år siden og fikk resultater, ifølge dem selv, allerede etter et par år ved at sykefraværet ble redusert. Programmet

har kostet en del for virksomheten, da bedriftshelsetjenesten intensiverte sin satsing for å få seniorenene til å orke å stå i arbeid lenger, bedre sin kunnskap og for å endre virksomhetens arbeidsoppgaver. Grundige helseundersøkelser har nå blitt rutine og gjennomføres med fem års mellomrom og fra fylte 50 år med tre års mellomrom. Et viktig formål med seniorprogrammet var å bedre overføringen av såkalt taus kunnskap fra dem som skal gå ut i pensjon, til nyansatte – noe man har klart å holde fast ved. Keravan Energia har også startet et utviklingsprogram for hele personalet, hvor lederne utdannes og interesserte arbeidstakere tilbys et tremåneders kurs i hvordan de kan bedre kondisjonen sin ved hjelp av blant annet en personlig trener.

Oppsummering

De finske myndighetene har både styrket de økonomiske insentivene i pensjonssystemet for å stimulere den enkelte til utsatt pensjonering og innskrenket eller fjernet en del av de alternative veiene ut av arbeidslivet (som muligheten for ledige til å ta ut førtidspensjon før fylte 60 år og retten eldre under 60 år har hatt til å få dagpengeperioden utvidet). I tillegg har de fjernet eller redusert en del av arbeidsgivernes barrierer mot å beholde og rekruttere eldre arbeidstakere, blant annet gjennom å redusere arbeidsgivernes bidrag til de sosiale sikkerhetsordningene, selv om arbeidsgiverne fremdeles i stor grad må bekoste uførepensjonen til tidligere ansatte.

Måten (deler av) det sosiale sikkerhetsnettet er finansiert på i Finland, gjør det dyrt å ansette eldre arbeidstakere. Store virksomheter må betale opptil 80 prosent av arbeidsledighets- og uføretrygden med en stigende andel, avhengig av de ansattes alder, fram til den ansatte overføres til alderspensjon ved fylte 65 år. Arbeidsgivere har dermed få insentiver til å beholde eller ansette eldre arbeidstakere. Arbeidsgiversubsidiene som ble gitt til lavtlønte i perioden 2006 til 2010, hevdes derfor i særlig grad å ha bidratt til økt yrkesdeltakelse blant arbeidstakere over 54 år, for hvem arbeidsgiverkostnadene ofte er høyere enn for yngre, samtidig som produktiviteten er lavere.

De viktigste har kanskje likevel vært de ulike offentlige programmene som er iverksatt. Det gjelder for eksempel The NOSTE Programme som ble implementert i perioden 2003–2009 for å øke voksnes utdanningsnivå og som bidro til at over 25 000 voksne deltok i ulike former for voksenopplæring, samt TYKES programme (2004–2009), Veto Programme (2003–2007) and the Forum for Well-being at Work (2008–2011), som alle har bidratt til å finansiere utviklingen og spredning av god praksis for å øke produktiviteten og arbeidshelsen på arbeidsplassene.

Myndighetenes hovedvirkemidler/strategi

Kort oppsummert kjennetegnes dagens finske system av:

- *reform av pensjonssystemet*, som tilpasning til økt levealder gjennom blant annet økning av nedre aldersgrense for uttak av alderspensjon til 63 år, overgang til alleårsregel for opptjening av pensjon, levealdersjustering av pensjonene og overgang til fleksibel alderspensjon fra arbeidspensjonssystemet mellom fylte 63 og 68 år.
- *innføring av positive økonomiske insentiver i alderspensjonssystemet*, som økt opp-tjeningsprosent i arbeidspensjonssystemet for arbeidstakere mellom 63–68 år og en avkorting av pensjon ved uttak av alderspensjon fra fylte 62 framfor 63 år (- 0,6 prosent per måned – dvs. 7,2 prosent samlet) samt en forhøyet alderspensjon for dem som utsetter pensjonsuttak til etter fylte 68 år (+ 0,4 prosent per måned – dvs. 4,8 prosent per år).
- *utfasing av ulike alternative tidligpensjoneringsmuligheter* gjennom gradvis å øke nedre aldersgrense for uttak av tidlig alderspensjon, delpensjon og alderspensjon for langtidsledige seniorer (pensjonsslussen) og dels stenge dem for yngre aldersgrupper.
- *sterk satsing på tiltak for å bedre befolkningens helse og arbeidsevne* (work ability) gjennom forskning (Finnish Institute of Occupational Health, FIOH), flere lands-omfattende helseprogrammer og holdningskampanjer, styrket bedriftshelsetjeneste (obligatorisk) og omfattende systemer for informasjon og veiledning. Ilmarinens arbeidsevnemodell og måling av denne (the Work Ability Index, WAI) har særlig vært sentral i denne sammenheng og er også eksportert til mange andre europeiske land.
- *sterk satsing på livslang læring* for å bedre befolkningens kompetanse.
- *liten vektlegging av økonomiske insentiver* i form av skatte- og avgiftslettelser til henholdsvis arbeidstakere og arbeidsgivere, med unntak av ordningen med redusert arbeidsgiveravgift for virksomheter som ansetter eldre arbeidstakere, som ble innført i 2006. På den annen side er det i finansieringssystemet for flere av de finske inntektssikringsordningene allerede innebygget relativt sterke negative økonomiske insentiver for å fastholde og rekruttere eldre ettersom arbeidsgiver betaler store deler av kostnadene når en av deres arbeidstakere blir ufør eller ledig.

Erfaringer og effekter så langt

Gjennomsnittsalderen for den finske befolkningen vil øke raskere de neste 25 år enn i de fleste andre OECD-land. Ifølge prognoser vil det i Finland i 2020 være 65 pensjonister og barn per 100 personer i arbeidsfør alder (Social- och Hälso ministeriet, pressemelding 130/2012 8.8.2012). En lav gjennomsnittlig pensjoneringsalder og høy

arbeidsledighet blant eldre skaper derfor en stor utfordring for finansieringen av det sosiale sikkerhetsnett i Finland. Mange har tradisjonelt forlatt arbeidsmarkedet før fylte 60 år, og få har fortsatt etter fylte 65 år – til tross for at helsen og arbeidsevnen hos den finske befolkningen har blitt bedre og levealderen øker (Parjanne & Hussi 2007: 2; OECD 2004).

I dag er yrkesdeltakelsen blant eldre i Finland over EU-gjennomsnittet, selv om det fremdeles ligger under nivået i de andre nordiske landene, spesielt for menn. Utviklingen i eldres sysselsetting fra 1990-tallet har likevel vært markert. Yrkesdeltakelsen blant 55–59-åringene har økt fra 50 prosent i 1997 til 72,5 prosent i dag (2012) og for 60–64-åringene fra 20 til 40 prosent. Den positive utviklingen antas å ha sammenheng med økt utdanningsnivå i befolkningen i tillegg til flere politiske reformer igangsatt for å øke så vel arbeidstilbudet som etterspørselen etter eldre arbeidstakere.

Den positive utviklingen for eldre arbeidstakere i perioden 1998–2004 tilskrives dels en endret nasjonal politikk for å håndtere en aldrende arbeidsstyrke og en generelt gunstig arbeidsmarkedssituasjon sett på bakgrunn av en tidligere resesjon samt effekter av Det nasjonale aldringsprogrammet (FINPAW) (Punakallio 2007: 5 ff).

Inaktivitet på grunn av sykdom eller uførhet har også vært nedadgående. Denne trenden sammenfalt med økningen i folkehelsen (funksjonsevnen i befolkningen), som har økt år for år i samme takt som økningen i forventet levealder. For å forsterke denne utviklingen, innførte myndighetene med virkning fra begynnelsen av 2006 en ny ytelse der arbeidsgivere får redusert arbeidsgiveravgift dersom de ansetter eldre arbeidstakere (s. 14) – noe tilsvarende den ordningen vi hadde i Norge fra 2004 til 2007 med redusert arbeidsgiveravgift for ansatte over 62 år.

Det er også nylig foretatt foreløpige vurderinger av effekten av pensjonsreformen fra 2005 (Pensjonsskyddsentralen 2011). To rapporter fra Pensjonsskyddsentralen (Kannisto 2011, 2012) viser for eksempel at den forventede pensjoneringsalderen for en 50-åring steg på hele 2000-tallet, fra 60,7 år i 2001 til 62,4 år i 2011, henholdsvis med 1,8 år for kvinner (fra 60,7 til 62,5 år) og 1,7 år for menn (fra 60,7 til 62,4 år). Ifølge rapporten steg pensjoneringsalderen også under den økonomiske krisa. EUs yrkesbarometer for hvor lenge en 15-åring vil forventes å stå i arbeid, viser for øvrig at Finland kommer på sjetteplass blant 15 EU-land med 34,5 år; Sverige og Danmark plasserer seg imidlertid høyere.¹¹⁷

I rapporten sies at det at den forventede pensjoneringsalderen har økt raskere enn ventet, og at utfasingen av arbeidsledighetspensjonen (pensjonsslussen) trolig er hovedårsaken, det vil si ordningen med at eldre arbeidsledige kunne gå lenge på arbeidsledighetstrygd, slik at det i praksis ble en førtidspensjon.

Ifølge Pärnänen (2012) har Finland, til tross for en svært lav sysselsettingsrate blant eldre i 1994, kun 34 prosent, klart å oppnå en svært positiv utvikling. Det skyldes ved

¹¹⁷ Er for første gang målt. Info hentet fra Pensjonsskyddsentralen 27.1.2010.

siden av et sterk økonomisk oppsving – og derav økt etterspørsel etter arbeidskraft i den første fasen – myndighetenes ulike tiltak, herunder økt bruk av økonomiske insentiver for å stimulere arbeidstakere til ikke å bruke de mange avgangsmulighetene, samt satsingen på ulike virksomhetsrettede kampanjer mot aldersdiskriminering (Ilmakunnas & Rantala 2005, ref. i Pärnänen 2012; Social- og Hälsoministeriet 2002). De viktigste tiltakene anses likevel å være pensjonsreformen fra 2005 som introduserte en ny fleksibel avgangsalder og sterkere økonomiske insentiver for å få eldre til å stå lenger i arbeid (ibid.). Endringene i politikk sies å ha vært så store at man kan snakke om en overgang fra «old age policies» to «new age policies» (Pärnänen 2012). Til tross for økningen i sysselsettingen for eldre arbeidstakere er spørsmålet om tidlig avgang fra arbeidslivet fremdeles relevant og derfor høyt på den finske regjeringens politiske agenda (Government Programme 2011).

Ifølge en undersøkelse¹¹⁸ foretatt av Arbetshälsoinstitutet i 2009 ønsker også flere finner enn før å arbeide etter fylte 63 år.¹¹⁹ Tilsvarende undersøkelse ble også gjennomført i 1997, 2000, 2003 og 2006.

Det er særlig høyere funksjonærer som ønsker å fortsette etter fylte 63 år, mens andelen som ønsker å slutte, er størst blant dem som jobber i tradisjonelle arbeideryrker. Arbeidstakernes viktigste begrunnelser for ønske om å fortsette, er at de mener å ha god helse, men økonomiske forhold spiller en viktig rolle for om man går av, i den forstand at man har råd til å gå av. Samtidig oppgis forventninger om at arbeidet skal være meningsfullt, interessant og utfordrende, av stadig flere som en viktig begrunnelse. Også muligheter for et lettere arbeid og fleksible arbeidstider spiller en større rolle enn tidligere for mange.

Samtidig som flere oppgir at de ønsker å fortsette å jobbe, pekes det likevel på mange utfordringer i arbeidsmiljøet. Det har for eksempel ikke vært noen vesentlige endringer i muligheter for fleksible arbeidstider i løpet av 2000-tallet, og i den grad det har skjedd, har det i første rekke kommet høyere funksjonærer til gode. Riktignok økte muligheten for fjernarbeid (hjemmekontor) fram til 2006, men har siden stanset opp. Også denne typen fleksibilitet har særlig kommet høyt utdannede og høyere funksjonærer til gode. Halvparten av arbeidstakerne som deltok i undersøkelsen, oppga også at de ofte opplevde tidspress i arbeidet.

Ifølge undersøkelsen synes eventuelle igangsatte arbeidsmiljøtiltak på arbeidsplassen foreløpig ikke å kunne dokumenteres når man undersøker arbeidsmiljøutviklingen. Tradisjonelle risikofaktorer som støy, vibrasjoner, fuktighet, løsemidler, ubekvemme arbeidsstillinger og fysisk tungt arbeid gjør seg fortsatt sterkt gjeldende og gir opphav til

¹¹⁸ Undersøkelsene gikk til arbeidstakere i alderen 45 år til 63 år.

¹¹⁹ Referanse: Arbetshälsoinstitutet (2010). *Arbete och hälsa i Finland 2009*. Helsingfors. Undersøkelsen er på finsk, men med en kort omtale som pressemelding av 26.4.10. Den baserer seg både på registeropplysninger og intervjuer.

arbeidsskader og yrkessykdommer. Faktisk har forekomsten av fysisk tungt arbeid økt, særlig for kvinner ansatt i hotell- og restaurantnæringen, men også for menn i industrien. Andelen som utsettes for kjemiske stoffer, har heller ikke blitt redusert de siste årene. Det påpekes også at det stadig økende tempoet i arbeidslivet skaper utfordringer for mulighetene for å håndtere risikofylte arbeidssituasjoner og at arbeidsmiljøet derfor må få stadig større oppmerksomhet i virksomhetene for at situasjonen skal bedres.

Samtidig viser foreløpige resultater fra et arbeidslivsbarometer for 2011 at arbeidstakerne opplever arbeidet som mindre sikkert og mindre meningsfylt enn tidligere.¹²⁰ Mest positive er ansatte innen privat service, mest negative er ansatte i industrien. Yngre arbeidstakere oppgir en mer positiv vurdering av arbeidssituasjonen enn eldre arbeidstakere og er også mer positive enn tidligere. Vurderingen av hvor meningsfullt arbeidet er, reduseres med økende alder. Vurderingen har lenge vært mer negativ i offentlig sektor enn i privat, men nå er vurderingene mer negative også i privat sektor. Det rapporteres også om mer mobbing på arbeidsplassen.

Våren 2012 presenterte Statistikcentralen en rapport (på finsk)¹²¹ som viser at det fram mot 2020 kommer til å trenge atskillig flere arbeidstakere. For å erstatte dem som i dag er i arbeid og som er på vei ut av arbeidslivet, må sysselsettingen derfor økes i de deler av befolkningen som i dag har lav sysselsettingsgrad, som arbeidsledige, innvandrere med flere, samt at arbeidskarrierene må forlenges for dem som er i arbeid. Det vises til at lengden på arbeidskarrierene til dem over 55 år har økt raskt de siste årene, men at *det* særlig gjelder for høyere utdannede (ca. 38 år for menn og 36 år for kvinner), mens personer med bare grunnskole har en arbeidskarriere på under 25 år.

Nylig fikk Finland to internasjonale eksperter til å vurdere pensjonssystemet sitt på oppdrag fra Pensjonsskyddsentralen. De konkluderte med at pensjonssystemet var omfattende og bærekraftig (Social- og Hälso ministeriet 7.1.2013). Ekspertene foreslår likevel at Finland bør forhøye den nedre aldersgrensen for uttak av pensjon slik at den motsvarer økningen i levealder for hver aldersklasse, da de anser de økonomiske insentivene som skal stimulere til utsatt avgang, til å være for svake. Videre mener de at en større andel av pensjonsavgiftene bør være fondsbaserte. I dag gjelder dette kun for 25 prosent. Resten benyttes til å dekke løpende pensjoner.

¹²⁰ Oppgitt på Arbets- och näringsministeriets hjemmeside 24.1.12. (Gjennomføres av Tammerfors universitet, Forskningscentralen för arbetslivet v/ Simo Aho.)

¹²¹ Ifølge Arbets- och näringsministeriets hjemmeside 1.2.12.

5 Hovedtrender, erfaringer og effekter

I dette avslutningskapitlet sammenfattes de tre landenes arbeidsmarkeds- og velferdspolitikker det siste tiåret. Målet er å klargjøre hovedtrendene i utviklingen siden årtusenskiftet. Vi drøfter også hva man så langt synes å vite om eventuelle effekter av de virkemidlene og tiltakene landene har iverksatt. Hensikten er å gi en oversikt over hvilke tiltak som synes å ha bidratt til redusert tidligpensjonering og økt yrkesdeltakelse og hvilke som har mer uklare effekter eller ikke synes å ha noen effekt.

Hovedforskjeller mellom landene

Som gjennomgangen foran viser, har de tre nordiske landene Danmark, Sverige og Finland tradisjonelt hatt mange fellestrekk i sin politikk overfor eldre arbeidstakere, men også klare forskjeller i virkemiddelbruk. De viktigste forskjellene i velferds- og arbeidsmarkedspolitikken overfor eldre kan sies å være knyttet til områder som stillingsvern, ytelsesnivå og ytelsesperiode i stønadssystemene, førtidspensjonsordninger og særordninger for seniorer.

Mens Sverige, og dels Finland, har hatt et sterkt stillingsvern og har fulgt prinsippet «sist inn – først ut», har Danmark en såkalt «hyr og fyr»-politikk. Den lave ansettelsestryggheten i Danmark har imidlertid vært kombinert med ordninger hvor ytelsesnivået har vært relativt høyt og ytelsesperiodene lange, slik at de som falt utenfor, har falt «mykt» – en kombinasjon som av danske og internasjonale forskere kalles den danske *flexicurity-modellen*.

I tillegg er Danmark det eneste av de tre landene som har hatt og fremdeles har en egen førtidspensjonsordning – *efterlønnsordningen*, som gir den enkelte rett til å ta ut pensjon fra fylte 60 år uten andre vilkår enn at de har betalt inn til ordningen over et visst antall år (nå 30). I Sverige og Finland har også eldre hatt adgang til å ta ut enkelte ytelser før aldersgrensen for uttak av offentlig alderspensjon, men under visse vilkår (f.eks. at de har vært langtidsledige). De har imidlertid ikke hatt noen egen frivillig førtidspensjonsordning.

Danmark har også, sammen med Finland, hatt langt flere særordninger for seniorer i sine inntektssikringsordninger enn Sverige. Særordningene har primært vært innført for å sikre en inntekt for langtidsledige eldre, da de tradisjonelt har hatt større

problemer på arbeidsmarkedet enn de litt yngre. Imidlertid bygger slike ordninger også på oppfatningen om at kronologisk alder og aldring i seg selv er en legitim grunn for å gi særbehandling eller særskilte rettigheter, uavhengig av for eksempel den enkelte seniors kompetanse og helsesituasjon.

Som vi har vist, har alle de tre landene reformert sin politikk det siste tiåret og dels gjennomført store endringer i sin arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken overfor eldre, og mer generelt. I det etterfølgende oppsummeres hovedtrendene og hovedforskjellene i disse endringene, før vi relaterer utviklingen til Norge og norsk politikk.

Hovedtrender i utviklingen etter 2000

Kort oppsummert kjennetegnes utviklingen i Danmark, Sverige og Finland sin arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken det siste tiåret av følgende fire trender:

1. En sterkere vektlegging av økonomiske insentiver

Økt vektlegging av økonomiske insentiver ses både i utformingen av pensjonssystemet, i skattesystemet og på andre områder i arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken.

I pensjonssystemet skjer det blant annet gjennom *overgang til et mer «nøytralt» pensjonssystemet*, hvor utsatt uttak av pensjon og fortsatt arbeid gir økt opptjening og ytelsesnivå, og tidliguttak og tidlig avgang fra arbeidslivet gir reduserte opptjening og lavere årlige ytelser. Et slikt nøytralt pensjonssystem, som man har i Sverige, gjør det i tillegg mulig å kombinere arbeid og pensjon uten at pensjonen avkortes mot eventuell arbeidsinntekt. Tankegangen er at det skal «lønne seg å jobbe» og «koste å gå av tidlig», slik at flere stimuleres til å stå lenger i arbeid.

Noe av den samme ambisjonen ligger bak innføringen av levealdersjustering i pensjonssystemene i Sverige, Danmark og Finland, som ett av flere tiltak for å håndtere at befolkningen lever lenger. Ved å innføre levealdersjustering, som innebærer at man må jobbe lenger enn tidligere generasjoner for å få utbetalt de samme årlige ytelsene, innføres et økonomisk insentiv til å forlenge yrkeskarrieren, da den enkelte selv må bære kostnaden i form av lavere årlige ytelser livet ut om de ikke velger å stå lenger i arbeid. Flere antas derfor å utsette pensjoneringen for å unngå reduksjoner i pensjonsytelsene.

Andre former for økonomiske insentiver i pensjonssystemene benyttes også. Finland har for eksempel en pensjonsordning hvor *pensjonsopptjeningsprosent øker med økende alder* (1,5 prosent opp til 53 år, 1,9 prosent mellom 53 og 62 år og 4,5 prosent for dem mellom 63 og 68 år). I tillegg reduseres pensjonsutbetalingene ved økende levealder. Danmark, på sin side, har innført en skattefri efterlønspremie for efterløns-mottakere som fortsetter å jobbe etter fylte 62 år. Danske arbeidstakere får også en

noe høyere efterløn om de venter med uttak av efterløn til etter fylte 62 år. I tillegg har danske myndigheter innført en ordning med *opsat pension*, som gir økt utbetaling om man venter med å ta ut sin folkepension. Det er også innført ordninger som gjør det mer økonomisk gunstig å kombinere arbeid og pensjon som en del av efterlønsordningen.

Den økte troen på økonomiske insentiver gir seg også utslag i økt bruk av ulike skattestimuleringstiltak. Ved hjelp av skattefradrag- og skattereduksjonsordninger har særlig svenske, men også danske myndigheter forsøkt å stimulere befolkningen til å øke sitt arbeidskrafttilbud, herunder få flere eldre til å jobbe mer (flere år og/eller flere timer per år). I Sverige gjelder det i første rekke jobbskatteavdraget, som gir relativt store skattelettelser for alle arbeidstakere, og særlig for eldre arbeidstakere over 65 år, og i Danmark har de ordningen med økt bunnfradrag for folkepensionister (65+) som fortsetter i arbeid, samt at de i 2008 innførte en midlertidig ordning med skattereduksjon for 64-åringer som fortsatte i arbeid i 2008.

Ordningen med redusert arbeidsgiveravgift, som er innført både i Sverige og Finland, for å stimulere arbeidsgivere til å ansette flere arbeidsledige eldre, kan også kategoriseres som et økonomisk insentiv, men da rettet mot arbeidsgiver, ikke mot arbeidstakerne og pensjonistene.

Økonomiske insentiver benyttes også i relasjon til andre inntektssikringsordninger, for eksempel ved å gi høyere ytelser til personer som deltar i ulike aktiviseringstiltak, til forskjell fra for dem som ikke gjør det, eller ved å gi virksomheter eller kommuner høyere refusjoner som forebygger trygdebruk eller stimulerer til yrkesdeltakelse gjennom aktive tiltak.

Samlet sett har Sverige under den sittende borgerlige regjeringen gått lengst på dette området, ved å innføre langt flere og større skattelettelser enn de øvrige to landene. I tillegg til har de, som nevnt, langt sterke økonomiske insentiver innebygd i sitt pensjonssystem.

2. Overføring av risiko fra fellesskapet til den enkelte

I finansieringen av alderspensjonssystemene har for eksempel landene i økende grad gått over fra et «forsikringsprinsipp» til et «selvassuransprinsipp». Dette ses kanskje tydeligst i overgangen til mer aktuarisk nøytrale offentlig pensjonssystemer (Sverige), men også i omleggingen av tjenestepensjonene fra ytelsesbaserte til inntektsbaserte ordninger (noe både Danmark og Sverige har), samt ved innføring av levealdersjustering av pensjoner. Alle endringene innebærer at «tidligpensjonsrisiko», «avkastningsrisiko» og «levealdersrisiko» i økende grad må bæres av den enkelte arbeidstaker og pensjonist, og ikke av fellesskapet eller større kollektiver – det være seg stat, arbeidsgiverkollektiver eller pensjonsleverandør.

Den samme overgangen til «selvassuranse» kan også skimtes i omleggingen av andre forsikringsordninger, hvor premier og avgifter differensieres etter risiko, som

når de nye individuelle avgiftene i det svenske a-kassesystemet ikke er det samme for alle, men bestemmes av ledighetsnivået (eller risikoen for å bli ledig) i den bransjen man jobber. Vi har også noen norske eksempler på en slik trend, knyttet til omleggingen av tjenestepensjonsordningene i privat sektor. Der har Banklovkommisjonen (NOU 2012:13) foreslått at levealdersjusteringen skal forholde seg til ulikheten i levealder mellom arbeidstakere etter blant annet bransje, slik at tjenestepensjonene i framtiden vil måtte justeres med et høyere delingstall enn for eksempel folketrygden, da yrkesaktive normalt har en høyere levealder enn befolkningen som helhet. Det samme gjelder det norske finanstillsynets forslag om å la innbetalingen til de nye, private tjenestepensjonsordningene variere etter kjønn, ut fra det faktum at kvinner lever lenger enn menn og det derfor må spares mer om de skal få utbetalt samme årlige pensjon. I sitnevnte tilfelle dreier det seg ikke om en individualisering av risiko, men en overføring av risiko fra større arbeidsgiverkollektiver til enkeltarbeidsgivere. I siste instans vil et slikt forslag kunne ramme kvinner, ettersom de blir dyrere og dermed mindre attraktiv arbeidskraft enn menn.

3. Strengere krav for å bli erklært 100 prosent syk eller ufør

Det legges i alle landene økt vekt på å utnytte den enkeltes såkalte restarbeidsevne. Den nye innstillingen hos politikerne og mange forskere synes å være at ingen personer er 100 prosent friske eller 100 prosent syke, så alle kan bidra i arbeidslivet, om ikke 100 prosent, så noe. I alle de tre landene er det derfor gjennomført reformer i sykepenge- og uførepensjonsordningene som stiller eksplisitte krav til gjennomført rehabilitering og gjentatt prøving av arbeidsevnen før medisinsk betingede varige velferdsytelser eventuelt tildeles.

I den perioden vi ser på er det også innført ordninger med tidsbegrenset uførestønad eller midlertidig uførepensjon. I tillegg har det blitt etablert ulike systemer og innført virkemidler som skal stimulere flere sykmeldte og uføre til å delta i arbeidslivet, enten helt eller delvis, for eksempel ordninger som skal stimulere til økt bruk av delvis framfor full sykmelding, og gradert framfor full uførepensjon. Det er også innført ordninger som gjør at uføretrygdede ikke mister retten til tilkjent uførepensjon om han eller hun skulle prøve seg i arbeidslivet for en periode. Inn i dette bildet hører også endringene i systemet og rutiner for oppfølging av sykmeldte, hvor bedriftshelsetjenesten og arbeidsplassene i større grad enn før trekkes inn i prosessen, samtidig som oppfølging finner sted tidligere og gjennomføres mer systematisk enn før.

4. Overgang til mer aldersnøytrale velferdsordninger («mainstreaming»)

I alle landene ser man i økende grad også bort fra alder som et relevant kriterium for å få tildelt særrettigheter, særskilte ytelser eller tiltak. Tankegangen er at fødselsdato

og kronologisk alder i seg selv sier lite om den enkeltes arbeidsevne eller muligheter på arbeidsmarkedet og derfor er uegnet å bruke som tildelingskriterium for rett til for eksempel tidlig pensjon. De aller fleste særordningene for eldre arbeidstakere har derfor blitt fjernet eller vedtatt faset ut siden tusenårsskiftet, særlig gjelder det ordninger knyttet til inntektssikringssystemet.

I Sverige skjedde mye av denne utfasingen allerede på 1990-tallet, mens Danmark og Finland først har begynt å endre og/eller fase ut slike ordninger de siste 10–15 årene. I Danmark har man for eksempel fjernet en ordning som gjorde det mulig for langtidsledige eldre å gå på offentlige ytelser fra tidlig i 50-årene og fram til de kunne motta efterløn 60 år gamle. Dagpengeperioden i Danmark er også nå den samme for alle aldre – to år, og eldre ledige har aktiveringsplikt på lik linje med yngre og endog plikt og rett til tidligere aktivisering: etter seks mot ni måneder for 30–60-åringene. Man ønsker, med andre ord, å signalisere at det er ønskelig at eldre skal være aktive i arbeidsmarkedet.

En lignende utvikling gjenfinnes i Finland, med ulike vedtak som innebærer en gradvis utfasing av den såkalte arbeidsledighetspensjonen («pensjonsslussen»). Dette var (og dels er) en ordning som gjør det mulig for eldre langtidsarbeidsledige å gå lengre enn andre på arbeidsledighetstrygd. Ordningen har derfor i praksis fungert som en førtidspensjonsordning. I en rapport fra Pensjonsskyddcentralen (2011) sies det at den forventede pensjoneringsalderen har økt raskere enn ventet i Finland og at utfasingen av arbeidsledighetspensjonen trolig er en av hovedårsakene.

Forskjeller i landenes reformpolitikk

Selv om fellestrekkene i utviklingen i de skandinaviske landenes arbeidsmarkeds- og velferdspolitik er mange, er det likevel iøynefallende forskjeller både hva gjelder organisering, virkemidler og tiltak for å få eldre til å jobbe lenger. Vi har valgt å peke på fire viktige forskjeller i strategi:

1. «Tvungen» heving av pensjonsalderen versus «valgfri» fleksibel avgangsalder

Danskene har primært valgt å tilpasse seg økningen i levealderen gjennom å heve aldersgrensene for uttak av pensjon framfor å satse på økonomiske incentiver, i tillegg til at de som nevnt, har vedtatt å innføre levealdersjustering av pensjonene med virkning fra 2025. Danskene har for eksempel vedtatt å heve den nedre aldersgrensen for uttak av folkepension gradvis fra 65 til 67 år og for uttak av efterløn gradvis fra 62 til 64 år. Noe av bakgrunn kan være at en evaluering av den danske efterlønnsreformen fra

1999, hvor enkelte økonomiske insentiver ble innført, viste at disse insentivene hadde hatt liten samlet effekt på eldres yrkesdeltakelse fram til da, selv om det ble antatt at insentiver ville få økt betydning over tid (Jørgensen 2009). Evalueringer av de andre insentivene i pensjonssystemet, som for eksempel opsat pensjon, har også vist seg å ha begrenset virkning på seniorenas arbeidstilbud: ni av ti av dem over 65 år med opsat pensjon angir at de ville ha jobbet etter fylte 65 år selv om det ikke hadde vært en slik ordning, og kun 5 prosent mener at de på grunn av ordningen arbeider flere timer enn de ellers ville ha gjort (Larsen et al. 2012).

I likhet med Danmark har også Finland valgt å håndtere utfordringen knyttet til økende levealder i befolkningen gjennom å øke den nedre aldersgrensen i flere av sine stønads- og pensjonsordninger og tilpasse den til nedre aldersgrense i alderspensjonsordningen. I tillegg diskuterer de om ikke den nedre grensen i arbeidspensjonssystemet også bør heves ytterligere fra 63 år. De parts sammensatte arbeidsgruppene som ble nedsatt for å utrede spørsmålet i 2009, kom imidlertid ikke fram til enighet, og det er usikkert hva resultatet blir på sikt: Mens regjeringen og arbeidsgiversiden ønsker å øke aldersgrensene, ønsker arbeidstakerorganisasjonene at det benyttes noe «mykere» virkemidler for å stimulere til økt yrkesdeltakelse.

I motsetning til Danmark og Finland har Sverige derimot valgt en relativ lav nedre aldersgrense (61 år) for uttak av offentlig alderspensjon og kombinert denne med «valgfri» eller fleksibel avgangsalder. For å få flere til å velge å jobbe lenger, har de i stedet satset på økonomiske insentiver gjennom sterke avkortninger ved tidliguttak og store tillegg ved utsatt uttak. Svenskene har med andre ord valgt det man kanskje kan kalle en *indirekte*, «*frivillig*» strategi, framfor den danske mer *direkte* og «*tvungne*» strategien¹²². En tvungen strategi som heving av aldersgrensene vil nesten med nødvendighet føre til at flere står i arbeid til en høyere alder, så sant de ikke har alternative inntektskilder og exit-muligheter og arbeidslivet vil ha dem, mens sysselsettingseffekten av den frivillige fleksible og insentivdrevne strategien for å øke eldres yrkesdeltakelse vil være mer indirekte da den for å lykkes er avhengige av at folks pensjonsuttak og avgang fra arbeidslivet i stor grad påvirkes av økonomiske insentiver. På den annen side gir det svenske systemet, i likhet med det norske, den enkelte en mulighet til å tre tilbake tidligere om de ønsker det, selv om de da må betale for det selv – noe som selvfølgelig begrenser «valgfriheten» for dem med lave inntekter, som gjerne også har større behov for tidligpensjonering.

Evalueringer av den svenske pensjonsreformen viser at endringene i pensjonssystemet, med økt vekt på insentiver, ennå ikke har ført til noen betydelig økning i den svenske avgangsalderen (Olsen 2011; SOU 2012: 28). Surveyundersøkelser indike-

¹²² Begrepene frivillig og tvungen er satt i anførselstegn siden frivilligheten i det svenske systemet, i likhet med det norske, i stor grad vil være betinget av helse, type arbeid, økonomi og arbeidsmuligheter. Mange, også i det svenske systemet, vil derfor også føle seg tvunget til å fortsette, i likhet med at flere som tar ut pensjon tidlig og slutter å jobbe, trolig ikke vil føle at de har noe reelt valg.

rer imidlertid at andelen som planlegger å stå i jobb fram til og ut over fylte 65 år i Sverige, øker. I tillegg viser statistikken at yrkesdeltakelsen blant de aller eldste (67+) har økt til dels betydelig de siste 5 årene (SOU 2012:28). I Sverige som i Danmark og Finland diskuteres det derfor om økonomiske insentiver er tilstrekkelig for å øke seniorenas yrkesdeltakelse, eller om den nedre aldersgrensen på 61 år for uttak av offentlige alderspensjonen og aldersgrensen på 65 år for en del andre ordninger (bl.a. garantipensjon og tjenstepensjon) bør økes, ut i fra erkjennelsen av at aldersgrenser i seg selv kan være svært normgivende for hva som oppfattes som «normal» avgangsalder – noe flere undersøkelser også indikerer (Ibid.). En lignende diskusjon kytter seg til aldersgrensen for stillingsvern i Sverige, som man diskuterer om bør økes fra 67 til 69 år, da den i dag fungerer som både en reell, men også mental øvre grense for eldres yrkesdeltakelse (EEU 2012:10).

2. Ulik vektlegging av subsidierte arbeidsplasser og særskilte tilrettelagte arbeidsplasser

Danmark er det nordiske landet som har satset mest på offentlig subsidierte arbeidsplasser (gulrøtter) som et middel til å senke arbeidsgivers lønnskostnader slik at det blir mer attraktivt å holde på og integrere personer med redusert arbeidsevne. Et eksempel er fleksjobb-ordningen, som ikke bare er gunstig for arbeidstakerne siden de får redusert arbeidstiden, men også fordi de kan beholde sin tidligere lønn. Eldre langtidsledige i Danmark kan i tillegg få ekstra høyt lønnstilskudd over en periode på inntil seks måneder om de finner seg en ny jobb selv. I tillegg har eldre langtidsledige, som har gått ut dagpengeperioden på to år, rett til jobb i kommunene på ordinære vilkår og til tarifflønn, såkalte seniorjobber. Sistnevnte ordning har vært lite brukt til nå, men det ventes en betydelig økning i 2013 som følge av at mange da vil ha gått ut den nye kortere dagpengeperioden på to år.

Også i Sverige og Finland har man forsøkt å stimulere arbeidsgiverne til å bidra mer i aktiviseringspolitikken, blant annet ved subsidiering i form av redusert arbeidsgiveravgift til virksomheter som sysselsetter eldre ledige. Til forskjell fra i Danmark, hvor jobbene som tilbys antatt «svake» grupper på arbeidsmarkedet, følger tarifflønn og er på ordinære vilkår, gjør ikke de svenske «aktiviseringstiltakene» for arbeidsledige det. De kan kanskje karakteriseres, noe spissformulert, som delvis «tvungen» arbeid til svært lav lønn, på arbeidsgivers premisser.

Alt i alt vil subsidier i form av lønnstilskudd og lettelser i arbeidsgiveravgiften, ifølge Finseraas og Pedersen (2013), kunne gi økt etterspørsel etter subsidiert arbeidskraft på sikt – noe som igjen kan føre til høyere sysselsetting og høyere lønninger for de berørte arbeidstakerne. De hevder derfor at virkningen kan bli tilnærmet den samme som ved stønader utbetalt til arbeidstakerne, forutsatt et arbeidsmarked der lønnsdannelsen skjer friksjonsløst og blir bestemt av tilbud og etterspørsel (ibid.).

3. Ulik grad av satsing på forebyggende arbeid

Når det gjelder forebyggende arbeid, har Finland siden midten av 1990-tallet stått i en særstilling med sitt søkelys på forebyggende arbeid gjennom både generelle helseforebyggende, så vel som særskilte seniorpolitiske programmer (Sterdyniak 2007a). Disse programmene har inkludert en hel rekke forsøksordninger og tiltak for å bedre arbeidsmiljøet, arbeidshelsen og den enkeltes arbeidsevne. Den finske strategien har vært forskningsbasert og er utviklet i nært samarbeid med Finnish Institute of Occupational Health (FIOH). I den sammenheng har professor Ilmarinen (1999) vært svært sentral gjennom utviklingen av sin arbeidsevneindeks (Work ability Index – WAI). Finland ses da også som et foregangsland i denne sammenheng, og WAI er eksportert til flere andre europeiske land (ibid.). Finland har opplevd en sterk økning i eldres yrkesdeltakelse siden slutten av 1990-tallet, større enn i de fleste EU-land, noe som av mange nettopp tilskrives denne forebyggingsinnsatsen (ibid.).¹²³ Det finnes likevel ikke, oss bekjent, studier eller evalueringer som direkte dokumenterer sammenhengen mellom finnenes forebyggingspolitikk og den sterke økningen i sysselsettingen blant eldre arbeidstakere, selv om studier, primært basert på makrotall, antyder en slik sammenheng (se f.eks. Pärnänen 2012).

En fersk komparativ studie (Oinas et al. 2012) viser, interessant nok, at det er danskene og ikke finnene som opplever best jobbkvalitet¹²⁴ av de tre landene. Det til tross for at finnene tilsynelatende har satses mest på kompetanseutvikling, jobbhelse og arbeidsevne. Resultatene av den komparative analysen viser i tillegg en viss konvergens i jobbkvalitet over tid mellom særlig Sverige og Finland og de øvrige europeiske land. Forfatterne antyder at deler av nedgangen i andelen arbeidstakere med høy jobbkontroll (autonomi) i for eksempel Sverige og Finland, trolig kan relateres til den dominans ulike postbyråkratiske former for arbeidslivsorganisering har fått, for eksempel ulike former for «neofordistiske» ledelsesstrategier, som innebærer økt kontroll av arbeidstakerne, men på mer subtile måter enn tidligere (Gallie et al. 2004). Litt overraskende fant Oinas og medforfattere (2012) også at den opplevde jobbintensiteten var høyere i Sverige og Finland enn i for eksempel Storbritannia, til tross for at Storbritannia har et relativt liberalt arbeidsmarkedspolitisk regime, sterk ledelseskontroll og svake fagforeninger. På den annen side samsvarer utviklingen i Finland og Sverige med teorier som sier at høy kompetanse og jobbkontroll ofte går sammen med nettopp høy jobbintensitet (se Gallie 2005).

¹²³ Veksten skjedde imidlertid fra et mye lavere nivå enn i mange av de andre landene.

¹²⁴ Målt ut fra opplevd jobbautonomi (kontroll), grad av opplevd jobbintensitet og ut fra kompetansekrav i jobben (Oinas et al. 2012).

4. Vektlegging av virksomhetenes sosiale ansvar i arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken

Det er danske myndigheter som primært har satset på å fremme virksomheters sosiale engasjement i arbeidsmarkedet og nå i tillegg vektlegger samarbeid med det de kaller «sosialøkonomiske» virksomheter (dvs. virksomheter med et sosialt engasjement, som i større grad enn andre tar samfunnsøkonomiske hensyn). Disse forsøkene fra myndighetenes side på å få virksomhetene til å ta et større medansvar i arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken kommer som en følge av myndighetenes økte erkjennelse av tilbudssidens og arbeidsplassenes betydning for arbeidsmarkedspolitikken, da det er arbeidsgiver som tar beslutningene om å rekruttere og fastholde blant annet eldre arbeidstakere. Dette skiftet representerer for øvrig et brudd med den tradisjonelle arbeidsdelingen mellom staten og arbeidslivet i de nordiske landene (Midtsundstad 2008; Martin 2004).

Den danske strategien med å stimulere virksomhetene til økt sosialt engasjement og til å ta samfunnsøkonomiske hensyn baserer seg på frivillig deltakelse fra virksomhetenes side. Myndighetene har primært satset på å appellere til virksomhetenes «gode» vilje gjennom ulike holdnings- og informasjonskampanjer og ved å tilby rådgivning og veiledning i både offentlig og privat regi til de virksomhetene som måtte ønske å engasjere seg. Evalueringer viser at det sosiale engasjementet i Danmark har økt noe som følge av dette, herunder satsningen på seniorpolitikk og ulike seniorpolitiske tiltak, men har i tillegg vist at satsningen er svært konjunkturfølsomt og fremdeles omfatter en relativt begrenset andel av alle danske virksomheter (Thomsen et al 2011).

I Finland og Sverige finner vi ikke noe som ligner den danske satsingen på virksomheters sosiale engasjement i arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken, eller «påkalling» av virksomheters sosiale ansvar. Selv om finnenes satsing på holdningsskapende og helsefremmende arbeid gjennom ulike offentlige programmer kanskje kan ses som en parallell, da arbeidsplassene også i Finland anses som den viktigste arenaen for forebygging av sykefravær og tidligpensjonering. Flere finske virksomheter har også igangsatt særskilte seniortiltak, men inntrykket er at det heller ikke der er videre utbredt. En årsak kan være at finske arbeidsgivere lenge selv har måttet ta kostnadene ved egne ansattes uførhet, det vil si at de har måttet bære ikke bare de bedriftsøkonomiske, men også de reelle samfunnsmessige kostnadene ved egen aktivitet. Å la virksomhetene selv ta regningen kan gjøre det mer «lønnsomt» for virksomhetene å forebygge helsevekkelse og tidligpensjonering. Det har imidlertid også en uheldig sysselsettingsmessig «bakside», da det også blir langt dyrere for virksomhetene å rekruttere og holde på eldre arbeidstakere siden eldre har større risiko for både å bli syke og uføre. Finske virksomheter kan derfor i utgangspunkter ha mindre interesse av å sysselsette eldre enn noe yngre arbeidstakere.

Har vi noe å lære av våre naboer?

Skal vi forsøke å plassere norsk arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken inn i det bildet vi har tegnet over, gjenfinner vi også de samme felles utviklingstrekkene her som i Danmark, Sverige og Finland, det vil si økt satsing på økonomiske insentiver, overføring av risiko til den enkelte, strengere krav for å bli erklært 100 prosent syk, 100 prosent ufør og for å få varig uførepensjon, samt overgang til mer aldersnøytrale ytelser («mainstreaming» av ordninger).

Behovet for en «*mainstreaming*» av ulike ordninger har likevel ikke vært så stort i Norge ettersom man tradisjonelt har hatt svært få særordninger for eldre i arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken. Det skyldes primært et mindre behov for særskilte tiltak i utgangspunktet, grunnet blant annet høy yrkesdeltakelse og svært lav arbeidsledighet blant eldre. De fleste særordningene vi hadde i Norge, ble fjernet alt for 20 år siden i tilknytning til innføringen av blant annet AFP-ordningen. Det gjaldt for eksempel muligheten til å få uførepensjon på bakgrunn av alderssvekkelse. På den annen side kan diskusjonen rundt «sliterne» og omleggingen av AFP-ordningen i privat sektor i Norge også ses som et eksempel på myndighetenes ønske om å fjerne særordninger for eldre, slik man også ser i debatten rundt forslagene om å fjerne eller fase ut efterlønsordningen i Danmark. Argumentene i debatten i både Norge og Danmark har vært at aldriing ikke er en sykdom eller med nødvendighet betyr svekket helse og produktivitet. Myndighetene har derfor vært opptatt av å vise at personer i 60-årene i snitt er om lag like friske som yngre arbeidstakere og derfor ikke trenger ordninger som utløses så tidlig som fra fylte 60 år. I begge land har man derfor ansett de medisinske betingede ordningene, som uførepensjon, som tilstrekkelige for å møte også det eventuelle behovet for tidligpensjonering. Forskningen både i Norge og Danmark viser imidlertid at dette er en sannhet med modifikasjoner, og at det i begge land finnes en gruppe på 20–30 prosent bestående av henholdsvis efterlønsinntakere i Danmark og AFP-pensjonistene i Norge som går av av helsemessige årsaker eller fordi belastningene i arbeidet er vanskelige å kombinere med redusert helse (Goul-Andersen & Jensen 2012; Midtsundstad 2002, 2005).

Noen særordninger har likevel Norge hatt også etter 2000, som ordningen med lavere arbeidsgiveravgift for arbeidstakere på 62 år og eldre. Denne ordningen kom i 2004 som en del av IA-avtalen, men ble senere fjernet med virkning fra 1.1.2007, da evalueringer indikerte at den hadde hatt minimal effekt på eldres yrkesdeltakelse (se blant annet Fevang & Røed 2006). Interessant er det derfor å se at både Sverige og Finland har tilsvarende ordninger, om enn noe mer avgrensede ettersom de kun gjelder hvis virksomhetene ansetter eldre langtidsledige. Svenske og finske studier indikerer at de kan ha en viss effekt, men det antydes også at ordningene kan bidra til at arbeidsgiverne i enkelte tilfeller venter med å ansette de ledige, for å sikre seg at de får den nevnte arbeidsgiversubsidieringen.

I likhet med det svenske pensjonssystemet har også det nye norske pensjonssystemet innbygget i seg svært sterke *økonomiske insentiver* (Hippe et al. 2007). Både i Norge og Sverige er gevinsten/tapet i form av økt eller redusert pensjon ved henholdsvis fortsatt arbeid versus tidlig uttak (avgang) relativt store. Også i det finske og det danske pensjonssystemet er det innført økonomiske insentiver, som vist over. Disse er likevel noe svakere enn dem vi finner i det norske og det svenske pensjonssystemet. Spesielt gjelder det de insentivene som er innebygget i det danske pensjonssystemet, med noen unntak (se blant annet Goul-Andersen & Jensen 2012b).

I motsetning til de svenske myndighetene har imidlertid de norske i liten grad valgt å satse på skatteinsentiver for å fremme økt yrkesdeltakelse blant eldre, eller som virkemiddel for å stimulere arbeidsgivere til å ansette eller holde på flere eldre, med unntak for den nevnte relativt kortvarige reduksjonen i arbeidsgiveravgiften for personer over 62 år. Det kan ha sammenheng med at Norge i store deler av den perioden vi ser på, har hatt en rød-grønn regjering (bestående av Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti), hvor slike skattestimuleringsiltak tilsynelatende har vært lite populære. Sverige, på sin side, har hatt borgerlig regjeringer, og borgerlige regjeringer har tradisjonelt hatt sterkere tro på skattelettelser som virkemiddel i arbeidsmarkedspolitikken enn venstresiden – en forskjell vi også gjenfinner i den norske debatten mellom «høyre» og «venstre»-siden, hvor partiet Høyre og Framskrittspartiet som regel er de sterkeste talpersonene for bruk av skatte- eller avgiftslette som virkemiddel.

Når det gjelder bruk av skatteinsentiver og effekten av disse, viser foreliggende forskning fra Sverige at ordningen med jobbskatteavdrag har gitt økte nettoinntekter (inntekt etter skatt) for lavtlønte og en del eldre. Det har likevel ikke latt seg gjøre å dokumentere at det har bidratt til at flere eldre kommer i arbeid, eller at eldre som allerede er i arbeid, jobber flere timer enn før (Olsen 2011), selv om andre studier indikerer at de kan ha god effekt for andre grupper, særlig aleneforsørgere (se f.eks. Finseraas og Pedersen 2013). Evalueringer finner også svake sysselsettingseffekter av de danske skattestimuleringsordningene for eldre (Larsen & Ellerbæk 2011). Finske studier indikerer imidlertid at ordningen med å gi arbeidsgivere lavere arbeidsgiveravgift for eldre langtidsledige, kan ha hatt en viss effekt, som tidligere nevnt (Pensjonsmyndigheten 2011).

Tendensen til å overføre mer av risikoen knyttet til tidligpensjoneringsbehov, økt levealder og mulig framtidig avkastning fra fellesskapet til den enkelte har også vært et særtrekk ved utviklingen det siste tiåret i Norge som i Norden for øvrig. Man ser det særlig i utformingen av det nye pensjonssystemet. Det gjelder både for folketrygden og for de private tjenstepensjonsordningene (Midtsundstad & Hyggen 2011). I offentlig sektor tas imidlertid denne risikoen fremdeles i stor grad av fellesskapet. Det gjelder i alle fall risikoen knyttet til tidligpensjoneringsbehovet og framtidig avkastning, om

enn ikke økt levealder.¹²⁵ Erfaringene så langt fra Sverige viser ingen betydelige sysselsettingseffekter av reformen, men flere eldre er i jobb enn tidligere og en større andel av de yngre sier de ønsker å jobbe lenger enn tidligere generasjoner. Erfaringen fra Sverige er imidlertid at også flere ser seg nødt til å jobbe lenger enn tidligere av økonomiske grunner (se blant SOU 2012: 28).

Som nevnt har Sverige, i likhet med Norge, gått lengst i retning av å individualisere pensjonsrisiko. På den annen side har danskene lenge hatt inntektsbaserte tjenstepensjonsordninger, hvor risikoen i stor grad nettopp tas av arbeidstakerne. Ordningene i Danmark og Sverige er imidlertid avtalefestede. Danske og svenske arbeidstakere har dermed en langt større mulighet til å påvirke ordningens innhold enn norske arbeidstakere i privat sektor der tjenstepensjonsordningene riktignok er obligatoriske fra 2006, men fremdeles underlagt arbeidsgivers styringsrett. Norsk fagbevegelse og LO har imidlertid avtalefesting på dagsordenen.

I likhet med danskene har myndighetene i Norge i samarbeid med arbeidslivets parter gjennom avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen), forsøkt å få virksomhetene til å øke sitt sosiale engasjement i arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken. Hovedvirkemidlene norske myndigheter har satset på innefor seniorpolitikkfeltet (delmål 3) har, som i Danmark, vært spredning av informasjon og kunnskap og tilbud om veiledning og rådgivning. Sammenlignet med den danske synes likevel den norske satsingen å være sterkere forankret og noe mer forpliktende. Den norske IA-avtalen er for eksempel basert på en forpliktende trepartsavtale, med klare mål på tre utpekte områder¹²⁶. Fra 2010 inkluderer avtalen i tillegg visse muligheter til å sanksjonere IA-virksomheter som ikke følger opp avtalens innhold. Fra 2006 har også norske virksomheter som undertegner en IA-avtale, vært forpliktet til å utforme en seniorpolitikk eller livsfasetilpasset personalpolitikk – noe som viser seg å ha økt andelen virksomheter med seniorpolitikk betydelig (se Midtsundstad & Bogen 2011).

Selv om virksomhetenes sosiale engasjement synes å ha økt i både i Danmark og Norge det siste tiåret som følge av myndighetenes og partenes innsats (Ellerbæk et al. 2012; Midtsundstad & Bogen 2011¹²⁷), ser man likevel at engasjementet er svært konjunkturfølsomt. Det er også mange virksomheter i privat sektor, særlig i lavtlønns- og kvinnedominerte bransjer hvor sykefraværet er høyt og tidligpensjoneringsratene

¹²⁵ Levealdersjustering gjelder også tjenstepensjoner i offentlig sektor, med visse unntak for dem som er født før 1959.

¹²⁶ Kritikken har vært at særlig delmål 1 om å redusere sykefraværet med 20 prosent, står i motstrid til delmål 2 og dels 3 om henholdsvis å øke sysselsettingen og inkluderingen i arbeidslivet av personer med nedsatt funksjonsevne og å øke forventet pensjonsalder, nå forventede antall år i yrkesaktivitet.

¹²⁷ I Norge har andelen som er IA-bedrifter, og som har en seniorpolitikk, økt fra 2001 til 2010, men ikke andelen virksomheter som sier de har et medansvar for å redusere henholdsvis sykefravær og tidligpensjonering (Midtsundstad & Bogen 2011).

høye, som unndrar seg ansvaret (ibid.). Undersøkelser viser da også at virksomhetenes engasjement ikke kun avhenger av arbeidsgivernes og ledelsens kunnskap og holdninger, men også i stor grad av bedriftsstørrelse, økonomi, type arbeid/produksjon og av tilgangen på kompetent arbeidskraft på kort sikt (se f.eks. Midtsundstad 2005, 2011; Midtsundstad & Bogen 2011; Jensen & Møgeberg 2012). Noe av det samme indikerer en finsk kvalitativ studie av ti virksomheters seniorstrategi (Pärnänen 2012).

Å la arbeidsgiver bære mer av kostnadene knyttet til velferdsordningene, slik man gjør i Finland og diskuterer i Sverige, har også vært foreslått av norske myndigheter. At arbeidsgiver skal betale mer for eksempel langtidssykmeldte, ble blant annet fremmet av Stoltenberg I-regjeringen på bakgrunn av forslag fra Sandmanutvalget (NOU 2000: 27). Det ble også fremmet som forslag av den rød-grønne regjeringen ved reforhandlingen av IA-avtalen i 2006. Dette ble imidlertid stoppet av partene siden det ble ansett som brudd på IA-avtalen. I 2010 ble det på ny foreslått av arbeidsgruppen som så på sykefraværsordningen i tilknytning til reforhandlingen av IA-avtalen (Mykletunutvalget 2010). Ordninger med tilsvarende trekk blir også drøftet i Sverige på sykefraværsfeltet, blant annet i Långtidsutredningen fra 2011 (SOU 2011:11).

I det etterfølgende drøftes derfor primært kjente styrker og svakheter ved de ordningene som peker seg ut som forskjellige fra de norske. Formålet er å vise hva man eventuelt kan vinne eller tape ved å etterape.

Det som skiller dansk, svensk og finsk politikk for redusert tidligpensjonering og økt sysselsetting blant eldre, er primært villigheten til å øke nedre aldersgrense i pensjonsordningene, bruke skatteinsentiver for å stimulere til økt yrkesdeltakelse også hos eldre, vektlegging av primærforebyggende framfor sekundærforebyggende arbeid og villigheten til å subsidiere arbeidsplasser for antatt «svake» grupper på arbeidsmarkedet (som å gi enkeltgrupper «rett» til arbeid i enkelte situasjoner, slik tilfellet er for eldre langtidsledige i Danmark gjennom ordningen med seniorjobb i kommunen).

Norge har nettopp reformert folketrygden. Man bør imidlertid merke seg at det ikke var noen debatt rundt hva som skulle være den nedre aldersgrensen for uttak av alderspensjon fra folketrygden. Inntrykket er at grensen på 62 år ble satt fordi AFP ga rett til uttak av pensjon fra denne alderen. Som i Sverige er det derfor kanskje grunn til å ta en debatt om hva en slik grense i en fleksibel pensjonsordning bør være. Det vi har hatt diskusjon om er aldersgrensen for stillingsvern, som i Norge er 70 år, altså langt høyere enn i Danmark, Sverige og Finland. I tillegg har det vært debatt rundt, og også rettsaker knyttet til, aldersgrensene i tjenstepensjonsordningene på 67 år, som fører til at mange sies opp fra denne alderen i privat sektor og derfor reelt sett ikke har det samme stillingsvernet som andre fra 67 til 70 år.

En variant av sistnevnte, *subsidierte arbeidsplasser / rett til jobb*, ble imidlertid nylig også foreslått av noen norske økonomer (Dagens Næringsliv, 12.12.2012, 13.12.2012), som et mulig egnet tiltak for å få flere uføre og funksjonshemmede ut i arbeid. Deres tanke var at alle burde ha plikt til å være i fulltidsjobb uansett sykdom og uførhet selv

om de ikke kunne yte 100 prosent. Det ble begrunnet både ut fra tanken om at arbeid er sunt og helsebringende for de fleste, og ut fra et ønske om å gjøre sykmelding og uførestønad mindre attraktivt ved at det ikke fritar fra arbeid. Forskerne foreslo også at kommunene burde pålegges et særskilt ansvar for å finne en jobb til dem som ikke selv klarte å finne seg en arbeidsplass i det ordinære arbeidsmarkedet. Med andre ord ser vi en parallell til den danske fleksjobb- og seniorjobb-ordningen.

I den sammenheng bør man kanskje merke seg erfaringene fra Danmark som beskrives i kapittel 2, hvor evalueringer viser at fleksjobbordningen ikke har ført til noen reduksjon i tilstrømningen til uførepensjon (førtidspensjonsordningen) slik man forventet, eller til økt integrering av funksjonshemmede i arbeidsmarkedet. Det viste seg at mange ble fleksjobbvurdert, men likevel ble gående ledige. Ifølge evalueringene skyldtes imidlertid det at den danske ordningen ble oppfattet som å være *for* økonomisk gunstig for så vel arbeidsgivere som arbeidstakere, slik at flertallet av dem som fikk fleksjobb, var personer som godt kunne ha jobbet på ordinære vilkår. De fortrenget dermed de primære målgruppene for ordningen. Ordningen har derfor nylig blitt revidert.

Avtalebaserte skånejobs, nedfelt i de sosiale kapitlene i de kollektive avtalene, har i motsetning til fleksjobbene vært lite brukt i Danmark til tross for gode intensjoner. Ifølge evalueringer skyldes det at ordningen var mindre økonomisk gunstig for både arbeidsgiverne og arbeidstakerne fordi arbeidsgiverne fikk mindre subsidier og arbeidstakerne lavere lønn. Fagforeningene og de tillitsvalgte har også vært redd for at ordningen skulle ha fortrenkningseffekter og bidra til å undergrave tariffavtalebestemte rettigheter, da ansatte i slike jobber ikke følger lønnstariffen.

Fortrenkning av ordinær arbeidskraft har også vært framme i diskusjonen om eldres rett til seniorjobber i kommunene. Ordningen, som ble innført i 2008, har for øvrig vært lite brukt til nå. Det ventes imidlertid en kraftig økning i etterspørselen etter seniorjobber i 2013 siden mange eldre ledige da vil ha gått ut dagpengeperioden på to år (om lag 1000 kunne ha rett til en seniorjobb). Diskusjoner om at ordningen er kostbar for kommunene, at ordningen kan bidra til å fortrenge mer kompetent arbeidskraft da eldre ikke alltid har den rette kompetansen og at kommuner ikke alltid tilbyr «ordentlig» arbeid til senioren, har derfor blusset opp.

Når det gjelder forebyggende arbeid, som særlig Finland har satset stort på, vil mange kanskje hevde at vi i Norge lenge har arbeidet med dette som følge av den norske arbeidsmiljøloven, det langvarige samarbeidet mellom partene om arbeidsmiljø og de siste tolv årene gjennom IA-arbeidet. Om den norske IA-avtalen kan det imidlertid hevdes at oppmerksomheten der ikke først og fremst har vært rettet mot langsiktig *primærforebyggende* arbeid over hele yrkeskarrieren som et virkemiddel for å forhindre sykefravær, uførepensjonering og tidlig avgang fra arbeidslivet. Søkelyset har heller vært på hvordan man kan forhindre at sykefravær, når de først oppstår, blir langvarige, hvordan man skal forhindre at et langtidssykefravær ender i uførepensjon og hvordan man skal kunne stimulere dem som kan gå av tidlig (62+) til å fortsette i arbeid på

hel- eller deltid. Med andre ord har man vært mest opptatt av det *sekundærforebyggende arbeidet*, som først igangsettes når en person har blitt syk, er på vei til å bli ufør, alt har fått redusert arbeidsevne eller har rett til å gå av med pensjon. Slik sett har vi kanskje noe å lære av finnenes forskningsbaserte og helhetlige modell (Ilmarinen 1999, 2012), hvor man ser på arbeidshelse og avgang som et resultat av samspillet mellom individuelle ressurser, som helse og kompetanse, holdninger og prioriteringer og arbeidsmiljøet og arbeidssituasjonen over hele yrkesløpet. Dette er en modell som har ført til at finnene satser stort på ulike primærforebyggende tiltak, som hvordan arbeidsplassen, i samarbeid med den obligatoriske bedriftshelsetjenesten, kan tilpasse arbeidssituasjonen og iverksette effektive tiltak for å bedre og vedlikeholde den enkeltes arbeidsevne. På den annen side kan det hevdes at den finske strategien, som den norske, forutsetter at det alltid finnes arbeidsgivere der ute som etterspør eldre og personer med redusert arbeidsevne, da Norge i liten grad har tatt i bruk tiltak og virkemidler for å direkte påvirke etterspørselssiden i arbeidsmarkedet (jf. Midtsundstad 2008).

Som nevnt finnes det svært mange fellestrekk i reformene som har vært gjennomført i arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken i henholdsvis Danmark, Sverige, Finland og Norge siden årtusenskiftet. Det synes derfor å være opplagt at de lærer av hverandre og tar etter hverandre. Som gjennomgangen foran viser, er imidlertid ikke alle ordningene som utprøves, vedtas og innføres, like godt evaluert. Det er også til dels stor uenighet mellom politikerne, partene i arbeidslivet og forskerne om endringene og de nye ordningene og tiltakene i det hele tatt har effekt på sysselsettingen og yrkesdeltakelsen, hvorvidt de fungerer like godt for alle grupper i befolkningen, og hvilke mekanismer/faktorer som bidrar til at de eventuelt har effekt eller ikke har effekt. Dessuten er det slik at mange av endringene som er vedtatt, først vil iverksettes om noen år, som hevingen av aldersgrensene i folkepensjonen og efterlønsordningen i Danmark. Flere av ordningene innføres også gradvis: Overgangsordninger råder fremdeles grunnen særlig på pensjonsområdet. Nye og de gamle ordningene fungerer derfor ennå parallelt, slik at det er vanskelig å skille ut hva som eventuelt har betydning og/eller effektene av nye regler og ordninger. Av samme grunn er det ikke enkelt å plukke ut eller peke på opplagte gode, velprøvde og vellykkede tiltak og ordninger fra Sverige, Danmark og Finland som kanskje bør vurderes innført eller prøves ut i Norge. Rapporten kan kanskje likevel gi grunnlag for en fornyet debatt og diskusjon om de norske virkemidlene og tiltakene for å øke yrkesdeltakelsen og redusere tidligpensjoneringen blant eldre.

Referanser

- Aftale mellom regjeringen og Dansk Folkeparti om genopreting av dansk økonomi*; 2010:20.
http://www.fm.dk/Publikationer/2010/~media/Publikationer/Imported/2010/Aftale%20om%20genopretning%20af%20dansk%20oekonomi/Aftale_om_genopretning_af_dansk_oekonomi_web.ashx
- Ahmed, A. M., Andersson, L. & Hammarstedt, M. (2011). *Does age matter for employability? A field experiment on ageism in the Swedish labour market*. Linnéuniversitetet.
- Aho, S., Berglund, T., Furuåker, B., Madsen, P. K., Nergaard, K., Rasmussen, S. & Virjo, I. (2010). *Labour Market Mobility in Nordic Welfare States*. TemaNord, Rapport 2010: 515. København: Nordisk Ministerråd.
- Amalion, A., Bingley, P. & Nielsen, T. H. (2008). *Opsat Pension – øger den arbejdsudbuddet?* Rapport 08: 29. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velferd.
- Andersen, I. H. (2012a). Kommuner vil kvæle spirende seniorjob-succes. *Ugebrevet A4*, mandag 8/10.
- Andersen, I. H. (2012b). Reform river tæppet væk under seniorer. *Ugebrevet A4*, torsdag 26/1.
- Andersen, I. H. (2011). Seniorer går glip af seniorjob. *Ugebrevet A4*, nr. 19 23.05 – 29.05.
- Andersson, C. & Antelius, J. (2010). Jobbskatteavdraget – bra tänkt men illa känt. *Ekonomisk debatt* nr. 2.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2012). Stadigt flere danskere over 60 år er i job. *SAMSPIL. INFO* nr. 45, 7. marts.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2011). Over 55-årige er ikke mere ledige end andre. *SAMSPIL. INFO* nr. 35, 2. februar.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2010). Merledighed blandt over 55-årige væk. *SAMSPIL. INFO* nr. 26, 7. april.

- Arbetshälsoinstitutet (2010). *Arbete och hälsa i Finland 2009*. Helsingfors.
- Asplund, R. (2000). Arbetslösheten bland industrianställda i Finland på 90-tallet. *Sökelys på arbetsmarknaden*, 17(2), 255–263.
- Bang, H. P. & Jensen, P. H. (2011). *Active Citizenship and Governance in Local Social Policy: modes of regulating age management*. Paper presenterat på Espanet-konferansen i Valencia, september.
- Beer, F. & Damgaard, B. (2007). *Kommuner og virksomheders samspil om socialt engagement*. Rapport 07: 30. København: Det Nationale Forskningscenter for Vælfærd.
- Below, D. von & Thoursie, P. S. (2008). *Sist inn først ut? En utvärdering av undantagsregl.* Rapport 2008:26. Uppsala: IFAU.
- Beskæftigelsesministeriet (2012). *Redegjørelse om udviklingen på førtidspensionsområdet og det rummelige arbejdsmarked – en opdatering af hovedtallene*. Notat.
- Beskæftigelsesministeriet (18.01.2012). *Langt større andel af danskere end EU-borgere vil gerne arbejde efter pensionsalderen*. Pressemeldelse av 18.01.
- Beskæftigelsesministeriet (28.02.2012). *Reform af førtidspension og fleksjob: Flere skal være en del af fællesskabet*. Pressemeldelse av 28.02.
- Beskæftigelsesministeriet (30.06.2012). *Bredt forlig om førtidspension og fleksjob: Flere skal være en del af arbejdsfællesskabet*. Pressemeldelse av 30.06.
- Beskæftigelsesministeriet (13.08.2012). *Nu skal det psykiske arbejdsmiljø sikres*. Pressemeldelse av 13.08.
- Beskæftigelsesministeriet (26.08.2012). *En milliard kroner til bedre forebyggelse og fastholdelse på arbejdsmarkedet*. Pressemeldelse av 26.08.
- Beskæftigelsesministeriet (25.01.2011). *Solidarisk seniorførtidspension til alle nedslidte*. Pressemeldelse av 25.01.
- Beskæftigelsesministeriet (17.03.2011). *Tilbagetrækningsreformen er en konkret løsning på fremtidens udfordringer*. Pressemeldelse av 17.03.
- Beskæftigelsesministeriet (01.07.2011). *Aftale om tilbagetrækning løser fremtidens udfordringer*. Pressemeldelse av 01.07.
- Beskæftigelsesministeriet (23.08.2011). *Ledige får ret til job med løntilskud*. Pressemeldelse av 23.08.
- Beskæftigelsesministeriet (21.12.2011). *Ny treårig efterløn er vedtaget*. Pressemeldelse av 21.12.

- Beskjæftigelsesministeriet (2007). *Et par år ekstra gør en forskel. Sådan fastholder du dine seniormedarbejdere*. Utgitt i november 2007. <http://www.senioraftale.dk/~media/DC0C9F7B6A2B43988666D2ADC9CEC224.ashx>
- Cahuc, P. (2010). *Det svenska anställningsskyddet*. SOU 2010: 93 (Bilag 6 til Långtidsutredningen 2011 SOU 2011:11).
- Dagbladet Magasinet* (2011, 22. oktober). Fleksjonistene kommer.
- Dagens Næringsliv* (2012, 13. desember). Uføre på jobb. Den vernede arbeidsplassen er klar for et comeback. Spørsmålet er hvor.
- Dagens Næringsliv* (2012, 12. desember). Vil ha uføre på jobb i full tid.
- Deloitte (2012). *Tilbage til arbejdsmarkedet. Erfaringer med folkepensionster og efterlønsmodtagere, der arbejder*. Januar.
- DISCUS AS (2012). *Midtvejsnotat. Nyfleks forsøgsprogram*. August.
- DISCUS AS (2007a). *Evalueringsrapport af erfaringerne med de seniorpolitiske initiativer, der er iværksat på baggrund af trepartsmidler*. Juni.
- DISCUS AS (2007b). *Evalueringsrapport af Arbejdsmarkedsstyrelsens selvaktiveringsnetværk for seniorer 2005-2006*. Januar. ,
- DISCUS AS (2006). *Landsdækkende undersøgelse. Ansatte i fleksjob*. Hovedrapport. Oktober.
- EEO [European Employment Observatory] (2012). *European Employment Observatory review: Employment Policies to Promote Active Ageing 2012*. Luxembourg: Publication Office of The European Union.
- Ekspertgrupperapport (2010). *Tiltak for reduksjon i sykefravær: Aktiviserings- og nærversereform*. Avgitt til Arbeidsdepartementet.
- Ellerbæk, L. S., Jakobsen, V., Jensen, S. & Holt, H. (2012). *Virksomhedenes sociale engagement. Årbog 2012*. Rapport 12:35. København: SFI, Det Nationale forskningsscenter for velfærd.
- Ellingsen, G. & Røed, K. (2006). *Analyse av aldersdifferensierte arbeidsgiveravgifter*. Frisch-rapport 5/2006. Oslo: Frisch.
- Esbati, A. (2010, 23. desember). En aktiv fattigdomslinje. *Klassekampen*.
- Esser, I. & Berglund, T. (2012). Svenska modellen genom kristider. Foredrag på Nord-Mod 2030-seminar, 25. september, Oslo.

- Eurostat (2012). *Active ageing and solidarity between generations. A statistical portrait of the European Union 2012*. Luxembourg: Publication Office of the European Commission.
- Finseraas, H. & Pedersen, A. W. (2013). *Den nye gulroten i arbeidslinja? Arbeidsbetingede stønader – en kunnskapsoppsummering*. Rapport 2013: 02. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Forslund, A. & Vikström, J. (2011). *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*. Rapport 2011: 7. Uppsala: IFAU.
- Försäkringskassan (2012). *Ohälsoskulden 2010*. Socialförsäkringsrapport 2012:5. Stockholm: Försäkringskassan.
- Försäkringskassan (2011). *Nya ohälsomått inom sjukförsäkringen. En introduktion till det nya sjukpenningtalet samt nybeviljade sjukersättningar eller aktivitetsersättningar per 1000 registrerade försäkrade omått*. Socialförsäkringsrapport 2011:6. Stockholm: Försäkringskassan.
- Friis, K. (2011). Er tidlig tilbaketrækning helbredsbedinget? Tilbaketrækning og risiko for tidlig død. I J. Goul-Andersen & P. H. Jensen (red.), *Tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet – årsager og effekter*. Frederiksberg: Frydenlund Academic.
- Friis, K., Jensen, P. H. & Wégens, J. (2008). *Seniorpraksis på danske arbejdsplasser – baggrund, indhold og effect*. København: Frydenlund Academic.
- FTF (2008). *Kommende efterlønnere vil arbejde fleksibelt*. Nr. 9 – september. København: FTF – Hovedorganisasjon for 450 000 offentlig og privat ansatte.
- Gallie, D. (2005). Work pressure in Europe 1996–2001: Trends and determinants. *British Journal of Industrial Relations*, 43(3), 351–375.
- Gallie, D., Feldstead, A., & Green, F. (2004). Changing patterns of task discretion in Britain. *Work, Employment & Society*, 18, 243–266.
- Goul-Andersen, J. & Jensen, P. H. (2011a). Beskæftigelsespotentialet blant 60–64-årige efterlønsmodtagere. I J. Goul-Andersen & P. H. Jensen (red.), *Tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet – årsager og effekter*. Frederiksberg: Frydenlund Academic.
- Goul-Andersen, J. & Jensen, P. H. (2011b). Sverige som foregangsland? I J. Goul-Andersen & P. H. Jensen (red.), *Tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet – årsager og effekter*. Frederiksberg: Frydenlund Academic.
- Government Programme (2011). *Programme of Prime Minister Jyrki Katainen's Government 22.6.2011*. URL: [<http://www.vn.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf332889/en334743.pdf>] (January 27, 2011).

- Gupta, N. D. & Larsen, M. (2010). *Evaluating labour market effects of wage subsidies for the disabled the Danish flexjob scheme*. Working paper 07:2010. December. København: SFI, The Danish National Centre for Social Research.
- Hansen, N. H. (2011). Limiting Long-Term Unemployment and Non-participation in Sweden. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 842. OECD Publishing.
- HK/Danmark (2008). Sådan kan du kombinere arbejde og efterløn. *HK/Danmark, a kassens nyhedsbrev*, okt. / nov.
- Hippe, J.M., Midtsundstad, T. & Veland, G. (2007). Dit ingen trodde man skulle. I J. E. Dølvik et al. (red.), *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hohnen, P. (2002), *Aftalebaserede skånejob. En kvalitativ analyse*. Rapport 02:30. København: SFI – Det national forskningscenter for velfærd.
- Ilmarinen, J. (2005). *Towards a longer worklife! Ageing and the quality of worklife in the European Union*. Helsinki: Finnish Institute of Occupational Health.
- Ilmarinen, J. (1999). *Ageing workers in the European Union – Status and promotion of work ability, employability and employment*. Helsinki, Finnish Institute of Occupational Health Ministry of Social Affairs and Health Ministry of Labour.
- Jensen, C. S. (2011). The flexibility of flexicurity: The Danish model reconsidered. *Economic and Industrial Democracy*, 32(4), 721–737.
- Jensen, P. H. (2011). Ældre ledige og deres syn på jobmulighederne. I J. Goul-Andersen & P. H. Jensen (red.), *Tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet – årsager og effekter*. Frederiksberg: Frydenlund Academic.
- Jensen, P. H. (2007). *Employment and labour market policies for an ageing workforce and initiatives at the workplace. National overview report: Denmark*. European Foundation Report 2007.
- Jensen, P. H. & Møgeberg, R. J. (2012). Age Management in Danish Companies: What, How, and How Much? *Nordic Journal of Working Life Studies*, 2(3), 49–66.
- Junestav, M. (2009). Sjukskrivningen som politiskt problem – sociala normer, institutionell förändring och det politiska språket. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årg. 15, nr. 4, 9–27.
- Jönson, L., Palme, M. & Svensson, I. (2011). Påverkar folkhälsan utnyttjandet av sjukersättningen? *Ekonomisk Debatt*, årg. 34, nr. 4, 56–68.

- Jørgensen, M. (2009). *En effektmåling af efterlønsreformen af 1999. Reformens betydning for arbejdsudbuddet*. Rapport, 09:22. København: SFI.
- Kadefors, R. (2010). Anmeldelse av Johnson, B. (2010). Kampen om sjukfrågan. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årg. 16, nr. 4, 71–75.
- Klevmarken, A. (2010). *Hvem arbejder efter 65 års alder? En statistisk analys*. En rapport från Sociala rådet. SOU 2010:85. Stockholm.
- Klevmarken, A. (2008). Simulating the Future of the Elderly. Chapter 12 i A. Klevmarken & B. Lindgren (red.), *Simulating an Ageing Population. A microsimulation approach applied to Sweden*. Contributions to Economic Analysis no 285. Emerald Group Publishing Limited, Bingley, UK.
- Klevmarken, A. & Lindgren, B (red.) (2008). *Simulating an Ageing Population. A microsimulation approach applied to Sweden*. Contributions to Economic Analysis no 285. Emerald Group Publishing Limited, Bingley, UK.
- Kommittédirektiv 2011:34. *Översyn av pensionsrelaterade åldersgränser och möjligheter för ett längre arbetsliv*. Beslut vid regeringssammanträde den 14. april 2011.
- Kommunala arbetsmarknadsverket (2009). *Samarbete och arbetsutveckling. Abtal og rekommendationer om resultat, personalledning, arbetshälsa och samarbete inom kommunsektorn*. Helsingfors: Kommunala arbetsmarknadsverket.
- Kvist, J. (2009). *De nordiske modellene etter 2000 – utviklingen i Danmark*. Fafo-notat 2009:10. Oslo: Fafo.
- Landsorganisasjonen i Sverige (2010). *Arbetsmarknadspolitik för att motverka långa arbetslöshetstider*.
- Larsen, M., Bach, H. B. & Ellerbæk, L. S. (2011). *55–77-åriges forbliven på arbejdsmarkedet. Adferd, forventninger, aftaler og kendskab til regler*. Rapport 11:13. København: SFI, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Larsen, M. & Ellerbæk, L. S. (2012). *Evaluering af jobplanen. Nuværende og kommende pensionisters kendskab til og betydning af reglerne for at arbejde*. SFI-rapport 12:14. København: SFI, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Larsen, M., Bach, H. B. & Liversage, A. (2012). *Pensionisters og efterlønsmodtageres arbejdskraftpotential. Fokus på genindtreden*. SFI rapport 12:15. København: SFI, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Leeson, G. W. (2008). *Fremtidens ældre. Danmark. Resultaterne fra HSBC's Global Survey of Retirement*. Oxford: Oxford Institute of Ageing.

- Lindén, C.-G. (2012). Flextid nyckeln till längre arbetsliv. *Arbeidsliv i Norden*, 09.02.2012. <http://www.arbeidslivinorden.org/i-fokus/alder-ingen-hindring-1/article.2012-02-01.6082371597>
- Lindén, C.-G. (2010). Finland: Företagshälsovården väntar på reform. *Arbeidsliv i Norden*, 19.02.2010. <http://www.arbeidslivinorden.org/nyheter/nyheter-2010/finland-foeretagshaelsovaarden-vaentar-paa-reform>
- Lindvall, J. (2010). Vad hände med den aktiva arbetsmarknadspolitiken? *Ekonomisk debatt*, nr. 3.
- Lund, T., Pedersen, P. & Poulsen, O. M. (2006). *Tilbagetrækning fra arbejd for pensionsalderen*. AMI rapport. København: Arbejdsmiljøinstituttet.
- Manpower (2012). *Older worker recruiting and retention survey*. Global results.
- Martin, C. J. (2004) *Aktivering af arbejdsgivere*. Aarhus: Aarhus University Press.
- Midtsundstad, T. (2011). Inclusive workplaces and older employees: an analysis of companies' investment in retaining senior workers. *The International Journal of Human Resource Management*, 22(6), 1276–1292.
- Midtsundstad, T. (2008). Virksomheten som sosialpolitisk aktør. *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 11(1), 17–33.
- Midtsundstad, T. (2005). Virksomhetenes sosiale ansvar. I H. Torp (red.), *Nytt arbeidsliv. Medvirkning, inkludering og belønning*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Midtsundstad, T. & Bogen, H. (2011a). *Ulikt arbeid – ulike behov. Seniorpolitisk praksis i norsk arbeidsliv*. Fafo-rapport 2011:10. Oslo: Fafo.
- Midtsundstad, T. & Bogen, H. (2011b). Seniorpolitikk – behov for justering? Analyse av praksis i seks foregangskommuner. *Søkelys på arbeidslivet*, årg. 28, nr. 1–2, 89–106.
- Nordisk Socialstatistisk Komité (2009). *Opmuntre de nordiske systemer 60–74 årige til at arbejde?* København: Nordisk Ministerråd.
- Northern Future Forum (2012). *Nine countries' perspectives on women entrepreneurs and leaders and senior citizens in the labour force*. Stockholm 8.–9. February.
- NOU 2012: 13. *Pensjonslovene og folketrygdreformen II* (utredning nr. 26 fra Banklovkommisjonen). Finansdepartementet.
- NOU 2009: 14. *Et helhetlig diskrimineringsvern*.
- NOU 2000: 27. *Sykefravær og uførepensjonering, et inkluderende arbeidsliv*.

- OECD (2011). *Pensions at a Glance 2011. Retirement-income systems in OECD and G20 countries*. Paris: OECD.
- OECD (2010). *Increasing the effective retirement age in Finland. Notat til den finske statsministeren*.
- OECD (2006). *Ageing and Employment Policies: Live Longer, Work Longer*.
- OECD (2004a). *Ageing and Employment strategies. Denmark*.
- OECD (2004b). *Ageing and Employment strategies. Finland*.
- OECD (2003). *Ageing and Employment strategies. Sweden*.
- Oinas, T., Anttila, T., Mustosmäki, A. & Nätti, J. (2012). The Nordic difference: Job quality in Europe 1995–2010. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 2(4), 135–152.
- Olsson, H. (2011a). *Arbetslivets längd – om studier, debutålder og utträdesålder*. Rapport 2011 – 10 – 10. Stockholm: Pensionsmyndigheten.
- Olsson, H. (2011b). *Pensionsålderen*. Rapport 2011 – 01 – 11. Stockholm: Pensionsmyndigheten.
- Ougaard, L. & Hede, T. (2007). *Active Ageing Strategies to Strengthen Social Inclusion. Comparison between Denmark and Finland*. Paper presented at EU's Peer Review on the 'Active ageing strategies to strengthen social inclusion' in Helsinki, 22. and 23. Nov.
- Parjanna, M.-L. & Hussi, T. (2007). *Finnish Policies to Reinforce the Employment Rate and the Employability of Older Workers*. Host Country Report. Peer Review, Helsinki 22.–23. November.
- Pedersen, L. (2012). *Danmark – udvikling og udfordringer i velferdspolitikken*. Foredrag på NordMod 2030-seminar. 25. september, Oslo.
- Pensionsskyddscentralen (2011). *Pensionsaldern inom arbetspension i Finland*. Rapport 2/11. Helsinki: Pensionsskyddscentralen. http://www.etc.fi/en/service/home/770/publications?contentPath=en%252Fjulkaisut%252Fstatistics%252Fstatistical_reports%252Feffective_retirement_age_in_the_finnish_earnings_related_pension_scheme_2010&fromContentPickUp=true&firstTime=false
- Petersen, K. (2011). *Bastarden – historien om efterløn*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Pihl, M. D. (2012). *Sværere at få kontanthjælp med alderen. Danskere uden økonomisk sikkerhedsnet*. 26. januar. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.

- Pirttilä, J. & Selin, H. (2011). *Skattepolitikk och sysselsättning: Hur väl fungerar det svenska systemet?* SOU 2011:2 (Bilag 12 til Långtidsutredningen 2011 SOU 2011:11).
- Poulsen, M. P., Borg, V., Fallentin, N., Lund, T. & Nørregaard, C. (2006). *Arbejdsbetin-
gelser og fastholdelse af seniorer. Status over den eksisterende viden.* AMI rapport.
København: Arbejdsmiljøinstituttet.
- Prop. (2011). *Utvärdering av jobbskatteavdraget.* Bilag 5, Prp. 2011/12:100.
- Pärnänen, A. (2012). Does Age Matter in HR Decision Making? Four Types of Age Policies in Finnish Work Organizations. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 2(3), 67–88.
- Regjeringen (2010). *Forebyggelse, fleksibilitet og rummelighed. Reform av førtidspension og fleksjob.* December 2010. København: Den danske regjeringen, Beskæftigelsesministeriet.
- Seniorjobber (kilde: <http://www.ams.dk/Regler-og-satser/Centrale-regler/Seniorjob.aspx>)
- Seretin, L. (2012). Flexibla arrangemang för seniorer. *Arbetsliv Löntageren* – 14.02.2012 <http://www.sak.fi/svenska/nyheter/flexibla-arrangemang-for-seniorer#/svenska/nyheter>
- Sjögren, G. L. & Wadensjö, E. (2009). *Arbetsmarknaden för de äldre.* Studier i finanspolitik 2009/7. Stockholm: Finanspolitiska Rådet.
- Skedinger, P. (2008). *Effekter av anställingskydd. Vad säger forskningen?* Stockholm: SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.
- Social- och hälsoministeriet (2012). *Always at the Optimal Age! The European Year for Active Ageing and Solidarity between Generations 2012. Finnish national action plan.* Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2011:22. Helsinki. http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=3320152&name=DLFE-17207.pdf
- Socialministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Finansministeriet (2007). *Redegørelse om udviklingen på førtidspensionsområdet og det rummelige arbejdsmarked – inkl. bilag.* Maj 2007. Velferdskommissionen sluttrapport. København.
- Social- och hälsoministeriet (2012). *Nytt koncept för att sysselsätta partiellt arbetsförmögna.* Pressemelding 167/2012 04.10.. Helsinki: Publikasjon fra Ministry of Social Affairs and Health, Finland.

- Social- og hälsoministeriet (2002). *The Many Faces of the National Programme on Ageing Workers. The Concluding Report on the Programme*. Helsinki: Publikasjon fra Ministry of Social Affairs and Health, Finland.
- SOU 2012: 28. *Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU 2011: 11. *Långtidsutredningen 2011: huvudbetänkande*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SOU 2009: 93. *Inkluderande arbetsliv*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet, Arbetsmiljöpolutiska kunskapsrådet.
- SOU 2003: 91. *Äldrepolitik för framtiden. 100 steg till trygghet och utveckling med en åldrande befolkning*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Stattin, M. (2012 forthcoming ref, SOU 2012:28). *Pensionspreferanser i Sverige 2002–2012*. Working paper inom Valfärdsstudier. Sociologiska institutionen, Umeå universitet.
- Statskontoret (2011). *Subventionerade anställningar*. Rapport 2011: 13. Stockholm.
- Sterdyniak, H. (2007a). *Active Ageing Strategies to Strengthen Social Inclusion, Finland*. Discussion Paper. Peer review, Helsinki 22–23. November. Paris: OFCE.
- Sterdyniak, H. (2007b). Finland 2007. *Active Ageing Strategies to Strengthen Social Inclusion*. Synthesis Report. Peer review, Helsinki 22–23. November. Paris: OFCE.
- Taylor, P. (2006). *Employment initiatives for an ageing workforce in the EU15*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- TCO (2009). *TCO granskar: Arbetsmarknadspolitiska åtgärder*. Rapport 11/09.
- Thomsen, L. B., Holt, H., Jensen, S. & Thuesen, F. (2011). *Virksomheders sociale engagement, Årbog 2011*. Rapport, 11:43. København: SFI.
- Virksomhedsnettverk for Social Ansvar VINSA (2011a). *Seniorpraksis. Fra virksomhed til virksomhed*. <http://www.vinsa.dk/files/VINSA/Arrangementer/Seniorprojekt/folder.pdf>
- Virksomhedsnettverk for Social Ansvar VINSA (2011b). *Anbefalinger – til seniorpraksis*. Mars 2011. http://www.vinsa.dk/files/VINSA/Materiale/Seniorprojekt_anbefalinger_280311.pdf

Hvordan øke eldres yrkesdeltakelse?

Avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) i Norge ble undertegnet i 2001. Samme år ble arbeidet med å reformere pensjonssystemet igangsatt. I denne rapporten har vi sett på hva Danmark, Sverige og Finland har gjort for å redusere tidligpensjoneringen og øke yrkesdeltakelsen blant eldre. Målet har vært å presentere et utvalg alternative strategier og virkemidler som norske myndigheter og arbeidslivsparter kan ha nytte av.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2013:04
ISBN 978-82-7422-974-7
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20294