

Juni 2023

Særaldersgrenser før og nå – og en vurdering av det framtidige behovet

Rapport fra en arbeidsgruppe

1	Bakgrunnen for opprettelsen av arbeidsgruppen og sammendrag av rapporten	9
1.1	Bakgrunn for arbeidet.....	9
	Mandat for arbeidet med å vurdere det framtidige behovet for særaldersgrenser	9
1.2	Arbeidsgruppens sammensetning og arbeid.....	13
1.3	Sammendrag av rapporten.....	14
2	Begrunnelse og historisk bakgrunn for særaldersgrensene og særaldersgrenser i Norden.....	20
2.1	Særaldersgrenser og begrunnelse for aldersgrensene.....	20
2.2	Historisk bakgrunn og utvikling i aldersgrensene	29
2.3	Særaldersgrenser i Sverige, Danmark og Finland.....	40
2.3.1	Sverige.....	40
2.3.2	Danmark.....	42
2.3.3	Finland	44
3	Utvikling i helse, funksjonsnivå og utdanning blant eldre	46
3.1	Utvikling i forventet levealder.....	46
3.2	Kroniske sykdommer og plager hos eldre.....	47
3.3	Funksjonsevne og sunn aldring.....	48
3.4	Utvikling i helsejusterte leveår og år med sykdom og/eller funksjonsnedsettelse	49
3.5	Utvikling i funksjonsfriske leveår basert på selvrapportert helse og funksjonsnivå	51
3.6	Utvikling i muskelstyrke	54
3.7	Utvikling i hørsel	55
3.8	Utvikling i kognitiv funksjon.....	55
3.9	Psykisk helse hos eldre	57

3.10	Livskvalitet i eldre år	57
3.11	Økt utdanningsnivå.....	57
4	Arbeidsmiljøbelastninger og endringer i arbeidslivet.....	60
4.1	Sammenheng mellom arbeid og helserelatert avgang fra arbeid	60
4.2	Datagrunnlaget for vurdering av arbeidsmiljø og helse i særaldersyrker	63
	Datamateriale	63
	Arbeidsmiljøbelastning	64
	Deskriptive analyser: tabellanalyser med ujusterte andeler	64
	Tilleggsanalyser: en regresjonsbasert tilnærming.....	65
4.3	Ansattes vurdering av arbeidsmiljø og helse i særaldersyrkesgrupper og i øvrige yrker	67
4.3.1	Organisatoriske og psykososiale arbeidsmiljøforhold	67
4.3.2	Mekaniske, fysiske og kjemiske arbeidsmiljøeksponeringer	69
4.3.3	Arbeidsrelaterte helseplager, sykefravær og avgang fra arbeid.....	71
4.3.4	Arbeidsbelastning og behov for tilrettelegging blant ansatte 50 år eller eldre	73
4.4	Ytelser blant ansatte i yrker med særaldersgrenser	76
4.5	Endringer i arbeidslivet som har påvirket belastning og risiko	78
4.5.1	Utvikling i arbeidstidsbestemmelsene	79
4.5.2	Utvikling i arbeidstid per sysselsatt.....	81
4.5.3	Om ulike arbeidstidsordninger.....	82
4.6	Oversikt over fysiske og mentale krav og etterlevelse av arbeidsmiljøloven	85
5	Omfang av særaldersgrenser og stillingsbytter blant eldre	86
5.1	De viktigste ordningene og hvor mange de omfatter	86
5.2	Stillingsbytter blant ansatte over 50 år.....	89

6	Avgang fra arbeidslivet	92
6.1	Uttaksmønster for personer med særaldersgrense.....	93
6.2	Avgangsalder fra yrker med og uten særaldersgrense	101
6.3	Overgang fra arbeid til ulike inntektssikringsordninger.....	112
6.3.1	Uføreandeler blant personer med aldersgrense 65 år i KLP	112
6.3.2	Uføreandeler blant personer med aldersgrense 70 år i KLP	114
6.3.3	Uføreandeler blant personer med aldersgrense 60, 63 og 65 år i SPK114	
6.3.4	Uføreandeler blant personer med aldersgrense 70 år i SPK	115
6.3.5	Avgang fra arbeidslivet med ulike ytelser belyst med typeeksempler	116
7	Arbeid etter uttak av særalderspensjon.....	120
7.1	Arbeidsinntekt blant mottakere av hel særalderspensjon.....	120
7.2	Arbeidsinntekt blant mottakere av delvis særalderspensjon	123
8	Mulighet for videre arbeid.....	124
8.1	Tilrettelegging i arbeidslivet - tilretteleggingsplikt og bistand til arbeidsgiver	124
8.1.1	Arbeidsgivers tilretteleggingsplikt - arbeidsmiljøloven.....	124
8.1.2	Tilrettelegging i arbeidslivet – bistand fra Arbeids- og velferdsetaten	132
8.1.3	Avtalen om et inkluderende arbeidsliv	133
8.1.4	Andre bransjerettede verktøy.....	135
8.2	Tilrettelegging i yrker med særaldersgrenser – muligheter og begrensninger	135
8.2.1	Erfaringer fra Arbeidstilsynet.....	135
8.2.2	Bransjespesifikk seniorpolitikk	136
8.2.3	Partene i arbeidslivet om muligheter for forlengede yrkeskarrierer	140
8.3	Overgang til annet arbeid	144

8.3.1	Ansettelsesforhold og virksomhetsbegrepet i statlig og kommunal sektor	144
8.3.2	Rettslige rammebetingelser for overgang til annen statlig stilling ..	145
8.3.3	Oppsummert om mulighetene til overgang til annet arbeid	146
9	Om økonomiske konsekvenser av ulike løsninger	147
9.1	Effekter for den enkelte	148
9.2	Effekter for virksomhetene	151
9.3	Effekter på samfunnsnivå	152
10	Arbeidsgruppens samlede vurderinger og konklusjoner	153
10.1	Innledning.....	153
10.2	Utvikling i demografi, helse og arbeidsliv	155
10.2.1	Lengre liv – tilpasninger i pensjonssystemet.....	155
10.2.2	Norsk arbeidsliv - endringer siden særaldersgrensene ble innført	157
10.2.3	Positiv utvikling i helse og utdanning i befolkningen.....	159
10.3	85-årsregelens rolle i dagens pensjonssystem	160
10.4	Det framtidige behovet for særaldersgrenser.....	162
10.4.1	Særaldersgrensene vurdert opp mot begrunnelsen i aldersgrenseloven	162
10.4.2	Utvikling i helse blant ansatte innen yrker med særaldersgrenser	163
10.4.3	Sammenligning av arbeidets art mellom yrker og endringer i andre nordiske land	164
10.4.4	Arbeidsmiljø og tilrettelegging på arbeidsplassen.....	166
10.4.5	Partenes vurderinger av behovet for særaldersgrenser	167
10.4.6	Mulighetene for omplasseringer og stillingsbytter i yrker med særaldersgrense.....	170

10.5	Arbeidsgruppens samlede vurdering og konklusjoner	171
11	Referanser	178
12	Vedlegg	187
12.1	Tabeller og figurer.....	187
12.2	Innspill fra partene	211
12.2.1	Innspill fra LO	211
12.2.2	Innspill fra Unio.....	213
12.2.3	Innspill fra YS.....	216
12.2.4	Innspill fra Akademikerne	219
12.2.5	Innspill fra KS.....	223
12.2.6	Innspill fra Spekter	226

1 Bakgrunnen for opprettelsen av arbeidsgruppen og sammendrag av rapporten

1.1 Bakgrunn for arbeidet

Flere stillinger tilknyttet offentlig tjenestepensjonsordning har særaldersgrenser, det vil si en lavere aldersgrense enn den alminnelige aldersgrensen på 70 år. I løpet av de siste tiårene er det flere ganger blitt pekt på at det bør gjøres en gjennomgang og vurdering av særaldersgrensene. Regjeringen satte 24. januar 2023 ned en ekstern arbeidsgruppe med følgende mandat:

Mandat for arbeidet med å vurdere det framtidige behovet for særaldersgrenser

Flere stillinger tilknyttet offentlig tjenestepensjonsordning har lavere aldersgrense enn den alminnelige aldersgrensen på 70 år. Systemet med slike særaldersgrenser bygger på en forutsetning om at hele grupper av arbeidstakere ikke kan fortsette i stillingen ut over en gitt alder, med bakgrunn i at tjenesten stiller spesielle krav til fysiske eller psykiske egenskaper som normalt svekkes ved alder, eller at stillingen medfører uvanlig fysisk eller psykisk belastning.

Plikten til å fratrukke ved oppnådd særaldersgrense etter lov om aldersgrenser for statsansatte m.fl. (heretter kalt aldersgrenseloven) er opphevet fra 1. juli 2021. Retten til pensjon ved oppnådd særaldersgrense er videreført. For kommunale stillinger ble plikten til å fratrukke ved særaldersgrensen opphevet fra 1. januar 2022. Dagens lovgivning og regelverk er i all hovedsak avgrenset til stillinger i offentlig sektor, jf. at den sentrale lovgivningen på feltet, aldersgrenseloven, gjelder for statlig ansatte m.fl.

Behovet for en gjennomgang og vurdering av særaldersgrensene er pekt på en rekke ganger. Pensjonskommisjonen foreslo i sin utredning (NOU 2004: 1) at systemet med særaldersgrenser bør gjennomgås og endres, og viste blant annet til at prinsippet bør være at det er arbeidets art og risiko som avgjør behovet for tidlig og særskilt pensjonering, og ikke en bestemt alder. Nylig sluttet også Pensjonsutvalget seg til at reglene for særaldersgrensene bør vurderes på nytt i NOU 2022: 7: «Pensjonsordningene og aldersgrensene for personer med særaldersgrenser har vært tilnærmet uendret svært

lenge. Stortinget har gjennom flere tiår gjentatte ganger pekt på behovet for å vurdere reglene på nytt, noe utvalget er enig i».

I avtalen om tjenestepensjon for ansatte i offentlig sektor fra 3. mars 2018 heter det bl.a. at «Samfunnsmessige hensyn knyttet til sikkerhet og belastning tilsier at det også i fremtiden vil være behov for at stillinger i offentlig sektor skal ha særaldersgrense», og videre at «Pensjonsavtalen regulerer ikke hvilke stillinger som i fremtiden skal ha særaldersgrense eller hvilke aldersgrenser som skal gjelde. Dette må avklares i en senere prosess». Videre heter det i avtalen at «dersom det skjer endringer i aldersgrensen, skal personer som på det tidspunktet er ansatt i en stilling med særaldersgrense og som har ti eller færre år igjen til den tidligere aldersgrensen, beholde de ordninger som da gjelder». Det går videre fram at det skal være prosesser både om pensjonsreglene for personer med særaldersgrense og om aldersgrensene. I tråd med dette har Arbeids- og inkluderingsdepartementet blitt enig med arbeidslivets parter, ved LO, Unio, YS, Akademikerne, KS og Spekter, om at det skal nedsettes en arbeidsgruppe som skal vurdere det framtidige behovet for særaldersgrenser. Arbeidet skal dokumenteres i en rapport.

I prosessavtalen av 14. juni 2022, inngått mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og arbeidslivets parter, heter det: «Rapporten skal blant annet vurdere grunnlaget for særaldersgrenser, basert på sikkerhet, belastning og særskilte krav til egenskaper som medfører lavere avgangsalder. Arbeidsgruppen skal også utrede egnede tiltak for å legge til rette for forlengede yrkesliv. Partene skal delta i arbeidsgruppens møter og få komme med innspill til arbeidet og få kommentere utkast til rapporten. Arbeidsgruppen skal, blant annet i samarbeid med partene, gjøre et kvalitativt arbeid for få bedre kunnskap om både dagens situasjon og det framtidige behovet for særaldersgrenser.

Det vises til pensjonsavtalen fra 3. mars 2018 hvor det er avtalt at hvilke stillinger som i fremtiden skal ha særaldersgrense eller hvilke aldersgrenser som skal gjelde skal avklares etter at partene har avtalt pensjonsregler. Arbeidsgruppen sitt arbeid kan gi nyttig kunnskap i vurderingen av hvilke langsiktige pensjonsløsninger som er mest hensiktsmessige.»

Arbeidsgruppen skal følge de generelle kravene til utredninger som følger av utredningsinstruksen med de føringer som følger av mandatet. Nedenfor følger en nærmere beskrivelse av mandatet for dette arbeidet.

Bakgrunnen for særaldersgrensene

Begrunnelsen for aldersgrensen som er satt, kan ofte være gitt langt tilbake i tid.

Arbeidsgruppen skal kartlegge omfanget og redegjøre for den historiske bakgrunnen for særaldersgrensene. Arbeidsgruppen skal drøfte begrunnelsen for særaldersgrensene i aldersgrenseloven og særaldersgrenser som ikke er hjemlet i aldersgrenseloven, herunder aldersgrensen i forsvarsloven, sykepleierpensjonsloven og særaldersgrensene i kommunal og fylkeskommunal sektor.

Arbeidets art

Særaldersgrenser er i hovedsak hjemlet med bakgrunn i hensynet til at tjenesten stiller spesielle krav til fysiske eller psykiske egenskaper som normalt svekkes med alder, eller at stillingen medfører uvanlig fysisk eller psykisk belastning. Særaldersgrensene tar heller ikke hensyn til at kravene til tjenesten kan endres over tid. I dagens arbeidsmarked finnes det også enkelte yrker som er av lik karakter, men der stillingskoder, sektortilhørighet, pensjonsordning eller arbeidsgiver avgjør om stillingen har særaldersgrense.

Arbeidsgruppen skal samle relevant kunnskap om arbeidsmiljøbelastninger mv.

Arbeidsgruppen skal vurdere grunnlaget for særaldersgrenser basert på belastning, sikkerhet og beredskap, og særskilte krav til fysiske eller psykiske egenskaper som antas å reduseres ved økende alder, samt om egenskapene reduseres i så stor grad at arbeidet ikke lenger kan utføres ved en gitt alder.

Arbeidsgruppen skal vurdere om arbeidets art og belastning, herunder mulighet for tilpasninger og endringer av arbeidsoppgaver, i stillinger med særaldersgrense systematisk avviker fra andre stillinger.

Avgangsmønster

Som påpekt av Pensjonsutvalget (NOU 2022: 7), kan aldersgrenser ha en normgivende effekt på den enkeltes pensjoneringstidspunkt. Dette gjelder også for særaldersgrenser. Det å jobbe i en stilling med særaldersgrense kan dermed påvirke den enkeltes valg om avgang fra arbeidslivet. Samtidig velger noen av dem som er omfattet av en særaldersgrense å fratruke stillingen ved nådd aldersgrense, for så å fortsette å arbeide i omtrent samme omfang som tidligere, men i andre stillinger/yrker.

Arbeidsgruppen skal kartlegge avgangsmønsteret for ulike yrker, både med og uten særaldersgrenser, og vurdere om det er systematiske forskjeller i avgangsmønster mellom de ulike yrkene. I arbeidet skal det også undersøkes når og med hvilken inntektssikring (uføreytelse, AFP, særalderspensjon eller andre ytelser) personer med særaldersgrense går ut av arbeidslivet.

Arbeidsgruppen skal videre kartlegge omfanget av personer som mottar særalderspensjon og fortsetter i arbeid etter uttak av særalderspensjon. Som en del av dette skal arbeidsgruppen kartlegge i hvor stor grad personer som mottar særalderspensjon fortsetter i arbeid, eksempelvis ved å tallfeste yrkesinntekt, antall arbeidstimer per uke og hvor lenge etter uttak av særalderspensjon de jobber.

Forlengede yrkesliv

Både eldres yrkesaktivitet og avgangsalderen fra arbeidslivet har økt over tid. Dette gjelder i samtlige sektorer og næringer, både for høyt og lavt utdannede og i akademiske så vel som i tunge, manuelle yrker.

Det generelle kravet til arbeidsmiljø, jf. arbeidsmiljøloven §4-1, innebærer at arbeidssituasjonen skal være slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige psykiske eller fysiske belastninger. Arbeidsgiver har også tilretteleggingsplikt, jf. arbeidsmiljøloven § 4-2, noe som innebærer at arbeidet skal organiseres og tilrettelegges under hensyn til den enkelte arbeidstakers arbeidsevne, kyndighet, alder og øvrige forutsetninger. Tilretteleggingsplikten er uavhengig av arbeidstakers alder.

Arbeidsgruppen skal undersøke i hvilken grad det legges til rette for at personer med særaldersgrenser kan stå lenge i stilling.

Arbeidsgruppen skal søke innsikt i hva som kreves av tilrettelegging for at personer med særaldersgrense skal kunne stå i stilling utover særaldersgrensen.

Arbeidsgruppen skal vurdere hensiktsmessige tiltak som kan legge til rette for forlenget yrkeskarriere i samme stilling, herunder hvordan arbeidsgiver i større grad kan tilrettelegge eller redusere belastningen.

Overgang til annet arbeid

Dagens system for særaldersgrenser tar ikke hensyn til muligheten for overgang til annet arbeid.

Arbeidsgruppen skal, på et overordnet nivå, vurdere arbeidsgivers mulighet for å tilby personer med særaldersgrense annet egnet arbeid ved internt stillingsbytte eller tilpassing av arbeidsoppgaver.

I tilfeller der arbeidsgiver ikke har annet egnet arbeid å tilby, kan det likevel finnes andre offentlige virksomheter hvor arbeidstakerens kompetanse kan anvendes. Arbeidsgruppen skal vurdere om det er formelle begrensninger, f.eks. statsansatteloven eller arbeidsrettslige forhold, som er til hinder for en slik overføring til annet egnet arbeid.

Det framtidige behovet for særaldersgrenser

Arbeidsgruppen skal, med utgangspunkt i punktene ovenfor, gjøre en overordnet vurdering av det framtidige behovet for særaldersgrenser.

Arbeidsgruppen skal vurdere ulike tilnærminger for å løse utfordringen med at det fortsatt vil kunne være enkelte arbeidsoppgaver som ikke bør ivaretas av personer over en viss alder. Konsekvensene for arbeidslivet, arbeidsdeltakelsen og offentlige finanser av de ulike tilnærmingene skal vurderes.

Frist

Arbeidsgruppen skal legge fram en rapport innen 1. juni 2023.

1.2 Arbeidsgruppens sammensetning og arbeid

Arbeidsgruppen har bestått av Pål Molander, administrerende direktør ved Norsk institutt for vannforskning (leder), Bjørn Heine Strand (seniorforsker, Folkehelseinstituttet), Kari Røren Strand (sjefsforsker, Forsvarets forskningsinstitutt), Katharina Herlofson (forsker 1, OsloMet), Simen Markussen (direktør, Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning) og Melanie Regine Hack (førsteamanuensis, Juridisk fakultet ved Universitetet i Bergen).

Slik det framkommer i mandatet for arbeidsgruppen, har de av arbeidslivets parter som var en del av prosessavtalen av 14. juni 2022 deltatt i arbeidet gjennom møter, skriftlige innspill og kommentarer til rapportutkast. Dette har involvert Akademikerne, KS, LO, Spekter, Unio og YS.

Arbeidsgruppen har hatt et sekretariat bestående av Hilde Olsen (Arbeids- og velferdsdirektoratet), Line Furseth Bjørk, Maren Langvik Eilertsen, Hilde Schjelderup Leirimo og Anders Nærø (alle Arbeids- og inkluderingsdepartementet) og Tom Sterud (STAMI).

1.3 Sammendrag av rapporten

Kapittel 2 omhandler begrunnelse, regelverk og historisk bakgrunn for dagens særaldersgrenser på 60, 63 og 65 år, dvs. aldersgrenser som er lavere enn den alminnelige aldersgrensen i offentlig sektor. Særaldersgrensene er begrunnet ut fra hensyn til arbeidstakers helse og samfunnets sikkerhet. Personer som har en særaldersgrense har rett til en særalderspensjon fram til fylte 67 år, og mottar fra 67 år pensjon etter ordinære regler. En bestemmelse i loven, den såkalte 85-årsregelen, muliggjør fratreden med tjenstepensjon inntil tre år før særaldersgrensen dersom summen av alder og tjenestetid utgjør minst 85 år. 85-årsregelen innebærer at en person med 60 års aldersgrense har mulighet til å starte uttak av pensjon allerede fra 57 år. Tidligere innebar særaldersreglene, med enkelte unntak, en plikt til å fratre stillingen ved særaldersgrensen. Plikten til å fratre ved særaldersgrensen er nå opphevet for alle unntatt Forsvar, noe som innebærer at den enkelte som ønsker det kan fortsette å arbeide helt til den alminnelige aldersgrensen på 70 år. Flere av særaldersgrensene stammer fra langt tilbake i tid. Den første loven om aldersgrenser er fra 1917, og med denne ble en alminnelig aldersgrense på 70 år for menn og 65 år for kvinner vedtatt, samt at det ble tatt inn bestemmelser om særaldersgrenser for visse stillinger. Flere av stillingene med særaldersgrenser har hatt det siden da. I løpet av de drøye hundre årene som har gått siden den gang, har det blitt gjort enkelte endringer i hvilke stillinger som har særaldersgrenser, og aldersgrensene har blitt noe justert, men det har ikke skjedd betydelige forandringer. Også 85-årsregelen bygger på en bestemmelse fra 1917, men ordningen ble i ettertid noe strammet inn og senest i 1949 da Statens pensjonskasse ble vedtatt. Stortinget, og en rekke utvalg, har flere ganger pekt på behovet for å gjennomgå og vurdere ordningen med særaldersgrenser på bakgrunn av utviklingen i både helse, arbeidsliv og pensjonssystem, men fram til nå har ikke dette blitt gjort. Avslutningsvis i kapittel 2 omtales særaldersgrenser i de andre nordiske landene hvor disse aldersgrensene i all hovedsak er under utfasing. Etter utfasingsperioden vil det kun være det finske forsvaret som fortsatt har særaldersgrenser blant våre naboland.

I kapittel 3 beskrives utvikling i helse, funksjonsnivå og utdanning blant eldre. Forventet levealder i Norge har økt mer eller mindre kontinuerlig de siste 170 årene, og de siste 50 årene har økningen vært markant. Med økende alder øker risikoen for kroniske sykdommer og nedsatt funksjonsevne. Samtidig har aldersstandardisert dødelighet av kreft og hjerte- og karsykdom hatt en betydelig nedgang de siste 50 årene og tallene for hjerte- og karsykdom ligger nå på under en fjerdedel av hva de var i 1971. Også når det gjelder hørselstap ved en gitt alder er andelen redusert de siste to tiårene, noe som blant annet

kan forklares med høyere utdanningsnivå, mindre støy på arbeidsplassen, færre øreinfeksjoner og bedre helsevaner i de nyere kohortene. Objektive mål for utvikling i muskelstyrke viser at dagens 70-åringer får samme resultater som 65-åringer født en generasjon tidligere. Nyere norske studier tyder også på en bedring i objektivt målt funksjonsnivå og iboende kapasitet hos eldre. Resultater fra objektive tester viser en markant bedring i hukommelse og prosesseringshastighet i nyere generasjoner eldre; Hukommelsen for 70-åringer i 2015 var like god som for 60-åringene i 2001. Forskerne fant at en del av denne bedringen kunne tilskrives høyere utdanningsnivå og sunnere livsstil i de nyeste kohortene av eldre. En rekke mål viser at helseforholdene i den norske befolkningen over tid har bedret seg vesentlig. Antallet år en person kan forvente å leve med god helse fra en gitt alder har økt for både kvinner og menn, mens andelen av de gjenstående leveårene med god helse holder seg relativt stabilt over tid. Det synes dermed å være en tendens til at sykdommer og plager inntreffer i høyere alder enn tidligere, men samtidig at den økte levealderen også innebærer at man kan forvente å leve noe lenger med helsetap. Høyere utdanningsnivå er assosiert med bedre helse og lengre liv. Utdanningsnivået har økt betydelig over tid, og særlig de siste 40 årene. De som er eldre i dag har høyere utdanningsnivå enn forrige generasjons eldre, og videre vil neste generasjons eldre ha høyere utdanningsnivå enn dagens eldre.

I kapittel 4 gis det en beskrivelse av ansattes egenrapportering av nivå på psykiske og fysiske arbeidsmiljøbelastninger i utvalgte yrkesgrupper med innslag av særaldersgrenser sammenliknet med nivået blant alle sysselsatte. Det er stor variasjon mellom jobber og derfor finnes det heller ikke noe enkelt mål som kan brukes til å undersøke forskjeller i arbeidsmiljøbelastning mellom jobber eller yrker. For å måle hvor belastende en jobb eller et yrke er, er det derfor brukt ulike mål eller indikatorer som hver for seg fanger opp forskjeller mellom jobber langs ulike dimensjoner ved arbeidsmiljøet, både eksponeringer (f.eks. fysiske og psykiske belastninger og krav i jobben) og utfall (f.eks. arbeidsrelaterte helseplager). Kunnskapsgrunnlaget er innhentet fra det nasjonale overvåkingssystemet for arbeidsmiljø og helse ved Statens arbeidsmiljøinstitutt. Ansatte i flere av yrkene med særaldersgrenser rapporterer relativt høy forekomst (over 70 eller 90 prosentilene for sysselsatte på tvers av yrker) når det gjelder flere typer psykososiale arbeidsmiljøforhold som kan ha betydning for arbeidshelsen. I flere av de samme yrkesgruppene er også den samlede mekaniske belastningen høy. Nivået av egenvurderte arbeidsrelaterte muskel- og skjelettplager og sykefravær er tilsvarende høyt, mens forekomsten av psykiske plager er på samme nivå som i andre yrkesgrupper. Blant ansatte over 50 år er andelen som oppgir at

jobben er «for slitsom for folk på min alder» høyere i yrker med særaldersgrenser enn i andre yrker. Kortere arbeidstid, mer selvbestemmelse, og mindre fysisk tungt arbeid blir pekt på som viktige tiltak for å kunne stå lenger i jobb. Samlet sett underbygger beskrivelsen av at den opplevde arbeidsbelastningen blant ansatte i yrker med særaldersgrenser er i det øvre sjiktet når vi sammenlikner med ansatte i andre yrkesgrupper. Registerdata tyder samtidig på at yrkene med særaldersgrenser på 60 og 63 år ikke har forhøyet risiko verken for død, uførhet eller sykefravær. For yrkene med 65-årsgrense er bildet noe mer nyansert, med noe lavere risiko for uførhet enn for andre ansatte i 50-årene og noe høyere i 60-årene. Risikoen for sykefravær ser ut til å være noe høyere enn for andre arbeidstakere. I kapittel 4 beskrives også endringer i arbeidslivet som har påvirket belastning og risiko. Sentralt her er den teknologiske utviklingen, samt endringer i arbeidstidsbestemmelsene som i et lengre tidsperspektiv har gitt arbeidstakere langt mer fritid. Samtidig jobber fortsatt mange natt, lange skift og turnus.

I kapittel 5 gis det en oversikt over omfanget av personer med særaldersgrense fordelt etter aldersgrense og sektor/risikofellesskap. Om lag 10–15 prosent av ansatte i staten, 30 prosent i kommunene og 50 prosent i helseforetakene har særaldersgrense. Samlet utgjør det nesten én av tre offentlig ansatte. 84 prosent har aldersgrense 65 år, 2 prosent aldersgrense 63 år og 14 prosent har aldersgrense 60 år. I kapittelet undersøkes det i tillegg i hvilken grad personer bytter til og fra en stilling med særaldersgrense fra/til en stilling med ordinær aldersgrense mot slutten av yrkeskarrieren. I både SPK og KLP er omfanget som bytter til og fra stillinger med særaldersgrense på et lavt nivå.

Kapittel 6 tar for seg avgang fra arbeidslivet. Først omtales uttaksmønsteret for personer med særaldersgrense. Uttaksmønsteret viser at personer med særaldersgrense i hovedsak tar ut pensjon etter 85-årsregelen eller ved aldersgrensen. Dette gjelder både for personer med aldersgrense 60, 63 og 65 år, men det er noe variasjon innenfor de ulike sektorene i SPK og risikofellesskapene i KLP. I SPK tar majoriteten av medlemmene med 60 års aldersgrense i Politiet ut pensjon ved 57 år, mens andelene i Forsvaret fordeler seg om lag likt mellom uttak ved 57 og 60 år. Andelen som fortsatt er aktive etter aldersgrensen i SPK er liten. I KLP er andelen som tar ut pensjon ved 62 år høyest blant medlemmer i Pensjonsordningen for sykepleiere, mens andelen som tar ut pensjon ved 65 år er høyest blant medlemmer i Fellesordningen for statlige helseforetak. I KLP er en betydelig andel av medlemmene med aldersgrense 65 år fortsatt aktive ved 66 år. Kun et mindretall av medlemmene i KLP tar ut AFP framfor særalderspensjon. Videre i kapittel 6 gis det en

oversikt over gjennomsnittlig avgangsalder – både for yrker med og uten særaldersgrense.¹ Den gjennomsnittlige avgangsalderen inkluderer all avgang fra arbeidslivet etter 50 år, dvs. både avgang til pensjon, helserelaterte trygdeytelser og det å bli selvstendig næringsdrivende. I 2022 var gjennomsnittlig avgangsalder for alle i offentlig sektor 63,1 år. Yrkene i offentlig sektor som hadde lavest gjennomsnittlige avgangsalder var offiserer fra fenrik og høyere grad, ambulanspersonell, politibetjenter og brannkonstabler. Gjennomsnittlig avgangsalder for disse yrkene viser at en relativt høy andel trer ut av arbeidslivet ved bruk av 85-årsregelen. I privat sektor var gjennomsnittlig avgangsalder for alle 62,4 år i 2022. Yrkene i privat sektor med lavest gjennomsnittlig avgangsalder var bartendere, andre bygningsarbeidere, fotografer og filmfotografer, grafiske- og multimediasdesignere og fiskere. Avslutningsvis i kapittel 6 omtales andelen uføre både blant personer med særaldersgrense og personer med ordinær aldersgrense. Uføreandelen stiger med alderen, og er høyest blant kvinner. Andelen uføre i SPK med aldersgrense 60 år er vesentlig lavere enn uføreandelen til medlemmer med ordinær aldersgrense. I KLP er det større variasjoner i andelen uføre mellom de ulike risikofellesskapene: andelen uføre er høyest i Fellesordningen for helseforetakene, dernest i Fellesordningen for kommuner og bedrifter og Fellesordningen for fylkeskommuner, og lavest er andelen uføre blant medlemmer i Pensjonsordningen for sykepleiere. Betydningen av hvilken ytelse man går ut av arbeidslivet med belyses til slutt med noen typeeksempler.

I kapittel 7 gis det en oversikt over omfanget av arbeidsinntekt ved siden av hel særalderspensjon fra SPK i 2021. Dagens ordning gir gode muligheter til å ta ut særalderspensjon tidlig og samtidig fortsette i annet arbeid. Regelverket tillater inntekt fra arbeid i privat sektor uten avkortning av særalderspensjonen. Dermed er det mulig å motta full særalderspensjon og lønn fra full stilling i privat sektor dersom den enkelte ønsker det. Man kan slik oppnå en svært god samlet inntekt fra man kan gå av ved oppnådd særaldersgrense, eller inntil tre år før etter 85-årsregelen. Statistikken viser at flertallet har lav eller ingen arbeidsinntekt etter uttak av pensjon. Samtidig har en relativt stor andel betydelige inntekter etter uttaket av pensjon. Blant de som hadde arbeidsinntekt, hadde om lag én av tre inntekt over 3 G (320 000 kroner per mai 2021). Andelen med inntekt over

¹ Yrkesinndelingen er basert på STYRK-koder, og innenfor en enkelt yrkesgruppe kan det være yrker/stillinger både med og uten særaldersgrenser.

denne grensen utgjorde om lag 22 prosent av alle som mottok hel særalderspensjon fra SPK. Denne gruppen hadde i gjennomsnitt en samlet inntekt fra arbeid og særalderspensjon på om lag 1,1 mill. kroner i 2021. Andelen med arbeidsinntekt i kombinasjon med hel særalderspensjon reduseres med alder og arbeidsinntekten varierer mellom yrkesgrupper. Tilsvarende tall fra KLP har ikke vært tilgjengelig. Statistikk fra KLP viser at om lag 11 prosent mottok delvis særalderspensjon i kombinasjon med arbeid. Dette gjaldt kun 3 prosent i SPK.

Kapittel 8 setter bl.a. fokus på rettslige rammebetingelser som påvirker muligheten til videre arbeid. I kapitlet beskrives arbeidsgivers tilretteleggingsplikt slik den er regulert i arbeidsmiljøloven, og IA-avtalens sentrale rolle i myndighetene og virksomhetenes samarbeid med mål om å forebygge sykefravær og frafall fra arbeidslivet. IA-avtalen inneholder bl.a. bransjeprogram rettet mot sykehus og sykehjem, og omfatter yrker som er sentrale for arbeidet med særaldersgrenser. Faktorer som f.eks. økte krav til effektivitet, bemanningssituasjon og organisering ser ut til å være sentrale på tvers av bransjer, og danner utgangspunkt for eksempler på tiltak for å holde på seniorer i større grad. På bakgrunn av kjennetegn ved utvalgte bransjer i et seniorpolitisk perspektiv, gjengis tiltak som kan være aktuelle på virksomhetsnivå. Gjennomgangen viser behov for både strukturelle og individuelle tiltak. Videre i kapittel 8 gjengis det hovedtrekk i arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonenes innspill og erfaringer knyttet til tilrettelegging for forlengede yrkeskarrierer. Også innspill fra underliggende virksomheter under Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet gjengis i dette kapitlet. Deretter drøftes det om mulighetene til å gå over til annet arbeid kan ha betydning for den enkeltes mulighet til å stå i jobb ut over særaldersgrensen. Kvalifikasjonsprinsippet og utlysningsplikten legger føringer for ansettelser i statlig og kommunal sektor, og får også betydning for den enkeltes muligheter til å gå over i en annen stilling. For kommunalt ansatte er det kommunen selv som er arbeidsgiver, noe som gir et visst rom for omplassering innenfor kommunen. Mulighetene i staten er mer begrenset. Avslutningsvis drøftes kort en eventuell særskilt fortrinnsrett for ansatte i statlige virksomheter som har behov for å bytte til en annen statlig stilling for å kunne bli værende i jobb.

I kapittel 9 illustreres hva slags økonomiske konsekvenser alternativer til dagens ordning med særaldersgrenser, som en utfasing av ordningen, vil kunne ha på individ-, virksomhets- og samfunnsnivå. Selv om mange allerede i dag har arbeidsinntekt i tillegg til særalderspensjon, vil de fleste oppnå høyere inntekt hvis de fortsetter lenger i arbeid.

Lengre yrkeskarrierer bidrar også til høyere opptjening av pensjon. Effekten på de årlige utbetalingene for den enkelte vil avhenge av forhold som avgangsalder, fødselsår, lønnsnivå, opptjeningstid og startalder i offentlig sektor mv. Helsetilstanden og evnen til å fortsette i arbeid etter fylte 62 år varierer betydelig mellom individer. For personer med så store helseutfordringer at det begrenser muligheten til å jobbe, har Norge et godt utviklet system for helserelaterte ytelser. Mulige effekter på individnivå er illustrert både ved typeeksempler og gjennom en registeranalyse som følger personer med særaldersgrenser. Det er vanskelig å anslå hva som vil være virkningene på virksomhetsnivå. Et alternativ med en utfasing vil i en del virksomheter kunne ha konsekvenser for hvordan arbeidet organiseres, arbeid med inkludering, rekrutteringer, beredskapsevne m.m. Slike eventuelle virkninger på virksomhetsnivå, og budsjettbehov som måtte følge, vil måtte vurderes opp mot de samfunnsmessige gevinstene. Analysene illustrerer at ordningen innebærer et omfattende tap av høykompetent og verdifull arbeidskraft som samfunnet vil ha behov for i årene som kommer.

Kapittel 10 inneholder arbeidsgruppens samlede vurderinger og konklusjoner.

Arbeidsgruppen vil framheve at høy velferd i framtiden avhenger av at det tilbys nok arbeidskraft. Det er viktig å inkludere flere i arbeid, men også å sørge for god bruk av den arbeidskraften som allerede finnes, blant annet ved å legge til rette for at flere står lenger i jobb. Arbeidsgruppen legger til grunn at den positive helseutviklingen i den norske befolkningen også har kommet ansatte innen yrker med særaldersgrenser til gode. Dette kan isolert sett tale for at eventuelle helsemessige utfordringer som medførte at det tidligere ikke var forsvarlig å utføre tjenesten fram til ordinær pensjonsalder, ikke vil gjelde i samme grad i dag. Arbeidsgruppen mener derfor at det foreligger et urealisert potensial for mange for å kunne stå lenger i arbeid også innen yrker med særaldersgrenser.

Arbeidsgruppen er også av den oppfatning at særaldersgrenser som system ikke i tilstrekkelig grad hensyntar de store individuelle forskjellene når det gjelder helse og funksjon, sett opp mot samfunnets behov. Det er videre, på et overordnet nivå, vanskelig for arbeidsgruppen å se at arbeidets art, og herunder belastning eller samfunnshensyn, i yrker med særaldersgrenser i dag systematisk avviker fra andre yrker i en så vesentlig grad at dette fullt ut legitimerer en slik ordning. Arbeidsgruppen mener derfor at det er mange gode grunner til at yrker som i dag har særaldersgrenser bør kunne ha den ordinære aldersgrensen, med de ordninger for fleksibilitet i avgangsalder som gjelder i det ordinære alderspensjonssystemet og det sikkerhetsnett som de helserelaterte ytelsene utgjør. Arbeidsgruppen kan ut fra en samlet vurdering av relevante forhold heller ikke se at 85-

årsregelen er vel begrunnet i dagens samfunn, og mener den ikke bygger opp under det generelle pensjonssystemet som er utviklet over tid etter at bestemmelsen om 85-årsregelen ble vedtatt. Arbeidsgruppen peker på at flere av yrkene med særaldersgrenser i snitt har høyere arbeidsmiljøbelastninger enn gjennomsnittet i Norge. Samtidig er norsk arbeidsmiljøstandard høy, og det er stor variasjon innenfor de enkelte yrkesgruppene. For de som av helsemessige årsaker har behov for å gå av tidligere, er det mulig gjennom eksisterende helserelevante trygdeytelser. Arbeidsgruppen mener at disse ordningene utgjør et godt sikkerhetsnett for den enkelte ved sykdom og uførhet. En betydelig andel har også mulighet til å starte uttak av pensjon fra 62 år. Når det i tillegg er slik at det foreligger en betydelig restarbeidsevne hos en stor andel av arbeidstakerne utover særaldersgrensene, fremstår en særskilt pensjonsordning som lite målrettet.

Arbeidsgruppen mener derfor at samfunnsbehovene for arbeidskraft og framtidig velferd må veie tungt. Arbeidsgruppen viser også til erfaringer fra andre nordiske land med å fase ut særaldersgrenser og løsninger for arbeidstakere som etter et langt yrkesliv ikke lenger har den arbeidsevnen som kreves i yrket. Arbeidsgruppen mener også at det fortsatt foreligger et uforløst restpotensial i det å organisere arbeidet på en måte som i større grad enn i dag sikrer en arbeidsmiljøutvikling som forebygger sykefravær og uhelse, og som støtter opp under personlig mestring og utvikling. Det vil kreve bevissthet og innsats på flere områder og fra flere aktører for å realisere de endringene i arbeidsmiljø og arbeidsforhold som vil være nødvendige for å kunne forebygge eksponeringer og belastninger og styrke arbeidsevnen i sektorer som i dag har særaldersgrenser. Det er avgjørende at de virksomheter som gjennom arbeidsmiljøutvikling kan redusere og forebygge sykefravær og frafall på en bedre måte har budsjettmessig rom til å gjennomføre nødvendige tilpasninger. Herunder ligger det at det må sikres budsjettmessig rom til å opprettholde nødvendig nivå på de samfunnskritiske tjenestene. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at det kan oppnås betydelige samfunnsøkonomiske gevinster hvis det gis rom for nødvendige investeringer i tilpasninger og bemanning.

2 Begrunnelse og historisk bakgrunn for særaldersgrensene og særaldersgrenser i Norden

2.1 Særaldersgrenser og begrunnelse for aldersgrensene

Den generelle aldersgrensen i arbeidslivet er 72 år og følger av lov 1. januar 2005 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven). Aldersgrensen i

arbeidsmiljøloven innebærer at stillingsvernet opphører ved 72 år, og at arbeidsforholdet kan bringes til opphør ved oppnådd aldersgrense. Denne aldersgrensen ble hevet fra 70 til 72 år i 2015. Bakgrunnen for hevingen var den demografiske utviklingen og hensikten var å bidra til å øke eldres yrkesdeltakelse i et lengre perspektiv, jf. Prop. 48 L (2014-2015).

For ansatte i staten er den alminnelige aldersgrensen 70 år og følger av lov 21. desember 1956 nr. 1 om aldersgrenser for statsansatte m.fl. (aldersgrenseloven). Dersom ansettelsesmyndigheten tillater det, og den ansatte fremdeles fyller de krav som stillingen forutsetter, kan tjenesten forlenges inntil fem år. En statsansatt har dermed mulighet til å fortsette i tjeneste inntil vedkommende fyller 75 år.

Særaldersgrenser er aldersgrenser fastsatt lavere enn det som følger av de alminnelige aldersgrensene i arbeidslivet. De lavere aldersgrensene kan være 60, 63 og 65 år. Særaldersgrensene er begrunnet ut fra hensyn til arbeidstakers helse og samfunnets sikkerhet, og gir personer med særaldersgrense rett til alderspensjon fra særaldersgrensen. I henhold til Lov om aldersgrenser for statsansatte m.fl., § 2, kan lavere aldersgrenser fastsettes for stillinger hvor:

- a) Tjenesten medfører uvanlig fysisk eller psykisk belastning på tjenestemennene slik at de normalt ikke makter å skjøtte arbeidet forsvarlig til fylte 70 år.
- b) Tjenesten stiller spesielle krav til fysiske eller psykiske egenskaper, som normalt blir sterkere svekket før fylte 70 år enn det en forsvarlig utføring av tjenesten tilsier.

Stillinger med aldersgrense 65 år er hovedsakelig begrunnet ut fra bokstav a, mens aldersgrensene 60 og 63 år er fastsatt ut fra hensynet til bokstav b. Særaldersgrenser for militært ansatte og sykepleiere er fastsatt i egne lover og forskrifter. Også for ballettdansere, sangsolister og korsangere ved Den Norske Opera & Ballett er aldersgrensene fastsatt i egen lov.

Aldersgrensene for militært personell i Forsvaret framgår av lov 12. august 2016 nr. 77 om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (forsvarsloven). Militært personell skal tilsettes på de vilkår som er fastsatt i statsansatteloven med de avvik som følger av forsvarsloven. Militært tilsatte er unntatt fra forbudet om forskjellsbehandling på grunn av alder etter arbeidsmiljøloven § 13-1 første ledd, jf. forsvarsloven § 44. I henhold til forsvarsloven § 45, kan offiserer, befal, grenaderer og konstabler tilsettes midlertidig, eller fast til de fyller 35 eller 60 år. De som er tilsatt midlertidig, skal fratrukke stillingen sin uten oppsigelse. De som er fast tilsatt, skal fratrukke stillingen ved første månedsskifte etter at de har fylt 35 eller 60 år.

Når spesielle forhold gjør det nødvendig, kan departementet forlenge tilsettingsperioden med inntil ett år om gangen for militært tilsatte som har nådd aldersgrensen på 60 år. Det er kun aldersgrensen på 60 år som gir rett til særalderspensjon. Forsvarsdepartementet har instruksjons- og organisasjonsmyndighet og kan utforme nødvendige tilpasninger og regelverk innenfor de overordnede rammene i ordningen for militært tilsatte.

Aldersgrenser for sykepleiere framgår av lov 22. juni 1962 nr. 12 om pensjonsordning for sykepleiere (sykepleierpensjonsloven). Offentlig godkjente sykepleiere i privat, fylkeskommunal eller statlig virksomhet omfattet av spesialisthelsetjenesteloven og helseforetaksloven skal være medlemmer i pensjonsordningen for sykepleiere. Herunder omfattes blant annet ansatte ved sykehus, sykestue, fødehjem, spesialsykehjem, sykehotell, medisinsk laboratorium, røntgeninstitutt, privat forpleiningssted, opptreningsinstitusjon, daginstitusjon, privatpraktiserende legespesialist, privatpraktiserende psykolog, virksomhet som yter ambulansetjeneste og virksomhet som yter medisinsk nødmeldetjeneste. Videre skal offentlig godkjente sykepleiere ansatt i stilling knyttet til helse- og omsorgstjenesten i hht. helse- og omsorgstjenesteloven være medlemmer i pensjonsordningen for sykepleiere. Herunder omfattes bl.a. ansatte ved privat sykehjem og privat omsorgsbolig hvor eier har inngått avtale med kommune om utgiftsgodtgjøring, allmennpraktiserende lege med fastlegeavtale og privatpraktiserende fysioterapeut med avtale om driftstilskudd fra kommune. Aldersgrensen er 70 år for overordnede sykepleiere, sykepleiere i administrative stillinger og undervisningsstillinger, og 65 år for underordnede sykepleiere, jf. sykepleierpensjonsloven § 6. Skillet mellom overordnet og underordnet sykepleier ble tidligere praktisert slik at tradisjonelle sykepleiernivåer opp til sjefssykepleier, ev. oversykepleier, var ansett som underordnet. Regler for hvilke stillinger som skal regnes som underordnede, administrative, overordnede eller undervisningsstillinger fastsettes av Arbeids- og inkluderingsdepartementet. I 2000 kom det en forskrift om aldersgrenser for sykepleiere som stilte krav til regelmessig fysisk kontakt med pasienter eller klienter eller ordinær turnustjeneste i mer enn 50 prosent av stillingen for å være berettiget særaldersgrense.

Aldersgrensene for ballettdansere, sangsolister og korsangere ved Den Norske Opera & Ballett er fastsatt i lov av 21. august 1998 nr. 65 (operapensjonsloven). Aldersgrensen er 41 år for ballettdansere, 52 år for sangsolister og 56 år for korsangere. Det har over lengre tid pågått en prosess for å vurdere pensjonsløsningen for de ansatte ved Den Norske Opera & Ballett. Arbeidsgruppens vurdering er at disse aldersgrensene bør gjennomgås og vurderes, men mener at dette bør gjøres som en del av prosessen hvor pensjonsløsningens innretning vurderes. Disse aldersgrensene vil derfor ikke bli særskilt omtalt her.

I kommunal sektor er det tariffestet en alminnelig aldersgrense på 70 år, samt særaldersgrenser. Forskrift 22. april 1997 nr. 374 om pensjonsordninger for kommunalt eller fylkeskommunalt ansatte fastsetter at aldersgrensen for kommunalt og fylkeskommunalt ansatte ikke må være lavere enn for tilsvarende stillinger for offentlige tjenestemenn etter aldersgrenseloven. I hovedtariffavtalen i KS-området vises det til prinsipper for fastsettelse av aldersgrenser som gjelder i staten. Det følger av SGS 2020 § 6-1 at særaldersgrensene i kommunal sektor følger det som gjelder i staten for tilsvarende stilling. I tilfeller hvor det ikke er tilsvarende stilling i staten, fastsetter tariffpartene aldersgrensen for stillingen. Også for helseforetakene vil aldersgrensene være som aldersgrensene i staten for samme stilling. I tillegg beholdt de stillingene som hadde særaldersgrense i KS før 2002 særaldersgrensen i helseforetakene også etter 2002. Det er ikke fastsatt særaldersgrenser for nye stillingskategorier etter 2002, men skulle dette bli aktuelt, vil det være tariffpartenes ansvar.

Personer som fratrer et stillingsforhold med særaldersgrense fastsatt etter aldersgrenseloven får alderspensjon beregnet etter reglene i lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse. En bestemmelse i denne loven muliggjør fratredens med tjenestepensjon inntil tre år før aldersgrensen dersom summen av alder og tjenestetid utgjør minst 85 år, den såkalte 85-årsregelen. 85-årsregelen har i dag betydning kun for medlemmer med særaldersgrense, og innebærer for eksempel at en person med 60 års aldersgrense kan starte uttak av pensjon allerede fra 57 år. For dem med 70 års aldersgrense gis det uansett rett til pensjon ved 67 år, og AFP har medført ytterligere fleksibilitet for arbeidstakerne i form av å kunne velge pensjoneringstidspunkt fra 62 år. 85-årsregelen har størst betydning for personer som i dag kan gå av før 62 år, dvs. personer med særaldersgrense 63 år eller lavere. I forhold til størrelsen på pensjonen, kan 85-årsregelen også ha betydning for grupper med særaldersgrense 65 år i den grad medlemmet kommer bedre ut med særalderspensjon enn med AFP. Ansatte omfattet av kommunale tjenestepensjonsordninger får tilsvarende alderspensjon fra kommunal tjenestepensjon, og det samme gjelder etter sykepleierpensjonsloven.

Særalderspensjonen gis til personer med særaldersgrense i årene fram til fylte 67 år. Den årlige alderspensjonen beregnes av pensjonsgrunnlaget, noe som normalt er lønnen ved fratredelsen, begrenset til 12 ganger folketrygdens grunnbeløp. Ansatte som har 30 års tjenestetid eller mer får full alderspensjon, og pensjonen utgjør da 66 prosent av pensjonsgrunnlaget. Dersom tjenestetiden er kortere, blir pensjonen forholdsmessig redusert. Særalderspensjonen blir ikke levealdersjustert. De som har særaldersgrense kan

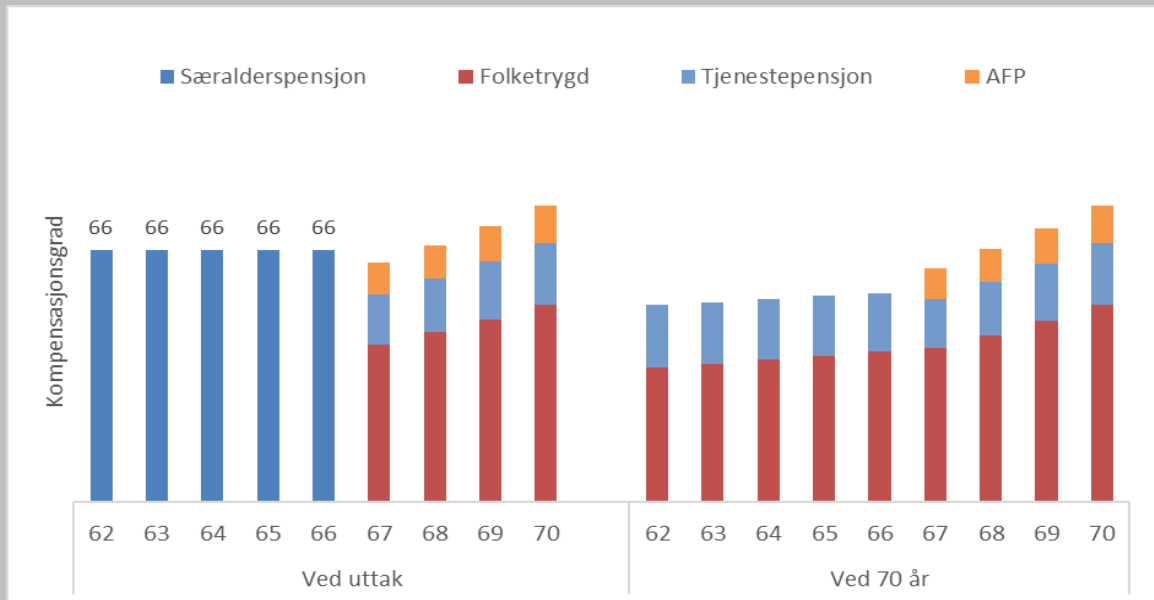
få avtalefestet pensjon (AFP) fra 62 år dersom dette gir en høyere ytelse enn særalderspensjonen. Se boks 2.1 for en illustrasjon av pensjonsreglene.

Fra 67 år mottar personer som har gått av fra en stilling med særaldersgrense alderspensjon fra folketrygden og offentlig tjenstepensjon på lik linje med personer som har hatt en ordinær aldersgrense. Pensjonen levealdersjusteres ved uttak. Med reglene som gjaldt før pensjonsreformen var det tilstrekkelig med 30 års opptjening i tjenstepensjonsordningen for å få et pensjonsnivå på minst 66 prosent med de ordinære reglene. De nye reglene for opptjening og uttak av offentlig tjenstepensjon gir bedre uttelling av å stå lenger i arbeid enn de gamle reglene. De nye reglene gjør det også mulig for den enkelte å motvirke effekten av levealdersjusteringen ved å arbeide lenger. Samtidig medfører nøytralt utformede uttaksregler at pensjonsnivået for den som går av tidlig vil bli lavere sammenlignet med de som jobber lenger. Levealdersjustering innebærer videre at pensjonsnivået ved en gitt uttaksalder vil bli stadig lavere for yngre årskull. Regelverket for personer med særaldersgrenser som er født i 1963 eller senere må derfor tilpasses den nye modellen for offentlig tjenstepensjon. Det pågår en prosess for å komme fram til nye pensjonsregler for personer med særaldersgrenser hvor Arbeids- og inkluderingsdepartementet og arbeidslivets parter deltar. Arbeidsgruppen vil av denne grunn ikke gå nærmere inn på pensjonsregler for personer med særaldersgrenser.

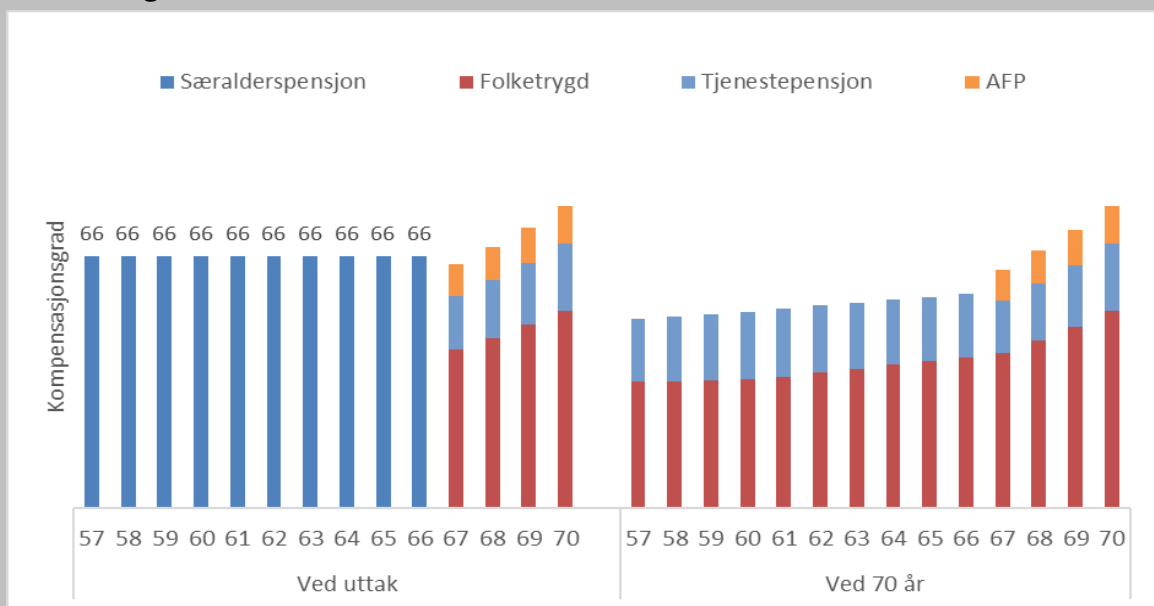
Boks 2.1 Pensjonsregler

Figur 2.1 viser pensjonskomponentene for personer født 1963 og senere, dvs. særalderspensjonen og pensjon etter nye regler for offentlig tjenstepensjon, etter uttaksalder for en person med særaldersgrense 65 år med mulig uttak fra 62 år. Ved uttak av særalderspensjonen vil nivået være 66 prosent, jf. venstre panel. Tar man ut pensjon etter 66 år får man pensjon etter ordinære regler bestående av folketrygd, tjenstepensjon og AFP.¹ Panelet til høyre viser hva pensjonsnivået vil være ved 70 år, etter ulike uttaksaldere. Fra 67 år vil den som har tatt ut særalderspensjon få pensjon etter ordinære regler, basert på opptjening i folketrygden og offentlig tjenstepensjon.² Det framgår at for de som tar ut særalderspensjonen, blir samlet pensjonsnivå ved 70 år langt lavere enn nivået på særalderspensjonen, og at utsatt uttak av særalderspensjon vil gi liten økning i pensjonen fra 70 år. Tilsvarende gjelder også for de andre særaldersgrensene. Figur 2.2 illustrerer de samme pensjonskomponentene for personer med særaldersgrense 60 år.

Figur 2.1 Prinsippskisse for pensjon ved uttak og ved 70 år for personer med særaldersgrense 65 år



Figur 2.2 Prinsippskisse for pensjon ved uttak og ved 70 år for personer med særaldersgrense 60 år



¹ AFP som beskrevet i høringsnotat fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 17. november 2022.

² Personer som tar ut særalderspensjon vil ikke få AFP, men betinget tjenestepensjon.

Tidligere innebar særaldersreglene, med enkelte unntak, en plikt til å fratre stillingen ved særaldersgrensen. Stortinget opphevet plikten til å fratre ved særaldersgrensen med virkning fra 1. juli 2021, jf. Prop. 138 L (2020-2021) og Lovvedtak 160 (2020-2021). Lovendringen innebærer at de som har særaldersgrense 60, 63 eller 65 år ikke lenger har plikt til å fratre stillingen ved oppnådd aldersgrense, og kan fortsette å arbeide helt til den alminnelige aldersgrensen på 70 år. Tilsvarende endring ble gjort gjeldene i Spekter-området fra 1. juli 2021 og for kommunal sektor fra 1. januar 2022. Lovendringen omfatter ikke forsvaret. Forsvarsdepartementet sendte den 29. juni 2021 på høring forslag om å oppheve plikten til å fratre for militært tilsatte med særaldersgrense, men forslaget ble ikke fulgt opp etter regjeringsskiftet høsten 2021.

Særaldersgrenser omfatter i hovedsak arbeidstakere i offentlig sektor, men ansatte i privat sektor kan også være omfattet. Offentlig godkjente sykepleiere i privat sektor har særaldersgrense i henhold til sykepleierpensjonsloven. Nedenfor gis det en oversikt over stillinger med særaldersgrenser i statlig, kommunal- og fylkeskommunal sektor.

Tabell 2.1 Stillinger i offentlig sektor med særaldersgrense

Aldersgrense 60 år:	Aldersgrense 63 år:	Aldersgrense 65 år:
Politi (politibetjent, politibetjent 1, 2 og 3, politiførstebetjent, politioverbetjent)	Kriminalomsorg (fengselsbetjent, fengselsførstebetjent)	Sykepleierpersonale (sykepleier, spesialutdannet sykepleier, avdelingssykepleier, bedriftssykepleier i kommune/fylkeskommune, fagutviklingssykepleier, hjemmesykepleier, helsesykepleier, hygienesykepleier) og jordmor
Forsvar (befal, konstabler, personell innen internasjonal operasjon, brannkonstabel)	Politi (politibetjent, politibetjent 1, 2 og 3, politiførstebetjent, politioverbetjent)	Hjelpepleier og helsefagarbeider mv. (barnepleier, hjelpepleier, spesialhjelpepleier, vernepleier, spesialvernepleier, helsefagarbeider, miljøarbeider, miljøterapeut, hjemmehjelp, husmorvikar)
Grenseinspektør	Forsvar (sambands- og varslingsstjeneste: varslingsleder, varslingskontrollør)	Tannlege i kommune/fylkeskommune
Brannkonstabel	Redningsleder	Fysioterapeut (fysioterapeut, spesialfysioterapeut, kommunefysioterapeut, avdelingsleder)

Aldersgrense 60 år:	Aldersgrense 63 år:	Aldersgrense 65 år:
Leder brann (brannformann, brannmester og overbrannmester med utrykningsplikt, underbrannmester)	Meteorologikonsulent ved Meteorologisk institutt	Spesialpedagogiske kompetansesentre (nattevakt, internatassistent, instruktør, miljøterapeut) og lærere (kroppsovingslærer, lærer i ferdighetsfag ved Politihøyskolen, lærer ved sikkerhetsopplæringscenter, undervisnings- og forskerstillinger i aktivitetsfag og i praktiske fag ved Norges idrettshøgskole)
Ambulansesjåfør	Organisasjons- tillitsvalgte	Kriminalomsorg (fengselsinspektør, miljøterapeut, verksbetjent, underverkmester, gårdsfullmektig, verksmester)
Dykkeinstruktør		Politi (arrestforvarer, ledende arrestforvarer)
Fyr- og merkearbeidere ved Kystverket		Forsvar (teknisk vedlikeholdstjeneste: kvalitetsleder, sambands- og varslingstjeneste: sambandsleder, vakt – brann – havari: brannmester, overbrannmester og lufthavnbetjent, garnisonstannlege, overordnet sykepleier)
		Leder brann (brannmester og overbrannmester uten utrykningsplikt, brannsjef, varabrannsjef)
		Redningsinspektør
		Statslos
		Dekksoffiser i kystverket
		Skipsfører
		Kjøkkenpersonale (kokk og kjøkkensjef på båt, kokk i vegarbeidsdrift)
		Sjåfør (sjåfør, rutebilsjåfør, yrkessjåfør)
		Renholdspersonale (renholdsbetjent, renholder, renholdsleder, renholdsoperatør)
		Badebetjent/bademester
		Feier
		Leder kommune og fylke (rådmann, kommunedirektør, fylkesrådmann)

Aldersgrense 60 år:	Aldersgrense 63 år:	Aldersgrense 65 år:
		Statsmeteorolog ved meteorologisk institutt
		Fagspesialist i Jernbanedirektoratet
		Stillinger innen E-verksektor hvor hovedfunksjon er arbeid ved linjer i luftstrek
		Nidaros domkirkes restaureringsarbeider (restaureringsassistent, restaureringstekniker)

Resterende stillinger i kommunal-, fylkeskommunal- og statlig sektor har en aldersgrense på 70 år. For å synliggjøre hvilke type stillinger som har ordinær aldersgrense, følger det nedenfor en oversikt over stillinger med aldersgrense 70 år i staten:

Tannlegestillinger, tannhelsetjeneste (tannhelsesekretær, tannpleier), tegestillinger, stillinger innen helsefag (oversykepleier, ergoterapeut, bioingeniør, røntgenpersonell, avdelingsveterinær, legemiddelinspektør, fagsjef ved Statens helsetilsyn, pasient- og brukerombud), psykologstillinger, sosionom, bedriftshelsetjeneste (sykepleier, lege, overlege, fysioterapeut), kriminalomsorg (fengselsoverbetjent, fritidsleder, miljøassistent, administrative stillinger), politiembetsmenn, andre politistillinger, sivile stillinger og internasjonale oppdrag innen politietaten (politifullmektig, politistasjonssjef, politiinspektør, sjef for utrykningspolitiet, politimester, visepolitimester, lensmann, politiadvokat, sjef for politihøgskolen, stallbetjent, skriftgransker, politirevisor, grensekontrollør, namsfogd, spesialletterforsker, internasjonal rådgiver), stillinger innen sivilforsvarstjenesten, forsvar (stillinger innen forsyningstjeneste, teknisk vedlikeholdstjeneste uten kvalitetsleder, drifts- og vedlikeholdspersonal, radioleder ved sambands- og varslingstjenesten, vaktbetjent, kliniksjeff ved helsetjenesten, sivile stillinger), trafikkleder, losformidler, statslosaspirant ved Lostjenesten, Vakt- og resepsjonstjeneste, stillinger innen barnehage, stillinger innen skole og undervisning (lærer, adjunkt, lektor, hovedlærer, rektor, undervisningsinspektør, studieinspektør, rådgiver, sosiallærer), stillinger innen universiteter, høyskoler og forskningsinstitusjoner, musikkterapeut innen spesialpedagogiske kompetansesentre, teknisk laboratoriepersonell, ingeniør, forsker, forskningstekniker, tøyforvalter innen renhold, meteorologifullmektig, førstemeteteorologifullmektig, meteorologisekretær, stedlig leder ved Meteorologisk institutt, kjøkkenpersonale med unntak av arbeidstakere på båt og kokk i vegarbeidsdrift, husholdspersonal, teknisk assistent, tekniker, teknisk drift, bibliotekar, arkitekt, grafisk design, riksteatersjef, statsarkivar, spesialrevisor, stillinger ved Skatteetaten, stillinger i høyesterett, advokat, dommerfullmektig, stillinger ved Tollvesenet,

stillinger ved Sysselmesteren, stillinger innen barne- og familievern, stillinger innen husleietvistutvalget, stillinger innen statsforvalterembetene, stillinger innen mattilsynet, stillinger ved utenriktjenesten, inspektør innen Fiskeridirektoratet, havariinspektør ved Havarikommisjonen, maskinist og skipsfører innen Kystverket med unntak av arbeidere innen fyr- og merketjenesten, nemndleder ved Utlendingsnemnda, leder av fylkesnemnda, gjennomgående lederstillinger og lederstillinger og spesialstillinger innen departementene, riksrevisjonen og sivilombudet, saksbehandler, konsulent, rådgiver, prosjektleder, utredningsleder og kontorstillinger.

2.2 Historisk bakgrunn og utvikling i aldersgrensene

Den historiske bakgrunnen og utviklingen i aldersgrensene for statlige stillinger er beskrevet av Aldersgrenseutvalget i NOU 1978: 43 Aldersgrenser i staten.²

Arbeidet med en pensjonsordning for statens tjenestemenn ble tatt opp av en komité i 1896. Høyeste aldersgrense ble foreslått til 70 år, og undergrupper med aldersgrensene 68, 66 og 60 år. Omtrent halvparten av de statlige stillingene var foreslått å få 68 år som aldersgrense, noe under halvparten 66 år og resten 70 år. Aldersgrensen på 60 år ble foreslått for politifullmektiger. Innstillingen fra den første pensjonskomitéen kom ikke til behandling verken i departementet eller i Stortinget.

I 1904 ble en ny pensjonskomité som skulle utrede spørsmålet om selvpensjonering for statens tjenestemenn oppnevnt. Komitéen påpekte at samme alder ikke betyr samme arbeidsdyktighet hos forskjellige tjenestemenn og at det derfor ikke var mulig å fastsette én aldersgrense som passer for alle. Komitéen mente av den grunn at aldersgrensene burde være bevegelige, men vanskeligheten besto i å avgjøre hvem som skulle ha rett til å gjøre bruk av denne bevegeligheten. Komitéen mente at pensjonsalderen burde fastsettes av Stortinget ved innlemming av de enkelte stillinger i pensjonskassen og ikke fastsettes i lovs form. Komitéen konkluderte imidlertid ikke med noe lovforslag, verken til pensjonslov eller aldersgrenselov.

² NOU 1978:43 starter sin tidslinje i 1896. For underoffiserer i Hæren ble imidlertid de aller første lovbestemte aldersgrensene innført i 1885. Her ble aldersgrensene fastsatt til 52 år for sersjanter og 60 år for høyere underoffiserer. De første aldersgrensene for offiserer ble fastsatt i 1895 til 45, 50, 55, 60, 63, 65 og 68 år avhengig av hvilken grad offiserene hadde.

I 1906 ble en tredje pensjonskomité nedsatt, og denne fikk bl.a. som mandat å utrede spørsmålet om aldersgrenser. Pensjonsordningen var tenkt å basere seg på selvpensjoneringsprinsippet, og av hensyn til innskuddsbyrden var det derfor nødvendig å sette en så høy pensjonsalder som mulig uten at dette skulle gå ut over utføring av tjenesten. Av denne grunn ble det foreslått «dobbelte pensjonsaldre», dvs. en aldersgrense der tjenestemannen pliktet å gå av og en lavere aldersgrense hvor administrasjonen hadde adgang til å avskjedige den som ikke lenger var fullt tjenestedyktig. Med noen få unntak, ble 70 år ansett som passende avgangsalder for menn og 65 år for kvinner.

Departementet la i 1917 fram forslag til lov om aldersgrenser. Departementets forslag innebar en alminnelig aldersgrense på 70 år for menn og 65 år for kvinner, uten at differansen mellom menn og kvinner ble nærmere begrunnet. Forslaget resulterte i en debatt om kvinner skulle ha samme eller lavere aldersgrense enn menn. En rekke kvinneorganisasjoner gikk sterkt inn for en likestilling mellom kjønnene, og foreslo en felles aldersgrense for statsansatte uavhengig av kjønn. Fagdepartementets uttalelser gikk enstemmig ut på at en aldersgrense på 70 år var for høyt for kvinner. Forslaget om en alminnelig aldersgrense på 70 år for menn og 65 år for kvinner ble vedtatt. Spørsmålet om særaldersgrenser for lærere ble også fremmet i debatten, men dette ble ikke vedtatt.

I den første loven om aldersgrenser – Lov om aldersgrænser for offentlige tjenestemænd av 14. mai 1917 – ble det tatt inn bestemmelser om særaldersgrenser for visse stillinger på 68, 65, 60, 55 og 52 år. Som eksempel på stillinger med særaldersgrense på 68 år kan det nevnes en rekke stillinger innenfor landbruk, skogbruk, bergverk, utskiftningsvesen, ingeniører ved distriktenes vegkontorer og havne-, vassdrags- og elektrisitetsvesen. I gruppen for 65 år var det stillinger som vaktmestre, betjenter, arbeidsformenn ved fengslene, inspektører og assistenter ved fabrikktilsyn, arbeidsformidlingen, tekniske besiktigelsesmenn i skipskontrollen, fiskeoppsynsmenn, stillinger under Norges geografiske oppmåling, marinens hovedverft og sivile stillinger i forsvaret. I gruppen på 60 år var det eksempelvis inspektører og oppsynskvinner ved fengsler, underordnede stillinger ved helseanstalter og politi- og brannkonstabler i marinen. Størsteparten av det underordnede personale ved helseanstaltene og telefonbetjeningen i Televerket hadde en grense på 55 år. I gruppen 52 år fant man de laveste underoffiserer i marinen mv. For stillinger som deretter ble innlemmet i Statens Pensjonskasse bestemte loven at det skulle gjelde en aldersgrense på 70 år for menn og 65 år for kvinner hvis ikke annet var bestemt for det enkelte tilfelle. Samme år, 20. april 1917, vedtok Stortinget lov om pensionsordning for statens tjenestemænd. Denne loven og aldersgrenseloven trådte i kraft samtidig.

Når det gjelder adgangen til å gå av før oppnådd aldersgrense, hadde pensjonsloven av 1917 en bestemmelse om at tjenestemenn kunne fratrukke seg med alderspensjon ti år før aldersgrensen når summen av tjenestetid og alder utgjorde 80 år. Som følge av at et betydelig antall søkte om avskjed med pensjon inntil ti år før aldersgrensen, mente pensjonskassen at bestemmelsen ikke kunne opprettholdes. I 1921 ble loven endret på dette punktet slik at adgangen til å gå av før oppnådd aldersgrense ble redusert til fem år og under forutsetning av at alder og tjenestetid sammenlagt utgjorde 85 år. Også Pensjonslovkomitéen som ble nedsatt i 1935 fremhevet betenkelighet knyttet til at en så stor andel benyttet seg av muligheten til å gå av inntil fem år før aldersgrensen. En oversikt viste at andelen alderspensjonister som benyttet seg av adgangen til å fratrukke seg før aldersgrensen i årene 1933, 1934 og 1935 var hhv. 56, 54 og 45 prosent. Et flertall i komitéen foreslo å redusere dette til tre år før aldersgrensen og at tjenestemannen måtte ha fylt 60 år. I lov om Statens pensjonskasse som ble vedtatt i 1949, ble adgangen til å gå av før nådd aldersgrense satt til tre år.

I 1930 kom det en egen lov om aldersgrenser for militære befalingsmenn. Særaldersgrensen på 52 år falt med det bort som følge av at det kun var militærpersoner som hadde denne aldersgrensen.

Pensjonstrygden for statens arbeidere ble opprettet ved lov av 30. juni 1950. Medlemmer av denne pensjonsinstitusjonen var arbeidstakere i statens tjeneste som ikke allerede var medlem av Statens Pensjonskasse eller Statsbanenes Pensjonskasse. Dette var i stor grad arbeidere som ble lønnet etter tariffavtale med Finansdepartementet. Aldersgrensen ble satt til 68 år for menn og 65 år for kvinner, unntatt fyr- og merkearbeidere som fikk en aldersgrense på 63 år. Sosialdepartementet fikk fullmakt til å bestemme at gruppene som hadde særlig tungt arbeid fikk høve til å slutte tre år før den fastsatte pensjonsalderen. Dette ble gjennomført for anleggsarbeidere, vegarbeidere, havnearbeidere, fyr- og merkearbeidere m.fl. Dette førte til at det ble ulik behandling av ulike arbeidsgrupper hva angår adgang til å slutte før pensjonsalderen – avhengig av status for arbeidsgruppene og hvilken pensjonsinstitusjon de var medlem av.

Aldersgrensekomitéen av 1949 ble oppnevnt for å utrede spørsmålet om revisjon av den dagjeldende aldersgrenseloven av 14. mai 1917. På den tiden var særaldersgrensene på 68, 65, 60 og 55 år. Bakgrunnen var den betydelige forskyvningen i befolkningsstrukturen som følge av at antallet personer i de høyere aldersgruppene stadig steg i forhold til den yrkesaktive delen av befolkningen, og at det var antatt at denne utviklingen ville fortsette.

Dersom aldersgrensene skulle heves, skulle det vurderes om dette først og fremst skulle gjøres gjeldende for stillinger med lavere aldersgrense enn lovens vanlige, men spørsmålet gjaldt også hvorvidt de maksimale aldersgrensene på 70 og 65 år var hensiktsmessige. Det var også aktuelt å utrede spørsmålet om å fastsette en videre adgang til å bli stående i stillingen utover aldersgrensen enn den som ble praktisert etter gjeldende lov. Et sentralt spørsmål i dette arbeidet var om aldersgrensene fortsatt skulle være ulike for kvinner og menn. Aldersgrensene for fastlønt militært befall var fastlagt i særskilt lov av 6. juni 1930, og det ble derfor funnet mest riktig at aldersgrensespørsmålene for denne gruppen ikke ble utredet av aldersgrensekomitéen, men at Forsvarsdepartementet måtte ta opp dette som en særskilt sak. Komitéen la fram sin innstilling i februar 1954. Komitéen viste til at hensynet til mangel på arbeidskraft og befolkningsutviklingen tilsa at det var ønskelig med ethvert økt tilskudd av arbeidskraft – også kvinnelig. Videre hadde statistikken vist at det hadde vært en generell stigning i den gjennomsnittlige levealderen for personer over 50 år – både for kvinner og menn. Aldersgrensen på 70 år for menn ble valgt i 1917 for å gi en rimelig pensjonsordning uten for store økonomiske byrder for tjenestemennene og staten. Komitéen mente det ville være vanskelig å senke denne aldersgrensen. Flere kvinneorganisasjoner hadde reist krav om likestilling; Det var arbeidets art og ikke stillingsinnehaverens kjønn som burde være avgjørende for aldersgrensen. Det ble vist til at under ellers like forhold – samme arbeid og lik utdanning som de mannlige tjenestemenn – burde kvinnene i statstjenesten ha samme pensjonsordning som menn. Komitéen mente at også kvinner burde ha aldersgrense 70 år og la vekt på at kvinner hadde høyere gjennomsnittsalder enn menn, at det ikke var noe som talte for en lavere aldersgrense for kvinner enn for menn medisinsk sett, at prinsippet om like lønns- og arbeidsvilkår for kvinner og menn allerede var innført i statstjenesten og at det var et krav om likestilling fra kvinnesenes egne organisasjoner.

Aldersgrensekomitéen av 1949 viste til at den nylige innskrenkningen i adgangen til å gå av før aldersgrensen fra fem til tre år betydde en ganske sterk forringelse av tjenestemannens mulighet til selv å velge når han ville gå av, og ønsket derfor ikke å ta opp spørsmålet så kort tid etter. Når det gjaldt adgangen til å fortsette i stillingen utover aldersgrensen, inneholdt aldersgrenseloven av 1917 en bestemmelse om at det var adgang til å dispensere fra de aldersgrenser loven hadde fastsatt hvis det var ønskelig av hensyn til tjenestens behov. Tjenestemannen kunne oppfordres til å fortsette i et tidsrom av opptil fem år, men ikke for mer enn ett år av gangen. Inntil da hadde adgangen vært lite benyttet, og aldersgrensekomitéen ønsket å la bestemmelsen få større anvendelse. Komitéen mente

derfor at den beste løsningen ville være å la tjenestemannen få fortsette i stillingen en rimelig tid hvis han selv var villig til det og at han fortsatt fylte stillingen. Videre mente komitéen at det måtte være en avveining mellom hensynet til individet og tjenestens behov, ikke utelukkende hensynet til tjenestens behov som skulle være avgjørende.

Aldersgrensekomitéen av 1949 fant det lite hensiktsmessig å ta bestemmelser om særaldersgrenser inn i loven, både fordi lovteksten da ville bli overlesset med detaljbestemmelser og fordi det ville bli vanskelig å holde loven oppdatert etter hvert som nye stillinger ble innlemmet i pensjonskassen. Av den grunn anbefalte komitéen at reglene om særaldersgrenser ikke ble tatt inn i loven, men at det ble overlatt til Kongen med Stortingets samtykke å fastsette særaldersgrensene. Sosialdepartementets utkast til lov samsvarte stort sett med det som komitéen hadde lagt fram, og med små endringer ble departementets forslag til lov vedtatt i Stortinget 21. desember 1956 (Lov om aldersgrenser for statsansatte m.fl.). Loven bestemmer i § 2 at den alminnelige aldersgrensen er 70 år, og at Stortinget fastsetter lavere aldersgrenser for stillinger der særskilte forhold tilsier det. Samtidig som at komitéen la fram sin innstilling, la de fram et utkast til vedtak om særskilte aldersgrenser. Dette utkastet ble senere behandlet i det nyopprettede Aldersgrenseråd. Sosialdepartementet la i St.prp. nr. 20 (1959–60), Lavere aldersgrense enn den alminnelige, fram forslag om hvilke stillinger som skulle ha en særaldersgrense, og i vurderingene ble det i stor grad lagt vekt på forslagene fra Aldersgrenserådet og uttalelser fra fagdepartementer.

I St.prp. nr. 20 (1959–60) ble en lavere aldersgrense for lærere vurdert. Departementet konkluderte med at den alminnelige aldersgrensen på 70 år burde gjelde for lærere. Det ble pekt på at det ville være mangel på lærere i en årrekke framover, og at det ville være bedre å beholde arbeidskraften som de eldste aldersgruppene representerer istedenfor å benytte ufaglært arbeidskraft i stor utstrekning. Departementet viste også til at 70 år hadde vært gjeldende for mannlige lærere siden 1917, og at utviklingen i levealder og aldersfordeling i befolkningen talte for at aldersgrensen kunne opprettholdes, samt at det ikke hadde skjedd endringer i arbeidsforholdene som tilsa at aldersgrensen burde settes ned. Det ble imidlertid foreslått en aldersgrense på 65 år for rektor og gymlærere uten en nærmere begrunnelse. For funksjonærer på spesialskoler støttet Sosialdepartementet seg til Aldersgrenserådet som mente at aldersgrensen burde settes til 65 år som følge av arbeidet med tilsyn, inspeksjon og opplæring. Også for stillinger som husmor ved statens folkeskoleinternater ble det foreslått en aldersgrense på 65 år uten nærmere begrunnelse.

For meteorologer viste departementet til at Meteorologiske Tjenestemenns Landsforening mente at denne gruppen tjenestemenn burde ha en lavere aldersgrense enn 70 år på grunn av arbeidets spesielle art, uregelmessig arbeidstid og sterkt tidspress. Landsforeningen viste også til at det i plottetjenesten ble stilt store krav til syn og tempo. Meteorologisk institutt foreslo en lavere aldersgrense for statsmeteorologer og assistenter i plottetjenesten, noe som også ble støttet av Kirke- og undervisningsdepartementet. Basert på ovennevnte uttalelser anbefalte Aldersgrenserådet en aldersgrense på 65 år for statsmeteorologer i værvarslingstjenesten, og 63 år for meteorologfullmektig og meteorologassistent. Departementet støttet forslaget om en aldersgrense på 63 år for meteorologfullmektigene og meteorologassistentene, og pekte på at det ble stilt særlig krav til funksjonærene i plottetjenesten med omsyn til arbeidstempo og sikkerhet som vanskelig kunne oppfylles av personer nær 70 år. Derimot fant departementet ikke grunnlag for å foreslå en lavere aldersgrense enn den alminnelige for statsmeteorologene. Administrasjonskomitéen anbefalte i sin innstilling til Stortinget imidlertid en aldersgrense på 65 år for statsmeteorologene, jf. Innst. S. nr. 188 (1959-60).

For stillinger innen fengsels- og tvangsarbeidsetaten foreslo Aldersgrensekomitéen og Aldersgrenserådet en aldersgrense på 65 år, noe som ble støttet av Sosialdepartementet. Justisdepartementet på sin side foreslo en særskilt aldersgrense på 60 år for kvinnelige fengselsfunksjonærer, men dette ble ikke fulgt opp i Sosialdepartementets forslag.

Innenfor polititjenesten tilrådte Aldersgrenserådet en aldersgrense på 68 år for stillinger innen håndverker- og verkstedarbeidergruppen, 65 år for politibetjenter mv. og 60 år for politikonstabler. Gjennom Statstjenestemannskartetlet protesterte Norsk politiforbund på forhøyelsen av de dagjeldende aldersgrenser, og særlig mot en aldersgrense på 65 år for overkonstabel. Forbundet viste til at opprykk til denne stilling var rent lønnsavansement da vedkommende fortsatte ville utføre patruljetjeneste. Sosialdepartementet sluttet seg til Aldersgrenserådets forslag, med den endring at aldersgrensen ble foreslått til 60 år også for overkonstabel i patruljetjeneste, mens den for overkonstabel i annen tjeneste (kontortjeneste, etterforskning mv.) ble foreslått til 65 år.

Aldersgrensen for stilling ved Norges grensekommissær for den norsk-sovjetiske grense var ved vedtak av 24. mars 1959 midlertidig fastsatt til 68 år, i samsvar med Justisdepartementets forslag, og Sosialdepartementet sluttet seg til Aldersgrenserådets tilrådning om å opprettholde denne aldersgrensen.

I innstillingen fra Aldersgrensekomitéen ble det vist til at pleiepersonalet ved Statens medisinal anstalter på daværende tidspunkt hadde en aldersgrense på 60 år for menn og 55 år for kvinner, unntatt det overordnede personalet ved enkelte større anstalter. Aldersgrenserådet tilrådte en aldersgrense på 68 år for overordnet og 65 år for underordnet sykepleierpersonale. Helsedirektoratet hadde foreslått at grensen burde heves, og hadde ingen merknader til forslaget fra Aldersgrenserådet. Sosialdepartementet bemerket at det også for disse stillinger burde være samme aldersgrense for menn og kvinner, og støttet forslag fra Aldersgrenserådet. Lov om jordmødre av 19. desember 1898 fastsatte aldersgrensen for offentlig ansatte jordmødre til 65 år. Denne bestemmelse ble opphevet ved aldersgrenselovens ikrafttredelse i 1956, slik at aldersgrensen da var 70 år. Med tilslutning fra Aldersgrenserådet, anbefalte Helsedirektoratet at aldersgrensen igjen ble satt til 65 år. Sosialdepartementet la fram forslag om en aldersgrense for distriktsjordmødre på 68 år. For ansatte på helseanstalter ble det foreslått en aldersgrense på 68 år, med unntak av bademester og badeassistent der aldersgrensen ble satt til 65 år. Også ved kursteder for alkoholister og ved verneskolene ble aldersgrensen satt til 65 år. Etter opplysninger som ble lagt fram av Rikshospitalets direktør og Helsedirektoratet om arbeidets art og omfang for sentralbordsbetjeningen ved Rikshospitalet, tilrådte Aldersgrenserådet en aldersgrense på 65 år for disse, noe Sosialdepartementet var enig i. Etter lov av 1949 var aldersgrensen for distriktstannleger fastsatt til 65 år, men bestemmelsen bortfalt ved aldersgrenseloven. Sosialdepartementet foreslo i St.prp. nr. 20 (1959–60) at disse stillingene burde ha en aldersgrense på 68 år.

Fiskeridirektoratets Funksjonærforening tok til orde for lavere aldersgrense for befalet ved Fiskeridirektoratets havforskningsfartøyer. Med tilslutning av Fiskeridepartementet, foreslo direktoratet en aldersgrense på 65 år. Aldersgrenserådet mente at stillingene burde sammenlignes med tilsvarende stillinger i Havnevesenet og Fyr- og merkevesenet, og anbefalte dermed at aldersgrensen for skipsførere, 1. styrmann og maskinist på havforskningsfartøyene ble satt til 68 år, noe Sosialdepartementet støttet i sitt forslag til aldersgrense. I Havnevesenet ble det for de fleste foreslått en aldersgrense på 68 år, med unntak av for winchmann, fyrbøter, dekkfolk og stuert der aldersgrensen ble satt til 65 år. Aldersgrensen for Losvesenet ble satt til 65 år. I Fyr- og merkevesenet ble aldersgrensene satt til 65 og 68 år.

I St. prp. nr. 20 (1959-60) viste Sosialdepartementet til at Forsvarsdepartementet hadde satt fram et forslag om en aldersgrense på 55 år for stillingene som operasjonsromassistent og

plotteteleider i Flyvåpenet. Aldersgrenserådet har uttalt at det ikke vil være praktisk å fastsette en så lav aldersgrense, og mener at det isteden burde bli et spørsmål om andre løsninger, som f.eks. åremålstilsetting eller overføring til en annen stilling etter en bestemt alder. Sosialdepartementet sluttet seg til dette. For stillingene som sentralbordbetjent, telefonassistent, telefonekspeditør og signalassistent foreslo Forsvarsdepartementet en aldersgrense på 60 år, og Aldersgrenserådet 63 år. Sosialdepartementet mente dette ble noe lavt og foreslo en aldersgrense på 65 år. For sivil overlege i Forsvaret foreslo Forsvarsdepartementet 65 år, men Sosialdepartementet sluttet seg her til Aldersgrenserådets forslag om 70 år. For stillinger i sykepleien i Forsvaret ba Forsvarets sanitet om å få beholde tidligere aldersgrense på 55 år. Det ble da opplyst om at sykepleierskene deltar i øvelser med feltsykehusene, oftest under feltmessige forhold, samt at det var vanskelig å legge til rette annet arbeid pga. alder fordi det gjerne kun var én søster ved hvert tjenestested. Aldersgrenserådet sluttet seg til Forsvarsdepartementets forslag om en aldersgrense på 65 år for overordnet og 60 år for underordnet personale, unntatt stillinger ved de faste militære sykehus hvor grensen ble foreslått som for sivile sykehus, dvs. hhv. 68 og 65 år. Sosialdepartementet støttet dette, men kun for stillinger hvor det kunne pålegges arbeid under feltmessige forhold.

Vedtak om lavere aldersgrenser enn de alminnelige ble fattet av Stortinget 10. mai 1960, jfr. Innst. S. nr. 188 (1959-60) og St. prp. nr. 20 (1959-60).

For stillinger som senere har blitt innlemmet i Statens pensjonskasse, er aldersgrensene fastsatt i forbindelse med vedtaket om innlemming. Lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn mfl. av 1956, vedtak i Stortinget 10. mai 1960 og senere vedtak om særaldersgrenser for en rekke stillinger ble bygget på innstillingen fra Aldersgrensekomitéen av 1949 og innstillingen fra Aldersgrenserådet. Forslagene i begge disse innstillingene innebar en viss forskyvning oppover av aldersgrensene. Aldersgrensekomitéen skrev i sin innstilling som bakgrunn for tendensen til å heve aldersgrensene for en rekke stillinger:

«Det er imidlertid atskillige stillinger som er innlemmet i Statens Pensjonskasse eller Statsbanenes Pensjonskasse som har lavere aldersgrense enn 70 år, selv om det ikke kreves mer enn vanlig fysikk og arbeidsevne. Således har en rekke håndverkere og andre tjenestemenn som er knyttet til verksteder, depoter og annen virksomhet, en aldersgrense på 65 år. Både den utviklingen som har funnet sted når det gjelder levealder og arbeidsevne og de forholdsvis strenge krav som er blitt stilt i andre pensjons- og

stønadsordninger, skulle gjøre det nærliggende å reise spørsmål om ikke innehaverne av flere av disse stillinger burde ha den vanlige aldersgrense 70 år (med adgang til å gå 3 år før)»

Under Stortingets behandling av saken om lavere aldersgrense enn den alminnelige, uttaler administrasjonskomitéen følgende (Innst. S. nr. 188 – 1959/60):

«Administrasjonskomitéen har på samme måte som Aldersgrensekomitéen av 1949 og Aldersgrenserådet fått en rekke uttalelser fra tjenestemennenes organisasjoner. Komitéen er også blitt orientert om organisasjonenes syn, ved besøk av representanter for disse. Organisasjonene har i overveiende grad gått imot en heving av gjeldende lavere aldersgrenser. Dette begrunnes blant annet med de krav det enkelte yrke stiller. Det fremheves ellers sterkt at avansementsmulighetene forringes og at det betyr en forringelse av de samlede lønns- og pensjonsforhold. Komitéen har på samme måte som Aldersgrenserådet ikke funnet å kunne ta de siste innvendinger mot en heving av aldersgrensene med i sin vurdering. Komitéen er av den oppfatning at forhold av den art må bli tatt opp ved de ordinære lønnsforhandlinger. Komitéen mener at den ved sin vurdering hovedsakelig må legge vekt på om en stilling er av en slik karakter at den krever en lavere aldersgrense enn den alminnelige på 70 år».

Videre peker Stortingets administrasjonskomité på at den under gjennomgåelsen av forslaget om lavere aldersgrenser enn den alminnelige har lagt vekt på at det blir lik aldersgrense for likeartede stillinger. De viser til at årsaken til at en rekke større tjenestemannsgrupper har hatt en lavere aldersgrense dels skyldes hensynet til tjenestens interesse og dels hensynet til det enkelte individ. Stortingets vedtak i 1960 trakk opp hovedretningslinjene for de fleste stillingsgrupper og enkeltstillinger som hadde særaldersgrense. Når det gjaldt gruppen polititjenestemenn, fant ikke komitéen det riktig på daværende tidspunkt å vurdere disse. Dette skyldes at et rasjonaliseringsutvalg nylig hadde avgitt innstilling om politikamrenes organisatoriske oppbygging og den framtidige ordning av effektiviseringsarbeid i politiet, og man mente disse forholdene burde avklares før man tok standpunkt til særaldersgrensene. Denne gruppen fikk derfor inntil videre beholde særaldersgrensen på 60 år. Da lensmannsbetjentene ble innlemmet i Statens pensjonskasse i 1947 ble aldersgrensen satt til 65 år, og det ble ikke gjort endringer i denne aldersgrensen som en del av revisjonen foretatt i 1960. Det var et krav fra organisasjonene om å senke aldersgrensen for lensmannsbetjenter til 60 år. Justisdepartementet tilrådte imidlertid at grensen skulle settes ned til 63 år. Som en midlertidig løsning, tiltrådte utvalget

en aldersgrense på 63 år for lensmannsbetjenter som utførte polititjeneste. Utvalget gikk samtidig inn for en reduksjon av lensmennenes aldersgrense til 68 år, for å bringe disse på linje med politiembetsmenn. Dette skjedde også etter anbefaling fra Justisdepartementet. Disse aldersgrensene ble vedtatt av Stortinget, jfr. Innst. S. nr. 76 (1975–76).

De kommunale pensjonsordningene var til å begynne med lite samordnet. Fra 1. januar 1974 ble det etablert en felles pensjonsordning for størsteparten av de kommunalt ansatte ved opprettelse av Kommunal Landspensjonskasse (KLP). Aldersgrensene for medlemmene i KLP fulgte tilsvarende stillinger i Statens Pensjonskasse. For en del stillinger som ikke var sammenlignbare med statlige stillinger, var det egne aldersgrenser i kommunal sektor. For branntjenestemenn varierte aldersgrensen fra 60 år og oppover til 70 år, hvor branntjenestemenn i utrykningstjenesten hadde de laveste grensene. I kommunene som hadde fast brannkorps, lå aldersgrensene for de fleste på 65 år. Innenfor kommunal sektor var det også særaldersgrenser for gruppen linjemontører. En del kommuner hadde latt disse følge den alminnelige aldersgrensen, og i slike tilfeller ble det i alminnelighet foretatt omplasseringer til annet arbeid i de siste årene av tjenestetiden.

På 1970-tallet ble en rekke arbeidstakergrupper overført fra overenskomster til regulativlønn. I den sammenheng ble det fastsatt midlertidige aldersgrenser for en rekke grupper i påvente av en revisjon av aldersgrensebestemmelsene. Da man i 1975 gikk over til et nytt lønssystem i staten, skjedde det store endringer når det gjaldt stillingsbenevnelse, noe som innebar at en rekke stillinger fikk aldersgrensen endret til tross for at det ikke skjedde endringer i stillingens funksjon.

Aldersgrenseutvalget påpekte i NOU 1978: 43 Aldersgrenser i staten at bestemmelsene om særaldersgrenser var uoversiktlige og at det synes å være et sterkt behov for å se regelverket i en større sammenheng. I sin innstilling satte utvalget fram forslag om at den faste aldersgrensen med adgang til å gå av et visst antall år før, skulle avløses av såkalte pensjoneringsperioder. For særaldersgrensene foreslo utvalget to pensjoneringsperioder; 60–63 år og 62–65 år, og innenfor perioden skulle tjenestemannen fritt kunne velge tidspunkt for å fratrukket stillingen og gå over på pensjon. Utvalget viste til at arbeidet innenfor en yrkesgruppe kunne være svært forskjellig, og at noen vil falle innenfor kriteriene for særaldersgrenser og andre utenfor. I slike tilfeller mente utvalget at særaldersgrensene skulle være gjeldende dersom størstedelen av tjenestemennene oppfylte betingelsene. Under pensjoneringsperiode 62–65 år foreslo utvalget at stillinger som vesentlig består i fysisk arbeid (kroppsarbeid) og annet arbeid hvor det kreves et visst mål av fysisk styrke og

rørighet (manuelt betont arbeid). Utvalgets forslag hadde sammenheng med at de fleste av disse tjenestemennene allerede hadde en aldersgrense på 65 år med adgang til å gå av ved fylte 62 år. I tillegg foreslo utvalget at tjenestemenn med skift- eller turnusarbeid, stillinger med arbeid under dagen og i høyden, arbeid under støyende, usunne eller helsebelastende forhold, arbeid hvor den psykiske stressfaktoren var framtrødende, arbeid hvor hensynet til egen og andres sikkerhet er av vesentlig betydning og hvor det stilles store krav til den menneskelige reaksjonsevne og undervisningsstillinger innenfor grunnskolen og den videregående skolen burde ha pensjoneringsalder 62–65 år. Utvalget foreslo også at administrative toppstillinger, med visse unntak, burde plasseres i pensjoneringsperiode 62–65 år. Utvalget hadde tatt utgangspunkt i at dette skulle gjelde stillinger som lønnsmessig var på høyde med ekspedisjonssjef, uten dermed å foreslå at lønnstrinn alene skulle være utslagsgivende. Utvalget mente også at det skulle gis adgang for stasjonssjefer under Utenriksdepartementet å søke avskjed ved fylte 62 år, og med plikt til å gå av ved 65 år, noe som også skulle gjelde stasjonssjefer som var stilt til rådighet. Utvalget foreslo at samtlige tjenestemenn som etter dagjeldende bestemmelser hadde en aldersgrense på 60 eller 63 år skulle falle inn under pensjoneringsperiode 60–63 år. Under pensjoneringsperiode 60–63 år foreslo utvalget at flygeledere mv. i lufttrafikk-tjenesten skulle inngå, både som følge av arbeidets karakter og som følge av de internasjonale hensyn innenfor lufttrafikken, samt telepersonale i telefonekspedisjon og maste- og antennemontørgruppen i Televerket. Videre foreslo utvalget at tjenestemannsgrupper innenfor politi-, fengsel- og lensmannsetaten ble sidestilt med hensyn til aldersgrensen og at disse skulle ha pensjoneringsalder 60–63 år. Aldersgrenseutvalgets forslag fra 1978 ble i all hovedsak ikke tatt til følge og forslagene resulterte dermed ikke i en lovendring.

I St.prp. nr. 38 (1994–95) la regjeringen frem et forslag for Stortinget til vedtak om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m.fl. Forslaget innebar en opphevelse av tidligere vedtak om særaldersgrenser som i all hovedsak var knyttet til stillingstitler som gjaldt før innføringen av lønnsplanssystemet i staten. Særaldersgrensen på 68 år ble foreslått opphevet. Begrunnelsen var at man antok at vedtakene hadde liten betydning etter innføring av AFP. Videre ble det foreslått at det på et senere tidspunkt burde gjøres en realitetsvurdering av det framtidige behovet for særaldersgrenser. Særaldersgrense på 68 år ble opphevet ved Stortingets vedtak 14. desember 1995, jfr. Innst. S. nr. 77 (1995–96), og særaldersgrensene har siden da vært 60, 63 og 65 år.

2.3 Særaldersgrenser i Sverige, Danmark og Finland

2.3.1 Sverige

Aldersgrensene i Sverige har inntil 2020 ligget fast. Fra 2020 ble imidlertid nedre aldersgrense for uttak av alderspensjon økt fra 61 år til 62 år. Denne økningen er første steg i en rekke endringer i aldersgrensene i det svenske pensjonssystemet som ble vedtatt i den svenske Riksdagen i 2019. Vedtaket innebærer blant annet at det er innført en såkalt «riktålder» i pensjonssystemet. Riktålderen skal være lik nedre alder for ubetinget uttak av garantipensjon (minsteytelsen), som i dag er 65 år. Riktålderen skal justeres automatisk i takt med utviklingen i forventet levealder, men den skal ikke øke mer enn to tredeler av økningen i forventet levealder. Dette for å sikre at andelen av livet som pensjonist blir om lag den samme for ulike årskull. Riktålderen gjelder for alle yrkesgrupper.

Det er vedtatt at riktålderen i 2026 skal være 67 år. Det betyr at aldersgrensen for ubetinget uttak av garantipensjon øker til 67 år i 2026. Fra samme år endres også den nedre grensen for tidlig uttak av alderspensjon til 64 år, hvilket betyr at det blir mulig å ta ut alderspensjonen tre år før grensen for ubetinget uttak av garantipensjon (riktålderen). Alle aldersgrensene i pensjonssystemet vil framover være koblet til nivået på riktålderen. Hvis riktålderen endres, så skal også de øvrige aldersgrensene endres tilsvarende.

Innenfor statlig sektor er det ingen særaldersgrenser for personer født i 1988 eller senere. Disse årskullene har ingen fastsatt aldersgrense, og følger den vedtatte automatiske justeringen av aldersgrensene ved endringer i levealderen. Personer født i 1987 eller tidligere har fortsatt ubetinget rett til uttak av alderspensjon ved 65 år. Flygeledere og yrkesoffiserer født i 1987 eller tidligere har fortsatt en særaldersgrense, hvor flygeledere har en aldersgrense på 60 år og yrkesoffiserer har en aldersgrense på 61 år. Aldersgrensen for yrkesoffiserer ble økt fra 60 til 61 år i 2008. Personer født i 1958 eller tidligere, som da hadde 10 år eller mindre igjen til aldersgrensen, fikk beholde aldersgrensen på 60 år, men de kunne også velge å bytte til 61 år. Det er en betingelse for rett til utbetaling av alderspensjonen å være ansatt fram til aldersgrensen, og å gå av ved aldersgrensen. Fra 65 år utbetales «vanlig» alderspensjon på lik linje med de som ikke har særaldersgrense. Flygeledere og yrkesoffiserer har rett til å gå av ved en lavere aldersgrense, men det er ingen plikt til å gå av. Aldersgrensen for stillingsvern er i Sverige 69 år.

Tidligere var det flere statsansatte i Sverige som hadde en særaldersgrense. Utover flygeledere og yrkesoffiserer er det noen øvrige stillinger som har fått beholde retten til en

lavere aldersgrense enn 65 år, men dette gjelder kun et fåtall personer som var ansatt per 31.12.1991. For å opprettholde retten er det et krav at disse personene beholder samme ansettelse som de hadde i 1991 fram til den lavere aldersgrensen. I 2028 fyller den siste personen med denne muligheten 65 år, og fra da er det ikke lenger noen som har rett til tidligere avgang fra de aktuelle stillingene.

I kommunal sektor er det kun brannmenn i aktiv utrykningstjeneste som har særaldersgrense. Ansatte i redningstjenesten har en særskilt avtalefestet pensjon som tidligst utbetales fra fylte 58 år og til fylte 65 år. Det er et vilkår at man ved pensjoneringstidspunktet har arbeidet i 30 år som brannmann, hvorav minst 25 år i utrykningstjeneste, samt at man må være i utrykningsstyrken ved pensjonering. De økte aldersgrensene for alderspensjon i Sverige har imidlertid ført til at dagens modell ikke lenger er bærekraftig da den enkelte arbeidstaker risikerer et lavt nivå på den offentlige pensjonen etter fylte 65 år. Partene i arbeidslivet har nylig forhandlet frem en løsning som på sikt innebærer at den særskilte avtalefestede pensjonen fases ut fra og med 2023.³ Det gjelder ulike betingelser for allerede ansatte og nyansatte. Allerede ansatte kan fortsette med samme vilkår som tidligere. Alternativt kan de også fortsette å jobbe etter fylte 58 år og få et tillegg til tjenstepensjon. De som vil kan også i stedet få et lønnstillegg per måned. Anbefalingen er at dette tillegget benyttes til egen privat pensjonssparing, men det er ikke et krav. Alle allerede ansatte i nødetatene får også økt støtte til karriereplanlegging og kompetanseutvikling. Nyansatte fra 1. januar 2023 har ikke en særaldersgrense, men får istedenfor et lønnstillegg per måned forutsatt at tjenesten i hovedsak er i beredskap og at arbeidstakeren har den såkalte SMO-opplæringen.

Fra 2022 er det i Sverige blitt opprettet en ny ytelse som omtales som trygghetspensjon. Ytelsen er på samme nivå som en ordinær uføreytelse. Ordningen er en særskilt uføretrygd som kun gjelder for eldre ved at den gir rett til uføretrygd på andre vilkår enn det som gjelder for yngre. Forskjellen mellom den såkalte trygghetspensjonen og ordinær uføretrygd er at arbeidsevnen utelukkende vurderes opp mot arbeid som vedkommende har hatt erfaring fra de siste femten årene. For ordinær uføretrygd vurderes arbeidsevnen opp mot alle typer arbeid. Ytelsen gjelder dem som har maksimalt fem år igjen til pensjonsalderen da de ikke lenger har rett til uføretrygd. For å få innvilget ytelsen må arbeidsevnen være varig nedsatt. På samme måte som for ordinær uføretrygd, gjøres

³ <https://ka.se/2022/11/25/kommunal-har-skrivit-nytt-pensionsavtal-med-raddningstjansten/>

arbeidsevnevurderingen basert på en legeerklæring. Formålet med ordningen er å tilby økonomisk trygghet for personer som har slitt seg ut i løpet av arbeidslivet, ikke lenger kan jobbe og som i dag ofte tar ut alderspensjon tidlig med livsvarig lavere pensjon som resultat. Ordningen er ikke knyttet til spesifikke yrker.

2.3.2 Danmark

Alderspensjonen i Danmark er en universell ordning som gis til alle borgere over den offentlige folkepensjonsalderen som i 2023 er 67 år. Pensjonsalderen skal videre økes gradvis basert på utviklingen i levealder. Forhøyelser skal vedtas av folketinget før den får virkning. Det er vedtatt at folkepensjonsalderen skal økes til 69 år fra 2035.

Tidligere hadde politi og kriminalomsorg i Danmark en særaldersgrense på 63 år. Særaldersgrensen ble opphevet for politi fra 1. januar 2012, og fra 1. januar 2019 for kriminalomsorg. Både innen politi og kriminalomsorg har personer født før 1. januar 1959 beholdt gamle regler, men også for dem er plikten til å fratre fjernet. Dansk politi født etter 1959 har ikke en pliktig avgangsalder, men de som var ansatt i perioden 1. januar 2007 til 1. januar 2018 har rett til å starte uttaket av pensjon ved en gitt «pensjonsutbetalingsalder» som økes for yngre kull.⁴ Innen kriminalomsorgen har de som var ansatt før 2019 rett til å gå av med pensjon ved 63 år. Personer som blir ansatt i politiet og kriminalomsorgen etter hhv. 1.1.2012 og 1.1.2019 er ansatt uten pliktig avgangsalder. Medarbejder- og Kompetencestyrelsen i Danmark opplyser at deres helhetsinntrykk er at en del tjenestemenn, både innen politi og kriminalomsorg, velger å jobbe utover 63 år. De viser også til at opphevelsen av særaldersgrensene ble vedtatt i tariffforhandlinger i 2011, og at det derfor ikke har vært en offentlig debatt om opphevelsen hverken da eller i senere tid.

I 2011 ble det avtalt en gradvis økning av den obligatoriske pensjonsalderen for alle militære tjenestemenn og militære kontraktsansatte født i 1959 eller senere.⁵ I 2013 ble det avtalt at ansatte under forhandlingsområdene til Hærens Konstabel- og Korporalforening

⁴ Personer født i perioden 30. juni 1960 til og med 1962 har en pensjonsutbetalingsalder på 62 år, for personer født i 1963 til og med 1966 er pensjonsutbetalingsalderen 63 år og for personer født i 1967 til og med 1970 er pensjonsutbetalingsalderen 64 år. For personer født i 1971 til og med 1976 vil alderen økes i takt med regulering av folkepensjonsalderen.

⁵ <https://medarbejder.forsvaret.dk/da/loen-pension/pension/pligtig-afgangsalder-for-militaere-tjenestemaend-og-militaere-overenskomstansatte/>

(HKKF), Centralforeningen for Støttemænd (CS) og Hovedorganisationen af Officerer i Danmark (HOD) har en pliktig avgangsalder fem år før folkepensionsalderen. Disse endringene medfører at pliktig avgangsalder øker fra 61,5 år for medarbeidere født mellom 1. januar 1960 og 30. juni 1960 til 64 år for medarbeidere født 1. januar 1967 eller senere. Personer som var ansatt som tjenestemann i forsvaret før 1. januar 2007, har mulighet til å få utbetalt tjenstepensjon fra fylte 60 år – selv om pliktig pensjonsalder er høyere enn 60 år.⁶ Ansatte som velger dette vil få redusert pensjonen livet ut. Det er også militært personell som ikke har obligatorisk pensjonsalder. Dette er avtalefestede funksjonærer, beredskapsansvarlige og revisorfullmektiger (HOD-tariffavtale PKAT 643) og avtalefestet fast ansatte under CS som er ansatt på tariffavtalevilkår etter 1. april 2015 (PKAT 268). Pliktig avgangsalder gjelder kun for tjenstemannsansatt personell, men det ble besluttet opphør av tjenstemannsansettelse i det danske forsvaret. Fra og med 1. september 2014 har nyansatte i forsvaret blitt ansatt på alminnelige vilkår uten pliktig avgangsalder.

Som en del av prosessen med å øke pensjonsalderen i Danmark, har det fra 2022 blitt opprettet en ny tidligpensjonsordning som gir arbeidstakere med lang yrkeskarriere mulighet til å gå av tidligere med en offentlig pensjonsordning. Ytelsen er omtrent på nivå med folkepensjonen, og den avkortes både mot eventuell arbeidsinntekt og mot eventuelle pensjonsrettigheter i andre pensjonsordninger. Ordningen, som ofte omtales som Arne-pensjon, gir arbeidstakere med en yrkeskarriere på minimum 44 år rett til å ta ut pensjonen tre år før den ordinære folkepensionsalderen, mens karrierer på 43 og 42 år gir mulighet til å ta ut tidligpensjonen hhv. to og ett år tidligere. Ansiennitetskravet skal øke framover, og fra 2027 må en ha 46 år i arbeid for kunne ta ut tidligpensjonen tre år tidligere enn den ordinære folkepensionsalderen. Ansienniteten tjenes opp fra fylte 16 år og fram til den dato man fyller 61 år (62 og 63 år for visse årskull). Ansiennitetskravet begrenser tilgangen til hvem som vil ha rett på ytelsen. Ordningen er ikke knyttet til spesifikke yrker eller sektorer.

Fra 2020 har det også vært mulig å motta en ytelse omtalt som seniorpensjon for personer som har mindre enn seks år igjen til pensjonsalderen. For å motta ytelsen er det et krav om varig nedsatt arbeidsevne, og at man i siste jobb arbeidet maksimalt 15 timer per uke, samt at man tidligere har jobbet minst 27 timer per uke i 20-25 år.

⁶ <https://www.hkkf.dk/rettigheder/pension/tjenestemandskontrakt/>

2.3.3 Finland

I Finland er det ikke lenger en fast alder for alderspensjon, men hver aldersgruppe har sin egen minste pensjonsalder. Den enkelte kan velge å gå av med pensjon når minste pensjonsalder er nådd, men det er ikke pliktig avgang ved denne alderen, og den enkelte kan fortsette å jobbe lenger. Den laveste pensjonsalderen øker fra 63 år og 3 mnd. for 1955-kullet til 65 år for årskullene 1962-1964. Øvre aldersgrense for pensjonsopptjening er 68 år for personer født 1957 eller tidligere, 69 år for årskullene 1958-1961 og 70 år for årskullene 1962-1964. Laveste mulig pensjonsalder og øvre aldersgrense for pensjonsopptjening for 1965-kullet og yngre vil bli fastsatt senere, og alderen skal justeres med forventet levealder.

Finland har tidligere hatt særaldersgrenser i offentlig sektor og for sjømenn, men disse er nå under utfasing. Da disse ble fjernet i offentlig sektor på 1990-tallet ble dette debattert, men ifølge innspill til OECD er finske politikere tydelige på at det ikke er ønskelig å gå tilbake til et tilsvarende system. Etter overgangsperioden er det kun soldater i forsvaret som har rett til alderspensjon før den årskullspesifikke pensjonsalderen i det lovpålagte pensjonssystemet.

Forsvarets særaldersgrenser fastsettes ut fra fødselsåret, og aldersgrensen øker for yngre årskull. Økningen gjelder både for gammelt og nytt militært personell. Personell født i 1962 eller tidligere har en aldersgrense på 55 år. Aldersgrensen øker med 2 måneder per årskull til 57 år for de som er født i 1970-1972.⁷ For personell født i 1973 eller senere vil den laveste pensjonsalderen tilpasses forventet levealder, men med en maksimal økning på 2 måneder per årskull.⁸ Det er flere ulike aldersgrenser innen forsvaret, og kun visse stillinger har den laveste pensjonsalderen. Aldersgrensene ovenfor gjelder for ulike offiserstillinger, mens personell i militær tjeneste og stillinger som general, admiral, ulike sjefsstillinger, oberster, overlege m.fl. har en høyere aldersgrense. Noen stillinger inneholder oppgaver som krever pilotutdanning, og det er en lavere aldersgrense for å kunne utføre disse oppgavene.

⁷ Lag om ändring av 47 § i lagen om försvarsmakten <https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2017/20170573>

⁸ Keva: Pensionera för personalen vid försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet <https://www.keva.fi/sv/privatkunder/information-om-pensioner/pension-for-arbetsgrupper/personalen-vid-forsvarsmakten-och-gransbevakningsvasendet/>

De offentlige pensjonslovene ble reformert på 1990-tallet og særaldersgrensene ble da opphevet. På tidspunktet for opphevelsen av særaldersgrensene kunne de som var ansatt velge å beholde yrkesbasert førtidspensjonsalder. Dette gjelder bl.a. for brannmenn, politi, sykepleiere, lærere, barnehagelærere, enkelte kirkelige ansatte, enkelte offentlig ansatte og vektere i offentlig sektor. I overgangsperioden vil de eldste kullene ha mulighet til å ta ut pensjon tidligere enn de yngste kullene. Eksempelvis kan politi født i 1959 eller tidligere gå av ved 60 år (mannskapet) eller 63 år (befalet), mens politi født i 1960 eller senere ikke har særaldersgrense. Politi født i 1959 eller tidligere har imidlertid ikke plikt til å gå av, og kan fortsette like lenge som yngre dersom de ønsker det. Det er om lag 3 000 ansatte i offentlig sektor som fortsatt har rett til å ta ut sin lovpålagte pensjon tidligere. Overgangsperioden i offentlig sektor avsluttes på 2030-tallet ettersom den siste personen med mulighet til lavere pensjonsalder da går av med pensjon. Pensjonssystemet for sjøarbeidere ble reformert i 2016, og deres lovpålagte særaldersgrense tar derfor lengre tid å fase ut.

I privat sektor var det tidligere mulig å sikre bedre ytelser ved siden av det lovpålagte pensjonssystemet. Tilgangen til disse ordningene ble stengt for 20 år siden, men dersom en person da hadde rett til tidligere pensjonering som en tilleggsutvidelse til den lovbestemte pensjonen, kan de fortsatt få sin lovfestede pensjon tidligere under visse forutsetninger. Dersom en arbeidsgiver i dag ønsker å tilby ny tilleggspensjon med lavere pensjonsalder, har det ingen effekt på lovfestet pensjon.

Som en del av prosessen med å øke pensjonsalderen, ble det fra 2017 opprettet en tidligpensjonsordning omtalt som arbeidslivspensjon. Nivået på arbeidslivspensjonen tilsvarer nivået for opptjent pensjon fram til pensjonen starter. Arbeidslivspensjon er beregnet på personer som har varig nedsatt arbeidsevne, for eksempel på grunn av sykdom, vansiring eller skade, og som har en lang yrkeskarriere bak seg, men som ikke har rett til full uføretrygd. Det er et krav for rett til ytelsen at den enkelte har vært i arbeid i minst 38 år og at arbeidet har vært tungt og slitsomt. For at arbeidstakerens arbeid skal bedømmes som anstrengende, utmattende og slitsomt er det et krav at ett eller flere av følgende forhold i vesentlig grad er inkludert i arbeidet⁹:

- arbeidsbevegelser som krever stor muskelstyrke eller som belaster musklene i lang tid,
- spesielt høy belastning på luftveiene og sirkulasjonsorganene,

⁹ Pensjonsloven for den offentlige sektoren, § 52 (<https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2016/20160081>)

- stressende og vanskelige arbeidsstillinger,
- gjentatte arbeidsbevegelser som krever styrke eller stor fart eller arbeidsbevegelser som samtidig krever at hånden griper, gjør en vridende bevegelse og bruker kraft,
- interaktivt arbeid som er spesielt krevende og medfører eksepsjonell mental belastning,
- arbeide med oppgaver som krever konstant årvåkenhet eller spesiell oppmerksomhet og hvor det er stor risiko for ulykke eller åpenbar risiko for vold.

Personer født i 1955 er det første kullet som kan søke om arbeidslivspensjon.

Arbeidslivspensjon kan mottas fra 63 år, som før økningen var pensjonsalderen for alle.

Alderen for når arbeidslivspensjonen utbetales fra, øker fra og med 1965-kullet. Pensjonen utbetales frem til den årskullspesifikke pensjonsalderen. Etter hvert vil utbetalingsperioden bli to år, men for de første kullene vil utbetalingsperioden være kortere. Ordningen er ikke knyttet til spesifikke yrker.

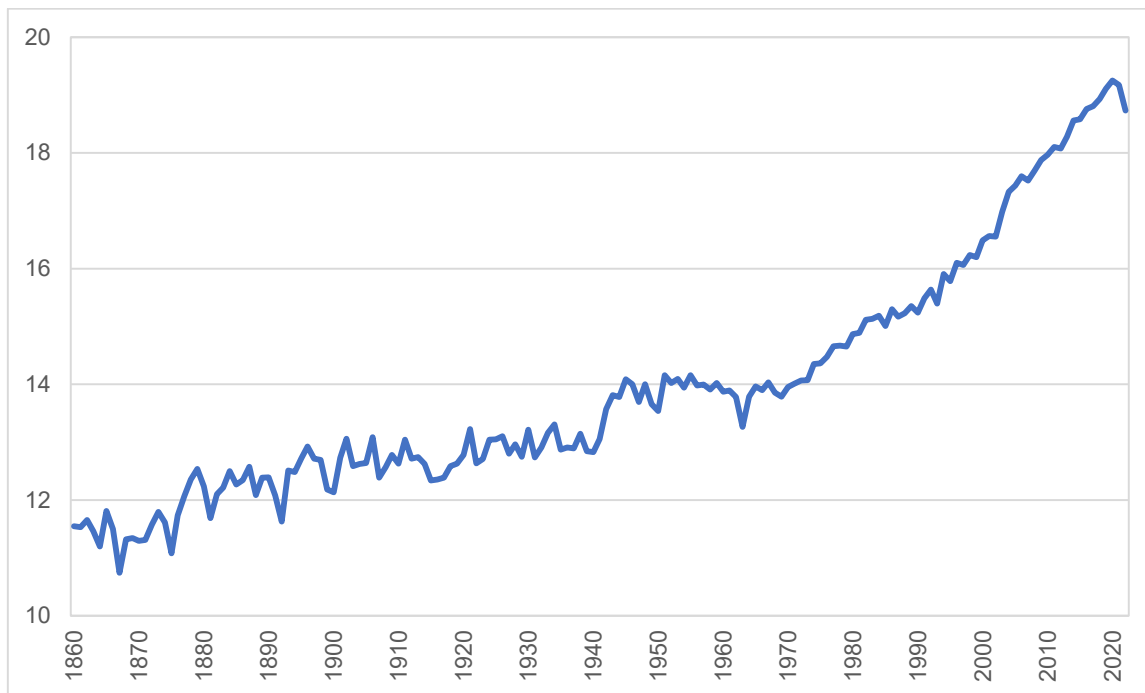
3 Utvikling i helse, funksjonsnivå og utdanning blant eldre

3.1 Utvikling i forventet levealder

De siste 50 årene har det vært en markant økning i forventet levealder i Norge. Fra 1970 har forventet levealder ved fødsel økt med 7,4 år for kvinner og 10,4 år for menn, og forventet levealder ved fødsel var 84,7 år for kvinner og 81,2 år for menn i 2019. Som følge av pandemien var det i 2022 et fall i forventet levealder til 84,4 år for kvinner og 80,9 år for menn.

Utviklingen i forventet antall gjenstående leveår fra alder 67 år er vist i figur 3.1. I 2020 var gjennomsnittlig forventet gjenstående leveår for kvinner og menn 19,3 år, dvs. en forventet levealder på 86,3 år. Forventet antall gjenstående leveår fra 67 år falt i 2021 og 2022 som følge av økt dødelighet i forbindelse med pandemien, og for 2022 var forventet gjenstående leveår 18,7 år, noe som gir en forventet levealder på 85,7 år.

Figur 3.1 Utvikling i forventet gjenstående leveår ved 67 år. År



Kilde: SSB.

Note: Skalaen løper fra 10 til 20 år.

3.2 Kroniske sykdommer og plager hos eldre

Med økende alder øker risikoen for kroniske sykdommer og nedsatt funksjonsevne.¹⁰ Aldersstandardisert dødelighet av kreft og hjerte- og karsykdom har samtidig hatt en betydelig nedgang de siste 50 årene og tallene for hjerte- og karsykdom ligger nå på under en fjerdedel av hva de var i 1971.¹¹ Utviklingen skyldes blant annet at både blodtrykket og kolesterolnivået har sunket i alle aldersgrupper, og for begge kjønn, i samme periode – og dette til tross for en økning i vekt.¹²

¹⁰ FHI (2023)

¹¹ FHI (2022b)

¹² Hopstock et al. (2015) og Hopstock et al., (2017) finner at både blodtrykket og kolesterolnivået har sunket i alle grupper og for begge kjønn, og FHI (2022a) finner at dette gjelder på tross av økning i vekt.

En ikke ubetydelig del av helsetapet i befolkningen er knyttet til sykdommer og plager som er vanligst blant personer over 70 år. Av disse er muskel- og skjelettsykdommer, andre smertetilstander, sykdommer i sanseorganer, demens og helsetap som følge av kreft og hjerte- og karsykdom viktige. Med økende alder øker risikoen for å ha flere sykdommer samtidig, som sammen har en negativ påvirkning på funksjonsevne, livskvalitet og psykisk helse.

Nedsatt muskel- og skjeletthelse er mer vanlig hos eldre enn hos yngre. Norge har verdens høyeste forekomst av osteoporotiske brudd. Forekomsten av hoftebrudd, som er det mest alvorlige bruddet med høy overdødelighet, øker kraftig etter 70 års alder. De vanligste smertelidelsene hos eldre er knyttet til sykdommer i muskel- og skjelettsystemet, spesielt artroser (slitasjegikt) og ryggplager. De fleste befolkningsundersøkelser viser en utflating eller svak nedgang i forekomsten av langvarig smerte hos eldre sammenlignet med yngre.

3.3 Funksjonsevne og sunn aldring

Helse er et vidt begrep som kan måles på mange ulike måter.¹³ Forventet levealder sier ikke noe om hvorvidt årene er i god helse og god fungering. Selv om eldre i dag lever lenger med en eller flere kroniske sykdommer, er det likevel stor variasjon i hvor mye hver enkelt blir påvirket i det daglige av disse sykdommene. Mange sykdommer og funksjonsnedsettelse kan kontrolleres med medisinsk behandling og hjelpemidler.

Livskvalitet og fungering i hverdagen er viktig for sunn og god aldring påpeker Verdens helseorganisasjon.¹⁴ Opprettholdelse av funksjonsevne vil gi eldre mulighet til å være aktive og fungere i hverdagen. Funksjonsevne er derfor en nøkkelkomponent for sunn aldring ifølge WHO. Funksjonsevne er en kombinasjon av personens iboende kapasitet og samspillet med miljøet personen lever i.¹⁵ Begrepet iboende kapasitet ble lansert av Verdens helseorganisasjon i 2015, og er et mål på kroppens fysiske og mentale reserver.¹⁶ Disse fysiologiske reservene omfatter muligheten til å bevege seg, sensorisk kapasitet som syn og hørsel, muskelstyrke, vitalitet, kognisjon, og psykologisk kapasitet. Iboende kapasitet i yngre år, og i kritiske perioder i livet, kan påvirkes av en rekke biologiske, sosioøkonomiske

¹³ WHO (2020)

¹⁴ Beard et al. (2016) og WHO (2020)

¹⁵ WHO (2020)

¹⁶ Beard et al. (2016)

og miljømessige faktorer og har betydning for helsen i alderdommen. Opprettholdelse og utvikling av iboende kapasitet vil gi eldre mulighet til å være aktive og fungere i hverdagen.

De individuelle faktorene helse og funksjonsnivå kan være viktig for arbeidsevnen, men ved eventuell nedsatt helse og funksjon kan arbeidsevnen likevel være god.¹⁷ I studier av arbeidsevne er det spesielt de senere årene påpekt at det er viktig å ikke bare se på helse og funksjon til individet, men å se dette i kontekst og i sammenheng med arbeidet, arbeidsplassen og miljøet.

3.4 Utvikling i helsejusterte leveår og år med sykdom og/eller funksjonsnedsettelse

Det globale sykdomsbyrdeprosjektet (GBD) er det internasjonalt ledende initiativet for å systematisk tallfeste helsetap og død fra sykdommer, skader og risikofaktorer.

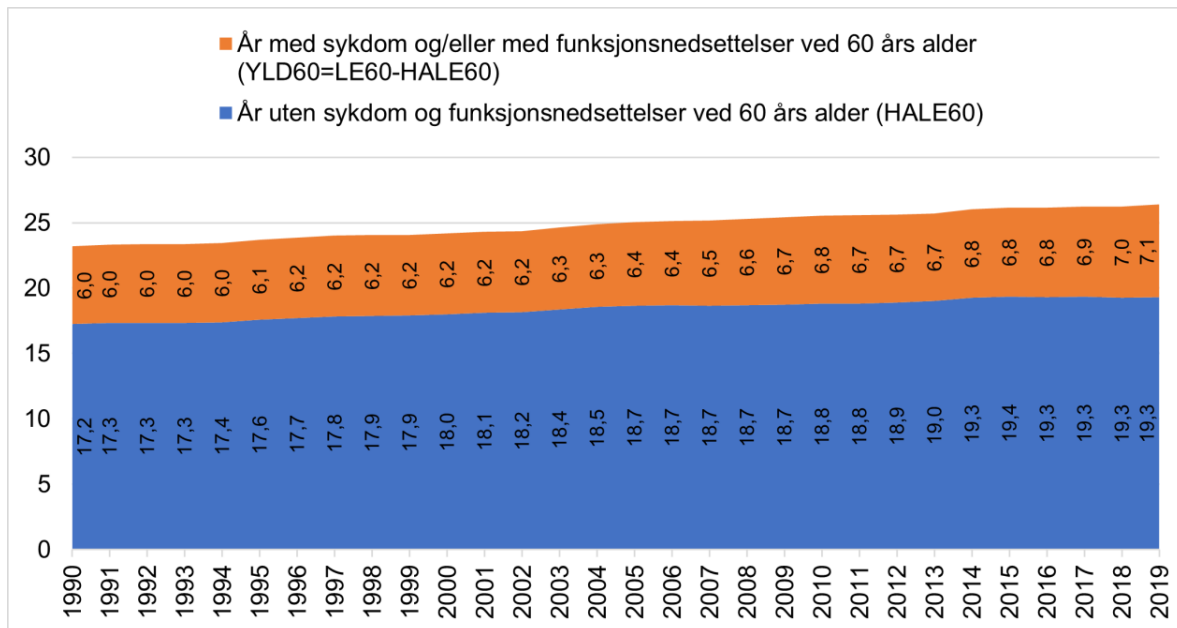
Sykdommene, skadene og risikofaktorene som er inkludert i GBD, angis på et mer detaljert nivå enn det man vanligvis finner i generell helsestatistikk. Datagrunnlaget utvides, også med nye grunnlagsdata fra tidligere år. Alle resultat for alle år kjøres derfor på nytt for hver oppdatering, noe som betyr at også beregninger for år bakover i tid kan endres etter justeringer av analysemodellen eller grunnlagsdata. Utvikling i helsejusterte leveår (HALE), og år med sykdom og/eller funksjonsnedsettelse (YLD), etter 60 år omtalt nedenfor er basert på tall fra GBD.

Helsejusterte leveår (healthy or health-adjusted life expectancy (HALE)), spesielt etter 60 års alder, anses som en viktig markør for hvorvidt økt levealder også er en økning i friske leveår.¹⁸ HALE angir antallet år som en person i en gitt alder kan forvente å leve med god helse. Antallet år en person kan forvente å leve med god helse fra en gitt alder har økt både for kvinner og menn. Figur 3.2 viser forventet levealder for norske kvinner ved 60 år fordelt på friske år og år med sykdom og/eller funksjonsnedsettelse. En typisk norsk kvinne på 60 år kunne i 1990 forvente å leve i 23,2 år, hvorav 17,2 år ville være uten sykdommer eller plager og 6 år ville være med helsetap. Til sammenligning kunne en norsk kvinne på 60 år i 2019 forvente å leve i 26,4 år, hvorav 19,3 år er uten helsetap og 7,1 år er med helsetap.

¹⁷ Solem (2017)

¹⁸ WHO (2022)

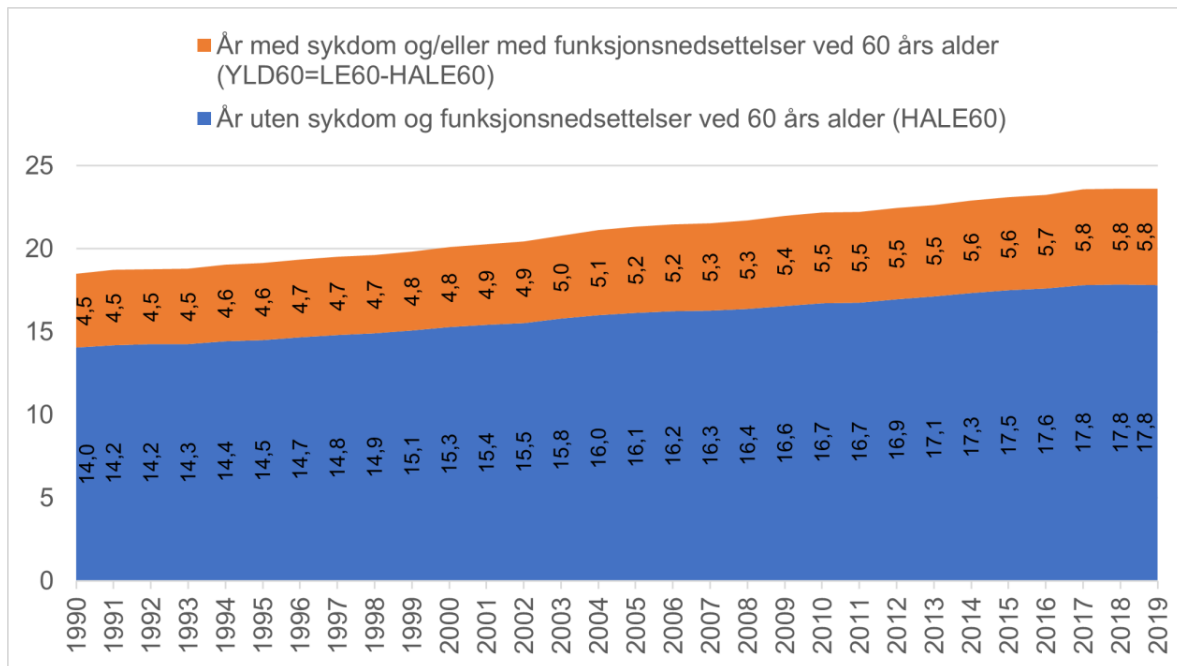
Figur 3.2 Forventet levealder for norske kvinner ved 60 år fordelt på friske år og år med sykdom og/eller funksjonsnedsettelse. År



Kilde: Global Burden of Disease Collaborative Network. Global Burden of Disease Study (GBD) Results. Seattle, United States: Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME). Note: FHI har beregnet antall levealder med sykdom og/eller funksjonsnedsettelse som forskjellen mellom forventet levealder (LE) og helsejusterte levealder (HALE)

Tilsvarende viser figur 3.3 forventet levealder for norske menn ved 60 år fordelt på friske år og år med sykdom og/eller funksjonsnedsettelse. En typisk norsk mann på 60 år kunne i 1990 forvente å leve i 18,5 år, hvorav 14 år ville være uten sykdommer eller plager og 4,5 år ville være med helsetap. Til sammenligning kunne en norsk mann på 60 år i 2019 forvente å leve i 23,6 år, hvorav 17,8 år er uten helsetap og 5,8 år er med helsetap. Både for menn og kvinner innebærer økningen i forventet levealder en økning i både friske år og år med sykdom og/eller funksjonsnedsettelse. Andelen av de gjenstående leveårene med god helse holder seg relativt stabilt over tid. Det er altså en tendens til at sykdommer og plager inntreffer i høyere alder enn tidligere, men samtidig kan man forvente å leve noe lenger med helsetap.

Figur 3.3 Forventet levealder for norske menn ved 60 år fordelt på friske år og år med sykdom og/eller funksjonsnedsettelse. År



Kilde: Global Burden of Disease Collaborative Network. Global Burden of Disease Study (GBD) Results. Seattle, United States: Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME).

Note: FHI har beregnet antall levealder med sykdom og/eller funksjonsnedsettelse som forskjellen mellom forventet levealder (LE) og helsejusterte levealder (HALE)

Ved å sammenligne forventet levealder for kvinner og menn ved 60 år i figur 3.2 og figur 3.3 ser man at kvinner lever lenger enn menn, og at de lever flere år med helsetap. Kvinnehelseutvalget skriver at «Kjønn har betydning for helse. Kvinner og menn har ulik biologi, de lever ulike liv, og de rammes ulikt av sykdom». Det vises til NOU 2023: 5 Den store forskjellen – om kvinners helse og betydningen av kjønn for helse for en oppdatert oversikt over kvinners helse i Norge.

3.5 Utvikling i funksjonsfriske levealder basert på selvrapportert helse og funksjonsnivå

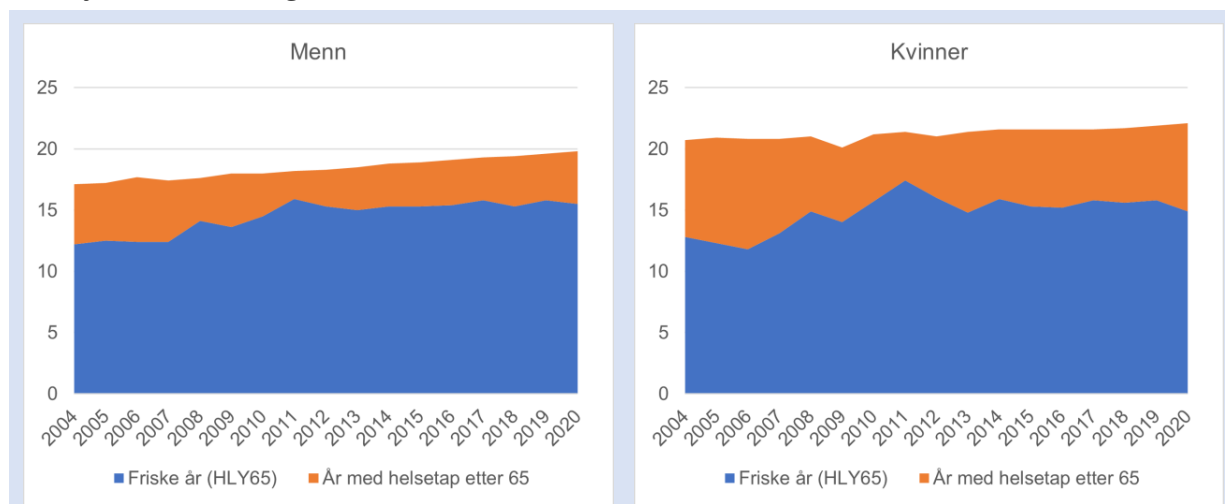
Forventede friske levealder (healthy life years (HLY), også kalt disability-free life expectancy (DFLE)), er et mye benyttet mål for å si noe om selvrapportert kvalitet på de ekstra årene som økt levealder resulterer i. HLY beregnes ved å kombinere aldersspesifikke dødelighetsrater med selvrapportert fungering ut ifra om man i løpet av de siste seks

månedene rapporterer å ha vært begrenset på grunn av et helseproblem i daglige aktiviteter. Dette helsemålet benyttes internasjonalt til HLY beregninger og er blitt standardisert og definert som Global Activity Limitation Indicator (GALI).¹⁹

Med utgangspunkt i HLY, tyder resultater fra en rekke studier på at eldre i vestlige land, inkludert Norge, fungerer bedre i hverdagen til høyere alder nå enn tidligere.²⁰ Kunnskapen fra våre nordiske naboer om flere funksjonsfriske leveår er her entydig og solid.²¹

Disse resultatene samsvarer med publiserte resultater fra Norge som viser en økning i HLY og en nedgang i år med nedsatt funksjonsevne.²² Nye tall, publisert av Eurostat, viser samme positive utviklingstrekk i Norge; HLY ved alder 65-år økte fra 12,8 år til 15,8 år for kvinner og fra 12,2 år til 15,8 år for menn i perioden 2004–2019, jf. figur 3.4.

Figur 3.4 Forventet gjenstående leveår ved alder 65 år med og uten nedsatt funksjonsevne i Norge, 2004–2019. År



Kilde: Eurostat, 2022.

Note: HLY beregnes ved å kombinere aldersspesifikke dødelighetsrater med selvrapportert fungering ut ifra om man i løpet av de siste seks månedene rapporterer at man har vært begrenset på grunn av et helseproblem i aktiviteter man vanligvis gjør. Y-aksen er antall gjenstående leveår etter alder 65, og x-aksen er årstall. Blått felt er friske leveår og oransje er leveår med funksjonsnedsettelse.

¹⁹ van Oyen, Van der Heyden, Perenboom & Jagger (2016)

²⁰ Chatterji, Byles, Cutler, Seeman og Verdes (2015); Moe & Hagen (2011); Storeng et al. (2022)

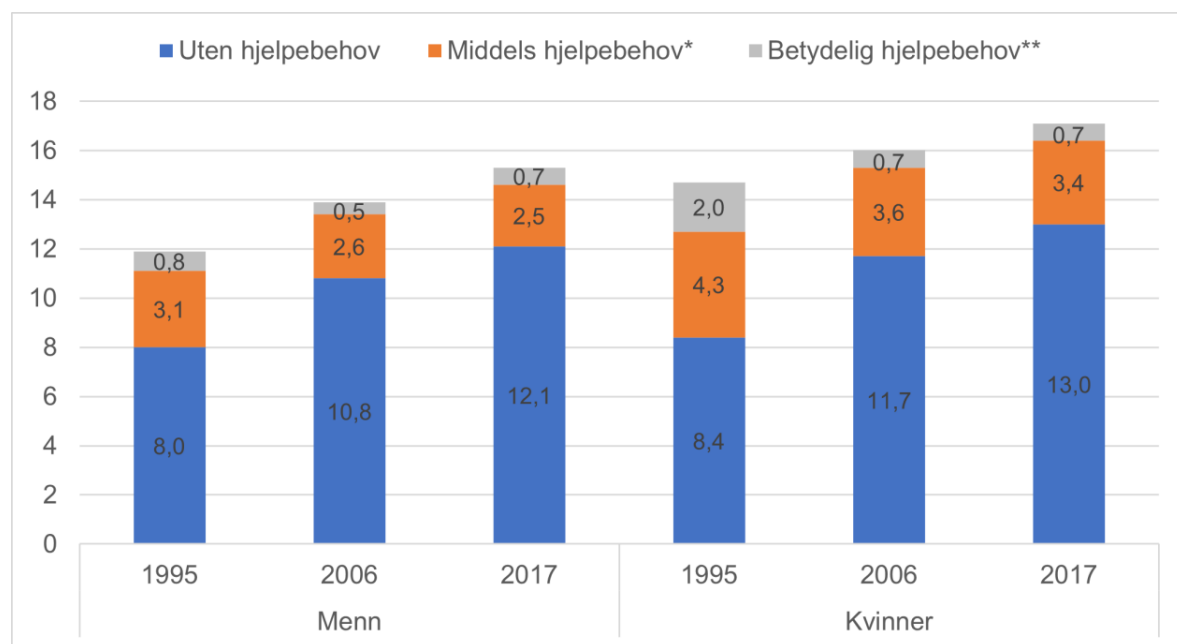
²¹ Ahrenfeldt et al. (2018); Badache, Mäki-Torokko, Widen & Fors (2022); Hossin, Östergren & Fors (2017)

²² Moe og Hagen (2011); Storeng et al. (2022)

I samme periode økte det totale forventede gjenstående leveår for 65-åringene fra 20,7 år til 21,9 år for kvinner og fra 17,1 år til 19,6 år for menn. Antall friske år økte altså mer enn økningen i forventet levealder totalt, og antall år med helsetap ble komprimert fra 4,9 år til 3,8 år for menn og fra 7,9 år til 6,1 år for kvinner. Disse tallene er på linje med nylig publiserte HLY resultater fra Helseundersøkelsen i Trøndelag.²³ Tallene fra Trøndelag omfattet selvrapportert fungering basert på flere aspekter, slik som evnen til å utføre grunnleggende dagligdagse aktiviteter, som å kle seg, lage mat, bruke det man har lært, å lære, ta egne beslutninger, bevege seg, være sosial og ha muligheten til å bidra i samfunnet (på engelsk: Activity of daily living, ADL og instrumental activity of daily living, iADL).

Figur 3.5 viser at HLY etter fylte 70 år økte med om lag fire år i perioden 1995–2017, mens år med hjelpebehov gikk ned.

Figur 3.5 Forventet gjenstående leveår ved alder 70 år fordelt på grad av hjelpebehov. År



* Mindre enn daglig/daglig, **Daglig/24-timer

Kilde: Figuren er basert på Tabell 2 i Storeng et al 2022, med Activity of Daily Living (ADL) tall fra HUNT blant hjemmeboende eldre og populasjonsdata fra SSB. N= 24 733.

²³ Storeng et al.(2022)

I løpet av de vel 20 årene økte antall år etter fylte 70 år uten hjelpebehov (HLY) med 4,1 år for menn og 4,6 år for kvinner. I samme periode falt antall år med middels hjelpebehov med 0,6 år for menn og 1 år for kvinner, mens antall år med betydelig hjelpebehov falt med 0,1 år for menn og 1,2 år for kvinner. Antall år etter fylte 70 år uten hjelpebehov var om lag ett år mer for kvinner enn for menn i 2017, men samtidig var antallet år med middels hjelpebehov også om lag ett år mer for kvinner enn for menn. Antall år etter fylte 70 år med betydelig hjelpebehov var i 2017 likt for kvinner og menn.

Økningen i forventet levealder følges altså av flere funksjonsfriske år. Dette gjaldt både for kvinner og menn, og for alle utdanningsgruppene. Mange eldre fungerer godt i dagliglivet, og disse nye forskningsfunnene tyder på at eldre kan leve selvstendige liv ved stadig høyere alder. En ny studie basert på deltakere i alderen 60 år og eldre fra Sverige og Danmark for perioden 2004–2017 viste også bedring i HLY. Bedringen i fungering i dagliglivet (basert på ADL og IADL) i de nyere kohortene eldre kunne i stor grad tilskrives bedret kognitiv funksjon og bedret syn.²⁴

3.6 Utvikling i muskelstyrke

Objektive mål på fungering er et nyttig supplement til selvrapporterte mål, men er mer sjeldne da det er mer krevende å samle inn slike data. Enkle funksjonstester som ganghastighet, balanse og gripestyrke kan si like mye om overlevelsessannsynlighet som større helsekartlegginger. Dette er godt illustrert i en stor samlestudie hvor en eldre persons forventede levealder ble like godt predikert basert på kun alder, kjønn og ganghastighet som en lengre liste hvor man også hadde informasjon om sykdommer, selvopplevd funksjonsnivå, bruk av ganghjelpemidler, røyking, blodtrykk, kroppsmasseindeks og sykehushistorikk.²⁵

Gripestyrke kan være en god markør for generell helsetilstand og underliggende aldringsprosesser.²⁶ Gripestyrke kan måles med et dynamometer. Håndgripestyrke endrer seg med alderen, og er på topp i 30–40-årene.²⁷ Epidemiologiske studier har vist at sterkere gripestyrke fra ung voksen alder og utover er relatert til lavere påfølgende risiko for

²⁴ Badache et al. (2022)

²⁵ Cesasi et al. (2018)

²⁶ Bohannon (2019); Sayer & Kirkwood (2015)

²⁷ Dodds et al. (2014)

funksjonsnedsettelse samt redusert risiko for sykdom og tidlig død, noe som tyder på at gripestyrke kan fungere som en nyttig markør for sunn aldring, og være et mulig prognostisk verktøy i klinisk vurdering.²⁸ Det er også funnet sammenheng mellom gripestyrke og selvrapportert arbeidsevne 11 år senere.²⁹

Resultater fra Tromsøundersøkelsen viser en tydelig trinnvis sammenheng mellom gripestyrke og levealder; jo sterkere i klypa, desto høyere sannsynlighet for å overleve i oppfølgingsperioden.³⁰ Kohortforskjeller er også undersøkt, og resultatene viser at de nye kohortene eldre er sterkere. Over 5 500 eldre kvinner og menn ble sammenlignet på tre forskjellige tidspunkter med totalt 21 års mellomrom, dvs. tilsvarende en generasjon. Gripestyrke var bedre i de nye generasjonene eldre – både for menn og kvinner og for de yngste og de eldste i populasjonen. På en generasjon ser det ut til at 70-åringene har bedret sin gripestyrke, og har samme gripestyrke som 65-åringene født en generasjon tidligere.³¹ Mer utdanning og økt høyde, er begge to viktige faktorer, som i de nyere generasjonene eldre forklarer en betydelig del av denne bedringen i styrke. Forskerne konkluderer at forhold i oppvekst og unge år er viktig for fysisk fungering når man blir eldre.

3.7 Utvikling i hørsel

Opp mot en fjerdedel av befolkningen eldre enn 64 år og omtrent halvparten av befolkningen over 74 år har et invalidiserende hørselstap som er av betydning for kommunikasjon. Andelen hørselstap ved en gitt alder er redusert de siste to tiårene, mye på grunn av høyere utdanningsnivå, mindre støy på arbeidsplassen, mindre øreinfeksjoner og bedre livsstil i de nyere kohortene.³²

3.8 Utvikling i kognitiv funksjon

Også andre nyere norske studier tyder på en bedring i objektivt målt funksjonsnivå og iboende kapasitet hos eldre. Resultater fra Tromsøundersøkelsen viser en markant bedring

²⁸ Bohannon (2019)

²⁹ Boschman et al. (2017)

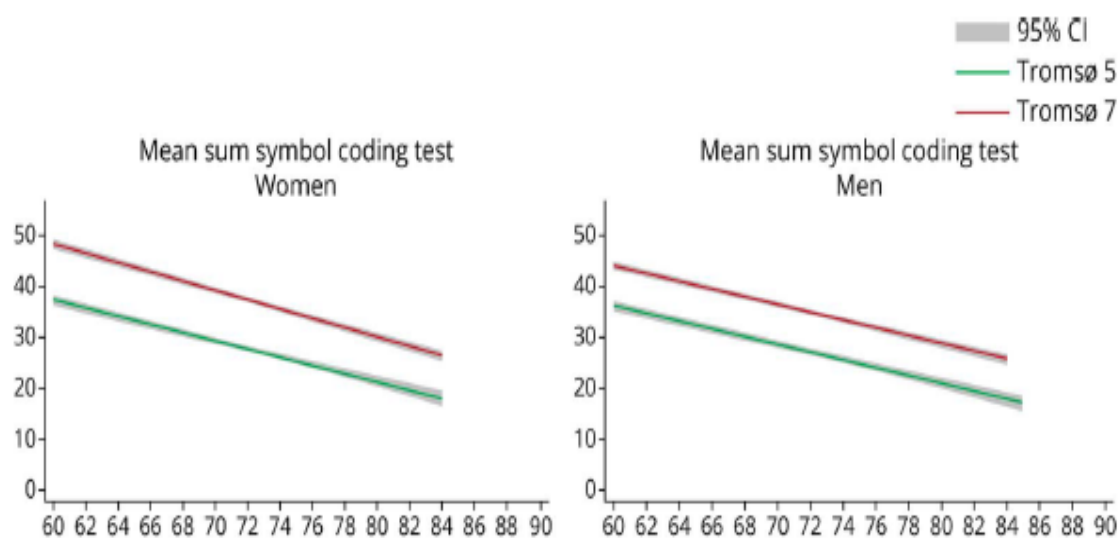
³⁰ Strand et al. (2016)

³¹ Strand et al. (2019)

³² Engdahl, Strand & Aarhus (2021)

i hukommelse og prosesseringshastighet i nyere generasjoner eldre.³³ Dette er illustrert i figur 3.6. Hos kvinner og menn var det en bedring i kognisjonen, både hos «yngre eldre» og «eldre eldre». Hukommelsen var faktisk like god for 70-åringene i 2015 som for 60-åringene i 2001. Forskerne fant at en del av denne bedringen kunne tilskrives høyere utdanningsnivå og sunnere livsstil i de nyeste kohortene av eldre. Det at utdanning er en viktig faktor i den bedre kognisjonen bekreftes i en dansk studie, hvor man fant at utdanning bremset kognitiv nedgang i eldre år.³⁴ Tydelig forbedret kognisjon i nyere kohorter av eldre er også rapportert fra Finland, Danmark og Sverige.³⁵

Figur 3.6 Forskjeller i kognitiv funksjon (y-akse) fra 2001 til 2015/16 for alder 60–84 år. Sekunder



Kilde: Tromsø5 (2001) og Tromsø7 (2015-16). Basert på figur 2 i (Johansen et al., 2021).

Note: Tall-symbol-testen går ut på å kombinere 96 tall og symboler så fort man klarer i løpet av 90 sekunder. Testen er en del av Wechsler Adult Intelligence Scale (WAIS), og er sensitiv for kognitive endringer. God ytelse på testen krever god motorhastighet, oppmerksomhet og grunnleggende manuell fingerferdighet. Ytelse kan også bli påvirket av assosiativ læring. Basert på figur 2 i (Johansen et al., 2021). Tallene på y-aksen er antall riktige matchede tall og symboler, og langs x-aksen er alder. Grønn linje er gjennomsnittlig skåre for Tromsø5 og rød linje for Tromsø7. Grått skravert område er 95 % konfidensintervall. N=9578.

³³ Johansen, Strand, Martinaityte, Mathiesen & Schrimmer (2021)

³⁴ Foverskov et al. (2018)

³⁵ Badache et al. (2022); Manukka et al. (2021); Thorvaldsen, Karlsson, Skoog, Skoog & Johansson (2017)

3.9 Psykisk helse hos eldre

Kunnskap om forekomsten av psykiske lidelser blant eldre i Norge er mangelfull.³⁶ Flere internasjonale studier, samt noen norske og nordiske, tilsier at forekomsten av psykiske plager og lidelser er høyere blant unge voksne enn blant eldre, men at symptomene øker noe i eldre år, og særlig blant de aller eldste. Forekomsten av depresjonssymptomer var 10 prosent for menn og 15 prosent for kvinner i aldersgruppen 60–80 år i NorLAG-studien fra 2007.³⁷ Forekomsten var høyest blant de med lav utdanning. Forekomsten av moderate til alvorlige psykiske helseplager i helseundersøkelsen i Trøndelag i 2019 (HUNT4) var 6 prosent blant kvinner og 5 prosent blant menn i aldersgruppen 60–79 år, og 11 prosent og 7 prosent blant kvinner og menn over 80 år. Forekomsten var til sammenligning henholdsvis 24 prosent og 17 prosent blant kvinner og menn under 30 år. Det er primært de milde symptomene som øker i forekomst blant de eldste.

3.10 Livskvalitet i eldre år

Livskvalitet handler om hvordan livet oppleves for den enkelte. Dette inkluderer positive følelser som ro og glede, livstilfredshet, samt opplevelse av mestring og mening.³⁸ Resultater fra norske undersøkelser viser at de fleste eldre er tilfredse med livet, og yngre-eldre er mer tilfredse enn yngre.

Resultater fra norske studier tyder på at livskvaliteten holder seg nokså stabil til langt inn i alderdommen. Først i høy alder, fra 75–80 års alderen, synker livskvaliteten. Særlig forekomstene av depressive plager og ensomhet øker. Mange opplever også redusert mestring og sosial støtte. Livskvaliteten er lavest blant de med dårlig helse, dårlig økonomi og lite sosial kontakt. Med alderen opplever mange svekket helse og funksjon og dette kan redusere livskvaliteten betydelig. Livskvaliteten varierer imidlertid mye mellom personer med samme type helseproblem.

3.11 Økt utdanningsnivå

Utdanningsnivået har økt betydelig over de siste 40 årene, både blant yngre og eldre, jf. figur 3.7. Etter år 2000 er det en større andel høyt utdannede blant kvinner enn blant

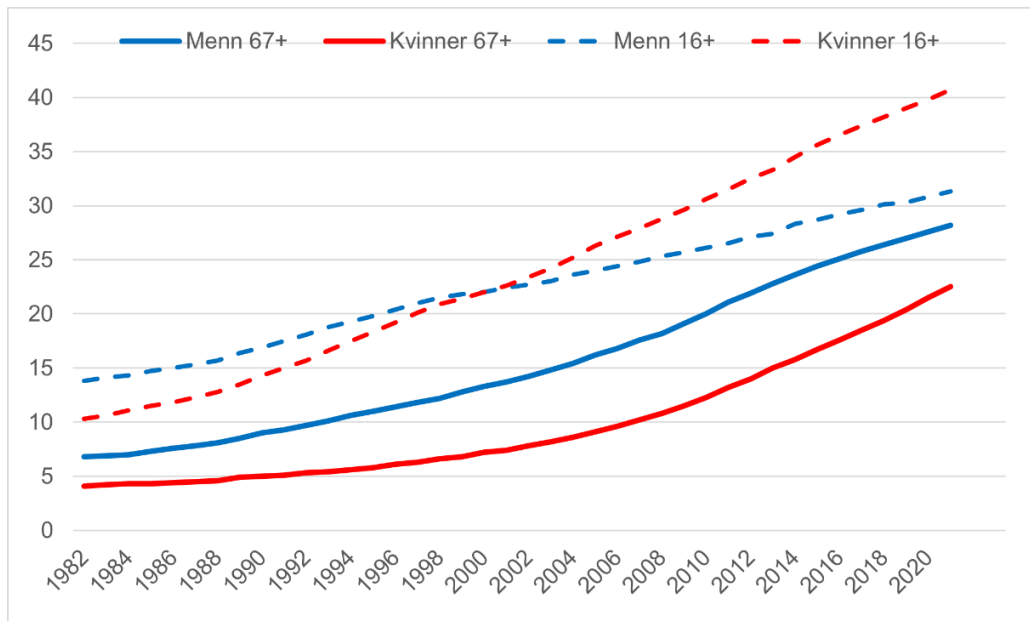
³⁶ FHI (2023)

³⁷ Hansen & Slangsvold (2017); Hansen, Slangsvold & Veenstra (2017); Reneflot et al. (2018)

³⁸ FHI (2023)

menn. De som er eldre i dag har høyere utdanning enn forrige generasjons eldre, og neste generasjons eldre vil ha høyere utdanning enn dagens eldre. Blant kvinner over 67 år var det 4 prosent med høyere utdanning i 1980, og i 2021 var det 23 prosent med høyere utdanning. For menn var tilsvarende andel 7 og 28 prosent.

Figur 3.7 Andel personer med utdanning på universitets- og høgskolenivå. Prosent



Kilde: SSB.

Høyere utdanningsnivå er assosiert med bedre helse og lengre liv.³⁹ I en stor norsk registerstudie fant forskerne en økning i utdanningsulikhetene i forventet levealder i perioden 1961–2009 for de over 70 år.⁴⁰ I en oppdatert nordisk studie for perioden 2001–2015 viste levealderen seg å øke over tid for alle utdanningsgrupper, men mest for de med lang utdanning.⁴¹ Dette innebærer økte ulikheter i levealder over tid. Høyere sosioøkonomisk status ser ut til å være knyttet til å ha sosiale nettverk som beskytter mot ensomhet.

³⁹ Mackenbach, Kunst, Cavelaars, Groenhof & Geurts (1997); Strand et al. (2010)

⁴⁰ Moe, Steingrimsdottir, Strand, Grohold & Næss (2012)

⁴¹ Enroth et al. (2022)

Sammenhengen mellom utdanningsnivå og helse er kompleks og hvorvidt sammenhengen er kausal diskuteres i forskningslitteraturen.⁴² Nærmest alle levekårsområder, levestandard, arbeidsforhold, tilgang til helsetjenester, livsstil, sosialt nettverk, ekteskapelig status, og psykososiale belastninger samvarierer med utdanning. Utdanning påvirker yrkesvalg og plassering i yrkeshierarkiet, som igjen påvirker inntektsnivået. Alle disse faktorene er assosiert med helse.

Utdanning, yrke og inntekt danner en årsakskjede gjennom livsløpet. Forhold under oppveksten og gjennom livsløpet har en direkte og indirekte effekt på helse og ulikhet i helse i voksen alder.⁴³ Når det gjelder kognitiv funksjon er det foreslått at utdanning er med på å bygge kognitive reserver som kan virke som buffer mot kognitiv svikt og demens.⁴⁴ Økt utdanningsnivå i befolkningen pekes på som en mulig årsak til fallende demensrisiko de siste tiårene og kan i stor grad forklares av høyere utdanningsnivå i nyere kohorter eldre.⁴⁵

Suksess på arbeidsmarkedet, levekår, tilgang til helsetjenester, inntekt, livsstil, kognitive og ikke-kognitive evner, helse og fysisk funksjon i løpet av livet er alle positivt korrelert med utdanning. Utdanning har blitt knyttet til en lavere forekomst av kognitiv svikt.⁴⁶ Videre tilskrives effekten delvis at flere nå har høyere utdanning enn tidligere.⁴⁷ Som følge av at høyere utdanning er assosiert med bedre helse og fysisk funksjon, og gruppene med særaldersgrenser i hovedsak er grupper med høyere utdanning, fremstår det sannsynlig at de nye kohortene eldre vil kunne stå i jobb lenger enn tidligere generasjoner.

⁴² Elstad (2008)

⁴³ Dahl, Bergsli & van der Wel (2014); Kuh & Ben-Shlomo (1997)

⁴⁴ Stern (2012)

⁴⁵ Hudomiet, Hurd & Rohwedder (2022); Langa (2015)

⁴⁶ Beller et al. (2022)

⁴⁷ Bratsberg & Rogeberg (2018)

4 Arbeidsmiljøbelastninger og endringer i arbeidslivet

4.1 Sammenheng mellom arbeid og helserelatert avgang fra arbeid

Å være i arbeid vil i mange tilfeller være helsebringende, også for personer med helseplager. Mange helseproblemer kan gi opphav til betydelige plager enten man jobber eller ikke, men dersom arbeidet organiseres på en måte som skaper balanse mellom kravene som stilles i arbeidet og den ansattes ressurser, kan det å være i arbeid ha positive virkninger gjennom aktivisering, sosial kontakt og opplevelse av mening i hverdagen. Det er også godt dokumentert at tap av arbeid som fører til arbeidsledighet øker risikoen for forverret psykiske helse. Forholdet mellom arbeid og helse er imidlertid sammensatt, og det er solid forskningsmessig belegg for at faktorer i arbeidsmiljøet kan bidra til å utvikle eller forverre helseproblemer og nedsatt funksjon. Yrkesavgang er også vist å bidra til at helsetilstanden blir bedre i grupper av sysselsatte som opplever jobben som fysisk eller psykisk belastende.⁴⁸

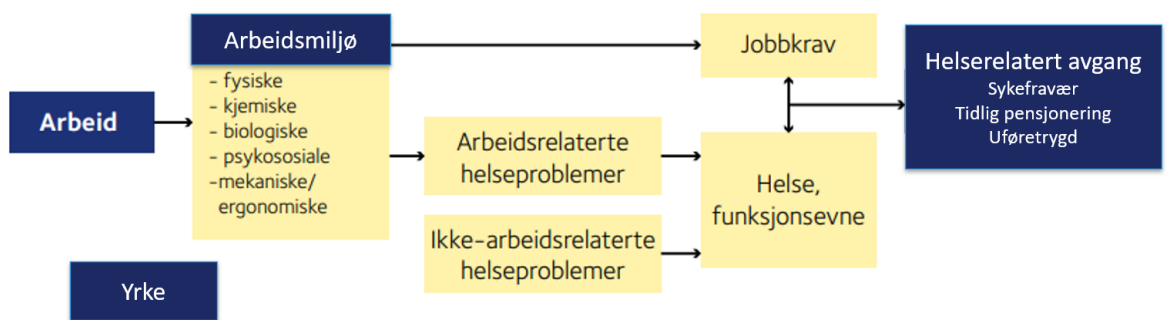
Helserelatert avgang fra arbeid innebærer at en person helt eller delvis må avslutte et arbeidsforhold på grunn av nedsatt evne til å utføre arbeid forårsaket av sykdom eller skader som er uforenlig med å være i arbeid, eller på grunn av manglende muligheter for tilrettelegging. Avslutning av arbeidsforholdet kan være midlertidig og etterfulgt av sysselsetting, eller innebære at man trekker seg helt ut av arbeidslivet og mottar en form for trygd. Årsakene til tidlig avgang fra arbeidslivet er ofte sammensatte og ikke ene og alene knyttet til en medisinsk tilstand. Arbeidsmiljøet er ett av flere forhold som påvirker den helserelaterte avgangen fra arbeidslivet og kan defineres som summen av ulike faktorer på arbeidsplassen knyttet til arbeidets innhold og organiseringen av arbeidsutførelsen. Organisatoriske/psykososiale faktorer omfatter faktorer som omstillinger, krav og forventninger, selvbestemmelse, relasjoner mellom ansatte og ledere, konflikter og trakassering. Fysiske og kjemiske arbeidsforhold omfatter faktorer som mekaniske belastninger, støy, vibrasjoner og eksponering for kjemikalier. Arbeidsmiljøforhold kan ha betydning for helserelatert avgang enten gjennom å bidra til utvikling eller forverring av helseproblemer og sykdom, eller ved at kravene som jobben

⁴⁸ Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2021. Status og utviklingstrekk. (STAMI/NOA).

stiller er uforenlig med individets helsemessige forutsetninger for å utføre arbeidsoppgavene, jf. figur 4.1.

Ulike yrker har ulikt arbeidsinnhold og innebærer forskjellige arbeidsoperasjoner, og dette betyr at ansatte i ulike yrker vil utsettes for ulike arbeidsmiljøfaktorer. Selv om enkelte sykdommer som gir alvorlig funksjonsnedsettelse kan gjøre det vanskelig eller umulig å utføre oppgaver uansett jobb, vil antagelig evnen til å utføre arbeid for mange sykdommer som gir redusert funksjonsevne være relativt til kravene i jobben. Samme sykdom eller funksjonsnedsettelse vil derfor kunne gi ulike grader av arbeidsuførhet. For eksempel vil fysisk krevende jobber stille andre krav til fysisk helse enn en kontorjobb, mens jobber som er emosjonelt krevende kanskje vil være ekstra krevende hvis man i en periode sliter med egne psykiske problemer.

Figur 4.1 Sammenheng mellom arbeid og helserelatert avgang fra arbeid



Kilde: STAMI.

Den europeiske arbeidsmiljøundersøkelsen (EWCS) viser at sysselsatte i Norge er blant dem som helhetlig sett oppgir at de er mest fornøyde med arbeidsforholdene.⁴⁹ Sysselsatte i norsk arbeidsliv rapporterer om høy endringstakt og høye krav, men en relativt høy andel oppgir også at de ofte lærer nye ting i jobben og at de opplever høy grad av selvbestemmelse. Samtidig, selv om arbeidsmiljøet i Norge i gjennomsnitt kommer godt ut sammenliknet med de fleste land, er det betydelig variasjon mellom yrkesgrupper. Basert på nasjonale overvåkingsdata har STAMI publisert flere studier hvor man har anslått at en betydelig andel av psykiske plager, muskel- og skjelettplager, hodepine, luftveisplager, hudplager, legemeldt sykefravær og frafall grunnet helseplager/sykdom i den norske

⁴⁹ STAMI/NOA. Arbeidsmiljøet i Norge og EU-en sammenligning. STAMI-rapport. 2017.

yrkespopulasjonen kan tilskrives ugunstige psykososiale faktorer i arbeidsmiljøet.⁵⁰ Til tross for at det alltid vil være en usikkerhet knyttet til slike beregninger, peker disse studiene på at det fortsatt er betydelig forebyggingspotensial og at arbeidsmiljø kan ha stor betydning for ansattes helse og mulighet for å være i jobb.

I henhold til arbeidsmiljøloven skal arbeidsmiljøet i enhver virksomhet eller jobb være fullt forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd. Arbeidsmiljølovens formål er også at det skal legges til rette for tilpasninger med hensyn til arbeidstakerens forutsetninger og livssituasjon. Sykdom, høy alder eller omsorgsforpliktelser i gitte livsfaser er eksempler på forhold som kan svekke arbeidsevnen og kreve tilrettelegging. Det betyr at i enhver jobb bør det være et samsvar mellom kravene jobben stiller og ressursene den ansatte har. Dersom arbeidsmiljøet ikke er organisert på en måte som sikrer et fullt ut forsvarlig arbeidsmiljø er det godt dokumentert at eksponeringer på arbeidsplassen, arbeidsinnhold og arbeidsmiljø kan bidra til utvikling av helseproblemer og nedsatt funksjon.

Flere systematiske kunnskapsgjennomganger konkluderer med at arbeidsmiljøet er viktig for sykefravær, uførhet og tidspunkt for pensjonering.⁵¹ STAMI har i samarbeid med danske og finske forskere gjennomført en systematisk gjennomgang av internasjonal forskning på faktorer i arbeidet som har betydning for om man blir uføretrygdet.⁵²

Litteraturgjennomgangen ga støtte til at arbeidsinnhold og arbeidsmiljø bidrar til risikoen for å bli uføretrygdet. Kontroll over egen arbeidssituasjon pekte seg ut som den viktigste enkeltfaktoren og kombinasjonen av høye kvantitative krav og lite kontroll over arbeidssituasjonen ser ut til å øke risikoen for avgang til uføretrygd. Kunnskapsoversikten ga også holdepunkter for at nedbemanning, organisasjonsendringer, mangel på opplæring av ansatte, repetitive arbeidsoppgaver og ubalanse mellom ansattes innsats og belønning kan øke risikoen for uføretrygd, men at det er færre studier som har undersøkt disse faktorene. Arbeidsmiljøets betydning for muligheter til å kunne stå lenger i arbeid er også

⁵⁰ Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2021. Status og utviklingstrekk. (STAMI/NOA).

⁵¹ Knardahl, Johannessen, Sterud, Harma, Rugulies, Seitsamo et al. (2017); Knardahl, Sterud, Nielsen & Nordby (2016); Fridriksson, Tómasson, Midtsundstad, Mehlum, Hilsen, Nilsson et al. (2017)

⁵² Fridriksson et al. (2017)

belyst i en kunnskapsgjennomgang gjennomført av forskere ved Fafo og STAMI. Litteraturgjennomgangen konkluderer med at følgende arbeidsmiljøfaktorer påvirker tidligpensjonering: arbeidsulykker, helkroppsvibrasjon, høye fysiske arbeidskrav, høyt arbeidstempo og tidspress, lav jobbkontroll/ selvbestemmelse, manglende lederstøtte, mobbing/trakassering og lav jobbtilfredshet.

I det følgende vil vi gi en beskrivelse av arbeidsmiljøfaktorer som har betydning for arbeidshelsen og helselatert avgang i norsk arbeidsliv. Det vil være et særlig søkelys på ulike mål på arbeidsbelastning i yrkesgrupper kjennetegnet ved særaldersgrenser. Kunnskapsgrunnlaget er basert på Det nasjonale overvåkingssystemet for arbeidsmiljø og helse ved Statens arbeidsmiljøinstitutt (NOA/STAMI), som siden 2006 har målt status og utviklingstrekk i arbeidsmiljøet basert på ulike nasjonale surveyundersøkelser og registerdata. Den viktigste datakilden når det gjelder arbeidsmiljø og forekomsten av arbeidsrelaterte helseplager er Levekårsundersøkelsene om arbeidsmiljø (LKU-A).

4.2 Datagrunnlaget for vurdering av arbeidsmiljø og helse i særaldersyrker

Datamateriale

Analysene av forskjeller i arbeidsmiljøbelastning mellom ansatte i yrker med innslag av særaldersgrenser og uten særaldersgrense er basert på data fra Levekårsundersøkelsen om arbeidsmiljø (LKU-A) som Statistisk sentralbyrå gjennomfører omtrent hvert tredje år, og sist gang i 2019. Siden 2006 har SSB trukket et bruttoutvalg som har variert fra 18 700 til ca. 20 500 personer i alderen 18 til 66 år. Svarprosenten har variert fra 67 prosent i 2006, til 53 prosent i 2013 og 2016, og sist 57 prosent i 2019. Datasettet er utstyrt med vektorer som tar hensyn til at svarprosenten varierer med alder, kjønn, landsdel og utdanningsnivå. Flere detaljer om undersøkelsen i 2019 kan leses i dokumentasjonsrapportene fra Statistisk sentralbyrå. Vi har benyttet ulike datasett basert på ulike årganger av LKU-A for litt ulike formål og analyser i dette kapitlet. De deskriptive analysene som ligger til grunn for tabellen som presenteres er basert på LKU-A 2019. I tillegg analysene har vi kombinert data som ble samlet inn i 2013, 2016 og 2019 for å få tilstrekkelig antall observasjoner til å avgrense særaldersyrker i offentlig sektor. I tillegg, for noen utvalgte spørsmål som er sammenliknbare over tid, har vi også sett på endringer i perioden 2006 til 2019. I tilfeller der det er for få respondenter i datamaterialet, eller få utsatte i gruppen, oppgis det ikke tall.

Arbeidsmiljøbelastning

Det er stor variasjon mellom jobber og derfor finnes det heller ikke noe enkelt mål som kan brukes til å undersøke forskjeller i arbeidsmiljøbelastning mellom jobber eller yrker. For å få målt hvor belastende en jobb eller et yrke er, bruker vi mange ulike mål eller indikatorer som hver for seg fanger opp forskjeller mellom jobber langs ulike dimensjoner ved arbeidsmiljøet, både eksponeringer (eks. fysiske og psykiske belastninger og krav i jobben) og utfall (eks. jobbrelevante helseplager). NOA har utviklet en rekke indikatorer som beskriver sammenhenger mellom arbeidsmiljø og helse. Indikatorene dekker ulike sider ved arbeidsmiljøet, som psykososialt og organisatorisk arbeidsmiljø, fysisk, kjemisk og biologisk arbeidsmiljø, mekaniske belastninger og ulykker/skader, samt en rekke ulike helseutfall. Indikatoren er beskrevet i tabell 12.6 i vedlegg (se Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2021 for mer detaljert beskrivelse).

Deskriptive analyser: tabellanalyser med ujusterte andeler

Den deskriptive analysen basere seg på beskrivelsene av arbeidsmiljøfaktorer og arbeidsrelaterte helseplager som er presentert for 47 yrkesgrupper i det nasjonale overvåkingssystemet (NOA/STAMI). Inndelingen i 47 yrkesgrupper er nærmere beskrevet i Faktaboken om arbeidsmiljø og helse 2021 (se s. 237, vedlegg tab. 5). Her vil vi se nærmere på fem yrkesgrupper, som i hovedsak tilhører offentlig sektor og som har en høy andel ansatte med særalsersgrenser: vernepleier/sosialyrker, pleie og omsorgsykker, sykepleieryrke, renholdere og politi/vakt o.l., jf. tabell 4.1.

Renholderyrket skiller seg ut ved at en større andel jobber i privat sektor, mens «Politi/vakt» er en sammensatt gruppe som omfatter politibetjenter, vektere, menige, brannkonstabler og fengselsbetjenter. Hensikten med disse analysen er å se nærmere på forskjeller og likheter mellom de fem yrkesgruppen som vi omtaler som «SAG-yrker», og i hvilken grad arbeidsbelastningen i disse yrkesgruppene er forskjellig fra alle sysselsatte. Tabellene som presenteres her beskriver andelene som rapporter om ulike arbeidsmiljøforhold og arbeidsrelaterte helseplager basert på LKU-A 2019. Andelene om oppgir ulike arbeidsmiljøforhold, helseplager og sykefravær er ujusterte.

Tabell 4.1 Oversikt over yrkesgrupper med en høy andel med særaldersgrenser for ansatte 18-66 år, 2013-2019

NOA-yrker med innslag av særaldersgrenser	Yrkeskoder	Antall respondenter	Andel (%) i offentlig sektor*
Sykepleier	2221-23	323	90 %
Pleie/omsorgsarbeider	3258, 532x	397	87 %
Vernepleier/sosialarbeider	2224, 2635, 3412	194	83 %
Politi/vakt o.l.	0210, 0310, 3351, 3355, 3411, 54xx,	127	73 %
Renholdere	5151-52, 7133, 7544, 8157, 91xx	115	37 %
Sammenligningsgrupper:			
Alle sysselsatte (50, 70 og 90 prosentilene)**		8593	100 %

* Alle underliggende tallkoder er inkludert

** Forekomstene for sysselsatte i yrkene som plasserer seg på henholdsvis 50, 70 og 90 prosentilene (p.t.), dvs. at henholdsvis 50, 70 og 90 prosent av alle sysselsatte jobber i et yrke som har lavere eller lik forekomst.

Kilde: LKU-A 2013/16/19, SSB, NOA/STAMI

Tilleggsanalyser: en regresjonsbasert tilnærming

For å nærmere avgrense ansatte i yrker med særaldersgrense kombinerte vi tre årganger av LKU-A (2013, 2016 og 2019). Yrker med særaldersgrense (SAG-yrker) ble identifisert ved hjelp av 4-sifrede yrkeskoder (STYRK08-koder i LKU-A 2013-2019 og STYRK-koder i LKU-A 2006) og et spørsmål om virksomheten respondenten jobber i er privat eller offentlig (kun jobber i offentlig sektor ble klassifisert med særaldersgrense).

Tilleggsanalysen var å sammenlikne arbeidsmiljøbelastning og helseplager i SAG yrker med gjennomsnittet for ansatte i yrker uten SAG basert på LKU 2013–2019 i modeller hvor vi justerer for egenskaper ved de ansatte. Tabell 4.2 beskriver yrkene som er definert som yrker med særaldersgrenser og viser fordelingen når det gjelder kjønn og alder, utdanningslengde, sektor, lederansvar, arbeidstid og ansiennitet, for ansatte i SAG-yrkene og ansatte i de øvrige yrkesgruppene. Disse egenskapene justeres det for i regresjonsmodellene hvor vi analyserer ulike indekser som måler arbeidsbelastning (se tabell 12.6 i vedlegg). I tillegg, for noen utvalgte spørsmål som er sammenliknbare over tid, har vi også sett på endringer i perioden 2006 til 2019. Disse analysene er begrenset til disse to undersøkelsene (2006 og 2019), fordi det kun i disse undersøkelsene er stilt spørsmål om arbeidsbelastning og behov for tilrettelegging til ansatte som var 50 år eller eldre.

Tabell 4.2 Kjennetegn ved yrker med og uten særaldersgrense for ansatte 18–66 år, 2013-2019. Prosent

	Uten SAG	Med SAG	Total
Yrke (%)			
Spesialsykepleiere	0,1	8,9	1,1
Sykepleiere	0,4	23,9	3,1
Vernepleiere	0,1	6,9	0,9
Fysioterapeuter	0,2	2,7	0,5
Politibetjenter mv.	0,0	5,8	0,7
Miljøarbeidere innen sosiale fagfelt	0,3	6,1	1,0
Helsefagarbeidere	0,2	24,5	3,0
Andre pleiemedarbeidere	0,3	5,7	0,9
Renholdere i virksomheter	0,6	4,9	1,1
Andre	97,8	10,5	87,9
Andre kjennetegn			
Kvinner (%)	42,9	80,8	47,2
Alder	44,6	45,7	44,7
Alder 50+ (%)	38,0	42,8	38,5
<i>Utdanning (%)</i>			
Ikke universitet/høgskole	50,3	40,9	49,2
Universitet/høgskole inntil 4 år	32,8	55,2	35,3
Universitet/høgskole > 4 år	17,0	3,9	15,5
<i>Sektor (%)</i>			
Privat	70,0	0,0	62,2
Kommune	14,7	60,3	19,9
Fylke	3,1	3,9	3,2
Stat	12,1	35,7	14,8
Overordnet stilling (%)	39,2	19,5	37,0
Vanlig ukentlig arbeidstid	38,9	33,3	38,3
Ansiennitet	10,0	10,9	10,1
N	16406	2082	18488

Kilde: LKU-A 2013/16/19, SSB, NOA/STAMI

Note: Ujusterte andeler (%) og gjennomsnitt fra LKU-A paneldata 2013-2019. Data er begrenset til respondenter som oppga at de var 18-66 år, fast ansatt og yrkesaktive på intervjudispunktet. Data om yrker som vi har færre enn 15 observasjoner av i data er ikke inkludert. N er det maksimale antall observasjoner med og uten særaldersgrense i data (antall observasjoner varierer på tvers av kjennetegn).

4.3 Ansattes vurdering av arbeidsmiljø og helse i særaldersyrkesgrupper og i øvrige yrker

Faktaboka om arbeidsmiljø og helse 2021 viser til at endringer i arbeidsmiljøeksponering på nasjonalt nivå skjer gradvis over tid. De store endringene som har skjedd i næringsstrukturen over tid har også påvirket arbeidsmiljøet, dels av ved at nye jobber har oppstått og dels ved at mange jobber har endret innhold. I det store bildet har det vært en vridning bort fra primær- og sekundærnæringene og mot tertiærnæringene eller det som ofte omtales som tjenesteytende næringer. Isolert sett tilsier dette at en lavere andel av de sysselsatte blir utsatt for farlige kjemiske stoffer og hardt fysisk arbeid, men bildet er likevel mer sammensatt. I antall er det fortsatt like mange som jobber i industrien, og med en betydelig økt sysselsetting i bygg- og anleggsnæringen de siste tjue årene betyr dette at mange sysselsatte har jobber hvor eksponering for kjemiske og fysiske faktorer fortsatt er sentrale arbeidsmiljøutfordringer. Mekaniske belastninger er noe som kjennetegner pleie- og omsorgssektoren, men også andre yrker innen tjenesteyting som for eksempel renholder, frisører og servitører. I tillegg oppstår det nye arbeidsmiljøutfordringer knyttet til at kunnskapsproduksjon, tjenesteytende oppgaver og større kundeorientering kjennetegner arbeidshverdagen i store deler av arbeidslivet. I mange næringer og yrker vil derfor kvaliteten på arbeidsmiljøet i særlig grad være bestemt av ulike og sammensatte organisatoriske og psykososiale faktorer i arbeidsmiljøbetingelsene, noe som igjen har stor betydning for arbeidshelse, jobbtilfredshet og motivasjon i jobben.

4.3.1 Organisatoriske og psykososiale arbeidsmiljøforhold

Organisatorisk og psykososialt arbeidsmiljø omfatter ulike arbeidsmiljøfaktorer som er knyttet til arbeidets organisering, arbeidsinnhold og de sosiale relasjonene på arbeidsplassen, og som påvirker de ansattes trivsel, motivasjon og arbeidshelse. Utviklingen når det gjelder ulike organisatoriske og psykososiale faktorer i norsk arbeidsliv kan i hovedsak beskrives som stabilt gjennom de siste 15 årene viser tall fra LKU-A i denne perioden.

Tabell 4.3 viser forekomst av utvalgte organisatoriske og psykososiale arbeidsmiljøfaktorer i de fem yrkene med særaldersgrense, sammenlignet med forekomsten for alle sysselsatte i yrkene som plasserer seg på henholdsvis 50, 70 og 90 prosentilene.

Opplevelsen av å ha høye krav i kombinasjon med lav kontroll/selvbestemmelse er vesentlig mer utbredt i 4 av 5 yrkesgrupper, mens vernepleier/sosialarbeider ligger om lag

på snittet for alle sysselsatte. Emosjonelle krav er også betydelig mer utbredt i de tre yrkesgruppene sykepleiere, vernepleier/sosialarbeider og pleie- og omsorgsarbeider. Med unntak av renholdere rapporterer alle gruppene høy eksponering for negative sosiale handlinger, som inkluderer mobbing, trakassering og vold/trusler. Renholdere skiller seg ut ved å rapportere høy grad av ensidig arbeid og lav lederstøtte.

Tabell 4.3 Organisatoriske og psykososiale arbeidsmiljøfaktorer* blant alle sysselsatte og yrkesgrupper med særaldersgrenser. Prosent

	Høye krav og lav kontroll	Lav jobbkontroll	Monotont arbeid	Høy rollekonflikt	Høye emosjonelle krav	Lav lederstøtte	Mobbing, plaging, erting	Uønsket seksuell oppmerksomhet	Vold og trusler om vold
Alle sysselsatte									
50 prosentil**	14	25	22	14	13	9	3,3	2,2	3,1
70 prosentil**	20	31	30	15	21	11	3,9	4,1	4,9
90 prosentil**	28	43	48	16	49	14	5,4	15	26
SAG-yrker									
Sykepleier	40	49	14	23	49	12	4,2	20	25
Vernepleier/ sosialarbeider	16	25	13	15	60	12	3,9	8,1	27
Pleie- /omsorgsarbeid	28	45	27	15	50	12	4,7	19	27
Renholder	20	34	61	7,3	3,9	16	3,5	-	-
Politi vakt o.l.	24	39	23	25	36	13	-	15	27

* tabellen viser prosentandelen som oppgir at de er utsatt for ulike arbeidsmiljøfaktorer (se Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2021 for nærmere beskrivelse av arbeidsmiljøfaktorene).

** Prosentil = verdien som en gitt prosentandel av en gruppe observasjoner er mindre enn eller lik (90 prosentil uthevet)

Kilde: LKU-A 2019, SSB, NOA/STAMI

I tillegg analysene har vi sett nærmere på nivået for «psykososial arbeidsbelastning» blant ansatte i særaldersyrker samlet og i spesifikke SAG-yrker, sammenliknet med nivået blant ansatte i øvrige yrker når vi justerer for andre egenskaper ved de ansatte (kjønn, alder, utdanningsnivå, vanlig ukentlig arbeidstid, ansiennitet, overordnet stilling og sektor) (se

tabell 12.7 i vedlegg). Samlet sett rapporterer ansatte i SAG-yrker høyere nivå på indeksene som måler høye krav og lav kontroll, lav selvbestemmelse, rollekonflikter, emosjonelle krav og opplevd sikkerhetsrisiko i jobben (dvs. at feilhandlinger kan sette eget eller andres liv og helse i fare) enn ansatte i andre yrker. Som vist i tabellen ovenfor er det betydelig variasjon mellom SAG-yrkene og det samme bildet ser vi også i den justerte modellen. Datamaterialet omfatter ansatte i alderen 18 til 66 år, men en subanalyse av ansatte 50 år eller eldre viser i all hovedsak de samme resultatene.

4.3.2 Mekaniske, fysiske og kjemiske arbeidsmiljøeksponeringer

Arbeid som innebærer mekanisk belastning (tunge løft, stående arbeid samt statisk belastning og ensidige bevegelser) er fortsatt utbredt i norsk arbeidsliv, selv om forekomsten av mekaniske eksponeringer samlet sett har gått noe ned de siste tjue årene. Andelen yrkesaktive som rapporterer eksponering for fysiske faktorer i arbeidsmiljøet som sterk støy og vibrasjoner, eller om hudkontakt med ulike kjemikalier, har vært omtrent på det samme nivået de siste 15–20 årene. Rapportering om innånding av ulike typer støv, røyk, gasser og damp har avtatt siden tidlig 2000-tallet, men trenden ser ut til å ha flatet ut de siste årene.

Tabell 4.4 viser forekomsten av utvalgte mekaniske, fysiske/kjemiske arbeidsmiljøfaktorer i de 5 yrkesgruppene med innslag av særaldersgrense, sammenlignet med forekomsten for alle sysselsatte i yrkene som plasserer seg på henholdsvis 50, 70 og 90 prosentilene.

Pleie- og omsorgsyrker, renholderyrket og sykepleieryrker oppgir høyere mekanisk belastning enn øvrige yrker. Renholdere er blant yrkene med høyest eksponering for arbeid med hender over skulderhøyde og stående arbeid, men for de fleste mekaniske belastningene ligger yrkene mellom 70 og 90 prosentilene. Ansatte i de samme yrkesgruppene rapporterer også betydelig oftere at de er utsatt for hudirriterende stoffer. Eksponering for støy, vibrasjoner og innånding av luftforurensninger i arbeidsmiljøet er mindre vanlig i de fem gruppene, enn blant alle sysselsatte. Et unntak er innånding av forurensning i luft i yrkesgruppen 'politi vakt ol', som kan knyttes til at gruppen omfatter brannkonstabler som oftere utsettes for luftforurensende stoffer.

Vernepleiere/sosialarbeidere er i mindre grad utsatt for mekaniske belastninger og fysisk/kjemisk eksponering enn ansatte i de andre yrkesgruppene og sysselsatte generelt.

Tabell 4.4 Mekaniske fysisk og kjemisk arbeidsmiljøfaktorer* blant alle sysselsatte og i yrkesgrupper med særaldersgrenser. Prosent

	Arbeid over skulderhøyde	Stående arbeid	Arbeid på huk eller knær	Ubekvemme løft	Tungt fysisk arbeid	Sterk støy	Vibrasjoner	Hudirriterende stoffer	Forurensning i luft
Alle sysselsatte									
50 prosentil**	10	19	12	9	14	4,0	1,6	27	12
70 prosentil**	15	38	26	18	23	11	6,1	45	27
90 prosentil**	34	65	46	34	34	25	31	68	58
SAG-yrker									
Sykepleier	12	36	34	30	23	2,7	-	68	16
Vernepleier/sosialarbeider	3,1	7,0	6,8	5,8	9,6	3,8	-	27	11
Pleie/omsorgsarbeider	15	38	34	34	25	4	2,2	68	12
Renholder	34	70	33	19	31	8,3	8,3	74	27
Politi vakt ol	4	18	13	8,3	28	11	5,6	35	46

* tabellen viser prosentandelen som oppgir at de er utsatt for ulike arbeidsmiljøfaktorer (se Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2021 for nærmere beskrivelse av arbeidsmiljøfaktorene).

** Prosentil = verdien som en gitt prosentandel av en gruppe observasjoner er mindre enn eller lik (90 prosentil uthevet)

Kilde: LKU-A 2019, SSB, NOA/STAMI

Tabellen over viser at yrkene med innslag av særaldersgrenser skiller seg særlig ut med høyere forekomst av mekaniske arbeidsmiljøfaktorer som er forbundet med muskel- og skjelettlidelser, og risiko for sykefravær og uføretrygd. I tilleggsanalysene har vi sett nærmere på nivå av «mekanisk belastning» blant ansatte i SAG-yrker samlet og i spesifikke SAG-yrker, sammenliknet med nivået blant ansatte i øvrige yrker når vi justerer for andre egenskaper ved de ansatte i yrkene (kjønn, alder, utdanningsnivå, vanlig ukentlig arbeidstid, ansiennitet, overordnet stilling og sektor) (se tabell 12.7 i vedlegg). Samlet sett rapporterer ansatte i SAG-yrker høyere «mekanisk belastning» enn ansatte i andre yrker også når vi justerer for egenskaper ved ansatte. Det er imidlertid variasjon mellom SAG-yrkene. Sykepleiere, fysioterapeuter og renholdere rapporterer høyere nivå av mekanisk belastning

enn gjennomsnittet for SAG-yrkene. Med unntak av politibetjenter og miljøarbeidere som ikke rapporterer høyere mekanisk belastning enn ansatte i øvrige yrker, er nivået av mekanisk belastning høyere for ansatte i alle de øvrige SAG-yrkene (vernepleiere, helsefag og pleiearbeider) enn for ansatte i øvrige yrker. Datamaterialet omfatter ansatte i alderen 18 til 66 år, men en subanalyse av ansatte 50 år eller eldre viser i all hovedsak de samme resultatene.

4.3.3 Arbeidsrelaterte helseplager, sykefravær og avgang fra arbeid

At et helseproblem er arbeidsrelatert, kan forstås på ulike måter. Den snevreste fortolkningen er at jobben er en direkte årsak til at helseproblemet har oppstått, det vil si at det ikke ville ha oppstått hvis ikke personen hadde vært i arbeid. Et arbeidsrelatert helseproblem kan også vise til allerede eksisterende plager som har blitt forverret av arbeidet, eller at kravene i jobben er uforenlig med de helsemessige plagene man har, slik at man må få tilpasninger eller slutte i jobben grunnet helseproblemer. Selv om vi i Norge har gode helseregistre og oversikt over befolkningen, gir disse dataene begrensede muligheter for å følge utviklingen i arbeidsrelaterte plager og sykdommer. LKU-A gir informasjon om arbeidsrelaterte helseplager basert på sysselsattes egenvurdering av om helseplagene helt eller delvis skyldes arbeidsforholdene. Undersøkelser viser imidlertid at egenvurdering ikke medfører noen vesentlig høyere andel sammenliknet med ekspertvurderinger av arbeidsrelasjonen.

Andelen som oppgir arbeidsrelaterte muskel- og skjelettplager har ligget mellom 35-40 prosent i perioden 2006 til 2019. Nærmere en av ti sysselsatte rapporterer om henholdsvis psykiske plager, søvnvansker eller hodepine som de helt eller delvis mener skyldes forhold på jobben. Disse andelenene er også rimelig stabile over tid med unntak av en økning i andelen som oppgir psykiske plager i perioden 2006 til 2019. Andelen som oppgir arbeidsrelaterte luftveisplager og hudplager har også gått svakt ned i samme periode. Både andelen som oppgir et arbeidsrelatert fravær eller en arbeidsskade som medførte sykefravær i løpet av ett år, er noe redusert i perioden 2006 til 2019.⁵³

Tabell 4.5 viser forekomstene av arbeidsrelaterte helseplager, sykefravær og arbeidsskader i de fem yrkesgruppene med innslag av særaldersgrenser sammenliknet med alle sysselsatte.

⁵³ Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2021. Status og utviklingstrekk. (STAMI/NOA).

Ansatte i fire av de fem SAG-yrkene ligger over 70 prosentil som indikerer at man er fysisk eller psykisk utmattet etter jobb. Unntaket er gruppen politi/vakt. Renholdere skiller seg ut med høyest forekomst av arbeidsrelaterte muskel- og skjelettplager, men også sykepleiere og pleie- og omsorgsarbeidere rapporterer relativt høy forekomst. Når det gjelder arbeidsrelaterte psykiske plager skiller ingen av yrkene seg nevneverdig fra gjennomsnittet for alle sysselsatte, mens fire av fem grupper oppgir høyere forekomst av arbeidsrelaterte søvnproblemer. Arbeidsrelatert hodepine er mer utbredt blant sykepleiere, vernepleiere og pleie- og omsorgsyrker, mens hudplager er noe mer uttalt i alle de fem gruppene. Fire av fem grupper rapporterer et høyere nivå av arbeidsrelatert sykefravær. Sykepleiere og gruppen politi, vakt o.l. har høyere risiko for arbeidsskader som fører til fravær utover skadedagen.

Tabell 4.5 Andel som oppgir arbeidsrelaterte helseplager*, sykefravær og arbeidsskader blant alle sysselsatte og i yrker med særaldersgrenser. Prosent

	Muskelskjelett plager	Psykiske plager	Psykisk utmattet etter jobb	Søvnvansker	Hudplager	Hodepine	Sykefravær over 14 dager	Arbeidsskader
Alle sysselsatte								
50 prosentil**	37	12	20	12	2,3	12	4,9	1,1
70 prosentil**	40	13	22	14	3,8	14	6,3	1,9
90 prosentil**	47	15	32	18	6,3	18	9,4	3,4
SAG-yrker								
Sykepleier	47	12	32	20	7,8	18	9,1	2,1
Vernepleier/sosialarbei	29	15	37	16	3,8	19	8,0	-
Pleie/omsorgsarbeider	45	11	28	18	4,6	16	9,4	1,1
Renholder	58	5,4	17	8,2	4,2	10	12	-
Politi vakt ol	39	9,1	15	17	4,3	8,5	-	3,0

* Figurene viser prosentandelen som oppgir ulike helseplager i løpet av den siste. Arbeidsrelatert betyr her at de ansatte vurderer at plagen(e) helt eller delvis skyldes nåværende jobb (se Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2021 for nærmere beskrivelse av helsemålene).

** Prosentil = verdien som en gitt prosentandel av en gruppe observasjoner er mindre enn eller lik (90 prosentil uthevet).

Kilde: LKU-A 2019, SSB, NOA/STAMI

I tillegg analyser har vi analysert nærmere de observerte forskjellene i nivået av helseplager og sykefravær og arbeidsskader basert på LKU-A 2013/16/19. Vi ser her både på plager totalt og arbeidsrelaterte plager (dvs. plager som de ansatte selv helt eller delvis tilskriver forhold i nåværende jobb). Også når vi justerer for en rekke forskjellige egenskaper ved de ansatte, viser analysen at ansatte i SAG-yrker oftere føler seg fysisk/psykisk utmattet når de kommer hjem fra jobb. Ansatte i SAG-yrker oppgir høyere nivå av muskelskjelettplager og fravær, både når vi ser på det totale nivået og nivået av arbeidsrelaterte plager og fravær. Det er imidlertid nivåforskjeller mellom ulike SAG-yrker (se tabell 12.7 i vedlegg). Ansatte i SAG-yrker har også en noe høyere forekomst av arbeidsskader som medfører sykefravær, enn ansatte i øvrige yrker. Når det gjelder psykiske plager skiller ikke ansatte i SAG-yrker seg nevneverdig fra gjennomsnittet for alle sysselsatte. Datamaterialet omfatter ansatte i alderen 18 til 66 år, men en subanalyse av ansatte 50 år eller eldre viser i all hovedsak de samme resultatene.

Vi har også sett nærmere på om sannsynligheten for helserelatert avgang blant ikke-sysselsatte er større for tidligere ansatte i SAG-yrker enn i øvrige yrker. Analysen er begrenset til respondenter som oppga at de var alders-, førtidspensjonist/AFP eller ufør i en av intervjuundersøkelsene i perioden 2013 til 2019 og viser at en større andel oppga egen helseproblemer/sykdom som grunn for avgang fra arbeidslivet blant de som tidligere hadde jobbet i et SAG-yrke sammenliknet med andre yrkesgrupper (62 mot 51 prosent). Blant ansatte i SAG-yrkene hadde de fleste jobbet som pleiemedarbeidere (42,7 %), sykepleiere (22,6%) og renholdere (20,5%). Gjennomsnittlig avgangsalder var 51,5 år i SAG-yrkene og 52,4 år i øvrige yrker (se tabell 12.8 i vedlegg). Ved hjelp av (logistisk) regresjon finner vi også støtte for at en større andel hadde gått av på grunn av egne helseproblemer eller egen sykdom blant tidligere ansatte i SAG-yrker enn i andre yrker justert for avgangsalder, kjønn, utdanning og surveyår).

4.3.4 Arbeidsbelastning og behov for tilrettelegging blant ansatte 50 år eller eldre

I LKU-A 2006 og 2019 ble ansatte på 50 år og eldre stilt et begrenset antall spørsmål om arbeidsbelastning og behov for tilrettelegging, jf. tabell 4.6. Det første spørsmålet ble formulert som en påstand hvor man ble bedt om å ta stilling til hvor enig eller uenig man er i påstanden: «Det er slitsomt for folk i min alder å utføre den jobben jeg har». Totalt har det vært en nedgang i andelen som er enig i at jobben er for slitsom fra 2006 til 2019. Andelen som er enige i at jobb er for «for slitsom» er høyere blant ansatte i SAG-yrkene, men den

observerte forskjellen er noe mindre i 2019 (32% mot 22 % blant øvrige ansatte) enn i 2006 (47% mot 30 % blant øvrige ansatte). Også når vi kontrollerer for egenskaper ved de ansatte viser dataene at ansatte i SAG-yrker i større grad er enig i påstanden om at arbeidet er for fysisk belastende (se Tabell 12.9 i vedlegg).

Tabell 4.6 Arbeidsbelastning og tilretteleggingstiltak blant alle sysselsatte og i yrkesgrupper med særaldersgrenser for ansatte 50–66 år, 2006 og 2019. Prosent

	SAG-yrker, 2006			SAG-yrker, 2019		
	Nei	Ja	Totalt	Nei	Ja	Totalt
Slitsomt for folk i min alder utføre jobben jeg har	37,8	49,1	39,3	27,6	37,3	28,8
Tror ikke vil orke jobbe fram til pensjonsalder (%)	29,2	30,3	29,4	14,0	16,0	14,2
Til hvilken alder regner med å orke å arbeide*	62,2	61,7	62,1	63,1	62,8	63,1
Tiltak som vil ha betydning for å arbeide fram til pensjonsalder						
Kortere arbeidstid	43,0	42,9	43,0	34,6	35,9	34,8
Mindre fysisk tungt arbeid	18,0	34,0	20,0	14,3	29,3	16,1
Bedre tilbud om kurs/opplæring	17,4	26,5	18,6	20,5	28,4	21,4
Ansvar for færre oppgaver	22,3	25,5	22,7			
Mer selvbestemmelse	28,8	29,4	28,8	30,4	36,9	31,1
Økt pensjon som følge av å stå lenger i jobb	34,2	38,2	34,7			
N	2219	316	2535	2193	306	2499

* Spørsmålet er kun besvart av de som svarte nei på spørsmålet om de tror de vil orke å jobbe fram til pensjonsalder.

Kilde: LKU-A 2006 og 2019, SSB, NOA/STAMI

Note: Ujusterte andeler (%) og gjennomsnitt fra vektete data fra LKU-A 2006 og LKU-A 2019. Alle variabler, unntatt spørsmål om og til hvilken alder man vil orke å arbeide, er normalisert til å ha minimumsverdi 0 og maksimumsverdi 100. Data er begrenset til respondenter som oppga at de var 50-66 år, fast ansatt og yrkesaktive på intervju tidspunktet. N er det maksimale antall respondenter med og uten særaldersgrense i de to undersøkelsene (antall respondenter varierer på tvers av kjennetegn).⁵⁴

⁵⁴ Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2021. Status og utviklingstrekk. (STAMI/NOA).

Respondentene ble også bedt om å vurdere om de tror at de selv orker eller er friske nok til å jobbe fram til pensjonsalder; andelen som ikke tror de orker å jobbe fram til pensjonsalder har gått ned fra 29 prosent i 2006 til 14 prosent i 2019. Dataene viser ingen forskjeller mellom ansatte i SAG-yrker og andre yrker på dette spørsmålet og nedgangen er like store. Spørsmålet som er stilt definerer imidlertid ikke nærmere hva som er pensjonsalder og den enkeltes fortolkning av dette vil antagelig variere utfra hva slags yrke eller jobb man har. På spørsmålet «til hvilken alder regner du med å orke å arbeide» viser dataene at gjennomsnittlig forventet alder har økt med ett år, fra 62,1 år i 2006 til 63,1 år i 2019. Det er små og ikke signifikante forskjeller mellom ansatte i SAG-yrker og andre yrker. Trolig har det at pensjonsreformen i 2011 ga mange flere mulighet til å motta alderspensjon allerede ved 62 år hatt betydning for resultatene.

De sysselsatte over 50 år fikk også spørsmål om hvilke tiltak de mente kunne gjøre det lettere å fortsette i yrket fram til pensjonsalder. Tiltakene som ble tillagt størst betydning var kortere arbeidstid og mer selvbestemmelse, både blant ansatte i SAG-yrker og øvrige yrker, og tallene har endret seg lite fra 2006. Mindre fysisk tungt arbeid ble tillagt betydelig større vekt blant ansatte i SAG-yrker enn i øvrige yrker og dette er i hovedsak uendret i perioden. Bedre tilbud om kurs/opplæring blir også tillagt større vekt blant ansatte i SAG-yrker, enn blant ansatte i øvrige yrker. Vektlegging av betydningen av kurs har økt i begge gruppene av ansatte. Forskjellen er fortsatt signifikante når vi justerer for egenskaper ved de ansatte.

For den samme perioden (2006 og 2019) har vi sett nærmere på endringer i nivået av selvrapporterte psykiske og fysiske helsekonsekvenser (se tabell 12.10 og tabell 12.11 i vedlegg). Ansatte i SAG-yrker rapporterer oftere at de føler seg fysisk eller psykisk utmattet etter jobb enn ansatte i øvrige yrker i 2019 og det har vært en økning i ansatte som ofte føler seg utmattet etter jobb i SAG-yrker, men ikke blant ansatte i øvrige yrker. Analysene viser også at nivået av ikke arbeidsrelaterte muskel- og skjelettplager og arbeidsrelatert fravær er høyere blant ansatte i SAG-yrker enn ansatte i øvrige yrker i 2006 og i 2019, også når vi justerer for egenskaper ved de ansatte. Det samme bildet ser vi også når vi ser på totalforekomsten av muskel- og skjelettplager og sykefravær og disse forskjellene mellom gruppene er uendret fra 2006 til 2019. Analysen viser imidlertid ingen forskjeller mellom ansatte i SAG-yrker og øvrige ansatte når det gjelder nivået av psykiske plager.

Boks 4.1 Arbeidsmiljøbelastning i utvalgte yrker uten særaldersgrense

Oppsummert underbygger kunnskapsgrunnlaget, som er innhentet fra det nasjonale overvåkingssystemet, at den opplevde psykiske og fysiske arbeidsbelastningen blant ansatte i yrker med særaldersgrenser (SAG-yrker) er i det øvre sjiktet når vi sammenlikner med gjennomsnittet for ansatte i andre yrkesgrupper.

Som et supplement har utvalget ønsket å få belyst hvorvidt arbeidsmiljøbelastningene i de omtalte SAG-yrkene er vesentlig forskjellig fra andre yrker som antas å ha noen av de samme arbeidsmiljøbelastningene, i både privat og offentlig sektor. For dette formålet har vi valgt ut grunnskolelærer, barnehagelærer, butikkmedarbeider, tømrer og kokk/kjøkkenassistent (se Tabell 12.12 i vedlegg).

Vurdering av organisatoriske/psykososiale arbeidsmiljøindikatorer viser at grunnskolelærer og barnehagelærer opplever høye emosjonelle krav. Førstnevnte yrke oppgir også en høy forekomst av trusler/vold. Butikkmedarbeidere skårer relativt høyt på flere indikatorer, mens kokk/kjøkkenassistenter og tømrere oppgir lavere forekomst. Samlet sett er nivået av psykososiale arbeidsbelastninger likevel lavere i de utvalgte sammenligningsgruppene enn i SAG-yrkene, særlig når det gjelder lav selvbestemmelse og høye krav og risiko for trusler/vold.

Når det gjelder mekaniske og fysiske/kjemisk arbeidseksposeringer er tømrere blant de yrkesgruppene som skårer høyest totalt sett, men også barnehagelærere og kokk/kjøkkenassistenter er yrkesgrupper med høy eksponering. Butikkmedarbeidere har mye stående arbeid og skårer relativt høyt på mekanisk eksponering, mens grunnskolelærere i mindre grad er eksponert. En samlet vurdering av indikatorene tilsier at mekanisk og fysisk/kjemisk eksponering i sammenligningsgruppene er på om lag samme nivå som SAG-yrkesgruppene.

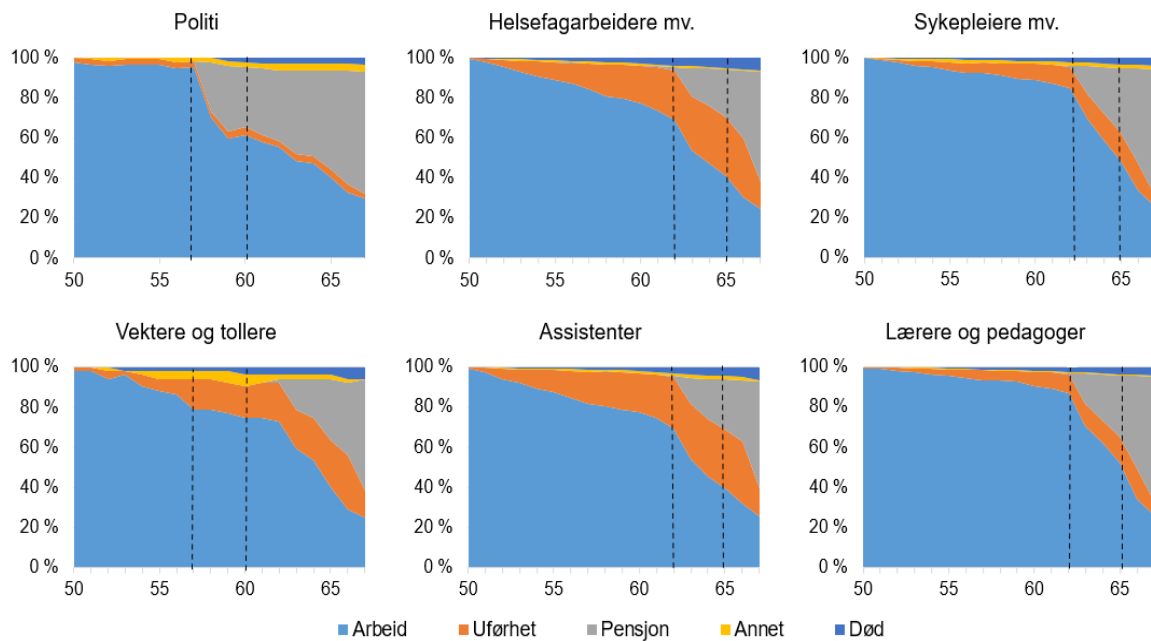
Vurdering av indikatorer for arbeidsrelaterte helsekonsekvenser viser at kokk/kjøkkenassistenter er blant yrkene som skårer høyest på muskel- og skjelettplager, psykiske plager og sykefravær. Barnehagelærere, tømrere og kokk og kjøkkenassistenter er blant yrkene som rapportere høyest forekomst av arbeidsrelaterte muskel- og skjelettplager, mens grunnskole- og barnehagelærere skårer høyt på psykisk utmattelse etter jobb og arbeidsrelatert hodepine/migrene. Samlet sett er nivået av arbeidsrelaterte helsekonsekvenser i et flertall av disse sammenligningsgruppene på om lag samme nivå som SAG-yrkesgruppene og i det øvre sjiktet når vi sammenlikner med gjennomsnittet for ansatte i andre yrkesgrupper.

4.4 Ytelser blant ansatte i yrker med særaldersgrenser

Registerdataanalyser av dødelighet, uføretrygd og sykefravær kan være et viktig supplement til selvrapporterte data om helse og arbeidsbelastninger. I en nylig

gjennomført studie har Frischsenteret analysert om død, uførhet og sykefravær i særaldersyrker skiller seg vesentlig fra andre yrker.⁵⁵ Analysen setter søkelys på personer som var 50 år gamle og ansatt i stillinger med særaldersgrense i 2003, altså kullet født i 1953. Dette årskullet er fulgt framover i tid for kunne sammenligne yrkesdeltakelse og utgang fra arbeidslivet med andre grupper. Hovedresultatene er oppsummert i figur 4.2.

Figur 4.2 Sammenligning av gjensidig utelukkende tilstander for utvalgte yrker



Kilde: Frischsenterets rapport for arbeidsgruppen, figur 2.

For gruppene med aldersgrense 60 og 63 år finner forskerne ingen tegn til økt risiko for død, uførhet eller sykefravær. For ansatte med aldersgrense 65 år finner forskerne et noe mer nyansert bilde. Samlet sett viser analysen at ansatte innenfor disse yrkene har noe lavere uførerisiko i 50-årene og noe høyere risiko i 60-årene. Ved å se på enkeltgrupper innenfor gruppen med aldersgrense 65 år, finner forskerne at sykepleierne gjennomgående har lavere uførerisiko enn andre med samme kjennetegn.⁵⁶ For helsefagarbeidere er bildet

⁵⁵ Andersen & Markussen (2023)

⁵⁶ Med samme kjennetegn menes kjønn, utdanningsnivå, stillingsprosent, om personen har innvandrerbakgrunn og om personen er ansatt i offentlig sektor.

noe annerledes. Sammenlignet med andre offentlig ansatte har disse en klart høyere uførerisiko fra om lag alder 57 år, mens de sammenlignet med ansatte i privat sektor med AFP har klart lavere uførerisiko.

Også for sykefravær er bildet noe mer blandet når det gjelder gruppen med 65-årsgrense. Sammenlignet med alle andre ansatte med samme individkjennetegn, finner Frischsenteret at ansatte med 65-årsgrense har noe høyere sykefravær enn andre. Sykepleiere har et sykefravær på linje med andre ansatte (med samme kjennetegn) i offentlig sektor og noe høyere fravær enn ansatte i privat sektor. Helsefagarbeidere ser ut til å ha høyere sykefravær enn gjennomsnittet i alle disse tre sammenligningsgruppene.

I følge Frischsenteret er hovedbildet fra analysene at det er få holdepunkter for å si at yrkene med særaldersgrenser, målt på denne måten, er uvanlig belastende. Et mulig unntak er gruppen helsefagarbeidere hvor sykefraværet er høyere enn gjennomsnittet i de tre sammenligningsgruppene og avgang til uførhet/AAP er høyere enn for andre offentlig ansatte. På den annen side er omfanget av uførhet/AAP omtrent på nivå med ansatte i privat sektor, slik at hvorvidt dette kvalifiserer som «uvanlig» er et tolkningsspørsmål. Det er uansett viktig å understreke at disse utfallene ikke måler et yrkes belastning direkte, men i stedet kan fange opp konsekvensene av slik belastning. Resultatene av slike analyser bør uansett tolkes med varsomhet, da ulike yrker kan skille seg fra hverandre langs ulike dimensjoner som det kan være vanskelig å skille fra hverandre.

4.5 Endringer i arbeidslivet som har påvirket belastning og risiko

I NOU 2021:9 peker Fougner-utvalget på at Norge og de andre nordiske landene skårer høyt på internasjonale rangeringer når det gjelder å ta i bruk ny teknologi. Med henvisning til et nordisk kunnskapsprosjekt⁵⁷ pekes det på at siden de teknologiske gjennombruddene på 1800-tallet har teknologien bidratt til omforming av arbeidslivet, og at dette på mange måter er en kontinuerlig prosess. Det vises til at digitalisering og teknologisk utvikling påvirker arbeidslivet på mange måter. Det åpner for at endret jobbinnhold og samhandling erstatter og utfyller arbeidskraft, forenkler og tar over arbeidsoppgaver. Et generelt trekk er også at bruk av ny teknologi stiller krav til oppdatert kompetanse, for eksempel ved at manuelt arbeid erstattes av maskiner mv.

⁵⁷ Dølvik & Røed Steen (2018)

Midtsundstad et al. (2022) vurderer muligheter og utfordringer med å få flere til å stå lenger i jobb. I rapporten redegjøres det også for endringer i rammevilkårene i arbeidslivet generelt. Det pekes på at arbeidslivet i Norge har blitt mer kompetansekrevene, men også at sysselsettingen har vokst både blant de med høy og lav utdanning. Det vises til at den største driveren for endring i arbeidskraftsbehov og kompetanse er den teknologiske utviklingen, og at økt robotisering, automatisering og digitalisering endrer arbeidets innhold, så vel som kravene til ferdigheter og organisering. Den yrkesaktive befolkningen må derfor være villig til og i stand til, å tilpasse seg nye krav og nye arbeidsformer. Ny teknologi har samtidig bidratt til å lette, forenkle og sågar fjerne arbeidsbelastninger, og bidratt til at flere klarer å stå i jobb lengre.

Midtsundstad et al. (2022) peker på at teknologisk endring påvirker bransjer og yrker ulikt. I de mer relasjonelle bransjene, som barnehager, sykehus, skoler og pleie- og omsorgstjenestene har ikke ny teknologi hatt samme påvirkning på arbeidskraftsbehovet, som i eksempelvis finanssektor, industri og varehandel. Undervisning, pleie av syke, eldre og funksjonshemmede og arbeid i barnehage lar seg ikke i samme grad automatisere, selv om utvikling av smartteknologi, forsøk med roboter i eldreomsorgen og fjerndiagnostisering viser at nye teknologiske løsninger i økende grad også tas i bruk innen slike tjenester for å redusere arbeidskraftsbehovet. Ny teknologi, som ulike heise-, løfte- og forflytningsanordninger, har imidlertid bidratt til å redusere andelen tunge løft og belastninger innenfor tjenester som sykehus og pleie og omsorg. Rapporten peker på at i sykehussektoren har også utviklingen av stadig ny teknologi og nye behandlingsformer økt kravene til ansattes evne til å tilpasse seg og mestre ny teknologi, nye arbeidsoppgaver og endret organisering. I sykehussektoren har også utviklingen av stadig ny teknologi og nye behandlingsformer økt kravene til ansattes evne til å tilpasse seg og mestre ny teknologi, nye arbeidsoppgaver og endret organisering.

4.5.1 Utvikling i arbeidstidsbestemmelsene

Opphavet til dagens særaldersgrenser er i lovgivning vedtatt langt tilbake i tid, jf. avsnitt 2.2. Samtidig har det over tid skjedd betydelige endringer i arbeidstidsreguleringen. Dette avsnittet redegjør i korte trekk for utviklingen i arbeidstidsbestemmelsene, basert på Arbeidstidsutvalgets gjennomgang i NOU 2016:1. Tabell 4.7 viser sentrale endringer i den norske arbeidstidsreguleringen. En rekke av endringene har skjedd som følge av at partene først har avtalt bedre betingelser i sine tariffavtaler.

I 1915 ble det for første gang lovfestet en grense for arbeidstid på ti timers arbeidsdag og 54 timers arbeidsuke. Loven gjaldt kun fabrikkansatte. I 1918 hadde likevel en del arbeidstakere som var omfattet av loven en ukentlig arbeidstid på 48 timer eller kortere. Statlige bedrifter hadde på denne tiden allerede praktisert åttetimers arbeidsdag i lengre tid. Tilsvarende gjaldt flere kommuner og en del bedrifter i privat sektor. I 1919 ble det innført en generell regel om åttetimersdag og 48-timersuke også i loven for industrielle virksomheter. Grensene fra 1919 for daglig og ukentlig arbeidstid holdt seg de neste 40 årene. I 1936 ble det innført en alminnelig arbeidervernlov, som omfattet de fleste norske arbeidstakere, og ikke bare arbeidere i industrien. Loven førte ikke til endringer i maksimalarbeidstiden, men fastsatte rett til årlig ferie med full lønn i 9 arbeidsdager. De fleste arbeidstakere hadde likevel rett til lengre ferie gjennom tariffavtaler. Ferieloven av 1947 gav rett til 3 ukers ferie.

I 1949 ble det lovfestet en gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid for arbeidstakere med helkontinuerlig skiftarbeid på 45 1/3 time. Senere er denne grensen redusert i takt med reduksjoner i den generelle arbeidstiden. I 1958 fikk loven en regel om at fagforeninger med innstillingsrett kunne inngå tariffavtaler om nattarbeid ut over lovens rammer. Videre fikk loven regler om 45-timers arbeidsuke. Fra 1959 ble ansatte i offentlig forvaltning også omfattet av lovens virkeområde.

I 1964 ble retten til ferie utvidet til 4 uker. 1968 ble grensen for den ukentlige arbeidstiden senket til 42,5 timer. Regler om en alminnelig arbeidstid på 40 timer per uke ble innført i arbeidervernloven ved en endring i 1976. Samme år ble det for arbeidstakere over 60 år innført rett til én ekstra ferieuke. Arbeidsmiljøloven fra 1977 gjorde flere endringer i arbeidstidsreglene, og det ble blant annet innført en grense for den samlede daglige arbeidstiden (alminnelig arbeidstid og overtid). I 1981 ble ferien utvidet med én ekstra fridag (gjerne omtalt som «Gro-dagen»). Fra 1982 ble det innført en rett til redusert arbeidstid for de som av helsemessige, sosiale eller andre viktige velferdsgrunner har behov for det.

37,5 timersuken ble innført som følge av tariffoppgjøret i 1986. Tariffoppgjøret i 2000/2001 ga mange arbeidstakere fire ekstra feriedager, som gjerne omtales som den «femte ferieuken».

I 2006 ble det innført en generell rett til fleksibel arbeidstid for alle arbeidstakere. Fra 2008 ble rett til redusert arbeidstid utvidet til også å omfatte arbeidstakere over 62 år, uavhengig av om helsemessige, sosiale eller andre viktige velferdsgrunner foreligger. I 2009 ble det

gjort endringer i loven for arbeidstakere med tredelt skift- og turnusarbeid, som innebærer gradvis kompensasjon for ubekvem arbeidstid. Endringer i 2015 medførte blant annet at grensene for gjennomsnittsberegning av den daglige alminnelige arbeidstid ble økt, og anledningen til å avtale overtid lokalt ble større.

Tabell 4.7 Utvalgte endringer i arbeidstidsreguleringen

År	Institusjon	Hendelse
1915	Lov om arbeiderbeskyttelse i industrielle virksomheter	10 t dag, 54 t uke
1919	Revisjon av arbeidervernlov	8 t dag, 48 t uke
1936	Arbeidervernloven av 1936	Utvider arbeidstidsreglene til de fleste lønnstakere, 9 dagers ferie
1947	Ferieloven	3 ukers ferie
1949	Endring i arbeidervernloven	45 1/3 t uke for helkontinuerlig skiftarbeid
1958	Revisjon av arbeidervernloven	9 t dag, 45 t uke, 42 t uke for helkontinuerlig skiftarbeid
1964	Revisjon av ferieloven	4 ukers ferie
1968	Revisjon av arbeidervernloven	9 t dag, 42,5 t uke
1976	Revisjon av arbeidervernloven/ending i ferievernloven	9 t dag, 40 t uke/ ekstra ferieuke for arbeidstakere over 60 år
1977	Arbeidsmiljøloven av 1977	
1981	Endring i ferieloven	Én ekstra feriedag
1982	Endring i arbeidsmiljøloven	Rett til redusert arbeidstid for de som av helsemessige, sosiale eller andre vektige velferdsgrunner har behov for det.
1986	Tariffoppgjør	37,5 t uke
2006	Endring i arbeidsmiljøloven	Rett til fleksibel arbeidstid for alle arbeidstakere over 62 år
2008	Endring i arbeidsmiljøloven	Rett til redusert arbeidstid for arbeidstakere over 62 år

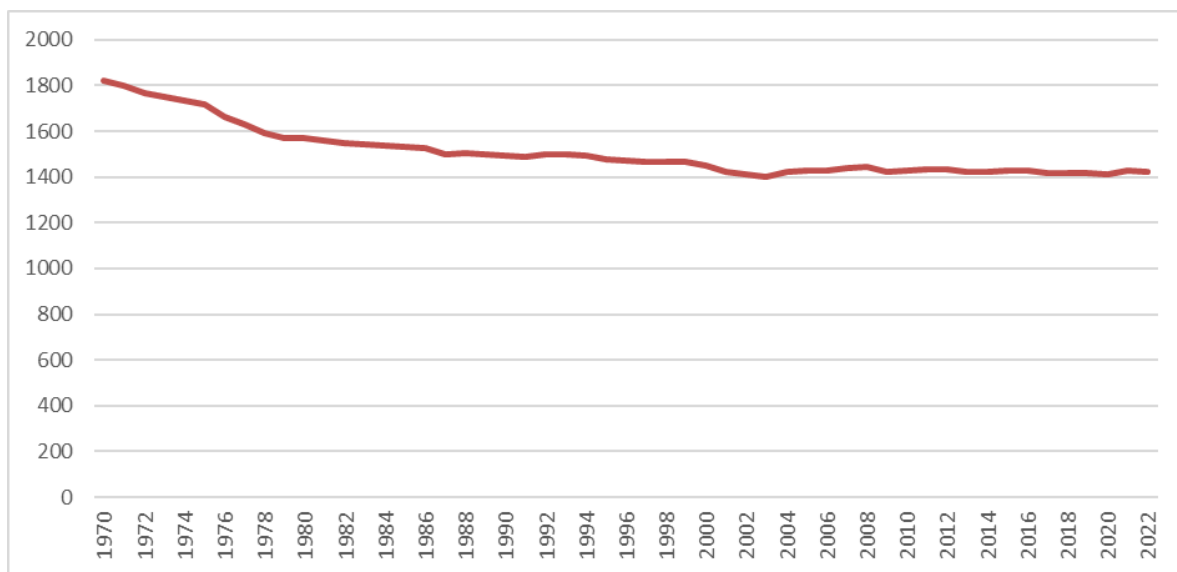
4.5.2 Utvikling i arbeidstid per sysselsatt

Den gjennomsnittlige arbeidstiden per sysselsatt har falt betydelig siden 1970, se figur 4.3. Sysselsettingsutvalget peker i NOU 2021: 2 på at økningen i sysselsetting blant kvinner etter

1970 i den første delen av perioden ble ledsaget av økt bruk av deltid. Sysselsettingsutvalget peker også på arbeidstidsforkortelser, ferieutvidelser, økning av perioden med foreldrepenger og økt sykefravær som årsaker til utviklingen.

Tall fra nasjonalregnskapet viser en reduksjon i gjennomsnittlig arbeidstid per sysselsatt fra om lag 1 800 timer per år i 1970 til om lag 1 400 timer per år i 2022. De siste tjue årene har reduksjonen i den gjennomsnittlige arbeidstiden stoppet opp. Det kan blant annet ses i sammenheng med at det ikke har skjedd endringer i lovbestemt eller avtalt arbeidstid for store grupper i perioden og at antall deltidsjobber ikke har økt.

Figur 4.3 Utvikling i timeverk per sysselsatt. 1970-2022



Kilde: Nasjonalregnskapet, SSB.

4.5.3 Om ulike arbeidstidsordninger

Arbeidstiden handler ikke bare om antall timer vi tilbringer på jobb, men også om når på døgnet vi jobber. Av arbeidsrelaterte faktorer er arbeidstidens plassering og tilretteleggelse av stor betydning for balansen mellom arbeid og privatliv. Arbeidstidsordninger som innebærer nattarbeid og lange skift er også knyttet til risiko for skadelige helsevirkninger og for feilhandlinger, skader og ulykker.⁵⁸ Samtidig er det vanskelig utfra denne forskningen å fastsette absolutte grenser for når risikoen blir for stor eller uhåndterbar.

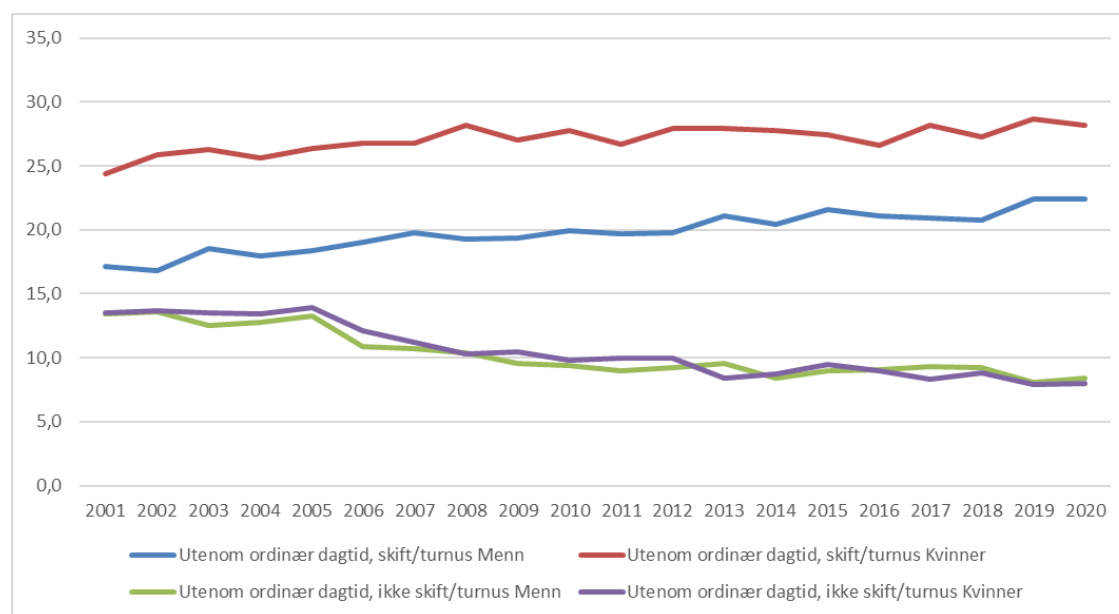
⁵⁸ Lie et al. (2014): Arbeidstid og helse – oppdatering av en systematisk litteraturstudie, STAMI-rapport nr. 1, 2014.

Arbeidstidsdimensjonen må også sees i sammenheng med hva man faktisk gjør i arbeidstiden og hvordan arbeidet er organisert.⁵⁹

Fra tidlig på 2000-tallet finnes det informasjon om utvikling når det gjelder arbeidstidens plassering i arbeidskraftundersøkelse (AKU) til Statistisk Sentralbyrå. Statistikken over arbeidstidsordninger fra Arbeidskraftundersøkelsen viser hvor mange av de ansatte som jobber utenom ordinær dagtid og hvor mange av dem som gjør det i form av skift-/turnusarbeid. Arbeid utenom ordinær dagtid er arbeid som utføres lørdager, søndager, kvelder og netter. I AKU er forekomst av kveld og nattarbeid kartlagt ved at de sysselsatte selv oppgir at de arbeider kveld eller natt «regelmessig eller av og til».

I alt 33 prosent av alle sysselsatte rapporterte at de jobbet utenfor ordinær dagtid i 2020 ifølge AKU og andelen som jobber utenom ordinær dagtid har vært relativt stabil på 2000-tallet, se figur 4.4.

Figur 4.4 Ansatte etter arbeidstidsordning, kjønn og år



Kilde: SSB.

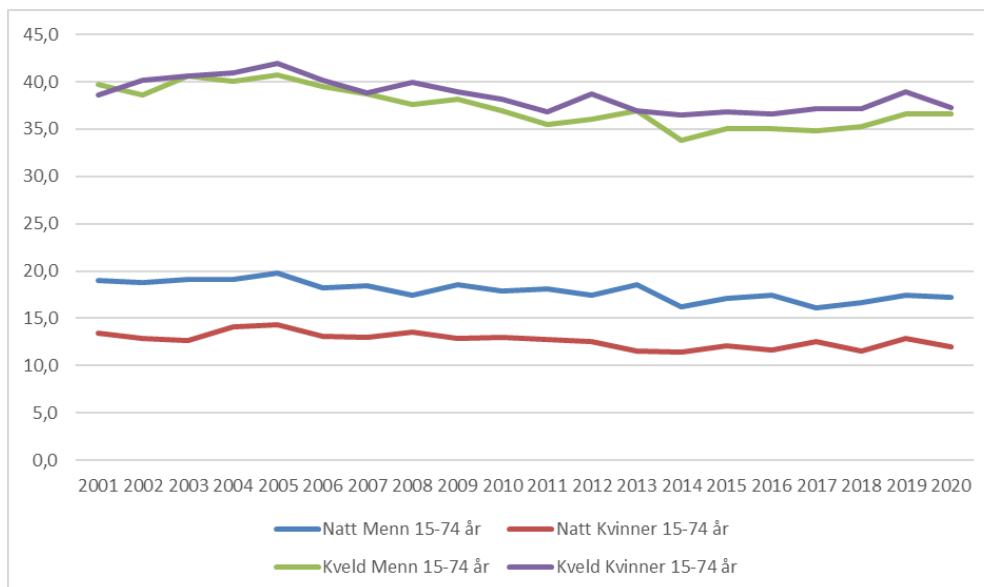
Ansatte som jobber utenom ordinær dagtid i hovedarbeidsforholdet, jobber ofte i en skift- eller turnusordning. Andelen som jobber skift/turnus (utenom ordinær dagtid) har økt noe i perioden, mens andelen som jobber utenom ordinær dagtid (ikke skift/turnus) har blitt

⁵⁹ NOU 2016: 1 Arbeidstidsutvalget — Regulering av arbeidstid – vern og fleksibilitet

tilsvarende redusert. Det er større andel kvinner enn menn som jevnlig jobber utenom ordinær dagtid, og dette skyldes at en større andel kvinner arbeider i yrker eller jobber med skift/turnus ordninger (36 prosent blant kvinner mot 31 prosent blant menn i 2020). I overkant av én av tre kvinner jobber innenfor helse- og sosialtjenester hvor nærmere halvparten av alle sysselsatte jobber i en skift-/turnusordning.

Ser vi på utviklingen over tid blant sysselsatte som jobber uten ordinær dagtid, har andelen som jobber kveld (regelmessig eller av og til) gått noe ned fra 2001 til 2020 for både kvinner og menn, se figur 4.5.

Figur 4.5 Ansatte som jobber utenom ordinær dagtid i hovedarbeidsforholdet, etter arbeidstidspunkt utenom ordinær dagtid, regularitet, kjønn, alder og år



Kilde: SSB.

Andelen som jobber natt har også gått noe ned siden 2001 og var i 2020 på 15 prosent. Kvinner jobber sjeldnere natt enn menn. Blant sysselsatte kvinner oppgir åtte prosent at de jobber natt regelmessig og fire prosent at de gjør det av og til. Tilsvarende tall for sysselsatte menn er tolv og fem prosent. Det er ikke tilgjengelig tall eksplisitt for særaldersyrker. Det er imidlertid betydelig variasjon mellom næringer. Forekomsten av nattarbeid er høyest innenfor næringene transport og lagring (39 prosent), overnattings- og serveringsvirksomhet (29 prosent) og helse- og sosialtjenester (23 prosent). I øvrige næringer variere andelen med nattarbeid fra tre til 19 prosent.

4.6 Oversikt over fysiske og mentale krav og etterlevelse av arbeidsmiljøloven

Arbeidstilsynet har blitt bedt om å redegjøre for hvilke fysiske og mentale krav som er gjeldende innenfor enkelte yrker med særaldersgrenser, og om kravene har endret seg over tid. Det er kun for røyk- og kjemikaliedykkere, som i hovedsak finnes innenfor yrket brannkonstabler, at det er særlige krav om helsemessig skikkethet i Arbeidstilsynets regelverk, jf. forskrift om utførelse av arbeid § 3-27. Disse kravene innebærer helseundersøkelse og tester for fysisk kapasitet, jf. forskrift om utførelse av arbeid § 3-23. Resultatet av helseundersøkelsen avgjør hvorvidt arbeidstakeren kan godkjennes for videre arbeid som røyk- og kjemikaliedykker. Når arbeidstakeren er funnet helsemessig skikket og tar fatt på yrket som røyk- og kjemikaliedykker, skal det gjennomføres egnet helseundersøkelse minimum hvert femte år frem til 40 års alder, deretter ved alder 42, 44, 46, 48, 50 år, og videre hvert år frem til 65 år. Dersom arbeidstakeren ikke oppfyller helsekravene som stilles for arbeid som røyk- og kjemikaliedykker, skal arbeidsgiver tilrettelegge for annet arbeid.

Røyk- og kjemikaliedykkerarbeid kan være fysisk og mentalt krevende. Røykdykkere utsettes i tillegg til varmebelastningen fra brannen også for mulig påvirkning fra kjemikalier. Helseundersøkelsen skal kartlegge alle relevante helseforhold. Røyk- og kjemikaliedykkere er utsatt for forurenset arbeidsluft, som kan skade lungene. Det er derfor naturlig at lungefunksjonen til røyk- og kjemikaliedykkerne kontrolleres på de fastlagte helsekontrollene. Ved vurderingen tas det også hensyn til kjønn, alder, om arbeidstakeren røyker eller ikke, total kolesterol og systolisk blodtrykk.

Ettersom røyk- og kjemikaliedykkere får belastet hjertet mye kraftigere i arbeidet enn arbeidstakere ellers, er det valgt å stille strenge krav: Dersom resultatet av en helseundersøkelse viser at det er mer enn to prosent sannsynlighet for at arbeidstakeren kommer til å dø av hjerteinfarkt de neste ti årene, skal det for røykdykkere under 45 år spesielt vurderes om det trengs videre utredning og undersøkelse av hjerteforholdene. Dette er begrunnet i at svært få under 45 år har risiko over tiltaksgrensen. Grenser for om det trengs videre utredning og undersøkelse av hjerteforholdene for de øvrige aldersgruppene er satt til lav risiko:

- Alder 45-54 år - grense 4 %
- Alder 55-64 år - grense 8 %
- Alder 65-74 år - grense 12 %

Røyk- og kjemikaliedykkeryrket gir stor belastning på hjerte-karsystemet, og derfor er det samlet sett fortsatt strenge helsekrav til røyk- og kjemikaliedykkere. Ifølge Arbeidstilsynet vil de færreste over 65 år kunne få godkjent kravet mht. hjerte-karsykdom fordi denne risikoen øker med økende alder.

Arbeidstilsynet har utarbeidet en veiledning som beskriver hvilke helsemessige krav som settes til røyk- og kjemikaliedykkere for at de skal kunne anses å være helsemessig skikket til arbeidet kalt *Veiledning om helseundersøkelse og tester av fysisk aktivitet for røyk- og kjemikaliedykkere*. Denne veiledningen ble revidert i 2021, og innebar blant annet følgende endringer i krav til helse:

- Hjerte-karsykdom: Ny risikokalkulator basert på NORRISK 2-data (2017) som innebærer noe mindre strenge krav enn tidligere
- Hypertensjon: Endret krav fra 160/90 til 140/90 mm Hg, dvs. at kravet er skjerpet i forhold til tidligere
- Syn: Minimum synsstyrke 0,5 med begge øynene åpne mot tidligere 0,1, dvs. at kravete er skjerpet i forhold til tidligere

Arbeidstilsynet ble også bedt om å redegjøre for erfaringer med etterlevelse av arbeidsmiljøloven i næringer med særaldersgrenser sammenlignet med øvrige, innen privat og offentlig sektor. Som en indikator på arbeidsmiljøtilstanden i en næring, har Arbeidstilsynet utarbeidet en indikator kalt «andel brudd i tilsyn». Indikatoren gjengir gjennomsnittlig andel kontrollpunkter hvor det er registrert brudd på regelverk av det totale antallet benyttede kontrollpunkter i et tilsyn. Resultatet viser at Arbeidstilsynet avdekker en noe høyere andel brudd i tilsyn med virksomheter i privat sektor enn i offentlig sektor. Videre er det ikke nevneverdig forskjell på andel brudd i næringer med særaldersgrenser og andre næringer.

5 Omfang av særaldersgrenser og stillingsbytter blant eldre

5.1 De viktigste ordningene og hvor mange de omfatter

Om lag 10–15 prosent av ansatte i staten, 30 prosent i kommunene og 50 prosent i helseforetakene har særaldersgrense. Samlet utgjør det nesten én av tre offentlig ansatte. KLP (Kommunal landspensjonskasse) er den pensjonsleverandøren med flest aktive medlemmer med særaldersgrense, med omkring 181 000 personer. Deretter kommer SPK,

Statens pensjonskasse, som har omkring 32 000 aktive medlemmer med særaldersgrense. Flere kommuner, deriblant flere store, har egne pensjonskasser med medlemmer med særaldersgrense, samt Pensjonskassen for helseforetakene i hovedstadsområdet (PKH), men disse finnes det ikke tilgjengelig statistikk for.

I kommunal sektor og i helseforetakene har majoriteten av de med særaldersgrense, 95 prosent, en aldersgrense på 65 år. De resterende 5 prosentene har aldersgrense 60 år. Samlet er 84 prosent av medlemmene med særaldersgrense i KLP kvinner.

De fleste medlemmene i KLP med særaldersgrense 65 år arbeider innen helse- og renholdssektoren og andelen kvinner er her 87 prosent. Blant medlemmene med 60 års aldersgrense arbeider de fleste innen brannvesenet og ambulansetjenesten. Blant disse er bruken av lavere stillingsprosjenter mer utbredt, og medlemsmassen består hovedsakelig av menn; kun 18 prosent av de med aldersgrense 60 år er kvinner. De fleste brannkonstabler og ledere med særaldersgrense har enten en liten stilling eller full stilling. I overkant av en av fire har en stilling på 100 prosent, noe som utgjør omtrent 2 400 personer. I overkant av 1 000 årsverk er knyttet til en lederstilling med særaldersgrense. Videre har to av tre en stillingsandel under 10 prosent, og blant disse er gjennomsnittlig stillingsandel 2,3 prosent.⁶⁰

I staten har majoriteten av de med særaldersgrense, 72 prosent, en aldersgrense på 60 år. Flertallet av disse er ansatt innen politi eller forsvar, og en betydelig andel, 76 prosent, er menn. Andelen kvinner er imidlertid økende i yngre årskull, særlig innenfor politiet. Ansatte i staten med 63 års aldersgrense arbeider hovedsakelig innen kriminalomsorgen, og kvinner utgjør om lag 30 prosent av medlemmene. Ansatte i staten med 65 års aldersgrense er i stort ansatt innen samferdsel, helsesektoren eller kriminalomsorgen, og kjønnsfordelingen er om lag lik.

Tabell 5.1 gir en oversikt over alderssammensetningen til aktive medlemmer med særaldersgrense i SPK, KLP og OPF. Tabellen viser også aldersfordelingen innenfor den enkelte sektor og risikofellesskap.

⁶⁰ KS

Tabell 5.1 Antall aktive medlemmer med særaldersgrense i SPK, KLP⁶¹ og Oslo Pensjonsforsikring ved utgangen av 2022

	60 år	63 år	65 år
Forsvar ⁶²	12 291	8	142
Politi	9 661	1 243	307
Kriminalomsorgen	-	2 592	764
Øvrige	1 300	378	3 468
Sum SPK	23 252	4 468	4 681
Fellesordningen for fylkeskommuner	-	-	2 363
Pensjonsordningen for sykepleiere	-	-	82 279
Fellesordningen for statlige helseforetak	3 248	-	11 071
Fellesordningen for kommuner og bedrifter	5 852	-	76 137
Sum KLP	9 100	-	171 850
Oslo Pensjonsforsikring	379	-	11 775
Sum SPK, KLP og OPF	32 731	4 468	188 306

Kilde: SPK, KLP og OPF.

Det går fram av tabellen at flertallet av de med aldersgrense 60 år er medlemmer i SPK og tilhørende forsvar eller politi. Kvinneandelen blant medlemmer med aldersgrense 60 år er relativt lav; 25 prosent. Andelen er imidlertid økende i yngre årskull. For en mer detaljert framstilling av alderssammensetning og kjønnsfordeling, se vedlegg. Det er også medlemmer i KLP som har aldersgrense 60 år, og disse hører til i Fellesordningen for

⁶¹ Inkluderer alle stillingsandeler.

⁶² Innmelding fra Forsvaret skiller ikke mellom ansatte med særaldersgrense 60 år og ansatte med aldersgrense 35 år. Ansatte med særaldersgrense i Forsvaret er derfor klart overvurdert.

statlige helseforetak og i Fellesordningen for kommuner og bedrifter. I ordningen for statlige helseforetak er andelen kvinner 41 prosent, mens andelen er 17 prosent i ordningen for kommuner og bedrifter. Det er imidlertid også her en økende andel kvinner i de yngste årskullene i begge ordninger.

Det er kun medlemmer i SPK som har aldersgrense 63 år, og disse er ansatt innen kriminalomsorgen eller politiet. Andelen kvinner blant de med aldersgrense 63 år er 37 prosent.

Blant de som har aldersgrense 65 år tilhører flertallet KLP og Pensjonsordningen for sykepleiere og i Fellesordningen for kommuner og bedrifter. Andelen kvinner som har aldersgrense 65 år i KLP er høy, hele 87 prosent. Tabellen viser at medlemmer med 65 år aldersgrense i SPK i hovedsak arbeider innen kategorien «Øvrige». Kategorien omfatter mange virksomheter innen samferdsel som tidligere lå inn under SPK. Kvinneandelen blant disse er 45 prosent.

5.2 Stillingsbytter blant ansatte over 50 år

Det å skifte jobb i løpet av yrkeskarrieren er noe de fleste gjør, og de fleste gjør dette flere ganger. Skifte av jobb er en del av omstillingsprosessene i arbeidslivet, og en del av personers arbeidslivsforløp.⁶³ Omfanget av stillingsbytter faller med alderen. Det kan være flere grunner til at en person vurderer å skifte jobb. For eksempel kan det skyldes karriereutvikling, ønsker om nye arbeidsoppgaver, kunnskap innen en ny bransje, endring i arbeidsmiljøet, nye kollegaer, bedre balanse mellom jobb og fritid og bedre lønns- og pensjonsbetingelser. Dersom pensjonsordninger er slik innrettet at en taper framtidig pensjon ved å skifte jobb i forhold til å bli hvor en er, kan dette hindre skifter av jobb.⁶³ På den andre siden kan det å få en bedre pensjonsordning motivere til skifte av jobb. Personer som pensjoneres fra stillinger med særaldersgrenser har rett til å gå av med pensjon tidlig, og for de som har en aldersgrense på 60 og 63 år vil det være mulig å gå av med pensjon tidligere enn 62 år – som er tidligst mulige pensjonsalder fra en stilling med ordinær aldersgrense. Pensjonstap eller pensjonsgevinst et stykke fram i tid har ikke alltid vist seg i

⁶³ Hernæs (2017)

atferden.⁶⁴ Personer som verdsetter fritid høyt, kan ha et ønske om å bytte fra en stilling med ordinær aldersgrense til en stilling med særaldersgrense.

Tabell 5.2 viser andel stillingsbytter til og fra en stilling med særaldersgrense fra/til en stilling med ordinær aldersgrense for aldersgruppene 50 år og over og 55 år og over innen SPK i 2022. Omfanget som bytter til og fra stillinger med særaldersgrense er på et lavt nivå. Andelen som bytter til en stilling med særaldersgrense fra en stilling med ordinær aldersgrense var i 2022 høyest for forsvar og «øvrige» – både for aldersgruppen 50+ og aldersgruppen 55+. Andelen som byttet til en stilling med særaldersgrense var marginalt høyere for aldersgruppen 55+ sammenlignet med 50+ for forsvar, kriminalomsorg og politi, og marginalt lavere for gruppen «øvrige». For aldersgruppen 50+ var det en noe høyere andel som byttet til særaldersgrense enn andel som byttet fra særaldersgrense til ordinær aldersgrense innen forsvar, mens det for kriminalomsorg, politi og «øvrige» var flere som byttet fra særaldersgrense til ordinær aldersgrense. Tilsvarende var det for aldersgruppen 55+ en marginalt høyere andel som byttet til særaldersgrense enn fra særaldersgrense for forsvar og kriminalomsorg, men ikke for politi og «øvrige».

Tabell 5.2 Stillingsbytter til og fra en stilling med særaldersgrense ved alder 50 år og over og 55 år og over innen SPK, 2022

	Bytte til stilling med særaldersgrense		Bytte fra stilling med særaldersgrense	
	Alder 50+	Alder 55+	Alder 50+	Alder 55+
Forsvar	1,3 %	1,3 %	1,0 %	1,3 %
Kriminalomsorg	0,6 %	0,7 %	1,4 %	0,6 %
Politi	0,8 %	0,9 %	3,1 %	1,6 %
Øvrige	1,4 %	1,4 %	2,1 %	1,8 %

Kilde: SPK.

Tabell 5.3 viser andel stillingsbytter til og fra en stilling med særaldersgrense fra/til en stilling med ordinær aldersgrense for aldersgruppene 50 år og over og 55 år og over innen KLP i 2022. Også innenfor KLP er omfanget av bytter til og fra stillinger med særaldersgrense lavt. Andelen som bytter til en stilling med særaldersgrense fra en stilling med ordinær aldersgrense var i 2022 høyest for gruppen bestående av kommuner og bedrifter, samt fylkeskommuner, både for aldersgruppen 50+ og aldersgruppen 55+.

⁶⁴ Brinch et al. (2017); Hernæs et al. (2011)

Andelen som byttet til en stilling med særaldersgrense var noe lavere for aldersgruppen 55+ sammenlignet med 50+ for kommuner og bedrifter, samt fylkeskommuner, mens det ikke var noe forskjell mellom aldersgruppene for sykepleiere og statlige helseforetak. For aldersgruppen 50+ var det en noe høyere andel som byttet til særaldersgrense enn andel som byttet fra særaldersgrense til ordinær aldersgrense for statlige helseforetak, og en relativt sett betydelig økning innen kommuner og bedrifter, samt fylkeskommuner, mens det for sykepleiere var flere som byttet fra særaldersgrense til ordinær aldersgrense for aldersgruppen 50+. Det samme gjelder for aldersgruppen 55+.

Tabell 5.3 Stillingsbytter til og fra en stilling med særaldersgrense ved alder 50 år og over og 55 år og over innen KLP, 2022

	Bytte til stilling med særaldersgrense		Bytte fra stilling med særaldersgrense	
	Alder 50+	Alder 55+	Alder 50+	Alder 55+
Sykepleiere	0,8 %	0,8 %	1,1 %	1,0 %
Statlige helseforetak	1,2 %	1,2 %	1,0 %	0,8 %
Kommuner og bedrifter samt fylkeskommuner	2,5 %	2,1 %	1,2 %	1,1 %

Kilde: KLP.

Stillingene med særalderspensjon omfatter i stor grad yrker med spesifikk yrkesutdannelse, noe som innebærer at flere av personene innenfor denne typen yrker forblir i samme, eller et tilsvarende yrke, i store deler av yrkeskarrieren. Omtrent en tredjedel av de ansatte i offentlig sektor har en særaldersgrense, noe som innebærer at det er færre stillinger med særaldersgrense enn med ordinær aldersgrense. Samtidig er det generelt sett mindre spredning i kravet til utdanning og yrkeserfaring i stillinger med særaldersgrense. For å sammenligne mobilitetsgrad for yrker med særaldersgrenser med yrker uten særaldersgrenser, viser tabell 5.4 omfanget av stillingsbytter i løpet av 2022 for ansatte med ordinær aldersgrense, 70 år, i SPK ved alder 50 år og over og 55 år og over. Andelen som bytter jobb, er gjennomgående noe lavere for aldersgruppen 55+ enn 50+. Omfanget av stillingsbytter for personer over 50 år uten en særaldersgrense er omtrent på samme nivå som for ansatte med særaldersgrenser.

Tabell 5.4 Ansatte i SPK med aldersgrense 70 år som skiftet jobb i løpet av 2022

	Stillingsbytte ved alder 50+	Stillingsbytte ved alder 55+
Skole (grunnskole + videregående)	1,0 %	0,7 %
Statlige virksomheter	0,4 %	0,3 %
Øvrige	2,1 %	1,9 %
Totalt	0,8 %	0,6 %

Kilde: SPK.

Note: Personer som har hatt minst en stilling med særaldersgrense i løpet av karrieren er utelukket fra statistikken.

6 Avgang fra arbeidslivet

Å tallfeste avgang fra arbeidslivet er en komplisert øvelse, og det eksisterer mange alternative metoder for å beregne avgangsalder. Mange fortsetter i arbeid etter uttak av pensjon, og en del har også mottatt en helse relatert ytelse i lang tid før de når pensjonsalder. Statistikk for avgang fra arbeidslivet vil blant annet avhenge av definisjoner knyttet til dette, i tillegg til datagrunnlag mv.⁶⁵ Metodene for å beregne avgangsalder varierer internasjonalt.

Personer med særaldersgrense har anledning til å ta ut pensjon og ta arbeid i privat sektor uten at pensjonen avkortes, mens arbeid i offentlig sektor medfører avkorting, jf. kapittel 7. *Uttak* av pensjon er dermed ikke nødvendigvis ensbetydende med *avgang* fra arbeidslivet. Som påpekt av Pensjonsutvalget (NOU 2022: 7) kan aldersgrenser ha en normgivende effekt på den enkeltes pensjoneringstidspunkt. Det å arbeide i en stilling med særaldersgrense kan dermed påvirke den enkeltes valg om avgang fra arbeidslivet.

Uttaks- og avgangsmønsteret presenteres både ved å kartlegge ved hvilken alder personer med særaldersgrense tar ut pensjon, og ved å undersøke gjennomsnittlig avgangsalder fordelt på yrke i offentlig og privat sektor. Figurene for uttaksmønsteret i avsnitt 6.1 inkluderer ikke personer som har gått av med uførepensjon eller andre helse relaterte ytelser. Disse ytelsene er derimot inkludert i figurene i avsnitt 6.2 som viser gjennomsnittlig

⁶⁵ Tall presentert for uttaks- og avgangsmønster vil derfor kunne avvike fra andre publikasjoner ved at disse bygger på et annet datagrunnlag.

avgangsalder. Begge avsnittene beskriver imidlertid hhv. uttaks- og avgangsmønsteret for personer med og uten særaldersgrense.

Personer med særaldersgrense har en rett til å starte uttak av pensjon fra aldersgrensen, eller inntil tre år før aldersgrensen, jf. omtalen av 85-årsregelen i avsnitt 2.1. For personer med aldersgrense 60 år innebærer det at de kan starte uttak av pensjon fra 57 år etter 85-årsregelen, personer med aldersgrense 63 år kan starte uttak av pensjon fra 60 år, mens personer med aldersgrense 65 år kan starte uttak av pensjon ved 62 år. Personer med særaldersgrense har imidlertid mulighet til å ta ut folketrygdberegnet AFP fra 62 år i stedet for særalderspensjon dersom dette gir en høyere pensjon.

6.1 Uttaksmønster for personer med særaldersgrense

Uttaksmønster KLP

I de følgende figurene vises uttaksmønsteret for personer med aldersgrense 65 år i KLP, fordelt etter risikofellesskapene: Pensjonsordningen for sykepleiere, Fellesordningen for statlige helseforetak, Fellesordningen for kommuner og bedrifter og Fellesordningen for fylkeskommuner. I figuren er de to sistnevnte fellesordningene slått sammen til «Øvrige». ⁶⁶ Personer som har blitt uføre fra en stilling med særaldersgrense og oppsatte pensjoner inngår ikke. ⁶⁷

KLP har oppgitt uttaksmønsteret etter hvilken ytelse personer med aldersgrense 65 år går av med, dvs. AFP og særalderspensjon. I tillegg er andelen 66-åringene som fortsatt var aktive ved 66 år inkludert. I figurene er summen av andelene ved hver uttaksalder for det enkelte risikofellesskap lik 100 prosent. ⁶⁸ Figur 6.1 viser alder for uttak av pensjon for personer som var 66 år ved utgangen av 2022, altså 1956-kullet. Felles for uttaksmønsteret for

⁶⁶ KLP opplyser at de vanligste stillingene med aldersgrense 65 år i Fellesordningen for kommuner og bedrifter er hjelpepleiere, renholdere og miljøterapeuter, tilsvarende er de vanligste stillingene i Fellesordningen for fylkeskommuner renholdere, tannlege og fagarbeider.

⁶⁷ Ved et jobbytte til en arbeidsgiver uten tjenestepensjon i KLP, vil man som tidligere medlem ha tjent opp pensjonsrettigheter. Dette omtales som oppsatt pensjon.

⁶⁸ Eksempelvis startet 32 prosent. av medlemmene i Pensjonsordningen for sykepleiere uttak av pensjon ved 62, 11 prosent. ved 63 år, 8 prosent. ved 64 år, 26 prosent. ved 65 år, 3 prosent. ved 66 år, mens 19 prosent fortsatt var aktive.

(32 + 11 + 8 + 26 + 3 + 19 = 100)

medlemmer i samtlige risikofellesskap er at det er tydelige topper rundt uttaksalderne 62 og 65 år. Samtidig var en anseelig andel fortsatt aktive ved 66 år.

Av figuren går det fram at andelen som tar ut pensjon ved 62 år er høyest blant medlemmer tilhørende Pensjonsordningen for sykepleiere, 32 prosent, dernest medlemmer i Fellesordningen for statlige helseforetak, 28 prosent, mens andelen er lavest blant medlemmer i kategorien «øvrige», 26 prosent.

Kun et mindretall av medlemmene i sykepleierordningen velger å ta ut AFP framfor særalderspensjon ved 62 år, i motsetning til medlemmene i ordningen for statlige helseforetak, hvor en betydelig andel tar ut AFP ved 62 år. Forklaringen på dette er trolig beregningsmessige årsaker ved at personer tar ut den pensjonstypen som gir høyest ytelse og hvorvidt man oppfyller kvalifikasjonskravene i 85-årsregelen. Blant medlemmer tilhørende kategorien «øvrige» velger om lag halvparten å ta ut AFP ved 62 år.

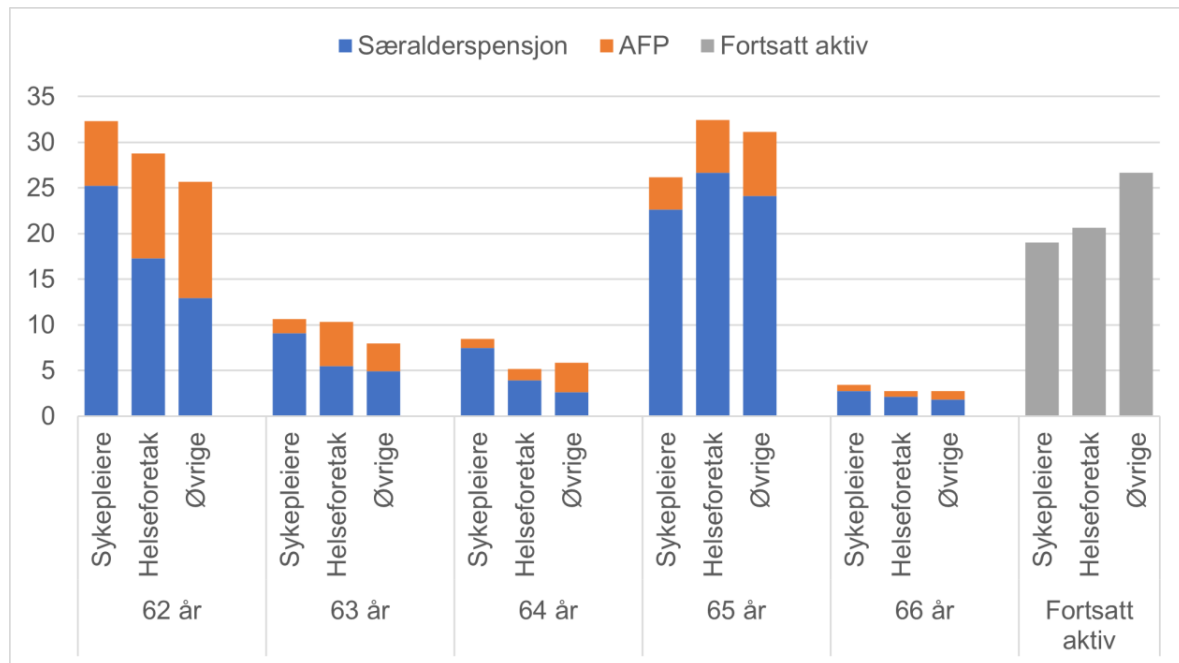
Andelen som tar ut pensjon ved 65 år er størst blant medlemmer i ordningen for statlige helseforetak, 32 prosent, deretter medlemmer i kategorien «øvrige», 31 prosent, og lavest er andelen blant medlemmer i sykepleierordningen, 26 prosent. Felles for alle risikofellesskapene er imidlertid at flertallet av de som tar ut pensjon ved 65 år, tar ut særalderspensjon.

Andelen som fortsatt var aktive ved 66 år er størst for medlemmer i kategorien «øvrige», 27 prosent, dernest medlemmer i ordningen for statlige helseforetak, 21 prosent, og lavest er andelen blant medlemmer i sykepleierordningen, 19 prosent.

Figur 6.1 beskriver uttaksmønsteret for et gitt årskull, 1956-kullet, men er mangelfull for å beskrive utviklingen i uttaksmønsteret over tid og mellom årskull. I vedlegget finnes figurer som viser hvordan uttaksmønsteret har variert mellom årskullene 1952–1956, for personer med aldersgrense 65 år, i det enkelte risikofellesskap⁶⁹.

⁶⁹ Figurene viser alder for uttak av pensjon for personer som var 66 år ved utgangen av årene 2018–2022.

Figur 6.1 Uttaksmønstre for medlemmer med aldersgrense 65 år i Pensjonsordningen for sykepleiere, Fellesordningen for statlige helseforetak og øvrige*, 1956-kullet. Prosent



*Inkluderer medlemmer i Fellesordningen for kommuner og bedrifter og Fellesordningen for fylkeskommuner.

Kilde: KLP.

En fellesnevner som gjelder alle årskullene uavhengig av risikofellesskap, er tendensen til at flest starter uttak av pensjon enten ved 62 eller 65 år. Den største prosentvise endringen i uttaksmønstre fra de eldste og til yngre årskullene, er blant medlemmene i sykepleierordningen og i ordningen for statlige helseforetak. For medlemmene i kategorien «Øvrige» har uttaksmønstret og andelen som fortsatt er aktive ved 66 år vært om lag uendret mellom årskullene.

For medlemmene i sykepleierordningen og ordningen for statlige helseforetak, har utviklingen vært at en mindre andel tar ut pensjon ved 62 år i de yngre årskullene sammenlignet med de eldre. Når det gjelder utviklingen i andelen som tar ut pensjon ved 65 år, virker utviklingen å gå i retning av at en større andel yngre tar ut pensjon ved 65 år enn de eldste årskullene. Det er færre som starter uttak av pensjon ved 62 år og flere som tar ut pensjon ved 65 år i de yngre årskullene relativt til eldre blant medlemmer i sykepleierordningen og ordningen for statlige helseforetak.

I sykepleierordningen har andelen som fortsatt var aktive ved 66 år vært om lag uendret fra det eldste til det yngste årskullet. Andelen som fortsatt var aktiv ved 66 år var imidlertid noe lavere blant de yngre årskullene sammenlignet med de eldre for medlemmer i ordningen for statlige helseforetak.

Uttaksmønster SPK

I de følgende figurene vises uttaksmønster for personer med aldersgrense 60, 63 og 65 år i SPK⁷⁰. Personer som har blitt uføre fra en stilling med særaldersgrense og oppsatte pensjoner inngår ikke. Det er kun pensjon der SPK er siste ordning som er inkludert, og pensjonen kan være tatt ut helt eller delvis. Som følge av at antallet er begrenset, presenteres uttaksmønsteret for personer med aldersgrense 63 og 65 år *samlet*, mens uttaksmønsteret for aldersgrense 60 år presenteres etter etatene Forsvar og Politi.

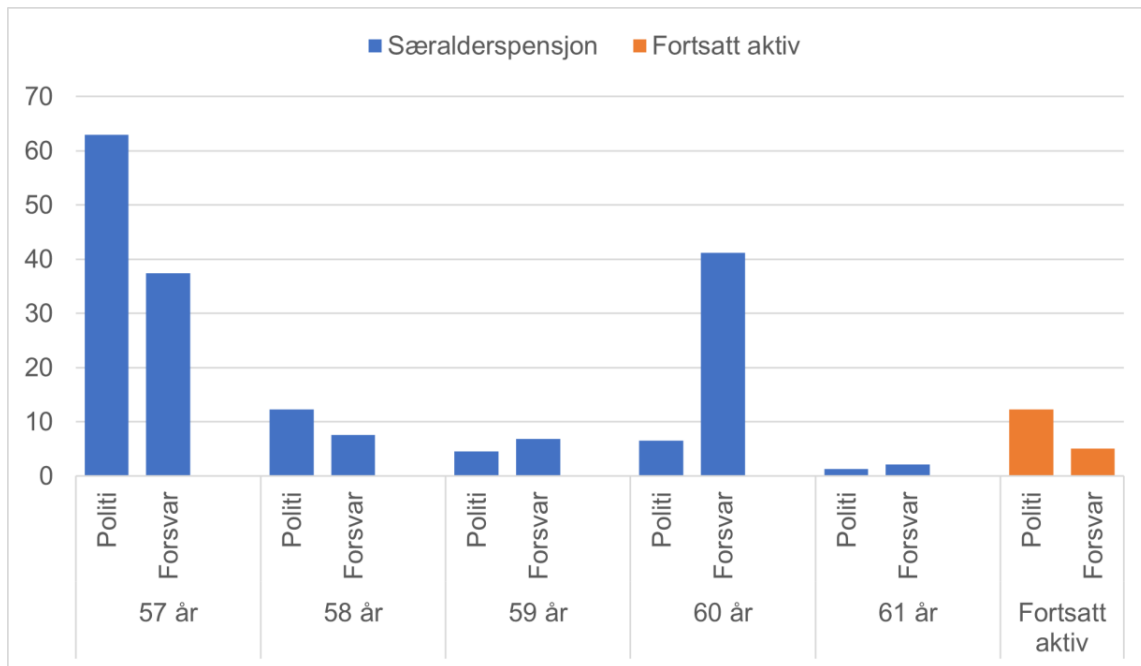
Aldersgrense 60 år

SPK har oppgitt uttaksmønsteret etter hvilken ytelse personer med aldersgrense 60 år går av med, dvs. særalderspensjon i dette tilfellet. I tillegg er andelen 61-åringene som fortsatt var aktive ved 61 år inkludert. Figur 6.2 viser alder for uttak av pensjon for personer som var 61 år ved utgangen av 2022, altså 1961-kullet. I figuren vil summen av hver enkelt uttaksandel, for henholdsvis Politiet eller Forsvaret, summere seg til 100 prosent. Felles for Forsvar og Politi er at det er tydelige topper rundt uttaksaldrene 57 og 60 år.

Av figuren går det fram at majoriteten, 63 prosent, av medlemmene i Politiet starter uttak ved 57 år. Andelen som starter uttak av pensjon ved 57 år i Forsvaret er lavere, 37 prosent. I Politiet velger kun 6 prosent å ta ut pensjon ved aldersgrense på 60 år mot 41 prosent i Forsvaret. Andelen som fortsatt var aktive ved 61 år blant medlemmer i Politiet var 12 prosent, mens andelen var 5 prosent i Forsvaret.

⁷⁰ SPK har endret praksis for hvordan de beregner alder for uttak av pensjon. SPK har tidligere benyttet avrundinger i beregningen av uttaksalder. Tidligere ville personer som tok ut pensjon ved 57 år og 7 måneder blitt kategorisert inn under uttaksalder 58 år. Ved ny praksis som tar hensyn til år og måneder, vil en person som tar ut pensjon ved 57 år og 7 måneder nå kategoriseres inn under uttaksalder 57 år. Den nye praksisen innebærer at figurer for uttaksmønster presentert i denne rapporten kan avvike fra tidligere figurer for uttaksmønster fra SPK.

Figur 6.2 Uttaksmønstre for 1961-kullet med aldersgrense 60 år i Politi og Forsvar i SPK. Prosent



Kilde: SPK.

For å belyse utviklingen i uttaksmønstre for de med aldersgrense 60 i SPK vises det til figurer i vedlegget. I vedlegget illustreres utviklingen i uttaksmønstre for årskullene 1957–1961 med aldersgrense 60 år i Politiet og Forsvaret⁷¹. I vedlegg finnes også en figur som viser utviklingen i uttaksmønstre samlet for alle etatene i SPK med aldersgrense 60 år.

De største prosentvise endringene i uttaksmønstre mellom de eldste og yngste årskullene er blant medlemmer i Politiet. Selv om hovedbildet i Politiet er at majoriteten tar ut pensjon ved 57 år, har utviklingen gått i retning av at andelen som tar ut ved 57 år er lavere i yngre årskull sammenlignet med eldre. Andelen som tar ut pensjon ved aldersgrensen er om lag uendret mellom årskullene, mens andelen som fortsatt er aktive ved 61 år er høyere i yngre årskull enn eldre.

Blant medlemmer i Forsvaret har utviklingen gått i retning av at en noe større andel tar ut pensjon ved 57 år i de yngre årskullene enn de eldste, mens andelen yngre som tar ut

⁷¹ Disse årskullene var 61 år i perioden 2018–2022.

pensjon ved 60 år er noe lavere enn de eldste. Andelen som fortsatt er aktive ved 61 år er marginalt høyere i yngre årskull sammenlignet med eldre.

Aldersgrense 63 år

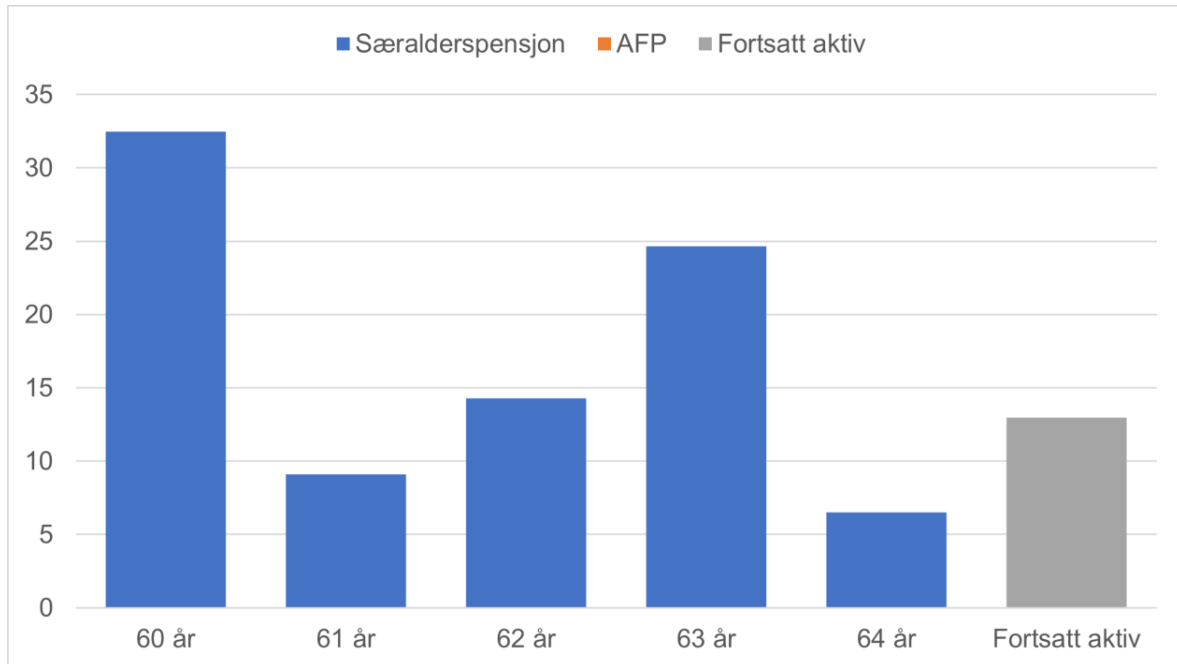
Figur 6.3 viser uttaksmønsteret for medlemmer med aldersgrense 63 år. Det inkluderer medlemmer i Kriminalomsorgen, Politiet, Forsvaret og «Øvrige⁷²» i SPK. Figuren viser alder for uttak av pensjon for personer som var 64 år ved utgangen av 2022, altså 1958-kullet. I tillegg er andelen 64-åringene som fortsatt var aktive ved 64 år inkludert. I figuren er summen av hver enkelt uttaksandel 100 prosent. Uttaksmønsteret presenteres samlet for etatene i SPK som har aldersgrense 63 år, ettersom antallet ikke er tilstrekkelig stort for å presentere uttaksmønsteret for den enkelte etat. Majoriteten av de med aldersgrense 63 år har imidlertid arbeidet innen kriminalomsorgen.

Figuren viser at det er «topper» rundt første mulig uttaksalder 60 år og ved aldersgrensen på 63 år. Blant medlemmene med aldersgrense 63 år i 1958-kullet valgte 32 prosent å ta ut pensjon ved 60 år, 25 prosent ved 63 år, mens 13 prosent fortsatt var aktive ved 61 år. En betydelig andel valgte også å ta ut pensjon ved 62 år. Personer med aldersgrense 63 år har anledning til å ta ut AFP fra 62 år. Det var imidlertid ingen i 1958-kullet som valgte denne løsningen.

I vedlegg finnes figurer som illustrerer «utviklingen» i uttaksmønster for årskullene 1954–1958 med aldersgrensene 63 år i SPK. Uttaksandelen er satt lik 0 i tilfeller der antall personer er mindre enn 5. Det er større variasjoner i uttaksandelene mellom det enkelte årskull, og dette må ses i sammenheng med at omfanget av avganger er relativt lite. Det innebærer at en liten endring i antallet som tar ut pensjon ved en gitt alder vil gi relativt store utslag i uttaksandelene. På grunn av at antall observasjoner er få er det utfordrende å si noe om utviklingen i uttaksmønster mellom årskull.

⁷² Kategorien «Øvrige» omfatter medlemmer tilknyttet arbeidsgivere underlagt staten som Forsvarets ressursorganisasjon, Etterretningstjenesten, Havforskningsinstituttet, Hovedredningssentralen, Meteorologisk institutt, Statens Kartverk, Yrkesorganisasjonen (NTL, LO Stat, Samfunnsviterne, Utdanningsforbundet, Juristforbundet m.fl.)

Figur 6.3 Uttaksmønstre for 1958-kullet med aldersgrense 63 år⁷³ i SPK. Prosent



Kilde: SPK.

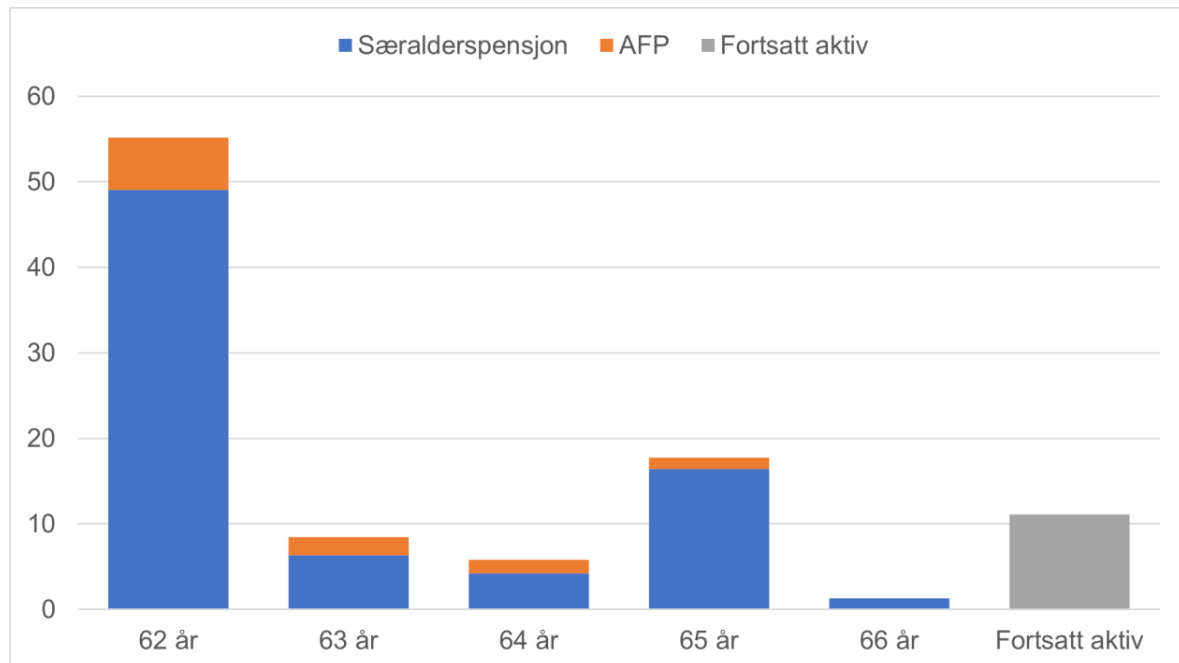
Aldersgrense 65 år

Figur 6.4 viser uttaksmønsteret for medlemmer med aldersgrense 65 år i SPK. Uttaksmønsteret presenteres samlet for etatene i SPK som har aldersgrense 65 år, Kriminalomsorgen, Politiet, Forsvaret og «Øvrige⁷⁴», ettersom antallet ikke er stort nok for å presentere etatene separat.

⁷³ Inkluderer medlemmer i Forsvarets ressursorganisasjon, Etterretningstjenesten, Havforskningsinstituttet, Hovedredningssentralen, Meteorologisk institutt, Statens Kartverk, Yrkesorganisasjoner (NTL, LO stat, Samfunnsviterne, Utdanningsforbundet, Juristforbundet, m.fl.)

⁷⁴ Kategorien «Øvrige» omfatter medlemmer tilknyttet arbeidsgivere underlagt eller tidligere underlagt staten som Avinor, Avinor Flysikring, Bane Nor, Cargo Net AS, GO-AHEAD NORGE AS, SJ Norge, SPORDRIFT AS, VY, VY Gruppen, VY Tog, Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, DIREKTORATET FOR SAMFUNNSSIKKERHET OG BEREDSKAP, Sikkerhets og beredskap, Forsvarets ressursorganisasjon, Kystverket, Institutt for Energiteknikk, Meteorologisk institutt, Høyskoler, Universiteter (Hovedsakelig renholdere, men noen få akademiske stillinger), Oslo Universitetsssykehus (sykepleiere, jordmor, fysioterapeut), Statens Veivesen, gymlærere, miljøterapeuter, miljøarbeidere i kommunal sektor.

Figur 6.4 Uttaksmønster for 1956-kullet med aldersgrense 65 år⁷⁵ i SPK. Prosent



Kilde: SPK.

De fleste av de med aldersgrense 65 år i SPK tilhører kategorien «øvrige». Figuren viser alder for uttak av pensjon for personer som var 66 år ved utgangen av 2022, altså 1956-kullet. I tillegg er andelen 66-åringer som fortsatt var aktive ved 66 år inkludert.

Uttaksandelene er ikke oppgitt i tilfeller der antall personer er mindre enn 5. Det innebærer at summen av søylene i figuren ikke summerer seg til 100 prosent.

Figuren viser at det er «topper» ved uttaksaldrene 62 og 65 år. Andelen som velger å ta ut pensjon ved 62 år i 1956-kullet er 55 prosent, 17 prosent tar ut ved 65 år og andelen som fortsatt er aktive var 11 prosent. Kun en liten andel av de med aldersgrense 65 år i SPK valgte å ta ut AFP framfor særalderspensjon.

⁷⁵ Inkluderer medlemmer i Avinor, Avinor Flysikring, Bane Nor, Cargo Net AS, GO-AHEAD NORGE AS, SJ Norge, SPORDRIFT AS, VY, VY Gruppen, VY tog, Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, DIREKTORATET FOR SAMFUNNSSIKKERHET OG BEREDSKAP, Oslo Universitetssykehus (Sykepleiere, jordmor, fysioterapeut), Statens Veivesen, Høyskoler, Universiteter (hovedsakelig renholdere, men også noen få akademiske stillinger), gymnlærere, miljøterapeuter og miljøarbeidere i kommunal sektor.

I vedlegg finnes en figur som illustrerer «utviklingen» i uttaksmønster for årskullene 1952–1956 med aldersgrensene 65 år i SPK. Uttaksandelen er satt lik «0» i tilfeller der antall personer er mindre enn 5. En større mengde observasjoner gjør det mulig å kommentere på «utviklingen» i uttaksmønster mellom årskullene.

For medlemmer i SPK med aldersgrense 65 år, har utviklingen i uttaksmønsteret gått i retning av at en større andel yngre starter uttak av pensjon ved 62 år sammenlignet med eldre årskull. Det er samtidig en mindre andel i yngre årskull som tar ut pensjon ved aldersgrensen. Andelen som fortsatt er aktive er om lag uendret mellom årskullene.

6.2 Avgangsalder fra yrker med og uten særaldersgrense

Personer med særaldersgrense kan fratrukke stillingen og motta særalderspensjon fram til fylte 67 år, og vil fra 67 år motta alderspensjon fra folketrygden og tjenestepensjon. Personer i offentlig sektor med ordinær aldersgrense kan ta ut AFP fra 62 år til 67 år, gitt at vilkårene for uttak er oppfylt, og vil fra 67 år motta alderspensjon fra folketrygden og tjenestepensjon. Også personer med særaldersgrense kan motta AFP dersom vilkårene for dette er oppfylt. For årskullene som har tatt ut pensjon fram til nå, har forskjellen mellom personer med særaldersgrense og personer med ordinær aldersgrense i stor grad vært knyttet til at personer med aldersgrense 60 og 63 år har hatt mulighet til å gå av tidligere enn personer med ordinær aldersgrense, særlig for de som har benyttet seg av 85-årsregelen. Personer med aldersgrense 65 år har hatt mulighet til avgang ved 62 år, tilsvarende som personer med ordinær aldersgrense.

Figur 6.5 og figur 6.6 viser gjennomsnittlig avgangsalder etter 50 år for yrker i offentlig sektor. Avgang fra arbeidslivet er i denne sammenheng definert som å ha vært i arbeid i 2020, og da ha vært 50 år eller over, og å ikke ha vært i arbeid verken i 2021 eller 1. til 3. kvartal 2022.⁷⁶ Å ha vært i arbeid er definert som å ha vært registrert i arbeid med avtalt ukentlig arbeidstid på minst 18 timer per uke i minst 3 måneder av året. Den

⁷⁶ Under koronapandemien var det flere pensjonister som gikk inn igjen i arbeid, særlig i helsesektoren. For å undersøke betydningen av dette for gjennomsnittlig avgangsalder med definisjonen benyttet her, er det gjort kontrollberegninger mot ett år tidligere, dvs. avgang fra arbeidslivet er definert som å ha vært i arbeid i 2019 og ikke i arbeid i 2020 eller 2021. Kontrolldefinisjonen gir små endringer i gjennomsnittlig avgangsalder, og differansen mellom de to definisjonene er ikke større for helseyrkene enn for andre yrkesgrupper.

gjennomsnittlige avgangsalderen inkluderer all avgang fra arbeidslivet etter 50 år, dvs. både avgang til pensjon og til helserelaterte trygdeytelser. Personer som går over fra å være arbeidstaker til å bli selvstendig næringsdrivende vil etter denne definisjonen bli regnet som å ha hatt avgang. Avgang som følge av dødsfall er ikke inkludert. Yrkesinndelingen er basert på STYRK-koder, og innenfor en enkelt yrkesgruppe kan det være yrker/stillinger både med og uten særaldersgrenser. Det er likevel noen av yrkeskategoriene som i stor grad omfatter yrker/stillinger med særaldersgrenser. Merk at tannleger er en gruppe sammensatt av ulike aldersgrenser, hvor kommunale stillinger har en særaldersgrense på 65 år, mens statlige stillinger har en aldersgrense på 70 år. Innenfor flere av yrkene markert med særaldersgrense vil det være lederstillinger med aldersgrense 70 år. Figur 6.5 viser yrkene i offentlig sektor med lavest gjennomsnittlig avgangsalder, mens figur 6.6 viser yrkene med høyest gjennomsnittlig avgangsalder. Figur 6.7 til figur 6.9 viser gjennomsnittlig avgangsalder etter 50 år for yrker i privat sektor.

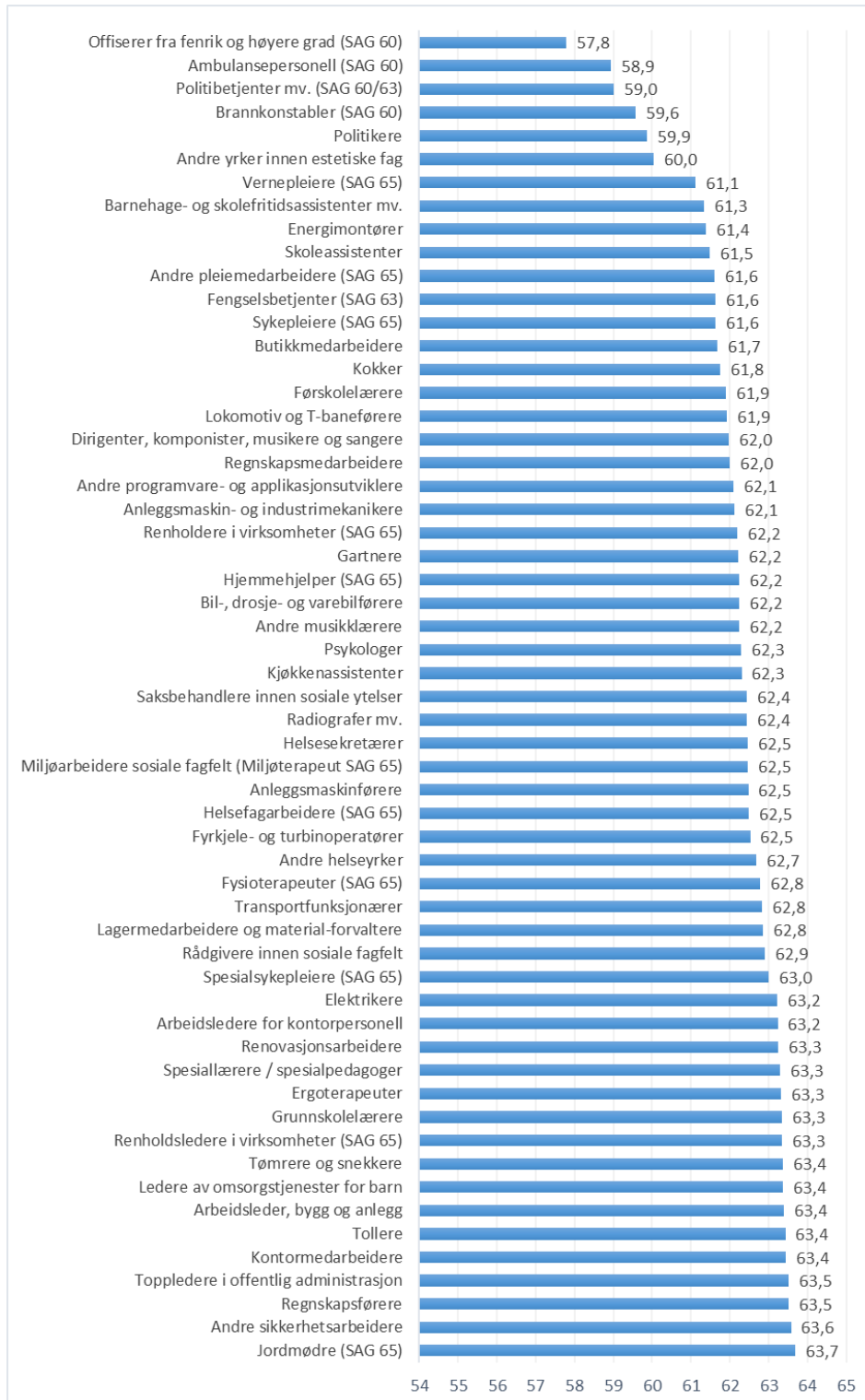
De fire yrkene som i 2022 hadde lavest gjennomsnittlig avgangsalder i offentlig sektor var offiserer fra fenrik og høyere grad, ambulanspersonell, politibetjenter og brannkonstabler, jf. figur 6.5. Forsvar, ambulansesjåfør og brannkonstabel er yrker med en særaldersgrense på 60 år, mens politibetjenter har en aldersgrense på 60 eller 63 år. Ved tilfredsstillende av 85-årsregelen, vil personer med en aldersgrense på 60 år ha mulighet til å fratrukke stillingen med mottak av særalderspensjon fra 57 år. Uttaksmønsteret illustrert i avsnitt 6.1 viser at en relativt høy andel både innenfor forsvar og politi tar ut særalderspensjon ved 57 år, noe som i særlig høy grad gjelder for politibetjenter, hvor i overkant av 60 prosent tok ut særalderspensjon ved 57 år, jf. figur 6.2. Det er derfor som forventet at nettopp disse yrkene har den laveste gjennomsnittlige avgangsalderen, og at denne er under 60 år. Blant de fire yrkene med lavest avgangsalder i offentlig sektor, er det blant brannkonstablene at den gjennomsnittlige avgangsalderen på 59,6 år er nærmest særaldersgrensen.

De største yrkesgruppene med særaldersgrense 63 år er kriminalomsorg og politi. Personer innenfor disse yrkene kan gå av ved 60 år ved bruk av 85-årsregelen, og blant denne gruppen tar rundt 1 av 3 ut særalderspensjon ved 60 år, jf. figur 6.3.

Politibetjenter hadde i 2022 en gjennomsnittlig avgangsalder på kun 59 år, noe som forklares ved at politibetjenter har en særaldersgrense både på 60 og 63 år.

Fengselsbetjenter hadde i 2022 en gjennomsnittlig avgangsalder på 61,6 år, jf. figur 6.5, og det kan dermed se ut til at også en betydelig andel i denne yrkesgruppen benytter seg av 85-årsregelen for avgang før særaldersgrensen.

Figur 6.5 Laveste gjennomsnittlige avgangsalder i offentlig sektor. År



Kilde: NAV, 2022.

Blant yrkesgruppene med avgang før 62 år finnes det også noen yrker hvor det er flere stillinger med særaldersgrense 65 år. I 2022 var gjennomsnittlig avgangsalder 61,1 år for vernepleiere og 61,6 år for sykepleiere og andre pleiemedarbeidere. Uttaksmønsteret illustrert i figur 6.1 viser at det også innenfor kommunal helsesektor er rundt 1 av 3 som tar ut pensjon ved 62 år etter 85-årsregelen. Yrkesgrupper med ordinær aldersgrense som har avgang før 62 år er politikere, andre yrker innen estetiske fag, barnehage- og skolefritidsassistenter, energimontør, skoleassistenter, butikkmedarbeidere, kokker, førskolelærere og lokomotiv- og t-baneførere. Flere av disse er yrker med høy belastning samt et arbeid som i relativt høy grad består av repeterende og statiske arbeidsoppgaver.

I 2022 var gjennomsnittlig avgangsalder for alle i offentlig sektor 63,1 år. Med en gjennomsnittlig avgangsalder på 63 år, lå dermed spesialsykepleiere nær gjennomsnittet for hele sektoren.⁷⁷ Jordmødre har også en særaldersgrense på 65 år, og for jordmødrene var gjennomsnittlig avgangsalder 63,7 år, noe som i 2022 var medianen for alle yrkene.

Figur 6.6 viser yrkene i offentlig sektor med høyest gjennomsnittlig avgangsalder i 2022. I denne figuren er det to yrker hvor det er et relativt stort omfang av stillinger med særaldersgrenser. Dekksoffiserer og losjer hadde i 2022 en gjennomsnittlig avgangsalder på 64,2 år. Innenfor yrkesgruppen dekksoffiserer og losjer, finner vi statslosjer som har en særaldersgrense på 65 år. Imidlertid har statslosaspiranter og andre stillinger innenfor lostjenesten en aldersgrense på 70 år. Også tannleger er en gruppe med ulike aldersgrenser; mens kommunale tannleger har en særaldersgrense på 65 år har statlige tannleger en ordinær aldersgrense på 70 år. Offentlige tannleger hadde i 2022 en gjennomsnittlig avgangsalder på 65,2 år.

Utover tannleger, var det ytterligere ti yrker i offentlig sektor som i 2022 hadde en gjennomsnittlig avgangsalder over 65 år. Yrkene med høyest gjennomsnittlige avgangsalder, listet opp etter stigende gjennomsnittlige avgangsalder, var finansanalytikere, sivilingeniører (bygg og anlegg), tannleger, journalister, landmålere/kartografer, andre hjelpearbeidere i industri, arkivarer/kuratorer, universitets- og høyskolelektorer/-lærere, legespesialister, dommere og sivilarkitekter, hvor sistnevnte hadde en gjennomsnittlig

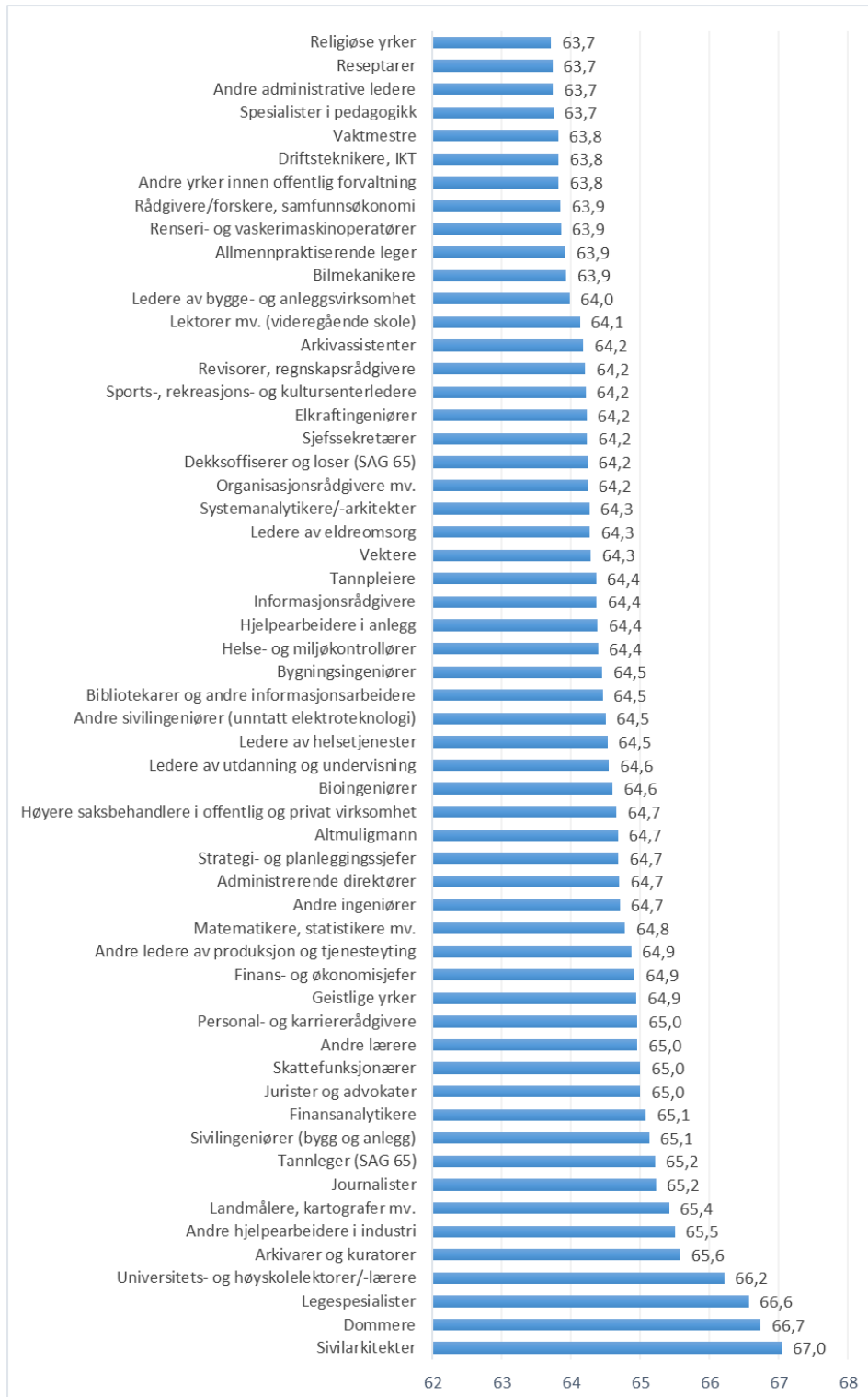
⁷⁷ Ved å definere avgang fra arbeidslivet som å ha vært i arbeid i 2019, og ikke i arbeid i 2020 eller 2021, blir gjennomsnittlig avgangsalder for sykepleierne 61,9 år, dvs. 0,3 år høyere, mens den for spesialsykepleiere er uendret. Endringer i arbeidsstyrken som følge av pandemien påvirker dermed ikke gjennomsnittlig avgangsalder slik den er definert i rapporten her.

avgangsalder på 67 år. Også innenfor yrkene med høyest gjennomsnittlige avgangsalder er det oppgaver med høyt presisjonskrav og korte tidsfrister. Innenfor noen av yrkene vil arbeidet også kunne medføre en viss grad av psykisk belastning. Yrkene med høyest gjennomsnittlig avgangsalder har relativt høy grad av autonomi.

Det er en tendens til systematisk forskjell i avgangsmønsteret for yrker med og uten særaldersgrenser i offentlig sektor da de fleste yrker med særaldersgrenser har lavere gjennomsnittlige avgangsalder enn yrket på medianen. Generelt sett synes det å være en viss sammenheng mellom arbeidets art og avgangsalder, hvor yrkene med mer statiske og monotone arbeidsoppgaver, og hvor det er mindre grad av autonomi på arbeidsplassen, er yrkene med lavest gjennomsnittlige avgangsalder. Samtidig innebærer arbeidets art utførelse av krevende arbeidsoppgaver også blant yrkene i offentlig sektor med høyest gjennomsnittlig avgangsalder. Pensjonsbeslutningen påvirkes av en rekke faktorer, blant annet vurdering av arbeidsoppgaver, arbeidsmiljø, arbeidsbelastning, familiære forhold og den enkeltes helsetilstand. Faktorer som blir fremhevet som viktige for valget om å fortsette yrkeskarrieren er blant annet at arbeidet gir økt livskvalitet, at arbeidsoppgavene er interessante og at arbeidets art innebærer tilstrekkelig grad av selvbestemmelse. Thorsen et al. (2016) fant for danske arbeidstakere i alderen 60–64 år at ti psykososiale arbeidsmiljøfaktorer var signifikante predikatorer for tidlig pensjonering; lav jobbtilfredshet, lav innflytelse i jobben, lave utviklingsmuligheter, lav rolleklarhet, opplevd aldersdiskriminering, lav anerkjennelse fra ledelsen, lav rettferdighet på arbeidsplassen, dårlig tillit til ledelse, dårlig lederkvalitet og dårlig forutsigbarhet. Valget om å tre ut av arbeidslivet påvirkes av både interne og eksterne faktorer.⁷⁸ Interne faktorer kan være den enkeltes helse, utdanning og yrke, avveining mellom konsum og fritid, og andre forhold. De eksterne forholdene påvirker hvilke muligheter man har til å fortsette i, eller tre ut av, arbeidslivet. Det at yrker med særaldersgrenser har en lavere gjennomsnittlig avgangsalder kan dermed være et uttrykk for forhold på arbeidsplassen og arbeidsmiljø og at ansatte innenfor disse yrkene har bedre mulighet til å fratru arbeidslivet tidligere enn personer med ordinær aldersgrense.

⁷⁸ Dahl (2015)

Figur 6.6 Høyeste gjennomsnittlige avgangsalder i offentlig sektor. År



Kilde: NAV, 2022.

Figur 6.7 til figur 6.9 viser gjennomsnittlig avgangsalder for yrker i privat sektor i 2022. Gjennomsnittlig avgangsalder for alle i privat sektor var i 2022 på 62,4 år. I privat sektor var det 69 yrker med gjennomsnittlig avgangsalder lavere enn 62 år, som er laveste mulige alder for uttak av pensjon. Til sammenligning var det 17 yrker i offentlig sektor med avgangsalder lavere enn 62 år. I 2022 var det 23 yrker i privat sektor med gjennomsnittlig avgangsalder under 60 år. De fem med lavest avgangsalder var bartendere, andre bygningsarbeidere, fotografer og filmfotografer, grafiske- og multimediasignere og fiskere. Blant yrkene med lav avgangsalder er det flere håndverkeryrker med fysiske arbeidsoppgaver og belastende arbeidsstillinger som for eksempel murere, riggere og spleisere, kokker, malere, taktekkere, gulv- og flisleggere, frisører og slaktere. Blant yrkene med avgangsalder før 60 år er det også noen yrker hvor tilsvarende stillinger i offentlig sektor har særaldersgrense; hjemmehjelp og renholdere.

Hjemmehjelpere i privat sektor hadde i 2022 en gjennomsnittlig avgangsalder på 59,6 år, jf. figur 6.7. Hjemmehjelpere i offentlig sektor, som har en særaldersgrense på 65 år, hadde en gjennomsnittlig avgangsalder på 62,2 år, noe som er høyere enn gjennomsnittlig avgangsalder for tilsvarende stillinger i privat sektor.

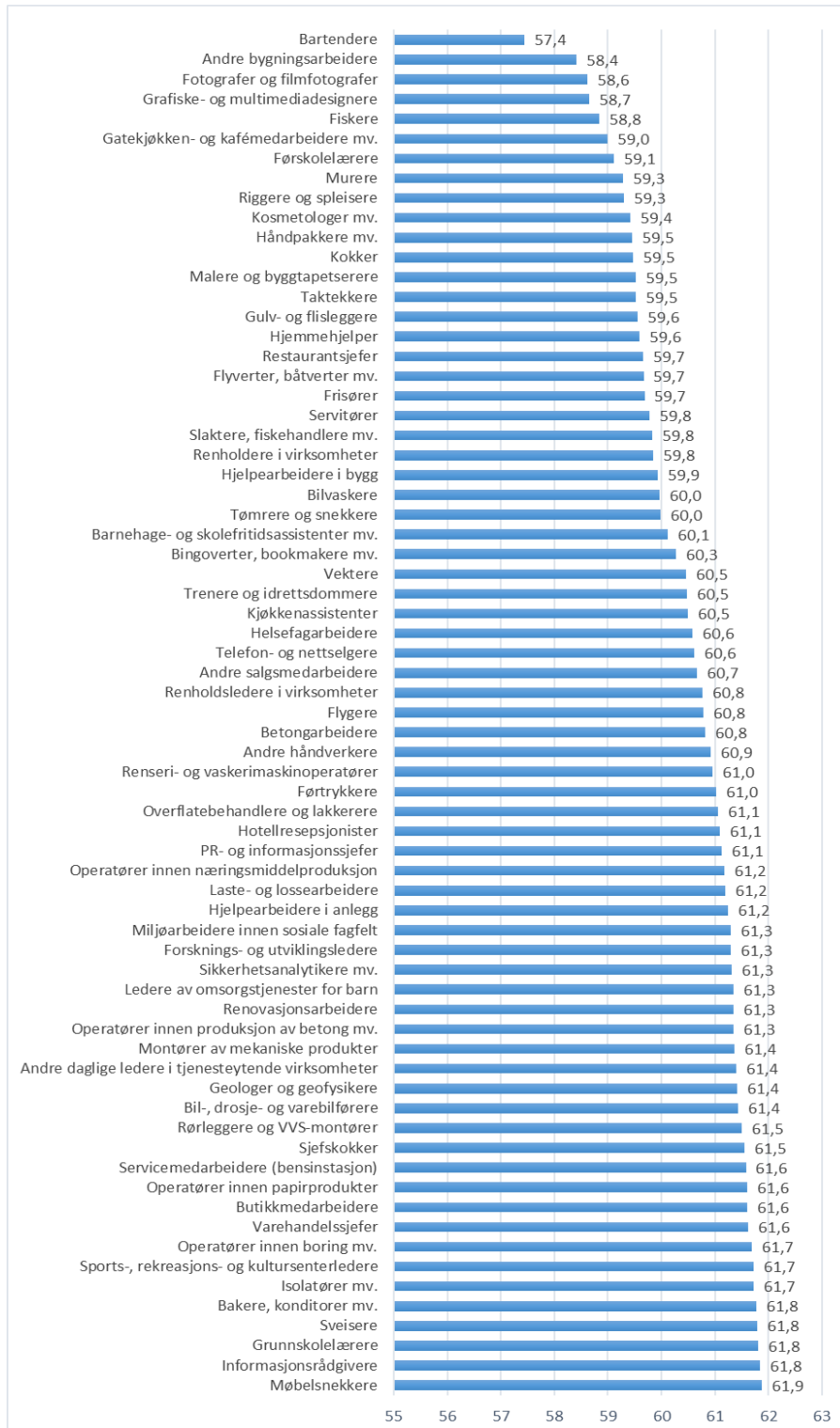
Innenfor offentlig sektor har renholdere en aldersgrense på 65 år. I 2022 var gjennomsnittlig avgangsalder for renholdere i offentlig sektor 62,2 år og for renholdsledere var gjennomsnittlig avgangsalder 63,3 år, jf. figur 6.5. I privat sektor hadde renholdere i 2022 en gjennomsnittlig avgangsalder på 59,8 år, noe som er 2,4 år lavere enn for renholdere i offentlig sektor. Renholdsledere i privat sektor hadde en gjennomsnittlig avgangsalder på 60,8 år, noe som er 2,5 år lavere enn i offentlig sektor.

Mens helsefagarbeidere i privat sektor hadde en gjennomsnittlig avgangsalder på 60,6 år, hadde helsefagarbeidere i offentlig sektor en gjennomsnittlig avgangsalder på 62,5 år. Helsefagarbeidere i offentlig sektor, med en særaldersgrense på 65 år, jobbet i 2022 i gjennomsnitt nesten 2 år mer enn en helsefagarbeider i privat sektor.

Dekksoffiserer og loser hadde i 2022 en gjennomsnittlig avgangsalder på 62,8 år i privat sektor, jf. figur 6.8 som viser tredjedelen av yrkene i privat sektor med gjennomsnittlig avgangsalder i den midtre delen. Tilsvarende yrke i offentlig sektor hadde en gjennomsnittlig avgangsalder på 64,2 år, hvor statsloser har en særaldersgrense på 65 år.

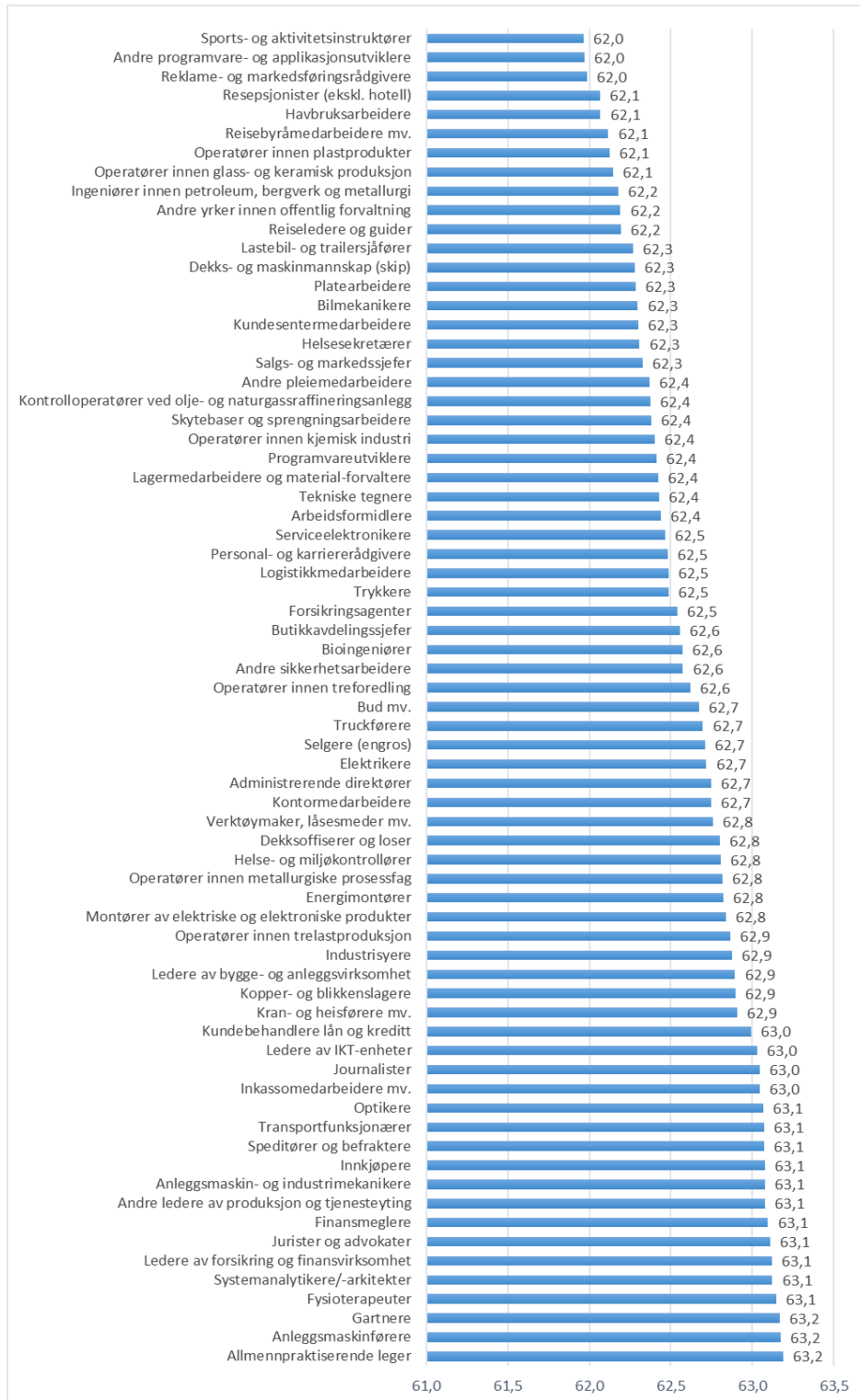
I offentlig sektor har fysioterapeuter særaldersgrense. Blant disse var gjennomsnittlig avgangsalder mer lik mellom sektorene; 63,1 år i privat sektor og 62,8 år i offentlig sektor.

Figur 6.7 Laveste gjennomsnittlige avgangsalder i privat sektor. År



Kilde: NAV, 2022.

Figur 6.8 Midtre gjennomsnittlige avgangsalder i privat sektor. År



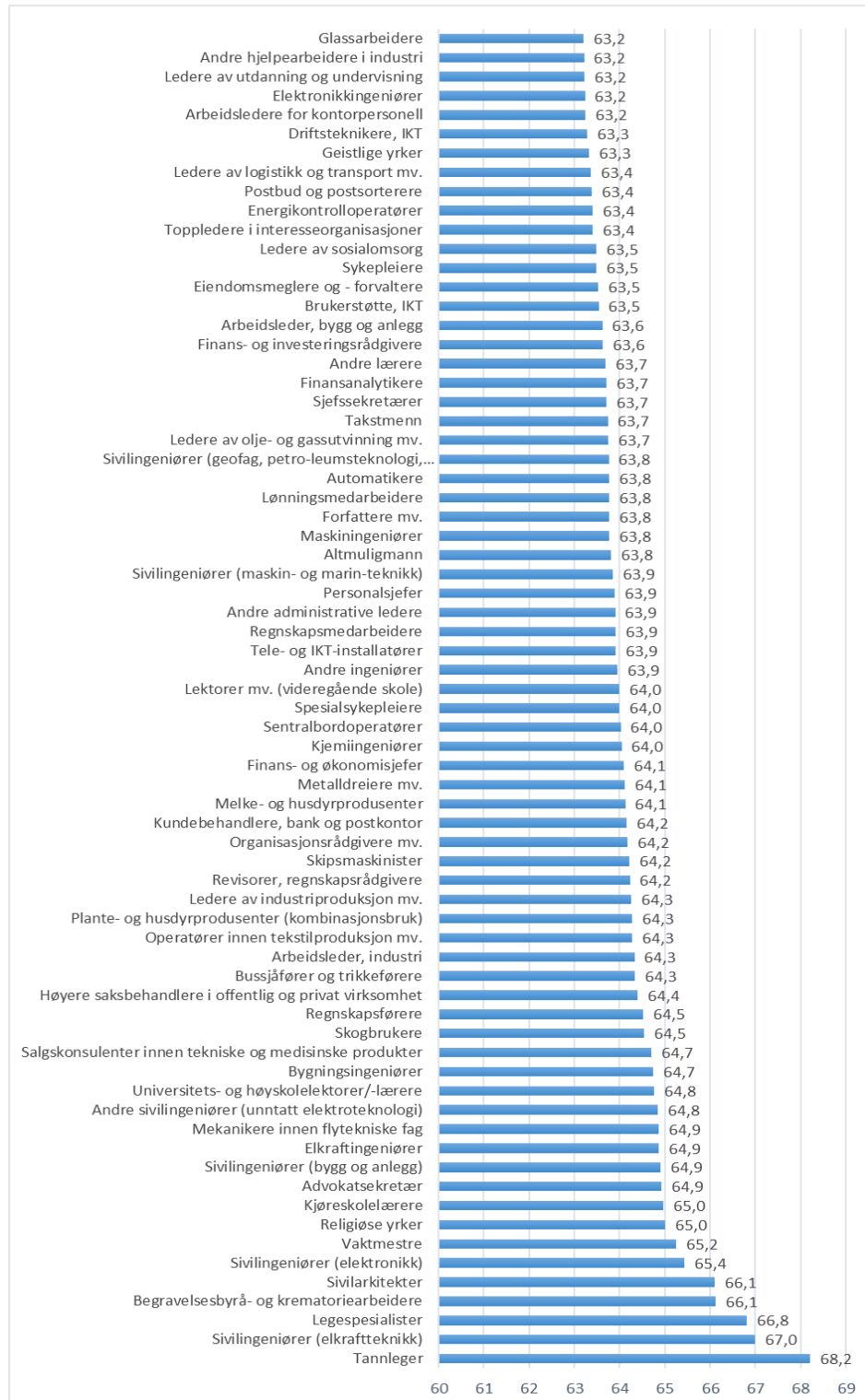
Kilde: NAV, 2022.

Figur 6.9 viser yrkene med høyest gjennomsnittlige avgangsalder i privat sektor i 2022. De fleste sykepleiere i offentlig sektor har en særaldersgrense på 65 år. I 2022 var gjennomsnittlig avgangsalder blant offentlige sykepleiere 61,6 år. Figur 6.9 viser at sykepleiere i privat sektor i 2022 hadde en gjennomsnittlig avgangsalder på 63,5 år, noe som innebærer at sykepleiere i privat sektor i gjennomsnitt gikk ut av arbeidslivet nesten to år senere enn sine kollegaer i offentlig sektor. Privat ansatte spesialsykepleiere hadde en gjennomsnittlig avgangsalder på 64,0 år i 2022, mens gjennomsnittlig avgangsalder fra tilsvarende stilling i offentlig sektor var ett år lavere.

De fem yrkene med høyest gjennomsnittlige avgangsalder i privat sektor i 2022 var sivilarkitekter, begravellesbyrå- og krematoriearbeidere, legespesialister, sivilingeniører innen elkraftteknikk og tannleger, jf. figur 6.9. Blant yrkene i privat sektor var avgangsalderen høyest blant tannleger, som hadde en gjennomsnittlig avgangsalder på 68,2 år i 2022. Til sammenligning hadde de offentlige tannlegene, hvorav de kommunale tannlegene har en særaldersgrense på 65 år, en gjennomsnittlig avgangsalder på 65,2 år, noe som er tre år tidligere enn sine kollegaer i privat sektor.

Figur 6.5 og figur 6.6 viser at det innenfor offentlig sektor er en tendens til systematiske forskjeller i avgangsmønsteret for yrker med og uten særaldersgrenser da de fleste yrker med særaldersgrenser har lavere gjennomsnittlige avgangsalder enn yrket som ligger på median. Ved å sammenligne yrkene i offentlig sektor med særaldersgrenser med tilsvarende yrker i privat sektor i figur 6.7 til figur 6.9, viser det seg at det er høyere gjennomsnittlig avgangsalder i privat sektor enn i offentlig sektor for fysioterapeuter, tannleger og andre pleiemedarbeidere. Offentlig godkjente sykepleiere i privat sektor har også særaldersgrense. For sykepleiere og spesialsykepleiere er det likevel høyere gjennomsnittlig avgangsalder i privat sektor enn i offentlig sektor. For helsefagarbeidere, hjemmehjelper, miljøarbeidere innen sosialt fagfelt, renholdere, renholdsledere og dekksoffiserer og loser er gjennomsnittlig avgangsalder derimot høyere i offentlig sektor enn i privat sektor.

Figur 6.9 Høyeste gjennomsnittlige avgangsalder i privat sektor. År



Kilde: NAV, 2022.

6.3 Overgang fra arbeid til ulike inntektssikringsordninger

Særaldersgrensene har sin historiske begrunnelse i at de aktuelle stillingene har blitt vurdert til å medføre uvanlig fysisk eller psykisk belastning for den ansatte, eller at tjenesten stiller spesielle krav til fysiske eller psykiske egenskaper som normalt blir svekket med alderen. Det er derfor av interesse å belyse overgangen fra arbeid til ulike typer inntektssikringsordninger for personer med særaldersgrense.

Det finnes ikke tilgjengelige data for å direkte sammenlikne uføreandeler, andelen som mottar arbeidsavklaringspenger, sykepenger, dagpenger o.l. i særaldersyrker med andre yrker. Det finnes derimot tilgjengelige data for andelen uføre som har særaldersgrense. I de følgende figurene vises uføreandelen for personer med særaldersgrense i KLP og SPK. Andelen uføre er presentert etter andelen uføre ved en gitt alder fra 50 år til ett år før aldersgrensen.⁷⁹

Det har over flere tiår vært observert en nedgang i andelen mottakere av uføretrygd blant personer over 62 år. Andelen mottakere av uføretrygd i aldersgruppen 62–66 år var om lag 40 prosent i 2000, 35 prosent i 2010 og 27 prosent i 2022.⁸⁰ Nedgangen skyldes trolig underliggende trender som bedre helse, bedre fysisk arbeidsmiljø, høyere utdanningsnivå og mer positive holdninger til seniorer i arbeidslivet.⁸¹

6.3.1 Uføreandeler blant personer med aldersgrense 65 år i KLP

Andelen uføre er beregnet som andel av en medlemsbestand bestående av aktive, uføre, mottakere av AFP og alderspensjon (85-årsregelen) for ettårige aldersgrupper for personer med aldersgrense 65 år. Oppsatte og refusjonspensjonister er ikke inkludert. Uføreandelen som ligger til grunn 20 prosent, dvs. tjenestepensjonsordningens minstekrav.

Figur 6.10 viser andelen uføre ved en gitt alder for medlemmer i det enkelte risikofellesskap, Pensjonsordningen for sykepleiere, Fellesordningen for statlige helseforetak og «øvrige» som består av Fellesordningen for fylkeskommuner og Fellesordningen for kommuner og bedrifter. Av figuren går det fram at andelen uføre er

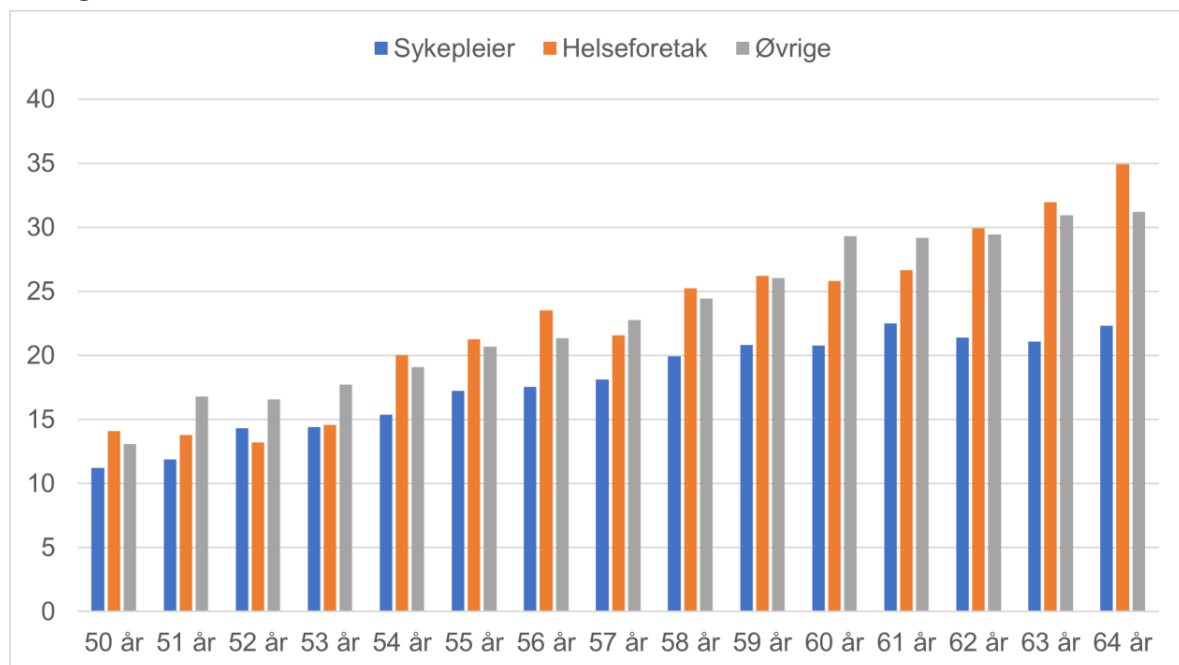
⁷⁹ Uføre blir ved aldersgrensen overført til alderspensjon som de mottar fram til 67 år. Det er derfor kun interessant å følge uføreandelen fram til ett år før aldersgrensen.

⁸⁰ Pensjonspolitisk arbeidsgruppe (2017) & (2023)

⁸¹ Jacobsen (2018)

økende i alder i alle risikofellesskapene. Uføreandelene er høyest blant medlemmer i Fellesordningen for statlige helseforetak og i kategorien «øvrige». Uføreandelene i de disse ordningene er på om lag samme nivå. De laveste uføreandelene er blant medlemmer i Pensjonsordningen for sykepleiere. En forklaring til at andelen uføre sykepleiere er lavere relativt til de andre risikofellesskapene henger trolig sammen med at sykepleiere som gruppe har et høyere utdanningsnivå relativt til de andre risikoselskapene. Figuren viser samtidig at forskjellen i uføreandelene mellom sykepleierordningen og ordningen for helseforetakene og «øvrige» øker når alderen øker.

Figur 6.10 Uføreandelen for medlemmer i alderen 50–64 år med aldersgrense 65 år i Pensjonsordningen for sykepleiere, Fellesordningen for statlige helseforetak og «øvrige»*. Prosent



* Øvrige inkluderer medlemmer i Fellesordningen for fylkeskommuner og Fellesordningen for kommuner og bedrifter.

Kilde: KLP.

I tillegg til forskjeller i uføreandeler mellom risikofellesskapene, er det også betydelige forskjeller i uføreandelene mellom kvinner og menn. Andelen uføre kvinner er høyere relativt til menn, og forskjellen er uavhengig av risikofellesskap.

I vedlegg finnes det figurer som viser forskjellen mellom kjønnene i uføreandel i risikoselskapene. I tillegg finnes det figurer som viser utviklingen i uføreandelene de siste

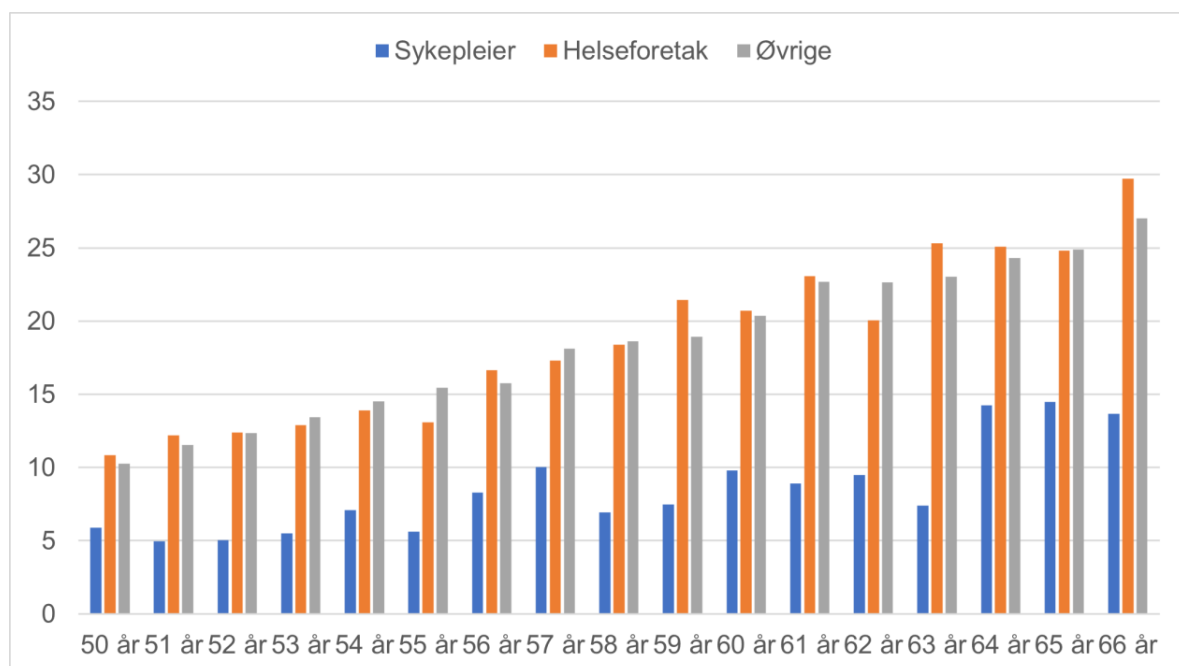
fem årene i det enkelte risikofellesskap. Et hovedtrekk ved utviklingen i uføreandeler er at andelen uføre har falt i aldersgruppen 50–64 år.

6.3.2 Uføreandeler blant personer med aldersgrense 70 år i KLP

KLP har oppgitt uføreandeler for sine medlemmer med ordinær aldersgrense på 70 år. De har lagt til grunn antall uføre som andel av en definert medlemsbestand med aldersgrense 70 år bestående av antall aktive, uføre og mottakere av AFP, av ettårige aldersgrupper. Oppsatte og refusjonspensjonister ikke inkludert.

Figur 6.11 viser andelen uføre ved en gitt alder for medlemmer i KLP med aldersgrense 70 år innenfor det enkelte risikofellesskap. Av figuren går det fram at andelen uføre i hovedsak er stigende i alder. De høyeste uføreandelene er blant medlemmer i Fellesordningen for statlige helseforetak og i kategorien «Øvrige». Uføreandelen blant medlemmene med aldersgrense 70 år er lavere sammenlignet med de med særaldersgrense 65 år.

Figur 6.11 Uføreandel for medlemmer med aldersgrense 70 år i KLP. 2022



Kilde: KLP.

6.3.3 Uføreandeler blant personer med aldersgrense 60, 63 og 65 år i SPK

SPK har oppgitt uføreandeler for sine medlemmer med aldersgrense 60, 63 og 65 år. De har lagt til grunn samme beregning av uføreandel som KLP: andelen uføre beregnet som andel

av en medlemsbestand bestående av aktive, uføre, mottakere av AFP og alderspensjon (85-årsregelen) av ettårige aldersgrupper. Fremdeles er oppsatte og refusjonspensjonister ekskludert. Antall medlemmer i SPK er lavere enn i KLP. Det innebærer at antall uføre i SPK er vesentlig lavere relativt til KLP.

På grunn av det (svært) lave antallet uføre blant dem med aldersgrense 60 år, er det problematisk å fremstille uføreandelene figurativt. I 2022 var det kun 154 personer i alderen 50–59 år som var uføre i SPK med aldersgrense 60 år. I andeler tilsvarer det mellom 1 og 2 prosent av hver ettårig aldersgruppe blant de med aldersgrense 60 år. Tall fra SPK viser ingen vesentlig økning i uføreandelen i alder, men heller at andelen er stabil.

For personer med aldersgrense 63 år i SPK var det 157 personer alderen 50–62 år som var uføre i 2022. Blant medlemmer med aldersgrense 63 år øker andelen uføre med alder. Andelen uføre ved 50 år var 3 prosent, mens andelen ved 62 år var steget til 14 prosent i 2022.

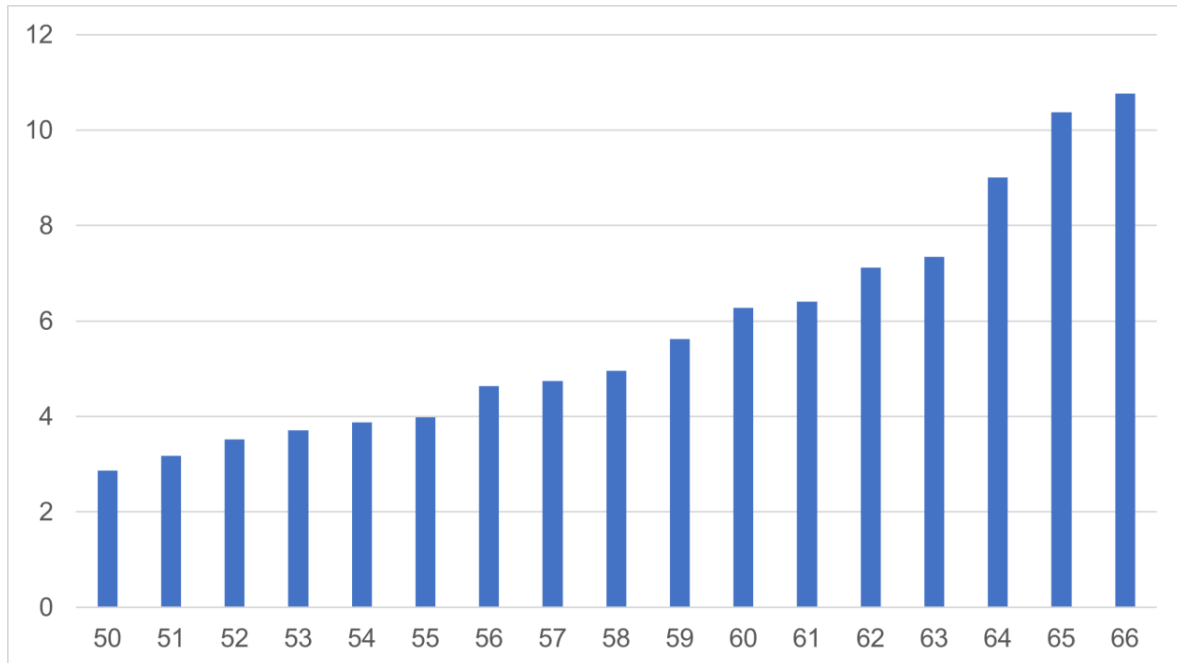
I 2022 var det 941 personer i alderen 50–64 år med aldersgrense 65 år i SPK som var uføre. Andelen uføre er også blant disse medlemmene stigende med alder. I 2022 var andelen uføre ved 50 år 7 prosent, mens andelen uføre ved 64 år var 17 prosent.

6.3.4 Uføreandeler blant personer med aldersgrense 70 år i SPK

SPK har oppgitt uføreandeler for medlemmer med 70 års aldersgrense. De har lagt til grunn antall uføre som andel av en medlemsbestand bestående av antall aktive med aldersgrense 70 år, antall uføre med aldersgrense 70 år og antall mottakere av AFP. Oppsatte og refusjonspensjonister er ikke inkludert.

Figur 6.12 viser andelen uføre i 2022 med aldersgrense 70 år i alderen 50–66 år. Andelen uføre er stigende med alder, og høyst var andelen ved 66 år; 11 prosent. Uføreandelen blant de med aldersgrense 70 år er i hovedsak lavere, sammenlignet med andelen uføre med særaldersgrense, med unntak av de med aldersgrense 65 år. Det er imidlertid viktig å bemerke at omfanget av uføre med særaldersgrense er begrenset slik at disse andelene bør tolkes med varsomhet.

Figur 6.12 Uføreandelen for medlemmer i alderen 50–66 år i SPK med aldersgrense 70 år. 2022



Kilde: SPK.

6.3.5 Avgang fra arbeidslivet med ulike ytelser belyst med typeeksempler

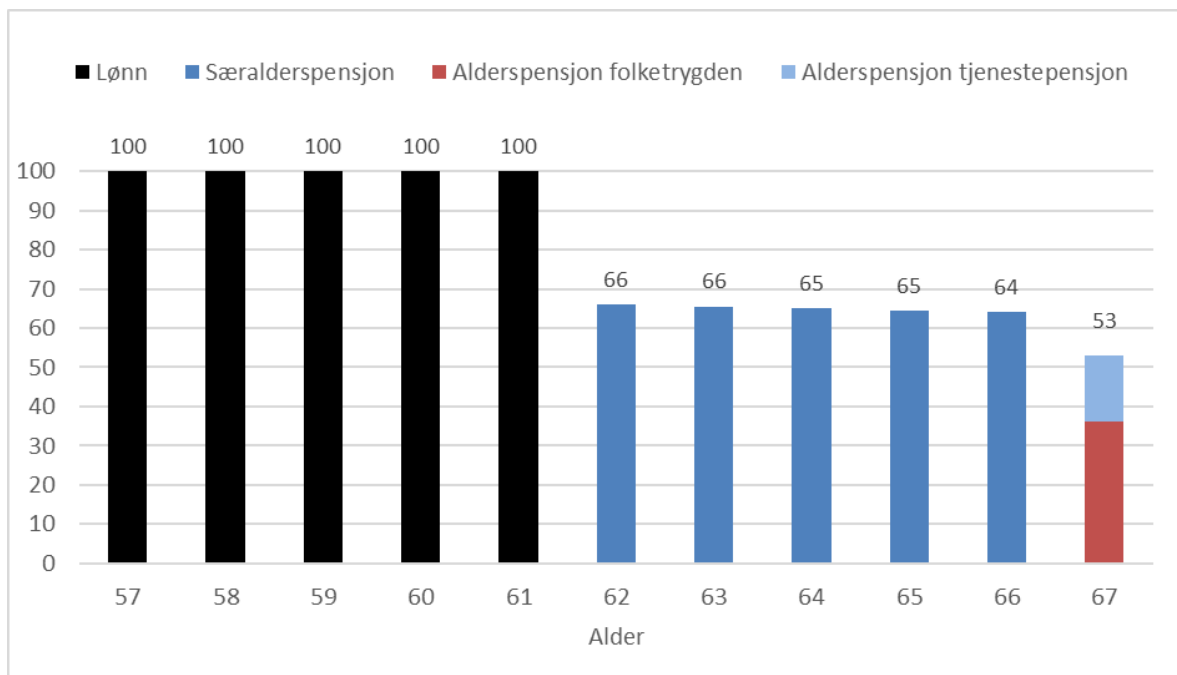
Kompensasjonsnivået varierer mellom de ulike inntektssikringsordningene. Nedenfor illustreres kompensasjonsgraden med ulike ytelser ved avgang fra arbeidslivet ved 62 år. I alle typeeksemplene er det tatt utgangspunkt i en person født 1973 som startet å arbeide ved 27 års alder, og som har jobbet hele yrkeskarrieren i offentlig sektor med en jevn inntekt på 6 G. Én av eksempelpersonene tar ut særalderspensjon ved 62 år, én tar ut alderspensjon og AFP fra 62 år og én blir 100 prosent ufør fra 62 år.

Figur 6.13 Anne er sykepleier og har en særaldersgrense på 65 år. Anne velger å gå av etter 85-årsregelen ved 62 år. Særalderspensjonen ved uttak utgjør 66 prosent av sluttlønnen. Særalderspensjonen utbetales fram til 67 år og reguleres hvert år med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten. Fra 67 år får Anne alderspensjon etter ordinære regler basert på opptjening i folketrygden og offentlig tjenstepensjon fram til

62 år.⁸² Pensjon etter ordinære regler fra 67 år vil utgjøre 53 prosent av lønnen.

Kompensasjonsnivåene med de ulike ytelsene er vist i figur 6.14.

Figur 6.14 Kompensasjonsgrader for en person født i 1973 med særaldersgrense 65 år som tar ut særalderspensjon fra 62 år. Prosent



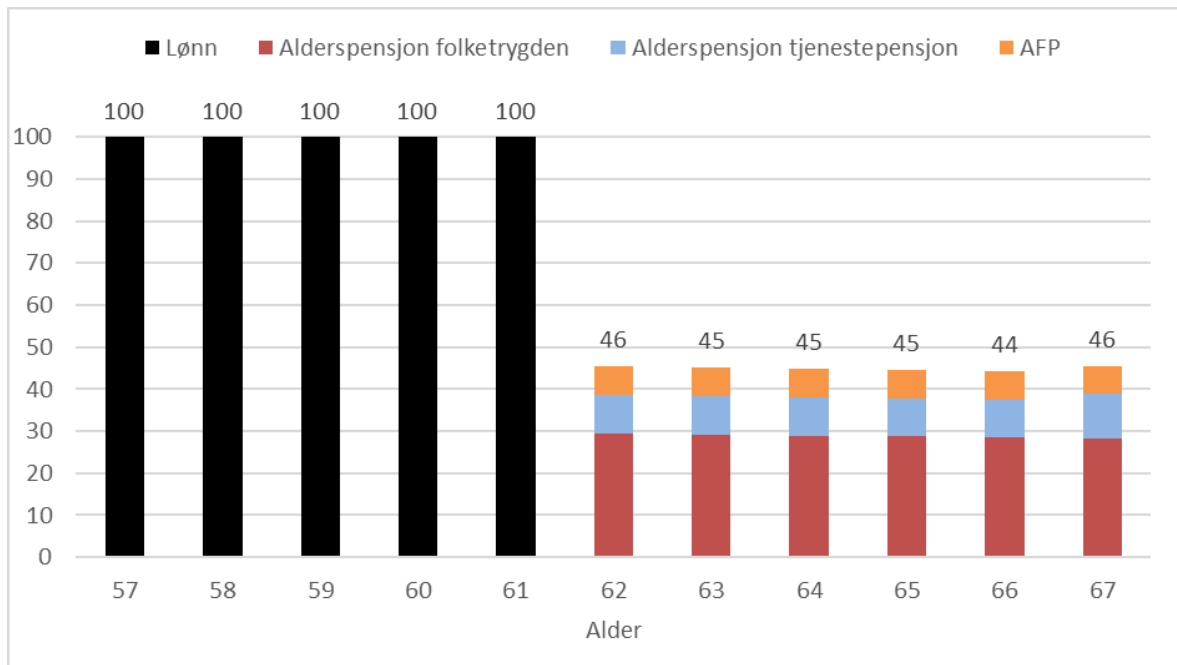
Kilde: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Anette er lærer og har ordinær aldersgrense, som i offentlig sektor er 70 år. Anette velger å gå av ved 62 år. Ved uttak utgjør samlet pensjon, inkludert AFP⁸³, 46 prosent av sluttlønnen. Pensjonen reguleres hvert år med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten. Fra 67 år øker samlet kompensasjonsnivå noe, som følge av reberegning av Anettes bruttopensjon, og samlet utgjør pensjonen ved 67 år 46 prosent av sluttlønnen. Kompensasjonsnivåene med de ulike ytelsene er vist i figur 6.15.

⁸² Personer som tar ut særalderspensjon eller har mottatt uførepensjon vil ikke få AFP, men betinget tjenestepensjon.

⁸³ Med AFP som beskrevet i høringsnotat fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 17. november 2022

Figur 6.15 Kompensasjonsgrader for en person født i 1973 med aldersgrense 70 år som tar ut pensjon fra 62 år. Prosent

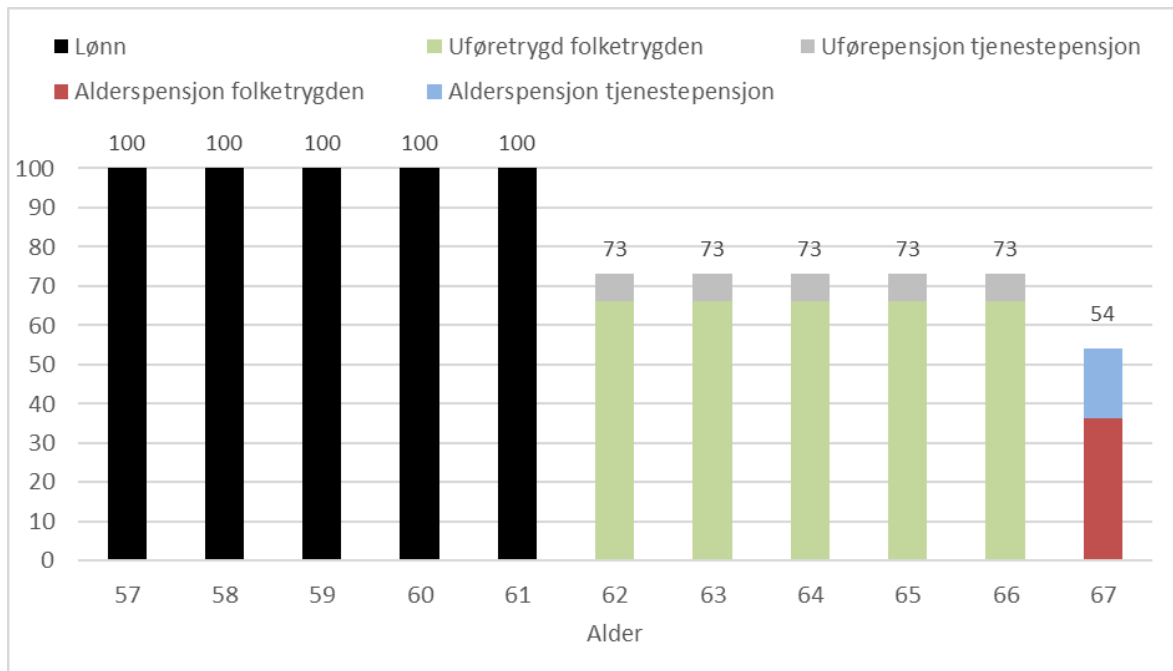


Kilde: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Andreas jobber i en kommunal barnehage og har ordinær aldersgrense 70 år. Andreas får innvilget full uførepensjon fra 62 år.⁸⁴ Uføretrygd fra folketrygden og uførepensjon fra offentlig tjenestepensjon vil samlet utgjøre 73 prosent av inntekten før han ble ufør. Uføreytelsene reguleres hvert år i tråd med lønnsveksten. Fra 67 år får Andreas alderspensjon etter ordinære regler basert på opptjening i folketrygden fram til 62 år. I tjenestepensjonsordningen vil Andreas også få opptjening til alderspensjon mens han mottar uførepensjon fra 62 til 67 år. Fra 67 år vil samlet pensjon utgjøre 54 prosent av sluttlønnen. Kompensasjonsnivåene med de ulike ytelsene er vist i figur 6.16.

⁸⁴ Ved uførhet vil sykepengene i de fleste tilfeller være den aktuelle ytelsen det første året. I slike tilfeller vil sykepengene være lik lønnen.

Figur 6.16 Kompensasjonsgrader for en person født i 1973 med aldersgrense 70 år som blir fullt ufør fra 62 år. Prosent



Kilde: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Alderspensjon skattlegges med lavere trygdeavgift, minstefradrag for pensjonsinntekt og særskilt skattefradrag for pensjonister. Særalderspensjon skattlegges også med lavere trygdeavgift og minstefradrag for pensjonsinntekt, men uten det særskilte skattefradraget for pensjonister. Uføretrygd- og uførepensjon skattlegges som lønnsinntekt. Dette innebærer at forskjellene i kompensasjonsnivå etter skatt i alderen 62-67 år blir noe mindre enn det som framgår av figurene ovenfor.

Det framgår av figurene ovenfor at samlet kompensasjonsnivå før 67 år er høyere med uførepensjon og uføretrygd enn med særalderspensjon. Videre er samlet kompensasjonsnivå i årene før 67 år høyere både for den uføre og den med særaldersgrense enn for personen med ordinær aldersgrense som gikk av ved 62 år. Ved 67 år er samlet kompensasjonsnivå omtrent på samme nivå for personen som ble ufør ved 62 år og personen med særaldersgrense som gikk av ved 62 år, og nivået er høyere enn for personen med ordinær aldersgrense som gikk av ved 62 år.

7 Arbeid etter uttak av særalderspensjon

Dagens ordning gir svært gode muligheter til å ta ut pensjon tidlig og fortsette i annet arbeid. Særalderspensjonen avkortes mot arbeidsinntekt på tilsvarende måte som offentlig tjenestepensjon etter gammel ordning. Uttak av tjenestepensjon etter disse reglene forutsetter at man helt eller delvis slutter i stillingen. Dersom man har arbeid i offentlig sektor som gir rett til medlemskap i offentlig tjenestepensjonsordning, vil pensjonen avkortes. I kommunale tjenestepensjonsordninger er det ingen minstegrense for rett til medlemskap. I de lovfestede offentlige tjenestepensjonsordningene er minstegrensen i dag 20 prosents stilling.⁸⁵ Man kan likevel ha inntekt fra arbeid i privat sektor uten avkortning av tjenestepensjonen, og dermed motta full særalderspensjon og lønn fra full stilling i privat sektor.⁸⁶ Man kan slik oppnå en svært god samlet inntekt fra det tidspunktet man kan gå av ved oppnådd særaldersgrense, eller inntil tre år før etter 85-årsregelen. Regelverket ved kombinasjon av arbeid og særalderspensjon er dermed gunstigere enn ved uttak av offentlig AFP fra 62 år (etter gammel ordning), ettersom offentlig AFP vil avkortes mot all arbeidsinntekt dersom inntekten overstiger et toleransebeløp på hhv. 15 000 kroner i SPK og 30 000 kroner i KLP.

Nedenfor vises statistikk for arbeidsinntekt ved siden av hel særalderspensjon i SPK. Flertallet av disse har lav eller ingen arbeidsinntekt etter uttak av pensjon. Samtidig har en relativt stor andel betydelige inntekter etter uttaket av pensjon. Andelen med arbeidsinntekt i kombinasjon med hel særalderspensjon reduseres med alder og arbeidsinntekten varierer mellom yrkesgrupper. Tilsvarende tall fra KLP har ikke vært tilgjengelig.

7.1 Arbeidsinntekt blant mottakere av hel særalderspensjon

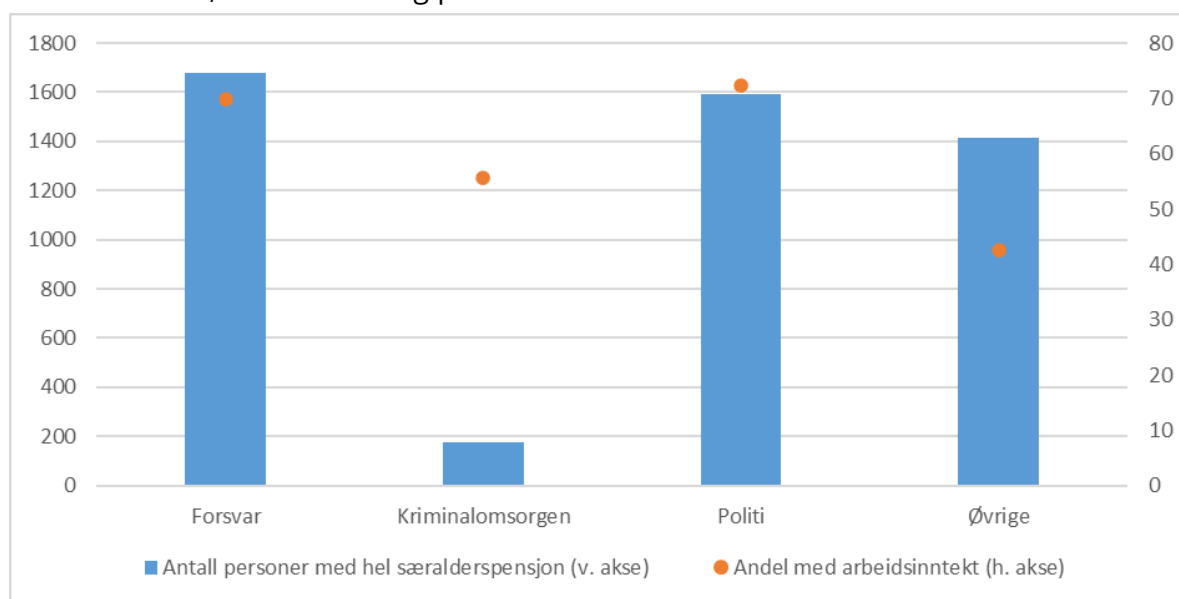
Samlet var det om lag 5 000 personer som mottok særalderspensjon fra SPK i hele 2021, hvorav om lag 100 mottok delvis særalderspensjon. De fleste medlemmer i SPK har aldersgrense 60 år, jf. tabell 5.1. Figur 7.1 viser de om lag 4 900 pensjonistene med hel

⁸⁵ I Prop. 120 L (2022-2023) er det foreslått å oppheve minstegrensen på 20 prosent av full stilling for rett til medlemskap i Statens pensjonskasse, pensjonsordningen for apotekvirksomhet og pensjonsordningen for sykepleiere.

⁸⁶ Dersom inntekten fra privat sektor gir rett til medlemskap i offentlig tjenestepensjonsordning vil det likevel gi avkortning av tjenestepensjonen.

særalderspensjon fra SPK i 2021 etter antall i utvalgte yrkesgrupper (venstre akse), samt andel med inntekt i hver yrkesgruppe (høyre akse). De største gruppene med hel særalderspensjon var tidligere ansatte i forsvaret og politiet, med hhv. om lag 1 700 og 1 600 mottakere. Dernest er gruppa «øvrige» størst med om lag 1 400 mottakere. Andelen med inntekt ved siden av hel særalderspensjon var høyest blant tidligere ansatte i politiet, og utgjorde om lag 70 prosent. Lavest var andelen i kategorien «øvrige» hvor om lag 42 prosent hadde arbeidsinntekt. Samlet var andelen med arbeidsinntekt om lag 62 prosent.

Figur 7.1 Antall med hel særalderspensjon fra SPK etter yrkesgrupper og andel med arbeidsinntekt, 2021. Antall og prosent



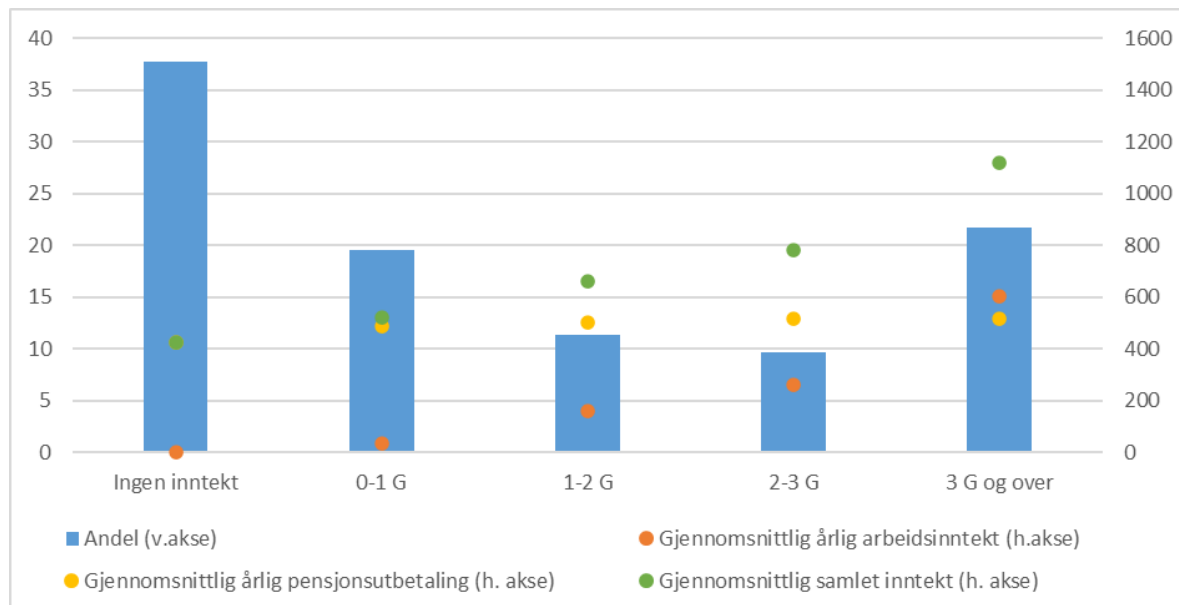
Kilde: SPK.

Note: Arbeidsinntekten gjelder pensjonsgivende inntekt i folketrygden. Eventuelle ytelser som er pensjonsgivende inntekt, som eksempelvis arbeidsavklaringspenger, dagpenger eller sykepenger inngår likevel ikke. Inntekten vil derfor gjelde lønnsinntekt og ev. personinntekt fra næring.

Hvor stor arbeidsinntekten er framgår ikke av figur 7.1. Figur 7.2 viser mottakere av hel særalderspensjon i 2021 etter ulike grenser for arbeidsinntekt (venstre akse), samt gjennomsnittlig pensjonsutbetaling og gjennomsnittlig arbeidsinntekt i 2021-kroner (høyre akse). Det framgår at om lag 38 prosent ikke hadde arbeidsinntekt i kombinasjon med hel særalderspensjon i 2021. Blant de som hadde arbeidsinntekt, hadde om lag én av tre inntekt over 3 G (320 000 kroner per mai 2021). Andelen med inntekt over denne grensen utgjorde om lag 22 prosent av alle som mottok hel særalderspensjon fra SPK i 2021.

Gjennomsnittlig arbeidsinntekt for denne gruppen var om lag 600 000 kroner, og gjennomsnittlig utbetaling av særalderspensjon var om lag 500 000 kroner. Denne gruppen hadde dermed i gjennomsnitt en samlet inntekt på om lag 1,1 mill. kroner i 2021.

Figur 7.2 Arbeidsinntekt, pensjonsutbetaling og samlet inntekt for særalderspensionister i SPK, 2021. Prosent og 1000 kroner



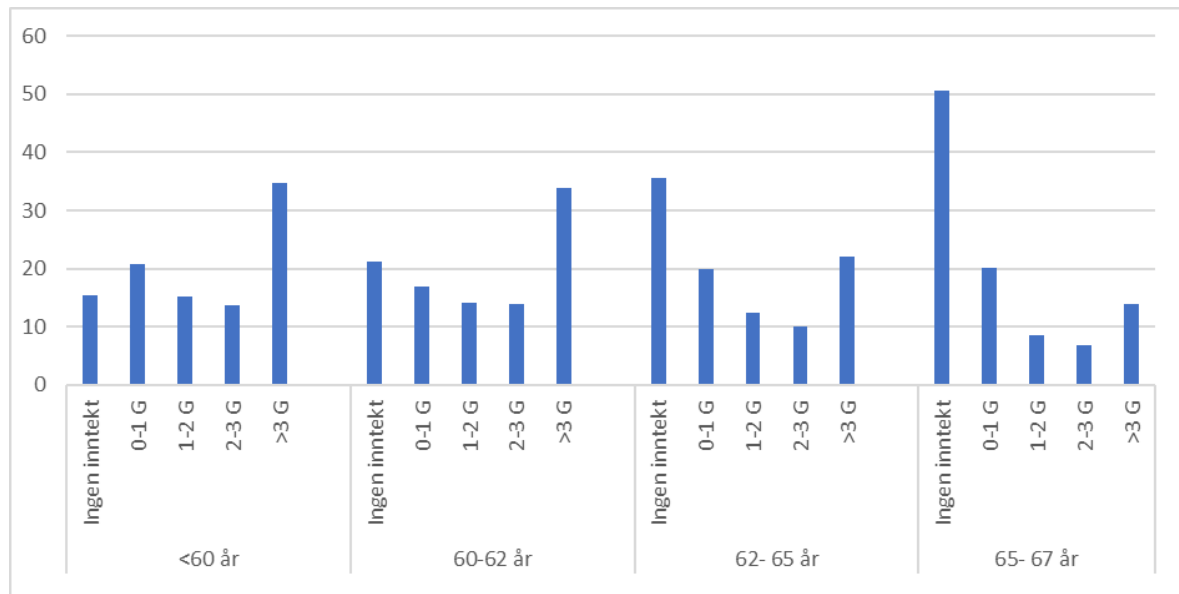
Kilde: SPK.

Note: Se note til figur 7.1.

Figur 7.3 viser mottakere av hel særalderspensjon fra SPK etter alder og intervaller for arbeidsinntekt. Som forventet reduseres andelen med arbeidsinntekt når alderen øker. Likevel hadde om lag halvparten i aldersgruppen mellom 65 og 67 år arbeidsinntekt i 2021, og over 20 prosent i denne aldersgruppen hadde arbeidsinntekt over 2 G. Flest med relativt høy arbeidsinntekt er det likevel blant de under 62 år. Her har om lag 1 av 3 arbeidsinntekt over 3 G.

De fleste mottakere av særalderspensjon fra SPK har aldersgrense 60 år, jf. avsnitt 5. I tillegg går de fleste i denne gruppen av før aldersgrensen. Figur 7.3 kan dermed tyde på at en relativt stor andel tar ut pensjonen tidlig, for så å fortsette i arbeid i privat sektor i flere år etter uttaket av pensjon, med en svært god samlet inntekt fra pensjon og arbeid. Her må det imidlertid tas forbehold om at figur 7.3 ikke sier noe om hvor lenge man har hatt arbeidsinntekt utover året 2021.

Figur 7.3 Særalderspensjonister i SPK etter alder og arbeidsinntekt, 2021. Prosent



Kilde: SPK.

Note: Se note til figur 7.1.

7.2 Arbeidsinntekt blant mottakere av delvis særalderspensjon

KLP har ikke opplysninger om arbeidsinntekt i kombinasjon med hel særalderspensjon, kun opplysninger om de som mottar en delvis særalderspensjon. I 2022 mottok om lag 900 personer delvis pensjon fra KLP, som utgjorde om lag 11 prosent av alle mottakere av særalderspensjon i KLP (jf. vedlegg, figur 12.16). Tall for 2021 viser at det i SPK kun var 147 personer som mottok delvis pensjon, noe som utgjorde om lag 3 prosent av alle mottakere av særalderspensjon (jf. vedlegg, figur 12.17).

8 Mulighet for videre arbeid

8.1 Tilrettelegging i arbeidslivet - tilretteleggingsplikt og bistand til arbeidsgiver

Det er ofte flere faktorer som påvirker den enkeltes valg om å forlate arbeidslivet når det er mulighet for det, eller å bli stående lenger i arbeid. Hensynet til egen helse, familieforhold og økonomiske insentiver spiller gjerne en rolle. Faktorer knyttet til hvordan man har det på jobben, som godt arbeidsmiljø, gode kolleger, at arbeidet gir økt livskvalitet og at jobben bidrar til å føle seg verdsatt i samfunnet trekkes imidlertid fram som de viktigste årsakene til at arbeidstakere over 62 år fortsatt er i arbeid etter at de fikk rett til pensjon.⁸⁷ Faktorer knyttet til arbeidsmiljø er trolig viktig for å opprettholde opplevelsen av økt livskvalitet ved å arbeide, og dermed også øke sannsynligheten for å fortsette i arbeid.

God seniorpolitikk bygger på en grunnholdning om at seniorene er en ressurs med verdifull erfaring og kompetanse som arbeidslivet trenger, og at mennesker lærer og utvikler seg gjennom hele livet. Som ledd i en god seniorpolitikk er det naturlig å sørge for tilrettelegging og tilpasninger der det er mulig for å beholde erfarne ansatte lenger. Det kan også hevdes at god seniorpolitikk er forebyggende seniorpolitikk, ved å tidlig i arbeidslivet legge til rette for at den enkelte både kan og vil stå i arbeid lenge. I det videre beskrives tilrettelegging i arbeidslivet nærmere.

8.1.1 Arbeidsgivers tilretteleggingsplikt - arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøloven⁸⁸ pålegger arbeidsgiver en generell plikt til å sørge for individuell tilrettelegging. I Arbeidsmiljøloven er arbeidsgiver definert til «enhver som har ansatt arbeidstaker for å utføre arbeid i sin tjeneste», eller som leder virksomheten i arbeidsgivers sted.

Uheldig organisering, eller manglende eller for dårlig tilrettelegging av arbeidet, kan påføre eller forsterke plager som kan medføre fravær fra arbeidet. Målet med reglene er derfor å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, slik at sykdom og skader blant arbeidstakere forebygges. I tillegg til reglene som først og fremst skal forebygge skader og sykdom, har

⁸⁷ Norsk seniorpolitisk barometer (2022)

⁸⁸ [Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. \(arbeidsmiljøloven\) - Lovdata](#)

loven en egen paragraf (§ 4-6) om arbeidsgivers plikt til å følge opp og tilrettelegge arbeidet når arbeidstaker blir syk eller skadet og derfor får redusert sin arbeidsevne.

Arbeidsmiljøloven gir også arbeidstakere over fylte 62 år rett til redusert arbeidstid. I tillegg til rettighetene i arbeidsmiljøloven, gir ferieloven⁸⁹ arbeidstakere som fyller 60 år i løpet av ferieåret rett til ekstra ferie på seks virkedager (§ 5-2).

Krav til tilrettelegging, medvirkning og utvikling (§ 4-2)

I arbeidsmiljølovens § 4-2 framgår generelle krav til tilrettelegging, medvirkning og utvikling, herunder at den enkeltes arbeidssituasjon skal organiseres og tilrettelegges under hensyn til den enkelte arbeidstakers arbeidsevne, kyndighet, alder og øvrige forutsetninger.

Bestemmelsen skal bidra til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, slik at arbeidstaker ikke blir utsatt for skade eller sykdom som følge av arbeidet sitt. Individuell tilpasning av arbeidet er også en viktig forutsetning for at så mange som mulig skal kunne delta i arbeidslivet, og bestemmelsen bidrar dermed også til å oppfylle lovens mål om et inkluderende arbeidsliv.

I utformingen av den enkeltes arbeidssituasjon skal:

- a. det legges til rette for at arbeidstaker gis mulighet for faglig og personlig utvikling gjennom sitt arbeid,
- b. arbeidet organiseres og tilrettelegges under hensyn til den enkelte arbeidstakers arbeidsevne, kyndighet, alder og øvrige forutsetninger,
- c. det legges vekt på å gi arbeidstaker mulighet til selvbestemmelse, innflytelse og faglig ansvar,
- d. arbeidstaker så langt som mulig gis mulighet til variasjon og for å se sammenheng mellom enkeltoppgaver,
- e. det gis tilstrekkelig informasjon og opplæring slik at arbeidstaker er i stand til å utføre arbeidet når det skjer endringer som berører vedkommendes arbeidssituasjon.

Det framgår ikke av arbeidsmiljøloven hvilke konkrete tilretteleggingstiltak arbeidsgiver eventuelt skal eller bør tilby. Hvor langt arbeidsgivers plikt til tilrettelegging etter arbeidsmiljøloven § 4-2 strekker seg, avhenger av en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. Arbeidsgiver har imidlertid plikt til å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø og individuell

⁸⁹ [Lov om ferie \[ferieloven\] - Lovdata](#)

tilpasning for alle virksomhetens ansatte. Dette tilsier at hensyn til gode forebyggende tiltak og organisering av arbeidsplassen for alle arbeidstakerne vil utgjøre en skranke for hvor langt plikten til individuell tilpasning kan strekke seg. Se mer om omfanget av arbeidsgivers tilretteleggingsplikt i teksten under.

Det følger av arbeidsmiljøloven § 4-2 andre ledd bokstav e at det i utformingen av den enkeltes arbeidssituasjon skal gis tilstrekkelig informasjon og opplæring slik at arbeidstaker er i stand til å utføre arbeidet når det skjer endringer som berører vedkommendes arbeidssituasjon.

Bestemmelsen presiserer viktige betingelser for, og krav til, tilrettelegging ved *endringer* i den enkeltes arbeidssituasjon. Slike endringer kan for eksempel bestå i innføring av ny teknologi, nye systemer for informasjonsbehandling, nye produksjonsplaner med videre. Bestemmelsen tar særlig sikte på mestringsaspektet, det vil si å sikre at arbeidstakerne settes i stand til å mestre nye arbeidsoppgaver/arbeidsmåter. HMS-hensynet ivaretas gjennom bestemmelsens tredje ledd, samt lovens ordinære krav til opplæring/medvirkning.

Tredje ledd presiserer at faktorer som informasjon, medvirkning og kompetanseutvikling er særlig viktige i forbindelse med omstillingsprosesser. Kravet om informasjon, medvirkning og kompetanseutvikling relateres til hva som er nødvendig for å sikre at lovens generelle krav til fullt forsvarlig arbeidsmiljø ivaretas.

Rett til redusert arbeidstid (§ 10-2)

Arbeidsmiljøloven §10-2 fjerde ledd gir arbeidstaker som har fylt 62 år eller som av helsemessige, sosiale eller andre vektige velferdsgrunner har behov for det, rett til å få redusert sin arbeidstid dersom arbeidstidsreduksjonen kan gjennomføres uten vesentlig ulempe for virksomheten.

Redusert arbeidstid vil også gi redusert lønn. Ifølge forarbeidene (Ot.prp. nr. 30 (2007-2008)) er formålet med bestemmelsen å sikre at eldre arbeidstakere har reell mulighet til å kombinere arbeid og pensjon, slik at de kan stå lengre i arbeid.

Helsemessige grunner refererer seg til sykdom/skade hos arbeidstakeren selv. Sosiale grunner knytter seg til forhold hos arbeidstakerens familie eller nærmeste omgivelser, og utløser gjerne omsorgsoppgaver eller belastninger utenom det vanlige. Velferdsgrunner kan fange opp tilfeller som ligger nær opp til helsemessige eller sosiale grunner, men har en videre karakter. Det må imidlertid foreligge et kvalifisert behov for redusert arbeidstid

om denne skal gis på velferdsmessig grunnlag, og dette er understreket ved at det i lovteksten er krav om vektige velferdsgrunner.

Om det foreligger en vesentlig ulempe for virksomheten eller ikke, kommer an på en konkret skjønnsmessig vurdering, jf. Ot.prp. nr. 30 (2007-2008) punkt. 4.2. Et relevant moment i ulempevurderingen vil være hvordan den reduserte arbeidstiden skal tas ut. En arbeidstidsreduksjon som skal realiseres i form av litt kortere arbeidstid hver dag, kan etter omstendighetene innebære en større ulempe enn en reduksjon som blir tatt ut i form av en hel fridag i uka. I andre situasjoner kan det være motsatt. Arbeidsgiveren må akseptere en generell ulempe for eksempel ved å måtte tilsette ekstra personale eller gjennomføre en viss omorganisering av arbeidet. Det er først når ulempen er «vesentlig» – for eksempel dersom arbeidstakeren har en spisskompetanse som det er nødvendig å erstatte, og dette ikke er mulig å gjøre i en liten stillingsbrøk, at arbeidsgiveren etter en konkret vurdering kan motsette seg arbeidstidsreduksjonen. Det vil i utgangspunktet foreligge en vesentlig ulempe dersom arbeidsgiveren må øke bemanningen for eksempel fordi arbeidstakeren reduserer arbeidstiden sin med 20 prosent og det er umulig å erstatte dette med noe lavere enn en 50-prosentstilling. En vil også kunne legge vekt på hvilke konsekvenser arbeidstidsreduksjonen vil få for andre ansatte, for eksempel i tilfelle det ikke er mulig å erstatte en liten reduksjon med en vikar/ny ansatt, og de andre ansatte derfor får en urimelig økt belastning. Dersom det i virksomheten er flere arbeidstakere som har fått redusert arbeidstid, kan dette på et tidspunkt innebære en vesentlig ulempe for virksomheten fordi «summen» av tilpasninger utgjør en vesentlig ulempe. Arbeidstidsreduksjonen kan være både midlertidig og varig.

Tvister om rett til redusert arbeidstid kan bringes inn for Tvisteløsningsnemnda. Tvisteløsningsnemnda har i sin praksis lagt til grunn at avslag på krav om arbeidstidstilpasninger krever en konkret vurdering, begrunnelse og dokumentasjon fra arbeidsgivers side. Det er ikke tilstrekkelig å påberope en generell ulempe, for eksempel ulempen ved å måtte omorganisere arbeidsoppgaver eller skaffe vikar.

Nemnda har en rekke ganger presisert at retten til redusert arbeidstid ikke innebærer en ubetinget rett for arbeidstaker til å bestemme hvor stor arbeidstidsreduksjon man skal ha eller hvordan den skal gjennomføres. Dette er også et spørsmål som må løses gjennom ulempevurderingen. Nemnda har lagt til grunn at terskelen for vesentlige ulemper er lavere der arbeidstaker ønsker en ordning som avviker fra fremforhandlede rotasjonsordninger

for redusert arbeidstid, men at det uansett vil bero på en konkret vurdering av ulempene i den enkelte sak.

Særlig om tilrettelegging for arbeidstakere med redusert arbeidsevne (§ 4-6)

Arbeidsmiljølovens § 4-6 pålegger arbeidsgiver en særlig plikt til tilrettelegging for arbeidstakere med redusert arbeidsevne. Deler av pliktene etter denne paragrafen knytter seg til oppfølging av sykmeldte arbeidstakere, i form av oppfølgingsplan og dialogmøte. Dette vil gjelde uavhengig av alder, men vil være særlig aktuelt for eldre arbeidstakere i den grad denne gruppen har mer sykefravær enn andre. Utdraget under gjelder generelt for *alle* arbeidstakere med redusert arbeidsevne:

1. Hvis en arbeidstaker har fått redusert arbeidsevne som følge av ulykke, sykdom, slitasje e.l., skal arbeidsgiver, så langt det er mulig, iverksette nødvendige tiltak for at arbeidstaker skal kunne beholde eller få et passende arbeid. Arbeidstaker skal fortrinnsvis gis anledning til å fortsette i sitt vanlige arbeid, eventuelt etter særskilt tilrettelegging av arbeidet eller arbeidstiden, endringer i arbeidsutstyr, gjennomgått arbeidsrettede tiltak e.l.
2. Dersom det i medhold av første ledd er aktuelt å overføre en arbeidstaker til annet arbeid, skal arbeidstaker og arbeidstakers tillitsvalgte tas med på råd før saken avgjøres.

Hvilke tiltak som anses nødvendige, beror på hva den reduserte arbeidsevnen består i (fysiske eller psykiske faktorer), og hvilket arbeid det er snakk om. «Tiltaksbegrepet» er vidt, og kan for eksempel dreie seg om:

- anskaffelse eller endringer av teknisk utstyr som arbeidstakeren bruker i sitt daglige arbeid, for eksempel verktøy, maskiner osv.
- endringer av fysiske innretninger på arbeidsplassen, for eksempel døråpninger, terskler, installering av heis, anskaffelse av rullestolrampe, flytting av dørhåndtak, lysbrytere, tilpasset arbeidsbord, stol osv.
- endringer i rutiner eller aktiv medvirkning fra andre arbeidstakere, for eksempel bruk av diktafon osv.
- regulering av arbeidsmengde, arbeidstempo, arbeidstid og tilrettelegging for bedre mestring av arbeidsoppgaver.
- tiltak i forbindelse med trening, opplæring og omskolering til arbeidet.

Virksomheten må påregne å også igangsette nødvendige tiltak for at arbeidstakeren skal kunne komme seg til arbeidsstedet, eksempelvis ved bistand i forbindelse med transport.

Forhold på virksomhetens side

Det er antatt både i forarbeider, teori og praksis at tilretteleggingspliktenes rekkevidde, det vil si hva som i det konkrete tilfellet anses «mulig» å gjennomføre, i noen grad vil kunne avhenge av virksomhetens størrelse og økonomi.

En ressurssterk virksomhet vil generelt ha større muligheter enn en ressurs svak virksomhet til å gjennomføre tilretteleggingstiltak. Det er samtidig viktig å understreke at også mindre ressurssterke virksomheter vil ha et vidtrekkende ansvar etter arbeidsmiljøloven § 4-6 første ledd. Det må generelt kunne kreves at arbeidsgiver gjør grundige undersøkelser for å finne hensiktsmessige løsninger i forbindelse med arbeidstakers sykdom/skade, herunder utrede muligheter for bistand fra det offentlige. Så lenge eksisterende muligheter ikke er vurdert eller relevante tilbud ikke er benyttet, kan heller ikke en virksomhet med små ressurser påberope seg at økonomien ikke gjør det mulig å tilrettelegge arbeidet for arbeidstaker.

Også virksomhetens størrelse vil kunne være av betydning for pliktens utstrekning. Generelt vil større virksomheter kunne ha flere muligheter til omlegging av arbeidsrutiner og tilpasning av arbeidsoppgaver enn mindre. Videre vil en større virksomhet normalt ha flere muligheter til å omplassere arbeidstaker. Det er i den forbindelse mulighetene i hele arbeidsgivers virksomhet som skal vurderes, ikke bare den enkelte avdeling eller enhet. I en kommune vil det for eksempel være aktuelt å vurdere omplassering til andre kommunale enheter. Det skal derfor mye til for at en virksomhet med flere hundre ansatte skal kunne høres med at det ikke er mulig å legge til rette for eller omplassere en arbeidstaker med for eksempel skadet rygg. Særlig gjelder dette dersom det er tale om en midlertidig situasjon.

Høyesterett tok i sin avgjørelse HR-2022-390-A stilling til rekkevidden av arbeidsgivers tilretteleggingsplikt etter § 4-6, og spørsmålet om hvorvidt plikten innebar at arbeidstaker hadde rett til å fortsette i en redusert stilling. Saken gjaldt en arbeidstaker som ble sagt opp etter at det var klarlagt at hans arbeidsevne var varig redusert med 50 prosent. Det var forgivevs gjennomført tilretteleggingstiltak etter arbeidsmiljøloven § 4-6 med sikte på å få ham tilbake i full stilling. Høyesterett kom til at § 4-6 ikke innebar at arbeidsgiveren pliktet å la ham fortsette på permanent basis i halv stilling.

Høyesterett uttalte i denne forbindelse at det må foreligge vektige grunner for at arbeidsgiver etter § 4-6 skal anses forpliktet til å gjøre permanente endringer i organisasjons- eller stillingsstrukturen i virksomheten.

Varigheten av den reduserte arbeidsevnen

Forventet varighet av den reduserte arbeidsevnen vil kunne ha betydning for tilretteleggingsplikstens utstrekning. Dersom det for eksempel er på det rene at en arbeidstaker med beinbrudd vil friskmeldes i løpet av noen uker, kan det neppe kreves at arbeidsgiver skal bygge om kontoret for økt framkommelighet eller sette i gang svært kostbare tiltak for den begrensede perioden. Dersom det ikke er mulig å ta seg fram på arbeidsplassen på grunn av skaden, vil det imidlertid kunne legges til rette for at arbeidstaker for en kortere periode kan utføre arbeid fra hjemmet. I tilfeller der arbeidstaker varig vil være avhengig av tilrettelegging, plikter arbeidsgiver som utgangspunkt å gjennomføre mer omfattende tilretteleggingstiltak. Viser det seg at arbeidstaker vil bli varig bevegelseshemmet som følge av beinbruddet, vil det etter omstendighetene kunne kreves at arbeidsgiver gjennomfører ombygninger av arbeidslokalene for å avhjelpe situasjonen.

Forhold på arbeidstakers side

Også forhold på arbeidstakers side vil kunne ha betydning for om arbeidsgiver har oppfylt sin plikt til tilrettelegging eller omplassering etter arbeidsmiljøloven § 4-6. Som eksempler på slike forhold kan nevnes arbeidstakers alder og ansiennitet.

At arbeidstakers ansiennitet vil være av betydning for hvor langt arbeidsgivers tilretteleggingsplikt går, må anses som en naturlig følge av det lojalitets- og avhengighetsforhold som ligger til grunn for arbeidsforholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Dette tilsier at arbeidsgivers ansvar for å tilrettelegge for arbeidstaker vil være mer omfattende jo lenger arbeidstaker har vært i arbeidsgivers tjeneste. Arbeidstakers alder vil være av betydning særlig i forhold til arbeidstakers muligheter for å få nytt arbeid. Eksempelvis vil det for en lærer som nærmer seg pensjonsalder, men som har behov for kortere dager, kunne være utfordrende å skaffe seg nytt arbeid. Dette tilsier at arbeidsgivers plikt til tilrettelegging strekkes langt i slike tilfeller.

Videre vil arbeidstakers medvirkning til arbeidsgivers tilrettelegging ha betydning for hva som kan kreves av arbeidsgiver.

Hensynet til andre arbeidstakere

I vurderingen av hva som er mulig å gjennomføre av tilretteleggingstiltak må det tas hensyn til arbeidsgivers øvrige plikter, også overfor andre arbeidstakere, jf. blant annet Rt. 1995 s. 227. De pliktene arbeidsgiver er tillagt i arbeidsmiljøloven kapittel 4 med hensyn til forebyggende tiltak og organisering av arbeidsplassen for alle arbeidstakerne vil utgjøre en skranke for arbeidsgivers styringsrett, og for hvor langt hans plikt etter arbeidsmiljøloven § 4-6 kan strekkes for å tilrettelegge for én enkelt arbeidstaker.

Omplassering til annet «passende arbeid»

I tilfeller der det ikke er mulig å tilrettelegge arbeidet for arbeidstaker, skal vedkommende, så langt det er mulig, gis annet "passende arbeid" i virksomheten. Arbeidsgiver er forpliktet til å tilby arbeidstaker annet arbeid dersom det er eller blir ledig en passende stilling i virksomheten. Arbeidsgiver vil imidlertid ikke ha en plikt til å opprette en ny stilling.

I kravet til «passende arbeid» ligger det at arbeidet ikke må være vesentlig annerledes med hensyn til ansvar, lønn osv., enn arbeidstakers tidligere arbeid i virksomheten. Videre er det en forutsetning at arbeidstaker er kvalifisert og egnet til arbeidet. Nødvendig omplassering til andre oppgaver kan, og vil i de fleste tilfeller kreve en viss opplæring/omskolering av arbeidstaker. At det er nødvendig med en viss opplæring, innebærer ikke at arbeidstaker ikke kan anses kvalifisert til arbeidet. Hvor langt arbeidsgivers plikt til å sørge for opplæring går, er vanskelig å angi generelt. Det må legges til grunn at arbeidsgivers plikt i alle fall må tilsvare den opplæringen arbeidsgiver uansett må gjennomføre ved nyrekruttering til den aktuelle stillingen. Avhengig av virksomhetens situasjon, arbeidstakerens alder osv., må det formodentlig også aksepteres en noe lengre innkjøringsperiode enn det som ellers er vanlig. I kravet om at arbeidet må være «passende», ligger også at arbeidstaker må være i stand til å utføre arbeidet til tross for den reduserte arbeidsevnen.

I enkelte tilfeller kan det finnes annet arbeid i virksomheten som arbeidstaker er kvalifisert for, men som ikke er «passende» i den forstand at arbeidet er vesentlig annerledes med hensyn til lønn, ansvar osv. sammenlignet med arbeidstakers tidligere arbeid. Sammenhengen i regelverket tilsier at arbeidsgiver, i mangel av andre muligheter, vil ha plikt til å tilby den «ikke passende» stillingen til arbeidstaker. Arbeidstaker plikter imidlertid ikke å ta imot en slik stilling.

8.1.2 Tilrettelegging i arbeidslivet – bistand fra Arbeids- og velferdsetaten

Når det foreligger større tilretteleggingsbehov enn det loven krever at arbeidsgiver skal dekke, kan Arbeids- og velferdsetaten (NAV) bistå. Det kan for eksempel være snakk om stønad til hjelpemidler eller tiltak for at personen skal kunne bli værende i jobben.

Hjelpemidler

Folketrygden dekker hjelpemidler til bedring av funksjonsevne i dagliglivet og arbeidslivet for personer som har fått varig nedsatt evne til å utføre inntektsgivende arbeid på grunn av sykdom, skade eller lyte, eller som har fått vesentlig innskrenket sine muligheter til å velge yrke eller arbeidsplass. Formålet er å hindre utstøting fra arbeidslivet, skape et mer inkluderende arbeidsliv og bidra til at flere kommer i arbeid.

Det er ingen øvre beløpsgrense for hjelpemidler forutsatt at disse er nødvendige og hensiktsmessige for å få utført arbeidet. Det er en forutsetning at det rimeligste, hensiktsmessige hjelpemiddelet skal velges. Videre er hjelpemidler en individuell rettighet som skal avhjelpe den enkelte brukers funksjonsnedsettelse. Hjelpemidler utlånt fra folketrygden kan dermed ikke benyttes til å legge til rette for et kollektiv, og vil også følge brukeren om han/hun bytter jobb.

Arbeidsmarkedstiltak

Arbeidsmarkedstiltak fra NAV skal bidra til at personer kan skaffe seg - eller beholde arbeid.⁹⁰ Hovedvekten av arbeidsmarkedstiltakene er rettet mot personer som står utenfor arbeidslivet. Enkelte arbeidsmarkedstiltak kan også benyttes dersom NAV vurderer det nødvendig og hensiktsmessig for at personen skal kunne beholde jobben. Tiltakene mentor og funksjonsassistanse er tilpasset personer som har behov for bistand for å kunne utføre sine arbeidsoppgaver, og kan gis for at personer skal kunne beholde ordinært arbeid. Lønnstilskudd skal kompensere for arbeidstakerens lavere produktivitet, varig eller midlertidig, og kan benyttes for arbeidstakere med nedsatt arbeidsevne som står i fare for å falle ut av arbeidslivet etter tolv måneder med sykmelding. Varig lønnstilskudd kan unntaksvis gis til arbeidsgivere som har ansatte med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne som står i fare for å falle ut av arbeidslivet etter tolv måneder med sykemelding. Inkluderingsstilskuddet skal kompensere for tilleggskostnader virksomheter i ordinært

⁹⁰ [Forskrift om arbeidsmarkedstiltak \(tiltaksforskriften\) - Lovdata](#)

arbeidsliv har ved tilrettelegging av en arbeidsplass for personer som får bistand fra NAV for å komme i jobb. Inkluderingsstilskudd kan også gis når personer med behov for tilrettelegging finner jobb på egen hånd, forutsatt at tilretteleggingsbehovet avklares i forkant eller i forbindelse med ansettelsen. Det kan unntaksvis gis tilskudd også etter ansettelsen hvis det oppstår et tilretteleggingsbehov, for eksempel på grunn av skade eller ulykke, som går ut over arbeidsgivers tilretteleggingsplikt etter arbeidsmiljøloven § 4-2.⁹¹

Arbeidsmarkedstiltak fra NAV er rammefinansierte og tildeles etter en individuell behovsvurdering. NAV må prioritere hvem som skal tildeles slike tiltak innenfor den gjeldende bevilgningen.

Forebygge og redusere sykefravær

Godt forebyggende arbeidsmiljøarbeid i virksomhetene vil være et godt grunnlag for å forebygge og redusere sykefravær og frafall. Det er arbeidsgiveren som har hovedansvaret for å legge arbeidet til rette og å følge opp arbeidstakere som er sykmeldt.

Det er utviklet en rekke digitale tjenester som skal bistå virksomheter i arbeidet med å forebygge og redusere sykefravær. Arbeidsgiverrettede tjenester fra NAV omfatter blant annet informasjon om «Ansatt er sykmeldt», «Tilrettelegge for ansatte» og «Forebygge og redusere sykefravær og frafall». Se oversikt på nav.no.⁹² Dersom de digitale tjenestene ikke er tilstrekkelige for å bistå virksomheten, kan virksomheten få oppfølging fra NAV arbeidslivssenter.

8.1.3 Avtalen om et inkluderende arbeidsliv

Avtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) er et partssamarbeid for å skape gode og inkluderende arbeidsplasser med lavt sykefravær. Gjennom IA-avtalen samarbeider myndighetene og virksomhetene om å redusere sykefravær og frafall fra arbeidslivet. IA-avtalen handler om et godt og forebyggende arbeidsmiljø- og sykefraværarbeid, men også om å være tidlig ute med kartlegging, drøfting og innsats for kompetanseheving. Den første

⁹¹ [Rundskriv - Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsmarkedstiltak - Lovdata](#)

⁹² <https://arbeidsgiver.nav.no/forebygge-sykefravaer/#digitale-tjenester>

intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv kom i 2001, og har siden blitt fulgt av nye avtaleperioder. Nåværende IA-avtale gjelder for perioden 2019–2024.

IA-avtalen setter arbeidsplassen i sentrum. Avtalens innsatsområder, organisering og virkemidler skal støtte arbeidet som ledere, tillitsvalgte, verneombud og ansatte gjør i den enkelte virksomhet. Virksomhetenes arbeid og innsats innenfor disse områdene bidrar til å forebygge og redusere sykefravær og frafall og legger til rette for inkludering. Den bransje- og sektorvise utviklingen innen arbeidsmiljø, sykefravær og frafall er viktig for utviklingen i avtalens nasjonale mål. For å støtte opp under målene, skal innsatsen derfor målrettes mot bransjer og sektorer som har potensial for å redusere sykefravær og frafall. Følgende bransjer fikk etablert bransjeprogrammer i 2019:

- Sykehus
- Sykehjem
- Barnehager
- Leverandørindustrien – olje og gass
- Næringsmiddelindustrien
- Rutebuss og persontrafikk
- Bygg og anlegg

I IA-avtalen er det etablert en rekke virkemidler som skal bistå virksomhetene. Dette omfatter blant annet arbeidsmiljøetsatsingen, opplæring i arbeidsmiljøarbeid og en koordinert arbeidslivstjeneste. Gjennom arbeidsmiljøetsatsingen har Arbeidstilsynet, STAMI, NAV og Petroleumstilsynet utviklet Arbeidsmiljøportalen. Arbeidsmiljøportalen formidler informasjon om effektivt forebyggende arbeidsmiljøarbeid til bransjer, sektorer og virksomheter, og inneholder kunnskapsbaserte verktøy, fakta, bransjerettet kunnskap og kompetanse tilpasset arbeidsmiljøutfordringene i de ulike bransjene. Satsingen skal bidra til at flere virksomheter jobber systematisk, kunnskapsbasert og forebyggende med arbeidsmiljøarbeid for å bidra til å støtte opp under partenes ansvar for forebyggende arbeidsmiljøarbeid i virksomhetene.

Virksomhetene kan også få bistand fra NAV Arbeidslivssenter. Arbeidslivssentrene kan følge opp virksomheter innen IA-arbeid, og drive veiledning knyttet til å redusere sykefravær, forebyggende arbeidsmiljøarbeid og HelseIArbeid. Virksomhetene kan samarbeide med NAV Arbeidslivssenter om sykefraværstrutiner, tilretteleggingsplikt og medvirkningsplikt, langvarige eller hyppig gjentakende sykefravær, partssamarbeid på arbeidsplassen, enkel

arbeidsmiljøkartlegging, endring og omstilling, oppfølging av arbeidsmiljøundersøkelse, livsfaseorientert personalpolitikk og arbeid og psykisk helse.

Ettersom IA-avtalen nå omfatter hele arbeidslivet, og ikke bare IA-virksomheter, prioriteres innsatsen mot virksomheter med størst behov for støtte.

Som en del av IA-avtalen er det også etablert en ordning med tilskudd til ekspertbistand til bruk i enkeltsaker med lange og/eller hyppig gjentakende sykefravær, hvor arbeidstaker og arbeidsgiver har vurdert og/eller forsøkt å løse utfordringene på arbeidsplassen uten å lykkes. Ekspertbistand innebærer at arbeidsgiveren og arbeidstakeren får hjelp fra en nøytral ekspert som har kompetanse på sykefravær og arbeidsmiljø. Eksperten skal bidra til å avklare problemet som fører til sykefravær, og foreslå tiltak som gjør arbeidstakeren i stand til å utføre arbeidet sitt. Avhengig av behov, kan eksperten være f.eks. fysioterapeut, ergoterapeut, sykepleier eller psykolog. Målet er at arbeidstakeren skal komme tilbake til arbeid, eller i et annet arbeid hos samme eller en annen arbeidsgiver.

8.1.4 Andre bransjerettede verktøy

STAMI har utviklet en nettside og et bransjerettet verktøy kalt «En bra dag på jobb» som er et gratis verktøy som skal bidra til å skape et bedre arbeidsmiljø (enbradagpajobb.no). Målet er å kunne jobbe forebyggende basert på kjente risikofaktorer på bransjenivå.

Arbeidstilsynet har utviklet et verktøy kalt Risikohjelpen som er til hjelp for virksomheter i utvalgte bransjer for å gjennomføre egne risikovurderinger. Dette gjelder bransjene frisør, renhold, transport og hjemmetjeneste. Verktøyet gir en vurdering av vanlige risikofaktorer og en handlingsplan med forslag til tiltak.

8.2 Tilrettelegging i yrker med særaldersgrenser – muligheter og begrensninger

8.2.1 Erfaringer fra Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet har i perioden 2014–2022 kontrollert arbeidsmiljølovens § 4-2 andre ledd bokstav b, om arbeidsgivers plikt til individuell tilrettelegging etter bl.a. alder i 381 tilsyn med offentlige virksomheter i næringer med særaldersgrenser. De fleste av disse tilsynene er gjennomført innen næringshovedområdene Helse og sosial og Undervisning.

Arbeidstilsynet har avdekket brudd på tilretteleggingsplikten i kun 1 prosent av de 381 tilsynene. Innen øvrige næringer i offentlig sektor er det gjennomført 203 tilsyn med samme

hjemmel i samme periode, og funnet brudd i 6 prosent av tilsynene. Tilsynstallene gir ikke grunnlag for å si noe om utvikling over tid, omfang eller potensiale for tilrettelegging slik at arbeidstakerne skal kunne stå i stilling utover dagens aldersgrense.

8.2.2 Bransjespesifikk seniorpolitikk

Midtsundstad et al. (2022) går i sin rapport om bransjespesifikk seniorpolitikk nærmere inn på strategier og tiltak for å holde på seniorene innenfor utvalgte bransjer, primært basert på erfaringer, eksempler og funn fra bransjestudier. Rapporten viser til at enkelte faktorer har stor betydning på tvers av bransjer, som økte krav til effektivitet og bemanningssituasjon, redusert autonomi i form av økte krav til rapportering og kontroll, fornyelse og verdsetting av seniorennes kompetanse, organiseringen av tilgjengelig erfaring og kompetanse på arbeidsplassen, og lederspennets betydning for muligheten til individuell oppfølging og tilrettelegging. Vi går i det følgende inn på rapportens utvalgte bransjer og aktuelle tiltak.

Pleieyrkene i sykehussektoren

Sykehusene har stor mangel på kvalifisert pleiepersonale. Selv om andelen yngre i yrket øker, er én av tre pleiere over 50 år. En rapport fra Fafo publisert i 2022 finner at bemanningskrisen i helsesektoren kan løses dersom alle ansatte i pleieyrker utsetter det å gå av med pensjon med ett år.⁹³

Årsakene til frafall fra pleieyrkene i sykehussektoren er, som i de fleste andre yrker, sammensatt. Oslo Economics (2022) fant i sitt utvalg at personer i helseyrkene som enten pensjonerte seg før 65 år eller som planla å gjøre det, oppga ønsket om mer fritid som den viktigste årsaken, etterfulgt av hensynet til arbeidsbelastningen. Midtsundstad et al. (2022) viser til at pleierne selv knytter tidlig frafall fra pleieyrkene i sykehussektoren til arbeidsbyrden, og til at arbeidet er svært psykisk belastende og stressende. Det igjen relateres i all hovedsak til lav grunnbemanning, arbeidets relasjonelle karakter og til en lite tilstedeværende og støttende ledelse. Mange av de nevnte begrunnelsene og årsakene til frafall henger sammen. For eksempel bidrar lav bemanning til økt arbeidstempo og redusert mulighet for pustepauser mellom øktene. Arbeid med mennesker i sårbare

⁹³ Midtsundstad & Nielsen (2022). Fafo oppgir at ett års utsatt pensjonering vil tilsvare mellom 6 000 og 7 000 stilling fram mot 2035.

situasjoner er i seg selv krevende, særlig når tiden blir for knapp til at man får utført arbeidet slik man mener det bør gjøres. Mange av de som søkte seg til andre jobber poengterte at de alltid har dårlig samvittighet, og at det var en viktig stressfaktor. Enkelte oppga også at de ofte opplevde arbeidssituasjoner som grenset til det faglig uforsvarlige. Andelen som så det slik var høyere blant dem som hadde valgt å forlate yrket enn blant dem som ble. Turnus, natt- og helgearbeid ble også nevnt som en av grunnene til at de valgte å forlate sykehusjobben. Bernstrøm og Ellingsen (2018) finner i sin rapport om arbeidstidsordninger og pasientsikkerhet funn som sannsynliggjør at arbeidstidsordninger kan føre til redusert pasientsikkerhet, til dels fordi de går på bekostning av ansattes helse. Arbeidstidsordningene inkluderer generelt vaktlengde, ukentlig arbeidstid, nattarbeid, turnusarbeid, bakvakter og turnusrotasjon.

Som aktuelle tiltak på virksomhetsnivå nevner Midstundstad et al. (2022):

- Forebyggende arbeidsmiljøarbeid
- Tilrettelegging ved behov – slippe nattarbeid, få andre arbeidsoppgaver, ev. redusert arbeidstid
- Redusere travelheten gjennom å: 1) øke grunnbemanning gjennom å tilby deltidsansatte heltid og/eller bruke andre enn pleiere til ulike støttefunksjoner/administrativt arbeid; 2) redusere arbeidsmengden ved å velge bort unødvendig rapportering og dokumentasjon, forbedre datasystemene og/eller endre organiseringen av arbeidet, eventuelt gjennomgå og redusere antall møter
- Gi alle tilstrekkelig opplæring i nye datasystemer, bruk av ny teknologi og nye behandlingsformer. Enkelte trenger mer tid enn andre, og seniorer kan trenge egne kurs
- Gi ledelsen tid til å se og anerkjenner de ansatte. Fordrer større ledertetthet og bedre opplæringen og oppfølging av ledere
- Økt rom for pustepauser og mikropauser
- Økt bruk av alderssammensatte arbeidsteam
- Klarere prioriteringskriterier for å håndtere det grenseløse arbeidet
- Tilbud om trim og trening i arbeidstida

Pleie og omsorg

Den kommunale pleie- og omsorgssektoren har også stor mangel på kvalifisert arbeidskraft. Det gjelder særlig sykepleiere, men også helsefagarbeidere.

Gjennomsnittsalderen er derfor høy. Tidligavgangen er også stor og sterkt knyttet til helseproblemer og arbeidsbelastninger.

Økt bemanning er viktig for å forhindre tidlig frafall fra yrket. Med økt bemanning kan tempoet settes noe ned, og det kan bli rom for flere småpauser og mer tid med beboerne/brukerne, noe seniorene ønsker seg. Muligheten til å tilrettelegge for personer med helseproblemer og for senioransatte med kroniske muskel- og skjelettplager vil også øke. I dag gis tilrettelegging primært, synes det, i kortere perioder i forbindelse med lengre sykefravær. Hva denne tilretteleggingen konkret bør bestå i vil imidlertid variere, da yrkesutøvernes ønsker og behov spriker. Tilrettelegging krever derfor ofte individuelle løsninger for å fungere, noe som krever tid, da arbeidstakernes behov og arbeidsplassens muligheter for tilrettelegging må kartlegges, og tiltak må organiseres. I dag synes ledere å ha begrenset tid til dette. Antall ansatte per leder er da også langt høyere innen pleie og omsorg enn i andre næringer.

Som aktuelle tiltak på virksomhetsnivå nevnes de samme som nevnt for pleieyrkene i sykehussektoren, se over.

Barnehage

Ifølge SSBs sysselsettingsstatistikk er nærmere én av fem barnehageansatte, drøyt 20 000 personer, i dag over 50 år, og andelen øker. De fleste jobber i kommunale barnehager, er kvinner, og er ufaglærte i assistentstillinger. En stadig større andel har utdanning som barnehagelærer eller barne- og ungdomsarbeider.

Bransjen sliter med høyt sykefravær og et betydelig helsereelatert frafall. Mange blir uføre og mange pensjonerer seg tidlig, selv om forventet pensjoneringsalder øker også i denne sektoren. Seniorene kobler helseproblemer og belastninger til stress og travelhet, knyttet til lav bemanning, særlig på tidlig- og seinvaktene, og til mangelfulle og lite hensiktsmessige vikarordninger. Flere seniorer nevner også støy som et stort problem. Yrket har store emosjonelle belastninger og møter ofte motstridende krav, ønsker og forventninger fra ledelse, kollegaer og foreldre. Arbeidet krever også en kontinuerlig tilstedeværelse og årvåkenhet.

Som aktuelle tiltak på virksomhetsnivå nevnes:

- Forebyggende arbeidsmiljøarbeid som redusere belastninger og skader, støyreducerende tiltak og hjelpemidler, og tilpassede stoler og bord, også for voksne

- Tilrettelegging ved helseproblemer: andre arbeidsoppgaver i en periode, redusert arbeidstid
- Gi økt mulighet til deltidsarbeid for dem med behov eller ønsker om å trappe gradvis ned
- Redusere travelheten ved å: 1) øke grunnbemanning, gjennom å tilby deltidsansatte heltid, benytte faste vikarer/vikarpooler og/eller; 2) redusere arbeidsmengden ved å gjennomgå og velge bort unødvendig rapportering, dokumentasjon og testing, og/eller ved å endre organiseringen av arbeidet, eventuelt gjennomgå og redusere antall møter
- Ledelse som har tid, ser og anerkjenner de ansatte
- Mulighet for å ta fagbrev i arbeidsplassregi
- Gi større rom for å ta små pauser

Undervisningssektoren

Omtrent én av fem lærere i grunnskole og videregående skole er 55 år eller eldre, samtidig som behovet for flere kvalifiserte lærere er stort og yrket har rekrutteringsvansker. Forventet pensjoneringsalder har økt i perioden 2010–2019. Økningen skyldes reduserte uførerater og at flere fortsetter i jobb etter fylte 62 år. Flere kombinerer også arbeid og pensjon, da andelen med gradert uførepensjon blant de uføre og andelen som velger delvis AFP har økt. Dette kan tyde på at skolen er et arbeidssted som klarer å tilrettelegge for eldre lærere, til tross for en del belastninger. Samtidig pekes det på et psykisk belastende arbeid og manglende arbeidstidsfleksibilitet. Stort tidspress, nye krav og oppgaver, en generelt stor arbeidsmengde, disiplinærproblemer og bekymring for enkeltelever oppleves belastende, sammen med dårlig fysisk tilrettelegging av bygning og arbeidsrom og støy.

Som aktuelle tiltak på virksomhetsnivå nevnes:

- Arbeidsplasser eller andre stillerom der det er mulig å skjerme seg for støy og forstyrrelser
- Vurdere om kontaktlærerfunksjonen er ønskelig for den enkelte eldre lærer
- Tenke aldersblanding når en setter sammen team, både yngre nyutdannede og eldre erfarne sammen
- Det er viktig med gode rutiner for hvordan en håndterer uønskede hendelser, både hendelser lærerne selv utsettes for og mobbesaker som involverer elever

Bussbransjen

Bussbransjen sliter med å rekruttere yngre til yrket. Gjennomsnittsalderen er høy, og en stor andel ansatte er over 60 år. Det pekes på at anbudssystemet presser prisene og bidrar til høye krav til effektivitet. Sjøførenes pauser mellom ruter og avganger kortes ned, og de får mindre tid til å ta seg inn ved endestasjonene. Forsinkelser er også vanskeligere å hente inn. Utvikling av GPS-systemer og nettbaserte løsninger har ført til økt kontroll og overvåking av sjåførenes arbeid og tidsbruk. I tillegg påpekes det mangelfull tilgang til toalett og spisemuligheter ved endestasjonene. Enkelte mener også at busser sjeldnere skiftes ut og vedlikeholdes. Varierende behov for transport over døgnet bidrar også til ugunstige arbeidstidsordninger med økt bruk av delte skift. Likevel sier mange at de trives med jobben. En del sjåførere fortsetter i jobben til langt opp i 60- og 70-årene.

Som aktuelle tiltak på virksomhetsnivå nevnes:

- Mindre kontroll og overvåking
- Mer slakk i rutene slik at mikropauser mellom rutene blir mulig og stress og stressrelaterte plager reduseres
- Tilgang til fasiliteter ved endestasjonene
- Tilbud om trim og trening i arbeidstida

8.2.3 Partene i arbeidslivet om muligheter for forlengede yrkeskarrierer

Arbeidsgruppen har bedt arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene om innspill og erfaringer knyttet til tilrettelegging for forlengede yrkeskarrierer og for at personer skal kunne stå lenger i stillingen, se vedlegg. Partene representerer et bredt spekter av ulike yrker, hvor utfordringsbildet vil være ulikt. Under har vi likevel forsøkt å trekke fram noen hovedtrekk fra partenes innspill.

Arbeidsgiversiden peker på behovet for arbeidskraft framover og at det kan ligge et potensiale i forlengede yrkeskarrierer. De peker på at arbeidsgivere allerede har ansvar for å tilrettelegge for sine ansatte. Det trekkes f.eks. frem at arbeidsgiver har ansvar for ansatte som ikke lenger oppfyller kriteriene i stillinger som har sertifiseringsordninger. Tiltak som trekkes frem er overføring fra nattarbeid til dagarbeid og/eller stillingsreduksjon. Samtidig gjør de oppmerksom på at rommet for å gjøre tilretteleggingstiltak for den enkelte kan være begrenset, ved at det å gi enkelte medarbeidere fritak fra særlige belastninger kan gå på bekostning av yngre kolleger og føre til ytterligere belastning på dem. Dette er noe også arbeidstakersiden vektlegger i sine innspill.

Spekter viser til helselovgivningens krav til forsvarlig pasientbehandling, som igjen stiller krav til helsepersonellens utførelse av oppgavene. Stressmestring, godt sanseapparat og bevegelighet er momenter som trekkes fram for flere yrkesgrupper. Ifølge Spekter presiserer flere helseforetak at de opplever at seniorene oppfyller kravene til sikkerhet og beredskap, selv om kravene er de samme uavhengig av alder. Samtidig trekkes det frem at det er individuelle forskjeller mellom ansatte i hvor stor grad de er opptatt av å holde seg i fysisk form, vedlikeholde sin kompetanse og å lære seg digitale løsninger.

KS er tydelige på at ambisjonen må være at man i størst mulig grad unngår eller forebygger belastninger som er til hinder for forlenget yrkeskarriere, og at man ivaretar arbeidstakere med tilrettelegging eller omplassering så langt det lar seg gjøre når det er behov for det. Samtidig er de opptatt av betydningen av seniorpolitikk i stort, der hensynet til belastning og tilrettelegging kun er en av flere faktorer.

KS viser til at plikten til å fratru ved særaldersgrensen opphørte 1. januar 2022, og at det er for tidlig å undersøke effektene av dette. KS har så langt ikke fått formidlet noen utfordringer med at arbeidstakere fortsetter i arbeid etter nådd aldersgrense.

Arbeidstakersiden påpeker at særaldersgrensene er begrunnet i hensynet til samfunnet og den enkelte. Arbeidstakersiden mener at grunnlaget for særaldersgrensene er uendret og/eller forsterket siden de ble innført, bl.a. i form av stor fysisk og emosjonell belastning og høy intensitet i arbeidet, økte krav til fysisk skikkethet og utdanningskrav, tyngre brukere/pasienter og økt arbeidsbyrde.

Arbeidstakersidens innspill gir samlet sett inntrykk av at det på mange arbeidsplasser med særaldersgrenser er begrensede muligheter for å gå over til andre oppgaver når den ansatte ikke lenger kan stå i sin opprinnelige stilling, og at det allerede er krevende å få til god tilrettelegging for grupper som f.eks. gravide. Flere begrunner dette med at man har kuttet ned på administrative stillinger og støttefunksjoner i virksomhetene, og at andre arbeidsoppgaver stiller andre krav til utdanning enn det den aktuelle arbeidstakeren har. Dette gjør at det er få tilgjengelige stillinger som f.eks. ikke innebærer pasient- eller brukerkontakt.

Arbeidstakersiden påpeker også at et minimum av bemanning på arbeidsplassen gir mindre muligheter til avlastning og omfordeling av oppgaver mellom ansatte. I tillegg løftes stort lederspenn fram som en utfordring i helsetjenesten. Hver leder har svært mange å lede, noe som gir mindre lederstøtte for ansatte generelt, og mindre tid og rom for

individuell tilrettelegging og arbeidsmiljøarbeid. Norsk sykepleierforbund viser til at rapporter fra Fafo⁹⁴ viser at det er utfordrende for ledere i kommunal og fylkeskommunal sektor å etterkomme krav om tilrettelegging.

Innenfor sykepleieryrket peker arbeidstakersiden på potensiale for bedre tilrettelegging for forlengede yrkeskarrierer ved spesielt å fokusere på HMS-arbeid på systemnivå, og se på de organisatoriske arbeidsbetingelsene for sykepleiere.

Arbeidsgruppen har også fått innspill fra underliggende virksomheter under Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

Innspillet fra forsvarssektoren baserer seg på tidligere arbeid. Dette inkluderer Prosjekt særaldersgrensen i Forsvaret, med anbefalinger av rammene for en eventuell fremtidig endring av Forsvarets særaldersgrense fra 9. september 2016, samt hørings svar fra Forsvarsdepartementet til daværende Arbeids- og sosialdepartementets forslag om å fjerne plikten til å fratre ved aldersgrensen for personer med lavere aldersgrense enn den øvre aldersgrensen i staten fra 23. september 2020. Det inkluderer også innspill fra Forsvaret, FFI og Forsvarsbygg og Forsvarsdepartementet til høringsnotat om plikten til å fratre for militært tilsatte med særaldersgrense fra 29. juni 2021. Vurderingen er at Forsvaret fortsatt har et funksjonelt behov for en arbeidsgiverstyrt avgangsmekanisme med plikt til å fratre for hele eller deler av yrkesgruppen i de øvre alderskategorier. En fjerning av særaldersgrensen vil påvirke aldersstrukturen og øke risikoen for at personellkorpset ikke er sammensatt for å kunne oppfylle operative krav over tid. Personellet i aldersspennet fra 60 år til den alminnelige aldersgrensen vil i hovedsak måtte bekle stillinger som ikke har en operativ funksjon. Dette medfører lavere inntak av det personellet Forsvaret faktisk har behov for i operativ søyle. Alternativet vil være en økt struktur med store stabselementer og med dertil økt behov for driftsmidler. Samtidig vises det til hvordan den demografiske utviklingen, med en stadig større andel eldre, tilsier at det må legges til rette for en bedre og mer fleksibel anvendelse av arbeidsstyrken. Dette gjelder også forsvarssektoren, som står ovenfor et økende kompetansebehov i årene fremover. Innspillet fra forsvarssektoren vektlegger at det, selv om det er behov for en særaldersgrense, er rom for alternative innretninger til dagens modell. Dette skyldes først og fremst at de militært tilsatte

⁹⁴ Svalund & Veland (2016); Midtsundstad & Nielsen (2021)

representerer et kompetansemangfold som skal bekle forskjellige funksjoner med ulike arbeidskrav. Forsvarssektoren har derfor utredet alternative innretninger til dagens modell. Samtidig vises det til at det i NOU (2022: 7) Et forbedret pensjonssystem foreslås at dagens faste aldersgrenser i folketrygden erstattes med et system der aldersgrensene økes i takt med levealder, og at en slik innretning av særaldersgrensen vil kunne være et alternativ som ivaretar forsvarssektorens behov, men at dette er noe som må vurderes nærmere. Det vises også til at en større andel eldre arbeidstakere vil gi tilgang til verdifull kompetanse som kan være en ressurs for forsvarssektoren, blant annet innenfor Forsvarets utdanningsvirksomhet, plan- og utredningsarbeid mv. I innspillet fra forsvarssektoren vises det til at Forsvaret allerede i dag ivaretar en tilretteleggingsplikt overfor ansatte som av ulike årsaker ikke tilfredsstiller kravene til arbeidet. Det være seg manglende sikkerhetsklarering, nedsatt helseprofil eller manglende fysisk kapasitet. Ved oppsigelse av slike årsaker vil arbeidstakerne ha intern fortrinnsrett til ledige stillinger i virksomheten. På den annen side er handlingsrommet for Forsvarets tilrettelegging noe begrenset, spesielt som følge av flere omstillinger de siste årene hvor hensikten har vært å redusere antallet stabs- og støttefunksjoner, og dreie Forsvarets struktur mot operativ virksomhet. I fremtiden vil det derfor fortsatt være behov for pliktige avgangsmekanismer og/eller andre kompenserende virkemidler.

Politidirektoratet viser til at beredskapshensyn og behovet for å ha operative mannskaper tilgjengelig ved større/ alvorlige hendelser tilsier et fortsatt behov for særaldersgrenser i politiet. De viser også til at politiutdannede i politistillinger til enhver tid skal være en gripbar ressurs ved større hendelser – uavhengig av hvilke oppgaver de utfører til daglig. Politiets sikkerhetstjeneste (PST) mener at økte aldersgrenser vil kunne føre til økt verdiskaping og bedre muligheter for ivaretagelse av viktig kompetanse. De peker også på muligheten til å få fjernet unødvendige forskjeller der ansatte som utfører samme oppgaver i samme type stilling har ulike stillingskoder (sivile/politi, f.eks. seniorrådgiver og politioverbetjent), og der den ene stillingskoden har særaldersgrense og ikke den andre. De peker også på at det ikke er lagt til rette for mobilitet mellom statlige virksomheter, f. eks. mellom PST og politiet. PST framholder samtidig at flere stillinger i PST har en uvanlig fysisk og psykisk belastning, og at dette gjelder både sivile og politioperative ansatte. Kriminalomsorgsdirektoratets vurdering er at særaldersgrensen bør opprettholdes for dem som har den mest belastende tjenesten, fengselsbetjenter og førstebetjenter, men at den kan økes fra 63 til 65 år. Hovedredningssentralen anser at det fortsatt vil være nødvendig med særaldersgrense pga. tjenestens art, bl.a. i form av hyppige natte- og helgevakter og et

generelt økende arbeidspress på vaktene de senere år. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap peker på få ansatte i hvert distrikt, hvor alle har operative stillinger med krav til fysisk og psykisk skikkethet. Samtidig er det vanskelig å omplassere ansatte over 65 år til andre oppgaver og samtidig løse oppdraget og ivareta nødvendig beredskap uten nyansettelser.

Arbeidsgruppen har også fått innspill fra Helse Nord, Helse Vest og Helse Sør-Øst. Helse Nord viser til at pandemien har vært krevende, og at det ikke er riktig tidspunkt å endre særaldersgrensen nå fordi den ses på som et gode. Helse Nord viser også til at en fjerning av aldersgrensen vil gi flere utføre. Helse Vest mener at det ikke er behov for særaldersgrenser. De viser til tilretteleggingsplikten og mener at tilretteleggingen kan gjøres som i dag, og videre at tilretteleggingen kan gjøres på lik linje som for andre medarbeidere. De poengterer at de eldste har høy kompetanse som de har behov for. Også Helse Sør-Øst mener at det ikke er behov for særaldersgrenser. De mener at personellet i mange tilfeller vil kunne fortsette i samme stilling, kanskje med noe tilpasning. De opplyser at dersom flere jobber lenger, kan det medføre økt behov for tilrettelegging. De mener det bør opprettes tilskuddsordninger/støtteordninger for å muliggjøre tilpasning av arbeidsoppgaver.

8.3 Overgang til annet arbeid

8.3.1 Ansettelsesforhold og virksomhetsbegrepet i statlig og kommunal sektor

Grunnlaget for ansettelsesforholdet er arbeidstakerens ansettelse ved en statlig virksomhet. Hva som faller inn under virksomhetsbegrepet i staten er nærmere definert i § 3 nr. 2 i hovedavtalen i staten, hvor en virksomhet omfatter hver statsetat eller institusjon, slik at f.eks. et departement, en etat og hvert enkelt universitet er en virksomhet.

Arbeidsgiveren for den statlige ansatte er dermed den respektive statlige virksomhet arbeidstakeren er ansatt i og ikke «staten» som sådan. Arbeidsforholdet og selve arbeidsavtalen (§§ 14-5ff aml.) er basert og relatert til denne virksomheten som arbeidsgiver. Når det gjelder for eksempel beregning av ansettelsestid i departementet eller fortrinnsretten i staten, så finnes det særregler fra denne klare hovedregelen, se blant annet (forskrift til statsansatteloven § 9 femte ledd; statsansatteloven § 24).

Forutsatt at det finnes et saklig grunnlag for intern omorganisering i staten, har statlige arbeidstakere rett (og plikt) til å følge sin stilling og sitt arbeidsområde over til en annen statlig arbeidsgiver (statsansatteloven § 16 første ledd). Er disse unntakskravene ikke oppfylt, kan en statlig arbeidstaker ikke flyttes fra en statlig virksomhet til en annen.

For ansatte i kommunal sektor er det den enkelte kommune som er arbeidsgiver. I forbindelse med tilrettelegging og omplassering av arbeidstakere jf. tilretteleggingsplikten i arbeidsmiljøloven, er det mulighetene i hele arbeidsgivers virksomhet som skal vurderes. Det innebærer at det i en kommune vil være aktuelt å vurdere omplassering til andre kommunale enheter når det ikke er mulig å tilrettelegge for den ansatte i nåværende stilling. Det synes med dette å være større muligheter for omplassering av ansatte i kommunal enn i statlig sektor.

8.3.2 Rettslige rammebetingelser for overgang til annen statlig stilling

Kvalifikasjonsprinsippet

I offentlig sektor gjelder det såkalte kvalifikasjonsprinsippet, hvor den best kvalifiserte søkeren skal ansettes til en ledig stilling. Dette prinsippet er lovfestet for ansettelsesforhold omfattet av statsansatteloven § 3, og et ulovfestet prinsipp i kommunal sektor.⁹⁵ Kvalifikasjonsprinsippet er også tariffestet i kommunesektoren. Som konsekvens av kvalifikasjonsprinsippet, må ledige stillinger utlyses offentlig, slik at alle interessenter kan få mulighet til å søke de ledige stillingene. Unntak fra prinsippet er bare mulig for kortvarige ansettelser i inntil ett år. Gjeldende rett er bl.a. beskrevet i Prop. 94 L (2016-2017) Lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven).

Fortrinnsrett som unntak fra kvalifikasjonsprinsippet

Intern og ekstern fortrinnsrett

En særregel, dvs. unntak fra kvalifikasjonsprinsippet, gjelder i to tilfeller. Det første i oppsigelse av bestemte årsaker, hvor en såkalt «intern fortrinnsrett» innad i en og samme virksomhet kan gjøre seg gjeldende.⁹⁶ Det andre tilfellet gjelder etter oppsigelse, og betegnes som «ekstern fortrinnsrett» som ikke bare gjør seg gjeldende i den konkrete virksomheten, men i hele staten (se nærmere § 24 i statsansatteloven og § 8 Forskrift til lov om statens ansatte mv- FOR-2017-06-21-838). Det er stilt krav til den statlig ansattes ansettelsestid, og til at vedkommende har de nødvendige faglige og personlige egenskapene for en annen ledig stilling. Dersom en søker oppfyller kravene som er stilt i

⁹⁵ Plikt om offentlig utlysning av undervisnings- og rektorstillinger er regulert i Opplæringslova ([Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa \(opplæringslova\) - Lovdata](#)).

⁹⁶ Det refereres også til statsansatteloven § 19 annet ledd, § 20 annet ledd, § 27 annet ledd og § 7 i forskriften til loven.

kunngjøringsteksten og er kvalifisert, skal vedkommende ansettes selv om denne søkeren ikke er den best kvalifiserte søkeren. Det er likevel krav til ansettelsestid og nødvendige faglige og personlige egenskaper for stillingen. Også ekstern fortrinnsrett er et lovbestemt unntak fra kvalifikasjonsprinsippet som er nedfelt i statsansatteloven § 3, som åpner for en fastsettelse av unntak fra prinsippet i lov eller forskrift. Ifølge § 4 kan unntaket fra kravet om offentlig utlysning av ledig stilling i staten gjøres i lov, forskrift eller i kollektivavtale.

Omgåelse av utlysning/plikt til utlysning av ledig stilling

Spørsmålet som reiser seg, er om en overføring til annen stilling kan realiseres utenom den vanlige prosessen. En forutsetning for en slik «omgåelse» er at den nye stillingen er en stilling den respektive arbeidstakeren har et (retts)krav på. Dette er i realiteten bare tilfellet hvis det dreier seg om den ansattes egen stilling. I konstallasjoner som gjelder overføring til en annen stilling, er dette ikke tilfellet. Bakgrunnen er at begrepet «stilling» forutsetter samme arbeidsinnhold, arbeidsoppgaver m.m., mens det i denne sammenheng i realiteten gjelder overføring til annen type arbeid i en annen statlig virksomhet. Det vil da dreie seg om et annet arbeidsinnhold, noe som bl.a. fremgår av forskjellen i aldersgrense mellom den tidligere og den planlagte nye stillingen. En endring av arbeidsinnholdet kan også beskrives som endring i stillingenes «grunnpreg» osv.

Det har tidligere eksistert en ordning i staten for overføring av arbeidstakere fra områder med behov for, eller ønske om, nedbemanning til områder med behov for arbeidskraft. Dette ble gjort ved en egen tariffavtale, med unntak fra krav om offentlig kunngjøring av ledige stillinger. Dette viste seg vanskelig i praksis, og ble bare gjennomført for et begrenset antall arbeidstakere i Forsvaret til sikkerhets-/vaktjeneste. Ordningen er avsluttet.

8.3.3 Oppsummert om mulighetene til overgang til annet arbeid

Ifølge gjeldende rett kan en overføring til en stilling i en annen statlig virksomhet anses som problematisk, da dette kan komme i konflikt med kvalifikasjonsprinsippet.

Unntakskriteriene som ligger bak en fortrinnsrett – som er et unntak fra prinsippet – kan anses å være vanskelige å oppfylle. I tillegg til det rent rettslige, er praktiske hensyn som begrensninger i antall ledige stillinger, et eventuelt ønske om å redusere antall statlige stillinger, arbeidsgivers ønske om å ansette den best kvalifiserte, og den ansattes spesialkompetanse, som kan gjøre det vanskelig å overføres til en annen stilling, noen ytterligere utfordringer som er nevnt.

Innenfor kommunal sektor ser det ut til å være gode muligheter til omplassering til annen stilling, i og med at det er kommunen selv som anses som arbeidsgiver. Dette gjelder så lenge det er snakk om en og samme kommunale virksomhet, dvs. ett og samme rettssubjekt. Unntaket er f.eks. ved kommunalt eide virksomheter. Disse er å anse som egne rettssubjekter og ikke en del av kommunen. Samtidig vil det trolig være store forskjeller mellom kommuner, avhengig av bl.a. størrelse og organisering.

En mulig forankring av en eventuell særskilt fortrinnsrett for ansatte i statlige virksomheter som har behov for å bytte til en annen statlig stilling når de når særaldersgrensen vil føre til en rettslig begrensning av det grunnleggende kvalifikasjonsprinsippet og det bakenforliggende målet om en åpen konkurranse om ansettelse i statlig stilling. Samtidig kan det samfunnsmessige hensynet til framtidig behov for arbeidskraft tilsi at muligheten til å beholde erfaren arbeidskraft i arbeidsmarkedet i noe lengre tid, framfor at de går av med pensjon tidlig, også må veie tungt.

Ved en eventuell ny fortrinnsrett må det også rettslig tas stilling til hvordan fortrinnsrettsordningene prioriteres i forhold til hverandre. De prosessuelle aspektene må også reguleres, som for eksempel via et ankeorgan, tilsvarende det som ble etablert ved den tidligere fortrinnsrettsordningen etter tjenestemannsloven. Arbeidstakers individuelle stillingsvern må også drøftes videre i denne sammenheng, og særlig hvordan selve vernet veies opp mot arbeidsgivers interesser gjennom arbeidsgivers styringsrett. Dette innebærer også å ta stilling til hvorvidt eksisterende rettspraksis om omplassering av arbeidstaker til annet arbeid kan ha overføringsverdi i situasjoner hvor det skal skapes muligheter for overgang til annet arbeid for personer som i dag er omfattet av særaldersgrenser.

9 Om økonomiske konsekvenser av ulike løsninger

Både dagens ordning med særaldersgrenser og andre alternativ, som en utfasing av ordningen, vil ha ulike økonomiske konsekvenser både på individ-, virksomhets- og samfunnsnivå. I dette kapitlet vil vi ha hovedfokus på økonomiske konsekvenser av en utfasing av ordningen. Arbeidsgruppen er kjent med at det foregår forhandlinger med partene om pensjonsreglene for de som har særaldersgrenser, men utfallet av dette er ikke kjent. For å kunne se på økonomiske konsekvenser av en utfasing av særaldersgrensene er det derfor lagt til grunn at alternativet til dagens særalderpensjon på sikt er at ansatte som i dag har særaldersgrense har pensjonsvilkår som andre offentlige ansatte.

Det forventes at en opphevelse av ordningen med særaldersgrenser vil påvirke mottak av andre ytelser. Eksempelvis vil noen av de som i dag mottar særalderspensjon, i fravær av en slik ytelse, i stedet motta sykepenger eller uføretrygd. En del vil også ta ut alderspensjon før fylte 67 år, men da etter samme regler som andre offentlige ansatte uten særaldersgrense.

Endring i pensjonsreglene i yrker som i dag har særaldersgrenser vil også ha en rekke andre konsekvenser som det er vanskelig å tallfeste. Eksempelvis vil andre regler eller en utfasing kunne føre til behov for endret organisering og tilrettelegging i en del virksomheter. Dette vil igjen kunne ha både kostnader og gevinster, men som det er vanskelig å gjøre meningsfulle anslag på uten å ha mer informasjon.

9.1 Effekter for den enkelte

Det er flere måter å beregne de økonomiske konsekvensene for den enkelte som følge av endrede regler. Én innfallsvinkel er å ta utgangspunkt i typeeksempler og beregne konsekvensene av ulike regelsett. En annen er å ta utgangspunkt i faktiske utfall for arbeidstakere med særaldersgrense og sammenligne disse med hvordan vi tror de ville ha opptrådd dersom de i stedet hadde hatt samme pensjonsregler som andre offentlige ansatte. Vi vil i noe grad gjøre begge deler.

Selv om mange allerede i dag har arbeidsinntekt i tillegg til særalderspensjon, vil de fleste oppnå høyere inntekt hvis de fortsetter lenger i arbeid. Lengre yrkeskarrierer bidrar også til høyere opptjening av pensjon. Effekten på de årlige utbetalingene for den enkelte vil avhenge av forhold som avgangsalder, fødselsår, lønnsnivå, opptjeningstid og startalder i offentlig sektor mv. Helsetilstanden og evnen til å fortsette i arbeid etter fylte 62 år varierer betydelig mellom individer. For personer med så store helseproblemer at det begrenser muligheten til å jobbe, har Norge et godt utviklet system for helserelaterte ytelser.

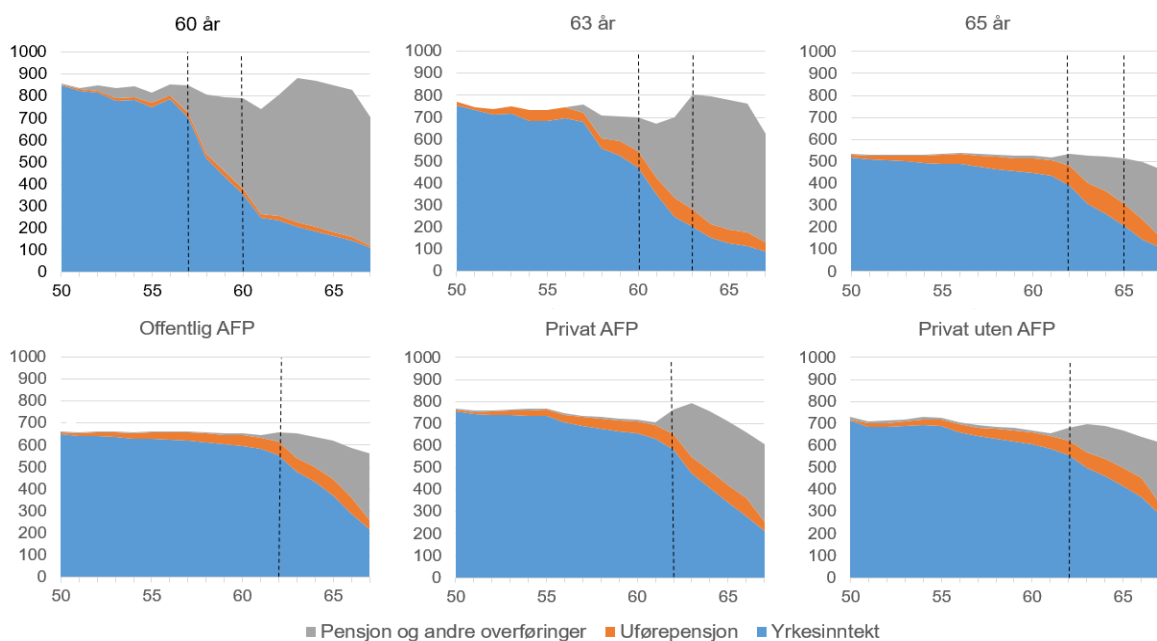
Av typeeksemplene som er presentert i kapittel 6.3.5, framgår det at samlet kompensasjonsnivå med de valgte forutsetningene er høyere før 67 år med uførepensjon og uføretrygd enn med særalderspensjon. Videre er samlet kompensasjonsnivå i årene før 67 år høyere både for den uføre og den med særaldersgrense enn for personen med ordinær aldersgrense som gikk av ved 62 år. Ved 67 år er samlet kompensasjonsnivå omtrent på samme nivå for personen som ble ufør ved 62 år og personen med særaldersgrense som gikk av ved 62 år, og nivået er høyere enn for personen med ordinær aldersgrense som gikk av ved 62 år. Dette viser at enkeltindivider som velger å gå av så tidlig som mulig med ordinære pensjonsregler, dvs. ved 62 år, på generell basis vil komme

noe dårligere ut enn dersom personen kunne ha gått av med særalderspensjon. Jo lavere særaldersgrense individet hadde, jo større vil det økonomiske tapet ved å miste særaldersgrensen bli.

I den andre tilnærmingen er det anslått hvordan faktiske utfall for gruppen med særaldersgrenser hadde vært dersom de ikke hadde særaldersgrenser. Denne tilnærmingen er valgt i Frischsenterets analyser som er gjort på oppdrag for arbeidsgruppen. Her tas det utgangspunkt i arbeidstakere som omfattes av særaldersgrenser da de var 50 år. Deres utfall sammenlignes med andre arbeidstakere på ulike måter. Se Frischsenterets rapport for detaljer.⁹⁷

Figur 9.1 er hentet fra Frischsenterets rapport og viser gjennomsnittlig samlet inntekt, oppdelt i hovedgruppene yrkesinntekt, uføretrygd og andre overføringer. Den siste gruppen inkluderer også alderspensjon og særalderspensjon.

Figur 9.1 Gjennomsnittlig samlet inntekt, delt i hovedkomponenter, 1000-kr



Kilde: Frischsenterets rapport for arbeidsgruppen, figur 3.

⁹⁷ Andersen & Markussen (2023)

For gruppen med en særaldersgrense på 60 år, viser analysen at yrkesinntekten deres faller kraftig når de når 57 år, men uten at samlet inntekt reduseres. Faktisk øker samlet inntekt noe for personer i alderen 63-66 år, noe som skyldes uttak av alderspensjon og særalderspensjon. For ansatte med 63-årsgrense er bildet ganske likt. For ansatte med 65 årsgrense ser vi også noe av den samme økningen, men i mindre grad. For disse er det lite som skiller deres inntektsbane fra andre offentlige ansatte.

I Frischsenterets analyse benyttes det også enkle regresjonsmodeller til å justere for forskjeller i utdanning, kjønn, stillingsprosent og innvandringsbakgrunn mellom ulike yrkesgrupper, samt om man er ansatt i offentlig sektor. Fra disse analysene kommer det tydelig fram at særaldersgrenser har betydelige økonomiske konsekvenser for den enkelte, men også at disse varierer betydelig mellom de ulike gruppene av ansatte.

Tabell 9.1, som er hentet fra Frischsenteret sin rapport, viser et anslag på betydningen av ordningen med særaldersgrense for samlet inntekt, sysselsetting (år), yrkesinntekt og skattepliktige overføringer fratrukket alderspensjon fra folketrygden. Forskjellene mellom ansatte med og uten særaldersgrense fra første mulige avgangsalder (85-årsregelen) er her fratrukket gjennomsnittlig forskjell for de tre årene før første mulige avgangsalder (se Frischsenterets rapport for detaljer).

Tabell 9.1 Samlet betydning av særaldersgrenser, sammenligning mot andre offentlig ansatte, 1000-kr

	Aldersgrense 60	Aldersgrense 63	Aldersgrense 65
Samlet inntekt	-118	104	113
Samlet inntekt, fratrukket alderspensjon	-694	-597	-43
Sysselsatt (år)	-2,2	-1,7	-0,2
Yrkesinntekt	-3597	-2398	-295
Overføringer, fratrukket alderspensjon	2946	1819	244
Samf. øk. konsekvenser (yrkesinntekt - 0.25 x overføringer - alderspensjon)	-4334	-2853	-356

Kilde: Frischsenterets rapport for arbeidsgruppen, tabell 3.

Note: Tallene bygger på en rekke forutsetninger, se rapporten for detaljer.

Ansatte med særaldersgrenser reduserer sin yrkesinntekt vesentlig fra første mulige avgangsalder med 85-årsregelen og fram til 67 år. For ansatte med særaldersgrense på 60 år, anslås denne reduksjon til om lag 3,6 millioner kroner per ansatt. For ansatte med 63-årsgrense anslås reduksjonen til 2,4 millioner, mens reduksjonen er 295 000 kroner for ansatte med 65-årsgrense, altså vesentlig lavere.

Dette motsvares i stor grad av en økning i overføringer (fratrullet alderspensjon), men ikke helt. Frischsenterets analyse tyder på at ansatte med særaldersgrense opplever noe redusert samlet inntekt. På den annen side reduseres også sysselsettingen vesentlig, og illustrerer at særaldersgrensene trolig har en betydelig samfunnsmessig kostnad i form av tapt arbeidstilbud.

9.2 Effekter for virksomhetene

Det er vanskelig å anslå virkninger på virksomhetsnivå av alternativer til dagens ordning med særaldersgrenser. Et alternativ med en utfasing vil i en del virksomheter kunne ha konsekvenser for hvordan arbeidet organiseres, arbeid med inkludering, rekruttering og beredskapsevne mv. Slike eventuelle virkninger, og budsjettbehov som måtte følge, vil måtte vurderes opp mot de samfunnsmessige gevinstene.

I et alternativ med utfasing av ordningen med særaldersgrenser er det naturlig å anta at konsekvensene vil kunne bli størst for virksomheter med ansatte med særaldersgrense 60 år. Her er det grunn til å tro at en utfasing vil gi betydelig økt arbeidstilbud fra ansatte som nå slutter i virksomheten i alderen 57 til 60 år. Også for yrkene med særaldersgrense 63 og 65 år er det grunn til å tro at en utfasing av særaldersgrense vil gi økt arbeidstilbud. For et gitt budsjett vil disse virksomhetene i en overgangsperiode måtte redusere sin rekruttering. Videre vil gjennomsnittlig alder blant de ansatte øke.

Fra Forsvarets og Politiets side, er det påpekt en risiko for at redusert nyrekruttering kan redusere beredskapsevnen. Samtidig pekes det fra alle de sektorene som har yrker med særaldersgrenser på at eldre ansatte har mye verdifull kompetanse. I noen yrker og virksomheter kan det være nødvendig med økt satsing på tilrettelegging for at de ansatte skal kunne jobbe lenger, noe som vil kunne gi økte utgifter for arbeidsgiverne, i hvert fall på kort sikt. Det er vanskelig å anslå hvor store disse utgiftene vil kunne bli, og det vil trolig variere mellom yrker og arbeidsgivere. På den annen side vil tiltak for å bedre arbeidsmiljøet og redusere belastningen kunne bidra til lavere helserelatert fravær og

mindre frafall fra yrket, også blant yngre ansatte. Dette vil samlet sett kunne innebære en besparelse for arbeidsgiverne på sikt.

Hvis flere jobber lenger, vil det ha betydning for aldersstruktur og rekruttering i virksomhetene. Eldre med lang erfaring vil ofte ha høyere lønn enn nyansatte. I en periode kan dermed lønnsutgiftene i virksomhetene øke noe. For virksomheter kan det være viktig både å beholde kompetanse og å få påfyll av ny kompetanse. Denne balansen på virksomhetsnivå kan bli noe påvirket i en overgangsperiode hvis flere jobber lenger. Dersom flere står i arbeid lenger, vil det uansett bidra til å redusere mangelen på arbeidskraft, som allerede gjør seg gjeldende, for eksempel i helse- og omsorgsektoren. Ifølge en rapport fra Fafo kan bemanningskrisen i helsesektoren løses dersom alle ansatte i pleieyrker utsetter pensjoneringstidspunktet med ett år.⁹⁸

Det er vanskelig å estimere hva yrkesaktivitet utover dagens særaldersgrenser vil bety for bemanningsbehovet på de enkelte arbeidsplassene. I noen yrker, og på noen arbeidsplasser, vil eldre ansatte kunne fortsette lenger uten vesentlige problemer. I andre yrker, og på andre arbeidsplasser, kan det være behov for tilrettelegging og eventuelt omplassering til oppgaver som innebærer mindre belastning. Slike forhold kan i enkelte virksomheter innebære et behov for noe økt grunnbemanning.

For alle de berørte yrkene og virksomhetene, vil *mangel* på kvalifisert arbeidskraft, og ikke *overskudd*, være en utfordring framover. Hvis de som nå går av på grunn av særaldersgrenser, jobber lenger, vil det representere en mulighet og en gevinst for disse virksomhetene og for samfunnet.

9.3 Effekter på samfunnsnivå

I tabellen over er de samfunnsøkonomiske virkningene av ordningen med særaldersgrenser skjematisk anslått som reduksjonen i yrkesinntekt, samt skatteinndrivingskostnaden av økte offentlige overføringer.⁹⁹ Dette er grove og skjematiske

⁹⁸ Midtsundstad & Nielsen (2022)

⁹⁹ I samfunnsøkonomisk forstand er ikke kostnaden selve overføringen, men knyttet til produksjonstapet som følge av at overføringen finansieres gjennom skatt. I beregningen er det lagt til grunn at denne kostnaden er lik 25 prosent av selve overføringen.

anslag som naturlig nok bygger på en rekke forutsetninger. Samtidig illustrerer de at ordningen innebærer et omfattende tap av høykompetent og verdifull arbeidskraft.

Trolig vil en utfasing av ordningen med særaldersgrenser også medføre reduserte offentlige utgifter. Det vil åpenbart redusere utgiftene til særalderspensjon, men utgifter til andre ytelser vil samtidig øke noe. I tillegg vil virksomhetene måtte gis noe økte overføringer for å opprettholde beredskapsnivå og tilrettelegge for en eldre arbeidsstyrke. Den vesentlige samfunnsmessige gevinsten av økt tilgang til kompetent arbeidskraft vil imidlertid veie tyngre enn om en utfasing fører til reduserte eller videreførte offentlige utgifter.

10 Arbeidsgruppens samlede vurderinger og konklusjoner

10.1 Innledning

Arbeidsplassen er viktig både økonomisk, sosialt og psykologisk. Den er en arena for utfoldelse, selvrealisering og for å føle samhørighet og betydning. I folkehelsemeldingen vises det til at det er en nær sammenheng mellom arbeid, velferd og helse. Det å være i arbeid er således en kilde til helse og utvikling. Et trygt arbeidsliv for alle og gode velferdsordninger er nøkkelen til rettferdig fordeling, inkludering og frihet for den enkelte. Dette betinger et godt arbeidsmiljø, gode arbeidsforhold og gode insentiver som støtter opp under et produktivt arbeidsliv, forebygger frafall og legger til rette for forlengede yrkeskarrierer.

Den demografiske utviklingen innebærer betydelige endringer i befolkningens aldersstruktur. Antallet personer i alderen 16–66 år per person som er 67 år og eldre forventes å halveres i årene fram mot 2060 – fra fire til kun to, ifølge framskrivingene til Statistisk sentralbyrå. Det innebærer at det blir mer krevende å opprettholde et bærekraftig forhold mellom antallet sysselsatte og antallet som står utenfor arbeidsstyrken. Det er bred enighet om at denne utviklingen vil kunne sette velferdssystemet under press.

For å sikre et bærekraftig velferdssamfunn framover vil det være avgjørende å øke yrkesdeltakelsen blant eldre. Gjennomsnittlig avgangsalder i Norge har de siste årene ligget mellom 65 og 66 år, men med stor variasjon mellom ulike yrker. Én av årsakene til forskjellene er at noen yrker har særaldersgrenser. Disse dekker i overkant av 200 000 personer, noe som samlet utgjør nesten én av tre offentlig ansatte. Blant disse har 15

prosent en særaldersgrense på 60 år, 2 prosent en særaldersgrense på 63 år og 83 prosent en særaldersgrense på 65 år. Flertallet i offentlig sektor har den alminnelige aldersgrensen som er 70 år.

Særaldersgrensene i offentlig sektor er forankret i Lov om aldersgrenser for statsansatte (aldersgrenseloven), sykepleierpensjonsloven og forsvarsloven. I kommunal og fylkeskommunal sektor følger særaldersgrensene det som gjelder for tilsvarende stilling i staten, eller fastsettes av tariffpartene dersom det ikke er tilsvarende stilling i staten. I aldersgrenseloven er særaldersgrensene begrunnet med at yrkene medfører uvanlig fysisk eller psykisk belastning som, ifølge loven, medfører at arbeidstakerne ikke klarer å utføre arbeidet forsvarlig til fylte 70 år, jf. § 2 bokstav a, eller at tjenesten stiller spesielle krav til fysiske eller psykiske egenskaper som, ifølge loven, normalt blir såpass svekket før fylte 70 år at det ikke vil være mulig med forsvarlig gjennomføring av tjenesten, jf. § 2 bokstav b. Sistnevnte begrunnelse tilsier at samfunnshensynet gjør at yrket ikke bør utøves av personer over en viss alder, blant annet av hensyn til sikkerhet.

De første bestemmelsene om særaldersgrenser ble innført i 1917. Selv om det senere er gjort enkelte endringer i hvilke stillinger som har en særaldersgrense, og i selve aldersgrensene, er hovedtrekkene fortsatt de samme. En viktig endring siden særaldersgrensene ble innført er imidlertid at plikten til å fratre ved særaldersgrensen ble opphevet for alle offentlig ansatte med særaldersgrense, bortsett fra for Forsvaret, fra 1. juli 2021 i staten og Spekter-området og fra 1. januar 2022 i kommunal sektor. Det betyr at den enkelte har rett til å fortsette fram til den ordinære aldersgrensen på 70 år.

Stortinget har gjentatte ganger gjennom flere tiår pekt på behovet for å vurdere ordningene med særaldersgrenser på nytt, noe Pensjonsutvalget i sin innstilling (NOU 2022:7) sa seg enig i. Ansatte med særaldersgrense arbeider i dag innen mange ulike yrker og virksomheter. Det innebærer at det er stor variasjon i arbeidets art og i muligheter for tilrettelegging. Det er dermed mange hensyn og dilemmaer det må tas stilling til i vurderingen av ordningen med særaldersgrenser. Det kan imidlertid argumenteres for at en vurdering av ordningen er særlig relevant nå siden resten av pensjonsreformen i stor grad er gjennomført og det allmenne pensjonssystemet har funnet sin form.

Arbeidsgruppen har, i tråd med mandatet, redegjort for den historiske bakgrunnen for særaldersgrensene og kartlagt dagens omfang av særaldersgrenser i offentlig sektor. Arbeidsgruppen har videre samlet inn kunnskap om arbeidets art, tidstrender i helse og funksjonsnivå, arbeidsmiljøbelastninger, uttaks- og avgangsmønstre og muligheter for å

fortsette yrkeskarrieren i samme stilling eller ved overgang til annet arbeid. Det er samtidig sett hen til hva som er gjort i andre nordiske land på dette området. Arbeidsgruppen har også tatt i betraktning hva som kan gjøres for at den ansatte skal kunne fortsette i arbeid lenger, og på den måten kunne fortsette å bruke den kompetansen og erfaringen som er opparbeidet gjennom yrkeslivet. Basert på det brede spekteret av tilgjengelig kunnskap og informasjon om ulike forhold av betydning for å kunne utføre arbeid over en viss alder, har arbeidsgruppen vurdert det framtidige behovet for særaldersgrenser.

Stillingene med særaldersgrenser omfatter en rekke ulike oppgaver. I hvor stor grad de ulike oppgavene medfører fysisk eller psykisk belastning, eller stiller spesielle krav til fysiske eller psykiske egenskaper, vil kunne variere betydelig. Det kan argumenteres for at en vurdering av behovet for særaldersgrenser i en gitt stilling ideelt sett burde innbefatte en vurdering av de konkrete arbeidsoppgavene som utføres. Vurderinger på et slikt detaljeringsnivå har ikke blitt gjort i tidligere vurderinger av særaldersgrensene. En vurdering av hver enkelt oppgave utført av de vel 200 000 personene som i dag har særaldersgrenser vil innebære et svært omfattende og tidkrevende arbeid. Arbeidsgruppen mener at et slikt arbeid for å fastsette aldersgrenser fremstår som lite realistisk og er neppe hensiktsmessig. Arbeidsgruppen har derfor ikke foretatt noen eksplisitt vurdering av særskilte oppgaver knyttet til hvert enkelt yrke med særaldersgrense, men har gjort en generell vurdering av om dagens særaldersgrenser synes å være vel begrunnet i dagens arbeidsliv sett i lys av bestemmelsene i aldersgrenseloven § 2, bokstav a og b. Videre har arbeidsgruppen vurdert om eventuelle problemer som eldre har med å stå i jobb lenger bedre kan løses ved bruk av virkemidler som vil kunne være mer målrettet og framtidsrettet enn systemet med særaldersgrenser.

10.2 Utvikling i demografi, helse og arbeidsliv

10.2.1 Lengre liv – tilpasninger i pensjonssystemet

Utviklingen i forventet levealder er en viktig indikasjon på utvikling i folkehelsen. Siden de første særaldersgrensene ble innført, har forventet levealder økt betydelig. I 2022 var forventet levealder 84,4 år for kvinner og 80,9 år for menn (noe som er litt lavere enn i 2019 som følge av økt dødelighet under pandemien). Til sammenligning er dette omtrent 25 år mer enn hva som var tilfellet i perioden 1916–1920. Økningen i antall gjenstående leveår etter 50 år har også vært markant, særlig siden begynnelsen av 1980-tallet. For menn har

økningen vært på rundt 7 år, mens den for kvinner har vært på rundt 4 år – og det bare i løpet av de siste fire tiårene.

Å forlenge seniorers yrkesdeltakelse er et ledd i mange velferdsstaters strategi for å møte utfordringen med en aldrende befolkning og svak vekst i arbeidsstyrken. Mange land, deriblant våre naboland og flere andre vestlige land, har gjennomført, eller gjennomfører, omfattende pensjonsreformer. I Norge ble det gjennomført en reform av folketrygdens alderspensjon fra 2011, med sikte på å få flere til å stå lenger i arbeid. Før pensjonsreformen var den allmenne pensjonsalderen i folketrygden 67 år. Med pensjonsreformen ble det fra 2011 innført fleksibelt uttak av alderspensjon fra 62 år. AFP-ordningen i privat sektor ble samtidig lagt om fra en tidligpensjonsordning til en fleksibel ytelse som kan kombineres med videre arbeid, og støtter dermed opp under hovedprinsippene i pensjonsreformen. I årene etter 2011 har det, som en del av reformen, blitt iverksatt ytterligere endringer i det norske pensjonssystemet.

Pensjonsreformen har bidratt til å styrke både den sosiale og økonomiske bærekraften i pensjonssystemet ved at insentivene for videre arbeid er styrket og at de framtidige pensjonsutbetalingene er knyttet opp mot utviklingen i levealder. For å opprettholde gode pensjonsnivåer for yngre årskull, er det viktig at yrkeskarrieren forlenges når levealderen øker. Sysselsettingsutvalget er blant dem som peker på viktigheten av at flere blir stående lenger i arbeid. Høyere sysselsetting blant eldre vil føre til økt verdiskaping og økte skatteinntekter, som igjen kan gjøre det lettere å opprettholde de offentlige velferdstjenestene. En fast pensjonsalder, som er tilfellet for personer med særaldersgrenser, i kombinasjon med økning i levealder støtter ikke opp under prinsippene i pensjonsreformen og bidrar til å svekke den økonomiske bærekraften i pensjonssystemet.

Pensjonsutvalget konkluderte i 2022 med at reformen i all hovedsak har virket etter hensikten. Utvalget foreslår at dagens faste aldersgrenser i folketrygden, både laveste mulige uttaksalder på 62 år og alder for ubetinget rett til utbetaling fra folketrygden på 67 år, erstattes av et system der aldersgrensene økes i takt med befolkningens levealder. Videre påpekes det at lengre yrkeskarrierer vil bidra til å øke pensjonen for den enkelte, og til å styrke bærekraften av hele pensjonssystemet. Utvalget mener samtidig at det er grunn til å tro at faste aldersgrenser i seg selv kan virke normdannende ved at de sender et uheldig signal om hvilken alder lovgiver mener bør være den «normale» avgangsalderen, og at dette vil kunne påvirke den enkeltes beslutning om avgangsalder. Et sentralt formål med utvalgets forslag om levealdersjusterte aldersgrenser er nettopp å påvirke

pensjoneringsnormene, dvs. den generelle oppfatningen i befolkningen av ved hvilken alder en bør planlegge å gå av med pensjon.

10.2.2 Norsk arbeidsliv - endringer siden særaldersgrensene ble innført

Siden de første bestemmelsene om særaldersgrenser ble innført i 1917 har norsk samfunns- og arbeidsliv endret seg mye. Mange av endringene har påvirket muligheten til å stå lenger i arbeid. Pensjons- og trygdeordninger er dessuten betydelig forbedret og bygget ut over tid. Vern gjennom endringer i arbeidstidsbestemmelsene har også blitt vesentlig styrket i denne perioden, gjennom både kortere daglig og ukentlig arbeidstid og lengre ferie. Dette har økt mulighetene for hvile og restitusjon.

Selv om det fortsatt er mange yrker med tungt arbeid og høy mekanisk belastning, har teknologisk utvikling og digitalisering redusert flere av disse belastningene, særlig i nyere tid. Innenfor en rekke yrker er fysisk belastende arbeidsoppgaver blitt lettere ved hjelp av tekniske hjelpemidler. Samtidig har utviklingen i arbeidslivet medført at andre belastninger kan ha blitt mer fremtredende, eksempelvis emosjonelle belastninger, tidspress og økte krav knyttet til bruk av IKT. Videre kan økende effektivitetskrav ha ført til lavere grunnbemanning eller endrede og mer krevende arbeidsformer i en del yrker. Dette kan ha bidratt til økte krav til tempo og/eller at det har blitt vanskeligere å utføre oppgavene på en måte som oppleves som fullt ut tilfredsstillende eller forsvarlig fra den enkelte ansattes perspektiv. Lav grunnbemanning eller andre organisatoriske forhold kan også gjøre det mer krevende å tilpasse arbeidsoppgaver, eller vakt- og turnusordninger, for å kunne bidra til tilrettelegging for ansatte som har behov for dette.

Det foreligger solid internasjonal og nasjonal vitenskapelig kunnskap knyttet til arbeidsrelaterte belastninger innen ulike yrker og bransjer. Det er godt dokumentert at det på gruppenivå er betydelige forskjeller i arbeidsbelastning både mellom yrker og mellom bransjer. Studier av arbeidsrelatert belastning er ofte basert på selvrapporing, da det er krevende både teknologisk og ressursmessig å måle omfanget og effekten av fysiske og psykiske belastninger. Arbeidsgruppen har merket seg at flere av yrkene med særaldersgrenser fremstår som belastende yrker basert på opplevd arbeidsbelastning. Foreliggende data gir støtte for at ansatte i yrker med særaldersgrenser oftere opplever blant annet høye krav, lav kontroll, lav selvbestemmelse, høy emosjonell belastning, trakassering og vold og sikkerhetsrisiko i jobben sammenlignet med ansatte i mange andre yrker. Ansatte i yrker med særaldersgrenser rapporterer i gjennomsnitt dessuten oftere om et høyt nivå av mekaniske belastninger enn mange andre ansatte. Dette er forhold som kan

være assosiert med arbeidsrelaterte helseutfordringer. Resultatene viser samtidig at det er variasjon også mellom yrkene med særaldersgrenser. Selv om det er godt dokumentert at yrker med særaldersgrenser opplever arbeidsbelastninger som ligger i det høyere sjiktet, er det unektelig slik at arbeidsmiljøtilstanden i Norge generelt sett er god, også når det gjelder disse yrkene.

Videre viser forskning at det er betydelige forskjeller innen yrker knyttet til belastningsbilde, og hvorvidt belastningene gir seg utslag i negative helseeffekter på individnivå. Avhengig av lokale arbeidsmiljøforhold kan det også være forskjeller mellom virksomheter som gjør tilnærmet det samme, og mellom avdelinger innenfor samme virksomhet. Innen yrker som på overordnet nivå er vurdert som belastende, er det også en rekke arbeidsoppgaver som er av mindre belastende karakter. Videre er ikke de belastende oppgavene nødvendigvis jevnt fordelt mellom ansatte i samme yrke.

Hvorvidt en arbeidsbelastning gir seg utslag i negative helseeffekter er krevende å studere, da tiden fra eksponering til effekt inntreffer ofte er vanskelig å fastsette. Slike mekanismer er nødvendige å forstå for å kunne si noe om årsak og virkning. Videre kompliseres dette av at muligheten til, og ønsket om, å stå lenger i jobb påvirkes av individuell helsetilstand og kapasitet, forhold på arbeidsplassen, potensialet for å imøtekomme behov for tilrettelegging på arbeidsplassen og den enkeltes preferanser, for å nevne noe. Hvis man skal vurdere slike forhold opp mot muligheten til å stå i jobb mot slutten av et yrkesløp kompliseres det ytterligere. Både arbeidsforhold, generell helsetilstand, kapasitet og egen vurdering av denne har betydning for muligheter til å fortsette i stillingen, eller muligheter til å tilpasse arbeidet gjennom tilrettelegging – enten individuelt eller organisatorisk.

En annen kilde til informasjon om helse- og arbeidsbelastninger er registerdataanalyser av dødelighet, uføretrygd og sykefravær. En rimelig antakelse kan være at yrker som er vurdert som uvanlig belastende vil gi utslag i høyere sykefravær og uførhet enn andre yrker. En studie Frischsenteret har foretatt for arbeidsgruppen tyder imidlertid på at yrkene med særaldersgrenser på 60 og 63 år ikke har forhøyet risiko verken for død, uførhet eller sykefravær. For yrkene med 65-årsgrense er bildet noe mer nyansert, med noe lavere risiko for uførhet enn andre ansatte i 50-årene og noe høyere i 60-årene. Risikoen for sykefravær ser ut til å være noe høyere enn for andre arbeidstakere.

Arbeidsgruppen viser til at den gang aldersgrensene ble innført var det mindre kunnskap og bevissthet rundt individuell variasjon i aldringsprosesser. Vi har mer kunnskap om individuelle forskjeller nå, og dette har blant annet vært viktig inn i arbeidet med

pensjonsreformen. Etter arbeidsgruppens syn er alle disse nyansene viktige, og illustrerer at det er vanskelig å trekke opp absolutte grenser for avgang fra arbeidslivet som treffer godt på tvers av yrker, sektorer og individer.

10.2.3 Positiv utvikling i helse og utdanning i befolkningen

Utviklingen i helse og funksjonsnivå, og hvorvidt disse endres i positiv retning, er relevant for mulighetene til å utføre arbeid på en god og forsvarlig måte. Over tid har helseforholdene i befolkningen forbedret seg vesentlig, dette gjelder også i de senere årene.

Videre har utdanningsnivået i befolkningen økt betydelig over tid, også blant de eldste i arbeidsstyrken. Generelt sett er yrkesdeltakelsen i de eldste aldersgruppene høyere blant de med høy utdanning. Årsaken til dette er trolig sammensatt. Yrker med krav til høy utdanning kan generelt være mindre belastende, ha en høyere grad av autonomi eller være mer motiverende for den enkelte. Samtidig kan utdanningsnivået ha innvirkning på andre livstils- og leveforhold. Folkehelseinstituttet peker på at høyt utdannede har gjennomgående bedre helse enn lavt utdannede.¹⁰⁰ Mange av de ansatte i yrker med særaldersgrenser har relativt høy utdanning.

I perioden 2000–2015 økte levealderen for 60-åringer i Norge med 2,2 år, hvorav 1,6 år, eller om lag to tredjedeler, var en økning i antall år uten sykdommer eller plager. Dette tyder på at sykdommer og plager inntreffer i høyere alder enn tidligere. Helsegevinsten har ikke bare kommet de aller eldste til gode, men også den delen av befolkningen som er i slutten av yrkesaktiv alder. Anerkjente objektive mål viser at helsen og funksjonsevnen har blitt bedre. Resultater fra en rekke studier tyder på at eldre i vestlige land, inkludert Norge, fungerer bedre både fysisk og kognitivt i høyere alder nå enn tidligere. Vurderinger av egen evne til å utføre arbeid vil alltid ha et subjektivt tilsnitt og er dermed vanskelig å måle. Arbeidsgruppen er likevel av den formening at de objektive målene på helse og funksjon, som viser en positiv utvikling, er av relevans for evne og kapasitet til fortsatt yrkesdeltakelse, og at det er rimelig å legge til grunn at potensialet for yrkesdeltakelse i høyere aldersgrupper har økt.

¹⁰⁰ Folkehelse rapporten – Sosiale helseforskjeller i Norge

10.3 85-årsregelens rolle i dagens pensjonssystem

Den såkalte 85-årsregelen er en bestemmelse som muliggjør fratreden inntil tre år før særaldersgrensen dersom summen av alder og tjenestetid utgjør minst 85 år. Helt siden den første loven om aldersgrenser har det vært en rekke lignende bestemmelser om fratreden med alderspensjon før aldersgrensen, når summen av tjenestetid og alder utgjør et visst antall år. Det kan dermed se ut til at 85-årsregelen har sitt utspring i en bestemmelse fra 1917. Bestemmelsen slik vi kjenner den i dag har vært uendret siden 1949. Bestemmelsen gjelder i prinsippet generelt for ansatte i offentlig sektor, men etter at den ubetingede retten til alderspensjon ble satt til 67 år, er den bare relevant for grupper med særaldersgrenser. Arbeidsgruppen har ikke lyktes med å finne noen konkret lovmessig begrunnelse for 85-årsregelen, og lovgivers hensikt med regelen fremstår således som noe uklar. Historisk har det ved innskrenking av antall år før aldersgrensen med mulig fratreden med pensjon, blitt lagt vekt på at den mer sjenerøse ordningen som gjaldt tidligere ble for mye brukt.

I flere av yrkene med særaldersgrenser går en betydelig andel av med pensjon i henhold til 85-årsregelen, dvs. tre år før særaldersgrensen. For noen yrker er det faktisk flere som går av tre år før særaldersgrensen enn ved selve særaldersgrensen. Samtidig er det også mange som blir værende i jobb fram til særaldersgrensen eller lenger. Det er ingen formell plikt knyttet til avgang tre år før særaldersgrensen. Beslutningen om å gå av før særaldersgrensen er dermed i prinsippet basert på arbeidstakers valg. Det kan likevel ikke utelukkes at det kan finnes arbeidsplasser hvor det forventes, eller at det oppleves som normen, at de ansatte går av ved denne alderen.

Arbeidsgruppen har i utgangspunktet vanskelig for å se at 85-årsregelen har en tydelig og konsistent begrunnelse. Én mulig begrunnelse kunne være at arbeidstakere med lang tjenestetid i et uvanlig belastende yrke, jf. aldersgrenseloven § 2, bokstav a, i praksis kan være svekket og derfor har behov for å fratru tidligere enn aldersgrensen. Dette skulle i så fall tilsi at ordningen var forbeholdt kun uvanlig belastende yrker. Det er den imidlertid ikke. Ordningen er også gjeldende for yrker hvor aldersgrensen begrunnes med samfunnshensyn, jf. aldersgrenseloven § 2, bokstav b, slik som forsvar og politi. Videre burde dette også tilsi at ordningen var knyttet til tjenestetid i en uvanlig belastende stilling, og ikke tjenestetid i enhver stilling i offentlig sektor, slik bestemmelsen er i dag.

En annen begrunnelse for ordningen kan være at én felles bestemt aldersgrense ikke passer for alle på grunn av individuelle forskjeller i helse eller kapasitet. Ved

gjennomføringen av reformen av folketrygdens alderspensjon var behovet for fleksibilitet, både oppover og nedover, et sentralt hensyn. I folketrygden er det et sentralt prinsipp at kostnadene ved å gå av tidlig bæres av den enkelte gjennom et nøytralt system, der en lengre utbetalingsperiode, som følge av tidlig uttak, innebærer at de årlige utbetalingene blir lavere, mens sent uttak innebærer høyere årlige utbetalinger. 85-årsregelen er imidlertid ikke tilpasset et slikt nøytralitetsprinsipp da tidlig uttak ikke påvirker pensjonsnivået.

De gruppene som har en særaldersgrense på 65 år er i prinsippet dekket av to parallelle system som muliggjør pensjonsuttak fra 62 år; 85-årsregelen og ordinære regler med fleksibelt uttak fra folketrygden og AFP.¹⁰¹ For de fleste vil det være fordelaktig å gå av med særalderspensjon etter 85-årsregelen, men for noen vil det lønne seg å gå av med AFP etter ordinære regler. Muligheten for en potensielt mer fordelaktig pensjonsutbetaling for denne gruppen av arbeidstakere, med samme avgangsalder som ved ordinære regler, synes ikke å være vel begrunnet.

Personer i yrker med særaldersgrenser på 60 år har gjennom 85-årsregelen mulighet til å gå av allerede ved fylte 57 år. Som følge av utviklingen som har skjedd i levekår, helse og arbeidsforhold gjennom de siste 100 årene, kan det argumenteres for at dette er en svært lav pensjonsalder. Statistikk viser at mange i disse gruppene fortsetter å jobbe etter å ha startet uttak av særalderspensjon, noe som viser at flere både har vilje og evne til videre arbeid. Andelen med inntekt ved siden av uttak av hel særalderspensjon er høyest blant tidligere ansatte i politiet, og utgjør der om lag 70 prosent. En ubetinget rett til å gå av før særaldersgrensen synes å være uforholdsmessig gunstig for den enkelte, og er ikke på linje med de forventninger som stilles til andre arbeidstakergrupper om å jobbe lenger eller selv å bære kostnaden for å gå av tidlig i form av lavere årlig pensjon.

I denne sammenhengen er det naturlig å vise til at innføringen av fleksibelt og nøytralt uttak av alderspensjon fra folketrygden og omleggingen av privat AFP i 2011 har bidratt til en vesentlig økning av yrkesdeltakingen, særlig for gruppen omfattet av privat AFP. Basert på dette er det naturlig å anta at 85-årsregelen, og for øvrig særaldersgrenser i stort, fører til at mange trekker seg unødvendig tidlig ut av arbeidslivet – uavhengig av vurderingen av egen helse og kapasitet. Det faktum at en relativt høy andel går av tidlig bidrar til tap av

¹⁰¹ Gjeldende AFP i offentlig sektor er en tidligpensjonsordning som gis fra 62 til 67 år, men vil for personer født i 1963 eller senere legges om til en fleksibel pensjon som kan kombineres med lønn uten avkortning.

verdifull kompetanse og arbeidskraft, og innebærer stor grad av ubrukt arbeidskapasitet på områder med etterspørsel etter ressurser. Det vises til at både Forsvarskommisjonen og Helsepersonellkommisjonen understreker behovet for bemanning og kompetanse i disse sektorene. Den demografiske utviklingen forsterker problemet med knapphet på arbeidskraft. I en slik situasjon representerer 85-årsregelen i praksis et tap av kompetente arbeidstakere.

10.4 Det framtidige behovet for særaldersgrenser

10.4.1 Særaldersgrensene vurdert opp mot begrunnelsen i aldersgrenseloven

Særaldersgrensene er i aldersgrenseloven § 2 begrunnet med at arbeidet medfører uvanlig belastning slik at man normalt ikke vil klare å utføre arbeidet forsvarlig til fylte 70 år (bokstav a) eller at arbeidet stiller spesielle krav til egenskaper som normalt er så sterkt svekket før fylte 70 år at det ikke er forsvarlig å utføre tjenesten (bokstav b). Mens bokstav a er av individhensyn, er bokstav b av samfunnshensyn. Dvs. at særaldersgrensene er begrunnet med at det av individuelle eller samfunnshensyn ikke er forsvarlig at personer over en viss alder utfører oppgavene i det spesifikke yrket.

Arbeidsgruppen kan ikke se at det foreligger noen stringent, faglig vurdering knyttet til fastsettelse eller endringer av hver enkelt aldersgrense sett opp mot lovens krav. For eksempel har ikke arbeidsgruppen funnet «vedtak» hvor hver aldersgrense formelt vurderes opp mot bokstav a eller b i aldersgrenseloven § 2. På samme måte finnes det heller ingen systematisk realitetsvurdering av behovet i yrker som ikke har særaldersgrense. Arbeidsgruppens gjennomgang av de vurderinger som er gjort over tid, peker i retning av at disse har hatt et skjønnsmessig og tilfeldig preg. På grunn av endrede organisatoriske forhold, endringer i stillingskoder i staten osv., finnes det tilfeller der jobber med tilsvarende oppgaveinnhold kan være både med og uten særaldersgrenser. Det er også flere eksempler på at tilsvarende stillinger med presumtvt sammenlignbare arbeidsoppgaver har ulik aldersgrense avhengig av om man er ansatt i privat eller i offentlig sektor. Dette gjelder blant annet for tannleger og renholdere. Videre merker arbeidsgruppen seg at særaldersgrensene historisk sett ikke bare er vurdert opp mot kravene i loven, men at det også synes å ha blitt lagt vekt på utenforliggende hensyn som behovet for arbeidskraft, befolkningsutvikling, økt levealder, økende tidligavgang osv. For eksempel har mangel på arbeidskraft blitt tillagt eksplisitt vekt i vurderingen av særaldersgrenser for lærere. Hvilken bokstav særaldersgrensen er begrunnet i blir da

mindre relevant. Som følge av at arbeidets art er sammensatt innenfor et gitt yrke, synes det dessuten som at enkelte av særaldersgrensene er begrunnet både med bokstav a og b, noe som kompliserer bildet. Utvikling i fysisk og kognitiv helse og funksjonsnivå er dessuten relevant i forhold til de fleste yrker. Det gjøres av den grunn her ikke eksplisitte og separate vurderinger av særaldersgrensene opp mot hhv. bokstav a og b i aldersgrenseloven § 2.

Selv om mange av yrkene med særaldersgrenser har arbeidsoppgaver som er forbundet med høyere belastninger enn i de fleste andre yrker i Norge, fremstår begrunnelsene for dagens særaldersgrenser likefullt som noe tilfeldig fastsatt på basis av skjønnsmessige vurderinger som er gjort langt tilbake i tid. Det er således en fare for at vurderingene ikke treffer like godt knyttet til både muligheter og behov i dagens arbeidsliv. Et viktig tilleggsmoment er at de heller ikke støtter opp under prinsipper og insentiver i dagens pensjonssystem. Det er derfor, etter arbeidsgruppens syn, behov for å rette et generelt søkelys på om ordningen med særaldersgrenser er tilpasset vår tids arbeidsmarked, pensjonssystem og det framtidige demografiske utfordringsbildet, og videre om særaldersgrenser er det riktige virkemiddelet for å møte eventuelle utfordringer som i dag er til stede innenfor de aktuelle yrkene.

10.4.2 Utvikling i helse blant ansatte innen yrker med særaldersgrenser

Helsetilstanden og levekårene har gjennom det siste århundret hatt en positiv utvikling for alle befolkningsgrupper. Arbeidsgruppen har hatt tilgang til registerdata om utvikling i helse og utdanning på yrkes- og befolkningsnivå, men har ikke hatt tilgang til denne type data på stillingskodenivå for å eksplisitt analysere personer med særaldersgrenser. Det er likevel gode grunner for å tro at også disse personene har tatt del i den generelle bedringen i helse og utdanning som har funnet sted i den norske befolkningen.

Det er godt dokumentert at det også i Norge foreligger ulikheter i helse og at utdanningsnivå er positivt assosiert med helsestatus. Enkeltstudier kan tyde på at arbeidstakere med høyere utdanning har relativt god helse sammenlignet med befolkningen generelt. På gruppenivå tilhører yrkesgruppene med særaldersgrenser gruppen med høyere utdanning. Innenfor en del av yrkene med særaldersgrenser vil de ansatte kunne oppleve et generelt høyere nivå av yrkeseksponeringer enn gjennomsnittet av yrkesaktive i Norge. Selv om et yrke innebærer relativt høye arbeidseksponeringer, betyr ikke det nødvendigvis at flertallet innenfor yrket opplever arbeidsrelaterte helseproblemer. Tall fra nasjonal overvåking av arbeidsmiljø og helse ved STAMI viser at det er store

forskjeller i selvrapportert helsetilstand mellom individer innenfor en og samme yrkesgruppe, selv for yrkesgrupper hvor det foreligger forhøyet risiko på gruppenivå.

For noen yrker er begrunnelsen for særaldersgrensene at egenskaper svekkes i så stor grad at yrket av samfunnshensyn ikke kan utøves etter en viss alder. Disse aldersgrensene er imidlertid satt i en tid da nivåene for utdanning, fysisk og kognitiv funksjon og helse var langt lavere enn i dag. Aldersgrensene tar heller ikke hensyn til at det er store individuelle forskjeller i fysiske og psykiske egenskaper, og at alder langt fra er det eneste som påvirker disse egenskapene. Selv om det alltid vil være individuelle forskjeller innen yrkesgrupper, vil en generell forbedring av helse- og funksjonsnivå i høyere alder kunne bidra til å bevare arbeidskapasitet og skikkethet til å utøve fysisk og psykisk krevende arbeidsoppgaver lenger enn tidligere. Den betydelige bedringen av slike egenskaper i løpet av de siste ti-årene synes ikke å ha blitt hensyntatt i dagens særaldersgrenser. Det er videre ingen grunn til å anta at den generelle forbedringen i helsetilstand og funksjon hos eldre vil stagnere i tiden framover – snarere tvert imot. Det er derfor sannsynlig at arbeidsevnen til framtidens eldre over tid fortsatt vil styrkes.

10.4.3 Sammenligning av arbeidets art mellom yrker og endringer i andre nordiske land

Mange yrker, både med og uten særaldersgrenser, har endret seg vesentlig over tid. Vurdert ut fra dagens situasjon, er det ikke intuitivt å forstå hvorfor enkelte yrker har særaldersgrense, mens andre ikke har det. Innenfor yrker med særaldersgrenser som er begrunnet med at arbeidet medfører uvanlig fysisk eller psykisk belastning, eksemplifiseres den fysiske belastningen ved forhold som det å gå mye, stå mye og arbeidsstillinger som ikke er bra for nakke og rygg, samt at det vises til at emosjonelt krevende situasjoner er psykisk belastende. Dette er ikke arbeidsforhold som utelukkende er avgrenset til yrker med særaldersgrenser. Statistikk fra STAMI viser at arbeidets art innenfor flere yrker uten særaldersgrenser kan innebærer en eller flere av disse belastningene, eksempelvis for lærere, barnehagelærere, butikkmedarbeidere, frisører, elektrikere og rørleggere. Det vises videre til at det for yrker med særaldersgrenser stilles krav til fysiske egenskaper ved at arbeidets art innebærer presisjonsarbeid, og at det ikke vil være forsvarlig å utføre arbeidet til fylte 70 år. Dette er krav som også stilles innenfor en rekke yrker uten særaldersgrense, som for eksempel innenfor legeyrket og for tannleger utenfor kommunal sektor.

Ansatte innen politiet utgjør en betydelig andel av de ansatte med en særaldersgrense begrunnet med at tjenesten stiller spesielle krav til fysiske eller psykiske egenskaper som

normalt er sterkere svekket før fylte 70 år enn det en forsvarlig utføring av tjenesten tilsier. Arbeidsgruppen erkjenner at politiet utfører arbeidsoppgaver som stiller store krav til både fysisk og mental styrke. På den annen side er det mange arbeidsoppgaver innenfor polititjenesten som ikke er av en slik art, og som derfor kan utføres av politiansatte med lavere fysisk og/eller mental styrke. Arbeidsgruppen er kjent med at dette kan være mer krevende i mindre politienheter, som det er en del av i Norge, men mener at dette er et spørsmål om ressurser eller organisering av arbeidet snarere enn arbeidets art. Innenfor politiet har det også blitt pekt på at ulike stillingskoder har ulik aldersgrense selv om arbeidets art er den samme. I slike tilfeller synes det å foreligge et større potensial for å organisere arbeidet på en måte, på tvers av alder, kompetanser og individuell kapasitet, som kan sikre de samfunnsbehovene vi ønsker å dekke uten bruk av særaldersgrenser som hovedvirkemiddel.

Militært tilsatte bekler forskjellige funksjoner med ulike arbeidskrav i løpet av sin yrkeskarriere. En analyse viser at ca. 60 prosent i aldersgruppen 40–60 år tjenestegjør i stab og støttefunksjoner, der kravet til fysisk og psykisk robusthet er mindre enn i de mer operative funksjonene.¹⁰² I en spørreundersøkelse utført av FFI, rettet mot pensjonert militært personell, ble det undersøkt hvor stor andel som ønsket å fortsette å jobbe lenger enn særaldersgrensen dersom det var mulig. Resultatet viste at nesten fire av fem ville ha fortsatt i Forsvaret på heltid eller deltid dersom det hadde vært en mulighet da de nådde aldersgrensen på 60 år, og omtrent halvparten kunne tenke seg å jobbe til 67 år eller lenger.¹⁰³ Undersøkelsen viste at en betydelig andel blant pensjonerte norske militære tjenestemenn selv vurderte sine fysiske og psykiske egenskaper til å være av en slik karakter at de kunne ha fortsatt i stillingen i Forsvaret utover dagens aldersgrense.

Arbeidsgruppen viser til at i Sverige, Danmark og Finland, som har et arbeidsmarked, en befolkning og en velferdsstat som har mange likhetstrekk med Norge, er tidligere særaldersgrenser med få unntak under utfasing. Etter at utfasingsperioden er avsluttet, vil Sverige og Danmark ikke lenger ha særaldersgrenser i offentlig sektor. I Finland vil det etter utfasingsperioden kun være særaldersgrenser innenfor Forsvaret. Særaldersgrensen for det finske forsvaret økes per årskull, både for gammelt og nytt personell, og for personell født fra 1973 vil aldersgrensen tilpasses forventet levealder. Arbeidsgruppen har ikke

¹⁰² Strand og Pay (2017)

¹⁰³ Strand et al. (2018)

identifisert særskilte faktorer som skulle tilsi at arbeidsforholdene eller stillingskravene i Norge skiller seg vesentlig fra disse i nabolandene, og finner således heller ingen plausible årsaker som skulle tilsi vesentlig forskjellige aldersgrenser for disse yrkene på tvers av de nordiske landene.

10.4.4 Arbeidsmiljø og tilrettelegging på arbeidsplassen

Sentrale faktorer for muligheten til å beholde seniorenne på arbeidsplassen er blant annet relatert til krav til effektivitet, bemanningssituasjon, graden av autonomi i jobben, fornyelse og verdsetting av seniorennes kompetanse, organisering av arbeidet, ledelse og muligheten til individuell oppfølging og tilrettelegging. Kortere arbeidstid og mer selvbestemmelse ble tillagt størst vekt ved spørsmål i den nasjonale levekårsundersøkelsen om arbeidsmiljø om hvilke tiltak de ansatte mente kunne gjøre det lettere å fortsette i yrket fram til pensjonsalder. Dette gjaldt både ansatte i yrker med særaldersgrenser og øvrige ansatte. Mindre fysisk tungt arbeid ble tillagt betydelig større vekt blant ansatte i yrker med særaldersgrenser enn i andre yrker.

Arbeidsmiljøloven § 4-2 pålegger arbeidsgiver å tilrettelegge for sine ansatte. Dette innebærer en plikt til å drive et systematisk arbeid med å forebygge og legge til rette for å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø for alle arbeidstakere, uavhengig av alder.

Arbeidstilsynet har en viktig oppgave for å følge opp og håndheve tilretteleggingsplikten.

Selv om arbeidsmiljøet i Norge generelt sett er godt i europeisk sammenheng, er det etter arbeidsgruppens syn fortsatt utfordringer. Arbeidsgruppen har merket seg at informasjon både fra forskning, tilsynsarbeid, arbeidsgivere og ansatte viser at det er mange eksempler på god tilrettelegging, men at det samtidig er en rekke eksempler på mangelfull tilrettelegging og tilpasning. Forskningslitteraturen peker på faktorer som høyt arbeidstempo/tidspress og lav jobbkontroll (selvbestemmelse), manglende lederstøtte, mobbing/trakassering, høye fysiske arbeidskrav, turnusarbeid og arbeidsskader som viktige for tidlig avgang. Yrkene med særaldersgrenser skårer relativt høyt på flere av disse faktorene. Samtidig kan det hevdes at flere av disse faktorene har å gjøre med organisering, ledelse og økonomi, og ikke med arbeidets art i seg selv. Mangel på kunnskap og dialog kan være én forklaring, men det kan også skyldes ressurstilgang og kortsiktige økonomiske vurderinger i den enkelte virksomhet.

På tross av arbeidsmiljømessige utfordringer på gruppenivå, er det innenfor yrkene med særaldersgrenser også mange som opplever at de trives på jobb og ikke oppgir at de har

spesifikke utfordringer knyttet til arbeidsmiljø og helse utover gjennomsnittet i befolkningen. Etter arbeidsgruppens syn bør det derfor foreligge et vesentlig potensial for at flere skal kunne stå lenger i arbeid. I en del virksomheter kan det være mye å hente på å organisere arbeidet på en måte som legger bedre til rette for at ansatte skal kunne stå i jobben over en lang yrkeskarriere. Investeringer i tiltak som kan gjøre det mulig å beholde kompetanse lenger kan være nødvendig. Dette kan innebære økte utgifter på kort sikt, mens gevinsten først vil bli synlig noe lengre fram i tid, og ikke minst gjelder dette på samfunnsnivå. Virkemidler som økt ressurstilgang, organisasjonsutvikling, partssamarbeid og arbeidsmiljøarbeid er viktige faktorer i så måte.

Arbeidsgivers mulighet for å tilrettelegge og tilpasse arbeidsoppgaver vil trolig variere og vil blant annet avhenge av arbeidets art, hvordan arbeidet er organisert og virksomhetens størrelse. Omfanget av arbeidstakere som trenger tilrettelegging vil utvilsomt påvirke arbeidsgivers muligheter for dette. Det foreligger i begrenset grad forskning som har undersøkt i hvor stor grad det vil være behov for tilrettelegging for at ansatte skal kunne jobbe utover særaldersgrensen. Arbeidsgruppen vektlegger likevel den generelle forbedringen i helse og kompetanse som skulle tilsi at en betydelig andel vil kunne jobbe utover særaldersgrensen uten, eller med kun begrenset grad av, tilrettelegging. Arbeidsgruppen kan heller ikke se at det ut ifra arbeidets art nødvendigvis er dårligere muligheter for tilpasning og tilrettelegging innenfor yrker med særaldersgrenser enn det som er tilfellet innenfor mange andre yrker. Arbeidsgruppen mener at bedre organisering av arbeidet, og individuell tilrettelegging for de som har behov for det, vil bidra til at de fleste ansatte innenfor yrker med særaldersgrenser på 60, 63 og 65 år vil kunne fortsette i arbeid på lik linje som sysselsatte i yrkesgrupper uten særaldersgrense.

10.4.5 Partenes vurderinger av behovet for særaldersgrenser

I høringen av forslaget om å oppheve plikten til å fratre mente arbeidstakerorganisasjonene at det å fjerne denne plikten i praksis vil innebære det samme som at særaldersgrensene fjernes. Videre mente de at det også i framtiden er behov for særaldersgrenser, og at forslaget om å fjerne fratredelsesplikten ble lagt fram uten et godt faktagrunnlag. Slik de så det, vil det være store utfordringer med å finne relevante og hensiktsmessige oppgaver for et større antall eldre arbeidstakere innenfor disse yrkesgruppene. Andre instanser støttet høringsforslaget, blant andre NHO og KS. Et argument som gikk igjen hos instansene som støttet forslaget, var at aldersgrensene er satt langt tilbake i tid, da både arbeidslivet og

arbeidstakeres helse var en helt annen enn i dag. Spekter, med støtte av Virke, mente at forslaget om å oppheve plikten til å fratre støtter opp om arbeidslinja.

Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet har oversendt innspill fra sine underliggende virksomheter til arbeidsgruppen. I oversendelsen fra Forsvarsdepartementet kommer det blant annet fram at Forsvaret fortsatt har et funksjonelt behov for en arbeidsgiverstyrt avgangsmekanisme. Det vises til at en fjerning av særaldersgrensen vil øke risikoen for at personellkorpsets sammensetning ikke vil kunne oppfylle operative krav over tid. Samtidig pekes det på at forsvarssektoren står ovenfor et økende kompetansebehov, og at de eldste har verdifull kompetanse.

I innspillet fra Politidirektoratet pekes det på at beredskapshensyn, og behovet for å ha operative mannskaper tilgjengelig ved større/alvorlige hendelser, tilsier et fortsatt behov for særaldersgrenser i politiet. Dette skiller seg imidlertid noe fra en høringsuttalelse fra Politidirektoratet i 2020, hvor Politidirektoratet støttet høringsforslaget om å fjerne plikten til å fratre ved særaldersgrensen. Politidirektoratet uttalte den gang følgende: «endringen vil medføre at Politi- og lensmannsetaten beholder viktig kompetanse og vil dessuten være positivt for den enkelte som ønsker å stå i arbeid lenger. En del av hensikten bak særaldersgrensen, nemlig at tjenesten stiller spesielle fysiske eller psykiske egenskaper som kan bli svekket før fylte 70 år, er ikke lenger like relevant med den innretningen og oppgaveløsningen som etaten har i dag».

Helse Vest og Helse Sør-Øst mener at det ikke lenger er behov for særaldersgrenser, og at de ansatte i stor grad kan fortsette i de samme stillingene, muligens med noe tilpasning og tilrettelegging. Helse Nord mener derimot at det er behov for særaldersgrense, og begrunner det med at de ansatte er slitne etter pandemien og at dette derfor ikke er riktig tidspunkt å ta bort denne særordningen som de ser på som et gode.

Arbeidsgruppen merker seg at argumentasjonen fra flere av instansene som mener at det fortsatt er behov for særaldersgrenser ikke utelukkende relaterer dette til belastning og sikkerhet. I en del tilfeller argumenteres det også med at særaldersgrenser er nødvendig av hensyn til en balansert alderssammensetning, rekruttering, arbeidsmiljøforhold og opplevelsen av særaldersgrenser som et gode. Dette er hensyn som ligger utenfor begrunnelsen i loven. Arbeidsgruppen merker seg imidlertid også at det generelt pekes på behovet for å beholde kompetansen som de eldre arbeidstakerne besitter.

Opphevelsen av plikten til å fratre stillingen ved særaldersgrensen innebærer en videreføring av arbeidsgivers plikt til å tilrettelegge for fortsatt arbeid for dem som ønsker det. Bortsett fra for Forsvaret, har de resterende arbeidsgiverne for ansatte med særaldersgrenser allerede i dag plikt til å legge til rette for fortsatt yrkeskarriere etter særaldersgrensen dersom den enkelte har behov for det, jf. arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidsgivers tilretteleggingsplikt. Arbeidsgiversiden, ved KS og Spekter, har uttalt at det allerede tilrettelegges i stor grad, og at arbeidsgiver har flere gode virkemidler. Innspillene fra helseforetakene underbygger dette. Samtidig pekes det både fra arbeidstaker- og arbeidsgiversiden på at det er rom for forbedringer, og at det må sikres at tilrettelegging for én person ikke innebærer for mye belastning på en annen person.

I innspillene fra politi- og forsvarssektoren pekes det på utfordringer ved å avvikle særaldersgrensene. Utfordringen innenfor disse yrkene begrunnes med at den endrede alderssammensetningen vil kunne øke risikoen for at operative krav ikke tilfredsstilles. For en gitt sektorvis budsjettamme, eksempelvis for forsvar eller politi, vil fjerning av særaldersgrensene kunne medføre redusert rekruttering. Dette er utfordringer arbeidsgruppen mener må tas på alvor. Samtidig er noen presiseringer på sin plass. Dersom flere eldre fortsetter i arbeid, reduseres ikke beredskapsevnen isolert sett. Det er først når flere eldre faktisk medfører redusert beredskapsevne, og at det i så tilfelle ikke åpnes for rekruttering av yngre, at det kan oppstå en risiko for at beredskapsevnen reduseres. Samtidig medfører en fjerning av særaldersgrensene reduserte offentlige utgifter og det frigjør arbeidskraft til bruk andre steder i økonomien. Innenfor flere av de berørte sektorene pekes det på behovet for kompetanse, og at de eldste har verdifull kompetanse. Arbeidsgruppen merker seg at Forsvarsdepartementet mener det er et handlingsrom for alternative innretninger til dagens modell, og viser til de vurderingene som er gjort i de andre nordiske landene ved utfasing av tidligere ordninger for særaldersgrenser.

Arbeidsgruppen påpeker videre at det under pandemien ble gjort tilpasninger i regelverket slik at pensjonert helsepersonell kunne avhjelpe en kritisk situasjon uten at pensjonen ble avkortet mot arbeidsinntekt. Mange pensjonerte sykepleiere utførte viktige oppgaver i denne perioden. Dette illustrerer at det både var vilje og evne hos arbeidsgivere i helsesektoren til å benytte eldres kompetanse og kapasitet, og at eldre i denne samfunnskritiske situasjonen var villige til å utgjøre en viktig del av løsningen.

10.4.6 Mulighetene for omplasseringer og stillingsbytter i yrker med særaldersgrense

Et arbeidsliv med raskere endringer og økte kompetansekrav, og hvor det samtidig er behov for at de ansatte jobber lenger, innebærer at flere vil skifte jobber og yrker gjennom yrkeslivet. Dette gjelder generelt i arbeidslivet, og kan være særlig relevant i en del yrker med særaldersgrenser. Selv med bedre tilrettelegging og organisering av arbeidet, kan det være en del ansatte i de yrkene som har særaldersgrenser som vil ønske, eller ha behov for, å gå over i andre typer stillinger.

Mobiliteten i arbeidsmarkedet er generelt sett lav i de eldre aldersgruppene. Dette gjelder også i yrker med særaldersgrenser. Det er ulike årsaker til at mobilitet og stillingsskifter reduseres med økende alder. Diskriminering av søkere på grunn av alder er ulovlig. Undersøkelser som Senter for Seniorpolitikk har utført, viser at arbeidsgivere likevel er skeptiske til å invitere søkere over en viss alder til intervju. Slik informasjon har ikke vært tilgjengelig for yrker med særaldersgrenser spesifikt. For å gjøre overgangen til andre jobber og yrker lettere, er det likevel viktig med oppmerksomhet mot risikoen for aldersdiskriminering og håndheving av det regelverket som gjelder.

Arbeidsgruppen legger til grunn at de fleste ansatte i yrker med særaldersgrenser vil kunne fortsette i arbeid på lik linje med andre yrkesgrupper, med tilsvarende varierende behov for tilrettelegging og kompetanseutvikling gjennom yrkeslivet som andre. Samtidig mener arbeidsgruppen at det er vanskelig å vurdere muligheten for tilrettelegging på stillingsnivå. Selv om de fleste vil kunne forlenge yrkeskarrieren uten at det kreves tilrettelegging i betydelig grad, utelukkes det ikke at det innenfor et mindretall stillinger vil kunne være begrenset mulighet for tilrettelegging. Det vil da kunne være behov for å bytte stilling for å stå lenger i arbeid, slik det også kan være for sysselsatte i yrker uten særaldersgrense.

Muligheten til å tilby andre arbeidsoppgaver og stillinger for at den ansatte skal kunne fortsette å bidra med sin kompetanse avhenger av ulike forhold knyttet til den enkelte virksomhet og den enkeltes kompetanse. I offentlig sektor gjelder generelt et prinsipp om at den best kvalifiserte søkeren skal ansettes i en ledig stilling. Dette er lovfestet i statsansatteloven § 3 for statens del, og er et ikke-lovfestet prinsipp i størstedelen av fylkeskommunal og kommunal sektor. Ifølge gjeldende rett kan en overføring til en stilling i en annen statlig virksomhet anses som problematisk, da dette kan komme i konflikt med kvalifikasjonsprinsippet. Innføringen av en ny fortrinnsrett vil føre til en rettslig begrensning av kvalifikasjonsprinsippet og det bakenforliggende målet om en åpen konkurranse om ansettelse i statlig stilling. Arbeidsgruppen mener at det samfunnsmessige hensynet til

framtidig behov for arbeidskraft kan tilsi at muligheten til å beholde erfaren arbeidskraft i arbeidsmarkedet i noe lengre tid, framfor en tidlig avgang fra yrkeslivet, også må veie tungt. En eventuell ny fortrinnsrett må drøftes videre, blant annet med tanke på kvalifikasjonsprinsippets rolle og rekkevidden av arbeidsgivers styringsrett sett opp mot det individuelle stillingsvernet. Det må også tas stilling til hvordan de ulike fortrinnsrettsordningene i staten skal prioriteres i forhold til hverandre.

10.5 Arbeidsgruppens samlede vurdering og konklusjoner

Arbeidsgruppen vil framheve at høy velferd i framtiden avhenger av at det tilbys nok arbeidskraft. De fleste europeiske land har utfordringer knyttet til økende andel og antall eldre i befolkningen. Derfor må først og fremst de innenlandske arbeidskraftreservene mobiliseres for å møte det framtidige behovet for arbeidskraft i Norge. Det må vi gjøre gjennom å inkludere flere i arbeid, men også ved å sørge for god bruk av den arbeidskraften som allerede er i jobb, blant annet ved å legge til rette for at flere står lenger i jobb.

Inntil 2021 ga ordningene med særaldersgrenser lite rom for fleksibilitet for videre arbeid. I 2021 ble plikten til å fratru ved særaldersgrensen fjernet for alle unntatt ansatte i Forsvaret.¹⁰⁴ Dette innebærer større grad av fleksibilitet for de fleste yrker med særaldersgrenser. Den siste lovreformen innebærer at lovverket nå på den ene siden fortsatt uttrykker at forhold ved yrkene, dvs. individuelle eller samfunnshensyn, begrunner at man må ha en lavere pensjonsalder enn i andre yrker, mens lovverket på den annen side samtidig gir den enkelte selv valget mellom å gå av ved denne alderen eller å fortsette. Det er således ikke konsistens i lovverket og logikken på dette punktet har blitt enda svakere. Arbeidsgruppen finner det derfor betimelig at dersom systemet med særaldersgrenser skal opprettholdes, bør denne inkonsistensen i lovverket rettes opp slik at ordningen igjen innebærer pliktig avgang ved nådd aldersgrense. Samtidig innebærer fjerningen av plikten til å fratru at lovgiver må ha vurdert at de ansatte fortsatt kan utføre sine oppgaver etter at særaldersgrensen er nådd, knyttet til både bokstav a og b i aldersgrenseloven § 2. Dette mener arbeidsgruppen veier tungt.

¹⁰⁴ Plikten til å fratru ved særaldersgrensen ble opphevet med virkning fra 1. juli 2021 i statlig sektor, med unntak av for Forsvaret, og fra 1. januar 2022 for kommunal sektor.

Arbeidsgruppen kan ikke se at 85-årsregelen er vel begrunnet i dagens samfunn, og mener at den ikke bygger opp under det generelle pensjonssystemet som er utviklet over tid etter at bestemmelsen om 85-årsregelen ble vedtatt. Tvert imot synes 85-årsregelen ikke å være konsistent med prinsippene for systemet med fleksibelt og nøytralt uttak som nå er hovedprinsippet for øvrige deler av norsk arbeidsliv. Det er dessuten vanskelig å se at denne bestemmelsen er nødvendig ut fra hensyn til at arbeidet i yrket er uvanlig belastende eller for at særskilte samfunnshensyn skal kunne ivaretas. I så tilfelle måtte det ha foreligget solid kunnskap om at evnen til å stå i arbeid i disse yrkene over tid er begrenset av en konstant totalkapasitet av arbeidskraft som etter en gitt periode er uttømt, snarere enn en argumentasjon om at arbeidets krav i disse yrkene kan være vanskelig forenlig med evne og kapasitet til å utføre de aktuelle oppgavene mot slutten av en yrkeskarriere. Arbeidsgruppen kan ikke se at slik kunnskap foreligger på gruppenivå, og erkjenner også at en slik generell grense på tvers av yrker som står seg over tid vil være vanskelig å fastsette. Arbeidsgruppen mener av disse årsakene at det ikke er sterke grunner for å opprettholde 85-årsregelen.

Arbeidsgruppen legger til grunn at den positive helseutviklingen i den norske befolkningen også har kommet ansatte innen yrker med særaldersgrenser til gode. Dette kan isolert sett tale for at eventuelle helsemessige utfordringer som medførte at det tidligere ikke var forsvarlig å utføre tjenesten fram til ordinær pensjonsalder, ikke vil gjelde i samme grad i dag som på den tiden da særaldersgrensene ble innført. Arbeidsgruppen mener derfor at det foreligger et urealisert potensial for mange for å kunne stå lenger i arbeid innen yrker med særaldersgrenser. Arbeidsgruppen er også av den oppfatning at særaldersgrenser som system ikke i tilstrekkelig grad hensyntar de store individuelle forskjellene når det gjelder helse og funksjon, sett opp mot samfunnets behov. Etter arbeidsgruppens syn, vil en pensjonsordning som forutsetter at en hel gruppe av arbeidstakere ikke er arbeidsdyktige etter en gitt alder medføre uheldige konsekvenser for samfunnet, og har heller ikke støtte i det nasjonale faktagrunnlaget.

Systemet med særaldersgrenser bygger på en forutsetning om at hele grupper av arbeidstakere ikke kan fortsette i stillingen ut over en gitt alder, med bakgrunn i at tjenesten stiller spesielle krav til fysiske eller psykiske egenskaper som normalt svekkes ved alder, eller at stillingen medfører uvanlig fysisk eller psykisk belastning. Det er, på et overordnet nivå, vanskelig for arbeidsgruppen å se at arbeidets art, og herunder belastning eller samfunnshensyn, i yrker med særaldersgrenser per i dag systematisk avviker fra andre yrker i en så vesentlig grad at dette legitimerer en slik ordning. Dette gjelder også når man

ser på konsekvenser av arbeidets art i form av sykefravær, AAP/uførhet og gjennomsnittlig avgangsalder. Etter arbeidsgruppens syn, er det derfor både viktig og riktig å legge til rette for at også personer som jobber i yrker med særaldersgrenser kan bidra til å styrke pensjonssystemets bærekraft ved å forlenge yrkeskarrieren etter de samme prinsipper som for andre grupper av arbeidstakere. Dette vil også bidra til å øke det livsvarige pensjonsnivået for den enkelte. Arbeidsgruppen mener derfor at det er mange gode grunner til at yrker som i dag har særaldersgrenser bør kunne ha den ordinære aldersgrensen, med de ordninger for fleksibilitet i avgangsalder som gjelder i det ordinære alderspensjonssystemet.

Arbeidsgruppen har merket seg at de økonomiske effektene av særaldersgrensene for den enkelte varierer betydelig mellom de ulike gruppene med ansatte avhengig av aldersgrensen. Tidlig avgang med særalderspensjon gir for de fleste en relativt god pensjon fram til 67 år sammenlignet med tidlig avgang etter de ordinære reglene. Fra 67 år mottar personer med særaldersgrense pensjon etter ordinære regler. Lengre yrkeskarrierer vil bidra til høyere opptjening av pensjon, noe som vil være til fordel for den enkelte. Etter hvert som de nye pensjonsordningene er fullt ut innfaset, vil en lengre yrkeskarriere få enda større betydning for nivået på pensjonsopptjeningen.

Uføreandelen øker med alderen. Det at flere eldre står i arbeid lenger vil derfor med all sannsynlighet innebære at flere blir uføre mot slutten av yrkeskarrieren. Arbeidsgruppen mener at det er et viktig poeng at arbeidstakere med mulige arbeidsrelaterte helseutfordringer som begrenser arbeidsevnen ikke skal oppleve et vesentlig økonomisk tap gjennom helserelaterte trygdeytelser sammenlignet med avgang med særalderspensjon. I Norge har vi imidlertid et velutviklet system for helserelaterte trygdeytelser som utgjør et godt økonomisk sikkerhetsnett for arbeidstakere med helseutfordringer som ikke er forenlig med å stå lenger i arbeid. Beregninger basert på typeeksempler viser at det å bli ufør i relativt høy alder ikke utgjør noe økonomisk tap for den enkelte sammenlignet med tidlig avgang med særalderspensjon. På tross av økte utgifter som følge av at andelen uføre øker noe, vil det å oppheve særaldersgrensene innebære en samfunnsøkonomisk gevinst sammenlignet med det å definere hele yrkesgrupper ute av stand til å utføre arbeidet over en viss alder.

Arbeidsgruppen peker på at flere av yrkene med særaldersgrenser i gjennomsnitt har høyere arbeidsmiljøbelastninger enn gjennomsnittet i Norge. Samtidig er norsk arbeidsmiljøstandard høy, og det er stor variasjon innenfor de enkelte yrkesgruppene.

Arbeidsgruppen mener derfor at en særskilt pensjonsordning fremstår som lite målrettet. Dog kan en slik ordning oppleves som et sikkerhetsnett for de med behov for tidlig avgang fra arbeidslivet. Et slikt sikkerhetsnett foreligger imidlertid allerede i form av de eksisterende helserelaterte trygdeytelsene for de som har behov for å gå av tidligere av helsemessige årsaker. Arbeidsgruppen ser at tidlig avgang gjennom uførhet, som potensielt kan ha relasjon til yrkesbelastninger over tid, for noen kan oppleves som mindre verdig enn avgang i henhold til en særaldersgrense. I og med at ordningene som finnes i det norske velferdssystemet er såpass gode, og at en betydelig andel av arbeidstakere med særaldersgrenser vil kunne jobbe utover aldersgrensene, mener arbeidsgruppen at samfunnsbehovene for arbeidskraft og fremtidig velferd må veie tungt. Det fremstår totalt sett som mer hensiktsmessig med avgang gjennom de helserelaterte ytelsene for dem innenfor disse yrkesgruppene som eventuelt har behov for tidligere avgang relatert til helse – på lik linje som for andre yrkesgrupper. Det bør heller etterstrebes å finne mekanismer for at dette skal oppleves som en verdig avgang. Det ligger utenfor arbeidsgruppens mandat å skulle foreslå eventuelle endringer i helserelaterte ytelsene hvis ordningene med særaldersgrenser avvikles. Arbeidsgruppen viser til at andre land har søkt å finne løsninger som tilrettelegger for avgang fra arbeidslivet for arbeidstakere som etter et langt yrkesliv ikke lenger har arbeidsevne. I Sverige har det eksempelvis fra 2022 blitt opprettet en såkalt trygghetspensjon målrettet mot eldre arbeidstakere som har varig redusert arbeidsevne. Trygghetspensjon er en særskilt uføretrygd for de som har maksimalt fem år igjen til pensjonsalderen da disse ikke lenger har rett til ordinær uføretrygd.

Forholdet mellom arbeid og helse er sammensatt. Arbeids- og arbeidsmiljøforhold kan bidra til både å beskytte mot eller forverre helseproblemer og nedsatt funksjon. Arbeidsgruppen viser til at det allerede er etablert en arbeidsmiljøsatsing under IA-avtalen driftet av myndighetene i nær dialog med arbeidslivets parter, med en tydelig bransjeinnretning. Selv om avtalen ikke lenger har noe eksplisitt mål knyttet til eldre i arbeidslivet, da utviklingen generelt på dette området har vært positiv, er det fortsatt et mål i IA-avtalen for 2019–2024 at det skal legges til rette for styrket arbeidsmiljø og redusert frafall, og herunder frafall grunnet tidligpensjonering. Rammeverket burde ligge til rette for å kunne styrke og videreutvikle et slikt formål spisset mot de yrkene som i dag har særaldersgrenser.

Arbeidsgruppen mener også at det fortsatt foreligger et uforløst restpotensial i det å organisere arbeidet på en måte som i større grad enn i dag sikrer en arbeidsmiljøutvikling som forebygger sykefravær og uhelse, og som støtter opp under personlig mestring og

utvikling. Dette vil være spesielt viktig for de yrkene med særaldersgrenser hvor arbeidsbelastningene vurderes som mest belastende og sammensatt. Slike utfordringer kan ha mer å gjøre med arbeidsmiljøforhold lokalt snarere enn at arbeidet i seg selv per se ikke er forsvarlig over en viss alder for en hel yrkesgruppe. Arbeidsgruppen mener derfor det kan være hensiktsmessig å styrke rammeverket rundt arbeidsmiljøutvikling, både på regelverk, tilsyn, kunnskapsutvikling og formidling, for å sikre nok ressurser, støtte og veiledning til de sektorene som vil måtte ta nye steg på dette området.

Arbeidsgruppen erkjenner at det ikke nødvendigvis er trivielt å realisere de endringene i arbeidsmiljø og arbeidsforhold som er nødvendig for å bedre kunne forebygge eksponeringer og belastninger i sektorer som i dag har særaldersgrenser. Dette vil kreve bevissthet og innsats på flere områder og fra flere aktører. Det er avgjørende at de virksomheter som gjennom arbeidsmiljøutvikling kan redusere og forebygge sykefravær og frafall på en bedre måte enn i dag har budsjettmessig rom til å gjennomføre de tilpasninger som er nødvendig. Dette kan ha å gjøre med organisering og bemanning. Herunder ligger det også at det må sikres budsjettmessig rom til å opprettholde nødvendig nivå på de samfunnskritiske tjenestene. Det kan oppnås betydelige samfunnsøkonomiske gevinster hvis det gis rom for nødvendige investeringer i tilpasninger og bemanning – også utover perspektivet å skulle beholde ansatte lenger i arbeid. Videre vil det være opp til de forskjellige virksomhetene å skape arbeidskulturer som sikrer anerkjennelse av alle typer arbeidsoppgaver gjennom yrkesløpene hvis slike effekter skulle være begrensende. En slik utvikling av kultur vil kreve høy bevissthet og målrettet innsats fra alle involverte.

Arbeidsgruppen merker seg innspillet fra Forsvaret om at risikoen knyttet til oppfyllelsen av de operative kravene vil øke ved en fjerning av særaldersgrensene. Lignende synspunkter er fremmet fra Politiets side. Det er krevende å vurdere hensynet til beredskap og operativ evne på detaljnivå og en slik vurdering befinner seg utenfor denne gruppens kompetanse. Arbeidsgruppen merker seg at det er usikkert om en fjerning av særaldersgrensen vil medføre at beredskaps- og operativ evne ikke lenger vil være tilstrekkelig, men mener at denne usikkerheten må anerkjennes. Arbeidsgruppen vil understreke viktigheten av at virksomheter med ansvar for beredskap og operativ evne sikres tilstrekkelige budsjetter slik at en fjerning av særaldersgrenser ikke svekker denne evnen. En detaljert vurdering av hva som kreves for å opprettholde tilstrekkelig nivå bør gjøres av personer med fagkompetanse innen beredskap og operativ evne. Dersom det skulle vise seg nødvendig, må aktuelle virksomheter sikres et handlingsrom til å styrke bemanningen gjennom nyrekruttering. Samtidig vises det til kompetansebehovet innen de aktuelle sektorene, og det legges til

grunn at eldres kapasitet, kompetanse og lange yrkeserfaring kan brukes på en hensiktsmessig måte som imøtekommer virksomhetens kompetansebehov. I sum vil dette kunne styrke både tjenestene og sikkerheten. Arbeidsgruppen viser til at det er usikkert i hvor stor grad det vil være behov for nyrekruttering, men at det ikke forventes at det vil være behov for å øke bemanningen tilsvarende antallet ansatte med en alder over dagens særaldersgrense.

Som følge av at arbeidsgruppen ikke har gått inn i detaljer på stillingsnivå, mener arbeidsgruppen at det bør tas høyde for at det for et begrenset antall av dem som i dag har særaldersgrense, ikke lar seg gjøre å få til relevante tilpasninger, omplasseringer eller stillingsbytter. Arbeidsgruppen mener derfor det bør være mulig å lovfeste en ordning med særskilt fortrinnsrett for ansatte som har behov for å bytte til en annen stilling for å kunne stå lenger i jobb. En eventuell ny fortrinnsrett må drøftes videre, blant annet med tanke på kvalifikasjonsprinsippets rolle.

Erfaringer fra utfasing av særaldersgrenser i andre nordiske land viser at det har vært behov for overgangsordninger for å kompensere de kommende kullene som mister retten til å gå av med en særaldersgrense. Både arbeidsgivere og arbeidstakere trenger en viss forutsigbarhet, og kan trenge noe tid for å tilpasse seg nye normer og regler. Det vises til avtalen om tjenstepensjon for ansatte i offentlig sektor fra 3. mars 2018, hvor det heter at «dersom det skjer endringer i aldersgrensen, skal personer som på det tidspunktet er ansatt i en stilling med særaldersgrense og som har ti eller færre år igjen til den tidligere aldersgrensen, beholde de ordninger som da gjelder». Videre vises det til at det er en pågående prosess om pensjonsregler. Arbeidsgruppen legger til grunn at avtalepartene kommer fram til enighet og går av denne grunn ikke nærmere inn på overgangsordninger eller andre former for kompensasjon, både når det gjelder evt. utfasing av 85-årsregelen og særaldersgrensene.

Arbeidsgruppen mener at det likevel er viktig å ikke skyve en beslutning om nødvendige endringer foran seg, da implementering med stor sannsynlighet tar noe tid. Dette viser erfaringene fra Danmark, Finland og Sverige. Samtidig vil erfaringer fra de andre nordiske landene kunne være nyttige for å kunne vurdere hva slags tiltak og tilpasninger som er nødvendige for at flest mulig skal kunne oppnå et arbeidsliv tilsvarende det som gjelder andre deler av arbeidsstyrken, og dermed også kunne ta sine pensjoneringsbeslutninger basert på prinsippene i folketrygdens alderspensjon.

Avslutningsvis vil arbeidsgruppen også framheve den samfunnsmessige gevinsten som denne høykometente og verdifulle arbeidskraften representerer. Bedre bruk av denne må være et mål for å møte en framtid som karakteriseres nettopp ved mangel på arbeidskraft.

11 Referanser

Ahrenfeldt, Linda. J, Lindahl-Jacobsen, Rune, Rizzi, Silvia, Thinggaard, Mikael, Christensen, Kaare, & Vaupel, James. W (2018). *Comparison of cognitive and physical functioning of Europeans in 2004–2005 and 2013*. Int J Epidemiol, Vol 47 (5), pp1518-1528.

Andersen, Asbjørn. G og Markussen, Simen (2023). *Yrkesdeltakelse, inntekt og trygd blant ansatte i stillinger med særaldersgrense*. Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.

Badache, Andreea. C, Mäki-Torkko, Elina, Widen, Stephen og Fors, Stefan (2022). *Why Are Old-Age Disabilities Decreasing in Sweden and Denmark? Evidence on the Contribution of Cognition, Education, and Sensory Functions*. The Journals of Gerontology: Series B, 78(3), pp 483-495.

Beard, John. R, Officer, Alana, de Carvalho, Islene. Arujo, Sadana, Ritu, Pot, Anne. Margriet, Michel, Jean-Pierre, Lloyd-Sherlock, Peter, Epping-Jordan, JoAnne E, Geeske Peeters, G. M. E. E, Mahanani, Wahyu Retno, Thiyagarajan, Jotheeswaran A, Chatterji, Somnath (2016). *The World report on ageing and health: a policy framework for healthy ageing*. The Lancet, 387(10033), pp 2145-2154.

Beller, Johannes, Kuhlmann, Beatrice G, Sperlich, Stefanie og Geyer, Siegfried (2022). *Secular Improvements in Cognitive Aging: Contribution of Education, Health, and Routine Activities*. J Aging Health, 34(6-8), pp 807-817.

Bernstrøm, Vilde H. og Ellingsen, Dag (2018). *Arbeidstidsordninger, ansattes helse og pasientsikkerhet del 2: Når arbeidstidsordninger går på bekostning av ansattes helse er pasientsikkerheten ofte dårligere*. Rapport 3/ 2018, Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) ved OsloMet – storbyuniversitetet.

Bohannon, Richard. W (2019). *Grip Strength: An Indispensable Biomarker For Older Adults*. Clin Interv Aging, Vol 14, pp 1681-1691.

Boschman, Julietta. S, Noor, A., Lundström, Ronnie, Nilsson, Tohr Karl, Sluiter, Judith, K. and Hagberg, Mats (2017). *Relationships between work-related factors and musculoskeletal health with current and future work ability among male workers*. International Archives of Occupational and Environmental Health, Vol 90, pp 517–526

- Bratsberg, Bernt, og Rogeberg, Ole (2018). *Flynn effect and its reversal are both environmentally caused*. The Proceeding of the National Academy of Science og the United States of America (PNAS). 115(26), 6674-6678.
- Brinch, Christian N, Hernæs, Erik og Jia, Zhiyang (2017). *Saliency and Social Security Benefits*. Journal of Labor Economics, Vol. 35, no 1, pp 265-297
- Bråthen, Ketil og Moland, Leif E (2023). *Ny oppgavedeling i helse- og omsorgssektoren. En undersøkelse blant helsefagarbeidere, helsesekretærer og portører*. Rapport 7/2023, Fagbevegelsens senter for forskning, utredning og dokumentasjon (Fafo).
- Cesari, Matteo, Araujo de Carvalho, Islene, Amuthavalli Thiyagarajan, Jotheeswaran, Cooper, Cyrus, Martin, Finbarr C, Reginster, Jean- Yves, Vellas, Bruno og Beard, John R. (2018). *Evidence for the Domains Supporting the Construct of Intrinsic Capacity*. The Journal of Gerontology, Vol 73(12), pp1653-1660.
- Chatterji, Somnath, Byles, Julie, Cutler, David, Seeman, Teresa og Verdes, Emese (2015). *Health, functioning, and disability in older adults-present status and future implications*. The Lancet, Vol 385(9967), pp 563-575.
- Dahl, Espen Steinung (2015). *Veier ut av arbeidslivet etter fylte 50 år*. Arbeid og velferd, 2/2015. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Dahl, Espen, Bergsli, Heidi og van der Wel, Kjetil (2014). *Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversikt*. Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Dodds, Richard M, Syddall, Holly E, Cooper, Rachel, Benzeval, Michaela, Deary, Ian J, Dennison, Elaine M, Der, Geoff, Gale, Catherine R, Inskip, Hazel M, Jagger, Carol, Kirkwood, Thomas B, Lawlor, Debbie A og Robinson, Sian M, Starr, John M, Steptoe, Andrew, Tilling, Kate, Kuh, Diana, Cooper Cyrus og Sayer, Avan Aihie (2014). *Grip strength across the life course: normative data from twelve British studies*. PLOS One, Vol 9(12).
- Dølvik, John Erik og Røed Steen, Johan (2018). *The Nordic future of work. Drivers, institutions, and politics*. TemaNord 2018 København: Nordisk Ministerråd.
- Elstad, Jon Ivar (2008). *Utdanning og helseulikheter. Problemstillinger og forskningsfunn*. Helsedirektoratet.
- Engdahl, Bo, Stigum, Hein og Aarhus, Lisa (2021). *Explaining better hearing in Norway: a comparison of two cohorts 20 years apart - the HUNT study*. BMC Public Health, Vol 21(1).

Engdahl, Bo, Strand, Bjørn Heine og Aarhus, Lisa (2021). *Better Hearing in Norway: A Comparison of Two HUNT Cohorts 20 Years Apart*. *Ear and Hearing*, Vol 42(1), pp 42-52.

Enroth, Linda, Jasilionis, Domantas, Németh, Laszlo, Strand, Bjørn Heine, Tanjung, Insani, Sundberg, Louise, Fors, Stefan, Jylhä, Marja og Brønnum-Hansen, Henrik (2022). *Changes in socioeconomic differentials in old age life expectancy in four Nordic countries: the impact of educational expansion and education-specific mortality*. *European Journal of Ageing*, Vol 19(2), pp 161-173.

Eurostat (2022). *Healthy life years by sex (from 2004 onwards)*.

Faktaboka (2021) *Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2021, status og utviklingstrekk*. Rapport fra STAMI.

Folkehelseinstituttet 2022(a). *Overvekt og fedme i Noreg*. Folkehelse rapporten.

Folkehelseinstituttet 2022(b). *Tall fra Dødsårsaksregisteret 2021*.

Folkehelseinstituttet (2023). *Helse hos eldre*. Folkehelse rapporten - Helsetilstanden i Norge

Finlex (2017) Lag om ändring av 47 § i lagen om försvarsmakten

Forsvarsministeriet, Personalestyrelsen (2021). *Pligtig afgangsalder for militære tjenestemænd og militære overenskomstansatte*.

Foverskov, Else, Glymour, Marie M, Mortensen, Erik L, Holm, Anders, Lange, Theis og Lund, Rikke (2018). *Education and Cognitive Aging: Accounting for Selection and Confounding in Linkage of Data From the Danish Registry and Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe*. *American Journal of Epidemiology*, Vol 187(11), pp 2423-2430.

Fridriksson Johann Fridrik, Tómasson Kristinn, Midtsundstad Tove, Mehlum Ingrid Sivesind, Hilsen Anne Inga, Nilsson Kerstin, Albin, Maria og Poulsen, Otto Melchior (2017). *Working environment and work retention*. Nordisk ministerråd.

Hansen, Thomas og Slagsvold, Britt (2017). *The East- West divide in late-life depression in Europe*. *Scandinavian Psychologist*. Vol 4/2017

Hansen, Thomas, Slagsvold, Britt og Veenstra, Marijke (2017). *Education inequalities in late-life depression across Europe: results from the generations and gender survey*. *European Journal of Ageing*, Vol 14(4), pp 407-418.

Hernæs, Erik (2017). *Pensjonsordninger og mobilitet*. Rapport 2/2017, Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.

Hernæs, Erik, Piggott, John, Vestad, Ola L. og Zhang, Tao (2011). *Labour mobility, pension portability and the lack of lock-in effects*. Australian School of Business, the University of New South Wales, Australian School of Business Research Paper No 2011 AIPAR 01.

Hopstock, Laila Arnesdatter, Bænaa, Kaare Harald, Eggen, Anne Elise Eggen, Grimsgaard, Sameline, Jacobsen, Bjarne K, Lochen, Maja- Lisa, Mathiesen, Ellisiv B, Njølstad, Inger og Wilsgaard, Tom (2015). *Longitudinal and Secular Trends in Blood Pressure Among Women and Men in Birth Cohorts Born Between 1905 and 1977: The Tromsø Study 1979 to 2008*. Hypertension, Vol 66(3), pp 496-501.

Hopstock, Laila Arnesdatter, Bønaa, Kaare Harald, Eggen, Anne Elise, Grimsgaard, Sameline, Jacobsen, Bjarne K, Mathiesen, Ellisiv B, Njølstad, Inger og Wilsgaard, Tom (2017). *Longitudinal and secular trends in total cholesterol levels and impact of lipid-lowering drug use among Norwegian women and men born in 1905-1977 in the population-based Tromsø Study 1979-2016*. BMJ Journals, Vol 7(8)

Hossin, Muhammad Zakir, Östergren, Olof og Fors, Stefan (2017). *Is the Association Between Late Life Morbidity and Disability Attenuated Over Time? Exploring the Dynamic Equilibrium of Morbidity Hypothesis*. The Journals of Gerontology: Series B, 74(8), pp 97-106.

Hudomiet, Peter, Hurd, Michael D og Rohwedder, Susann (2022). *Trends in inequalities in the prevalence of dementia in the United States*. Proceedings of the National Academy of Sciences, Vol 119(46).

Ilmarinen, Jussi (2009). *Work ability – a comprehensive concept for occupational health research and prevention*. Scandinavian Journal of Work, Environment and Health. Vol 35(1), pp 1-5.

Innst. S. nr. 188 (1959-60) Innstilling fra administrasjonskomiteen om lavere aldersgrenser enn den alminnelige

Innst. S. nr. 76 (1975-76) Innstilling fra administrasjonskomiteen om lavere aldersgrenser for en del ansatte i Norges Statsbaner og lensmannsbetjenter

Innst. S. nr. 77 (1994-95) Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om aldersgrenser for offentlig tjenestemenn m.fl., Ove (2018) *AFP i privat sektor – endringer i mottak av arbeidsavklaringspenger og uføretrygd*. Arbeid og velferd, 1/2018. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Johnsen, Bente, Strand, Bjørn Heine, Martinaityte, Ieva, Mathiesen, Ellisiv B og Schirmer, Henrik (2021). *Improved Cognitive Function in the Tromsø Study in Norway From 2001 to 2016*. *Neurology Clinical Practice*. Vol 11(6).

Keva (2022). *Pensionera för personalen vid försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet*

Knardahl Stein, Johannessen Håkon, Sterud Tom, Härma Mikko, Rugulies Reiner, Seitsamo Jorma og Borg, Vilhelm. *The contribution from psychological, social, and organizational work factors to risk of disability retirement: a systematic review with meta-analyses*. *BMC Public Health*. Vol 17(1):176.

Knardahl Stein, Sterud Tom, Nielsen Morten B og Nordby Karl-Christian. *Arbeidsplassen og sykefravær-Arbeidsforhold av betydning for sykefravær*. *Tidsskrift for velferdsforskning*. Vol 19(2) pp179-99

Kuh, Diana J, Ben-Shlomo, Yoav og Ezra, Susser (1997). *A life course approach to chronic disease epidemiology*. Oxford University Press.

Langa, Kenneth M (2015). *Is the risk of Alzheimer's disease and dementia declining?* *Alzheimers Research and Therapy* Vol 7(1), 34.

Mackenbach, Johan P, Kunst, Anton E, Cavelaars, Adiënne E, Groenhouf, Feikje og Geurts, Josè (1997). *Socioeconomic inequalities in morbidity and mortality in western Europe*. *The EU Working Group on Socioeconomic Inequalities in Health*. *The Lancet*, 349(9066), pp 1655-1659. Meld. St. 15 (2022-2023) Folkehelsemeldinga. Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjellar

Midtsundstad, Tove, Hilsen, Anne Inga og Nilsson, Kerstin (2022). *Bransjespesifikk seniorpolitikk. Utfordringer, erfaringer og forslag til løsninger*. Rapport 2/2022. Fagbevegelsesenes senter for forskning, utredning og dokumentasjon (Fafo).

Midtsundstad, Tove og Nielsen, Roy A (2021). *Det er farne blikket. Seniorer i pleie- og omsorgssektoren*. Rapport 20/2021. Fagbevegelsesenes senter for forskning, utredning og dokumentasjon (Fafo).

Midtsundstad, Tove og Nielsen, Roy A (2022). *Seniorer i sykehussektoren. Hvordan beholde senioren og deres kompetanse*. Rapport 18/2022. Fagbevegelsesenes senter for forskning, utredning og dokumentasjon (Fafo).

Moe, Joakim O og Hagen, Terje P (2011). *Trends and variation in mild disability and functional limitations among older adults in Norway, 1986-2008*. European Journal of Aging. Vol 8. pp 49-61.

Moe, Joakim O, Steingrimsdottir, Òlöf Anna, Strand, Bjørn Heine, Groholt, Else-Kari og Næss, Øyvind (2012). *Trends in educational inequalities in old age mortality in Norway 1961-2009: a prospective register based population study*. BMC Public Health, Vol 12(911).

Munukka, Matti, Koivunen, Kaisa, von Bonsdorff, Mikaela, Sipilä, Sarinna, Portegijs, Erja, Ruoppila, Isto og Rantanen, Taina (2021). *Birth cohort differences in cognitive performance in 75- and 80-year-olds: a comparison of two cohorts over 28 years*. Aging Clinical and Experimental Research, Vol 33(1), pp 57-65.

Norsk seniorpolitisk barometer 2022. Ipsos.

NOU 1978: 43 *Aldersgrenser i staten*

NOU 2016: 1 *Arbeidstidsutvalget — Regulering av arbeidstid –Vern og fleksibilitet*

NOU 2021: 9 *Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv*

NOU 2023: 5 *Den store forskjellen. Om kvinners helse og betydningen av kjønn for helse*

NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring*

NOU 2022: 7 *Et forbedret pensjonssystem*

NOU 2023: 5 *Den store forskjellen. Om kvinners helse og betydningen av kjønn for helse*

Oslo Economics (2022). *Hva motiverer eldre arbeidstakere i helse- og omsorgstjenesten til å stå lenger i jobb?* Rapport 102/2022. Oslo: Oslo Economics.

Ot.prp. nr. 30 (2007–2008) *Om lov om endring i arbeidsmiljøloven (rett til redusert arbeidstid for arbeidstakarar som har fylt 62 år)*

Pensjonspolitisk arbeidsgruppe (2017) *Arbeid, pensjon og inntekt i den eldre befolkningen*. Rapport 12. juni 2017.

Pensjonspolitisk arbeidsgruppe (2023) *Arbeid, pensjon og inntekt i den eldre befolkningen*. Rapport 30. mai 2023.

Prop. 48 L (2014-2015) *Endringer i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven (arbeidstid, aldersgrenser, straff mv.)*

Prop. 94 L (2016–2017) Lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven)

Prop. 138 L (2020–2021) *Endringer i lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m.fl. og lov om pensjonsordning for sykepleiere (fjerning av plikten til å fratre ved særaldersgrense)*

Reneflot, Anne, Aarø, Leid Edvard, Aase, Heidi, Reichborn- Kjennerud, Ted, Tambs, Kristian og Øverland, Simon (2018). *Psykisk helse i Norge*. Oslo: Folkehelseinstituttet.

Sayer, Avan Aihie og Kirkwood, Thomas B. L (2015). *Grip strength and mortality: a biomarker of ageing?* The Lancet, Vol 386(9990), pp 226-227.

SGS2020 (2020) *Pensjonsordninger*. Rundskriv 8/6-2019. Kommunesektorens Organisasjon (KS)

Solem, Per Erik (2017). *Aldring og arbeidsprestasjoner*. Tidsskrift for Norsk psykologforening, Vol 55(1), pp 56-63.

STAMI (2014). *Arbeidstid og helse. Oppdatering av en systematisk litteraturstudie*. Rapport 1/2014. Statens arbeidsmiljøinstitutt.

STAMI (2017). *Arbeidsmiljøet i Norge og EU – en sammenligning*. Rapport 3/2017. Statens arbeidsmiljøinstitutt.

STAMI (2023). *Arbeidsevne*. Statens arbeidsmiljøinstitutt.

Stern, Yaakov (2012). *Cognitive reserve in ageing and Alzheimer's disease*. The Lancet Neurology, Vol 11(11), pp 1006-1012.

Storeng, Siri H, Øverland, Simon, Skirbekk, Vegard, Hopstock, Laila Arbesdatter, Sund, Erik R, Krokstad, Steinar og Strand, Bjørn Heine (2022). *Trends in Disability-Free Life Expectancy (DFLE) from 1995 to 2017 in the older Norwegian population by sex and education: The HUNT Study*. Scandinavian Journal of Public Health, Vol 50(5), 542-551.

St.prp. nr. 86 (1917) *Om indskudssats m.v.i Statens Pensjonskasse, samt om indlemmelse av tjenestemænd i samme kasse*.

St.prp. nr. 20 (1959–60) *Lavere aldersgrense enn den alminnelige*.

St.prp. nr. 38 (1994–95) *Om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m.fl.*

Strand, Kari Røren. og Pay, Jan H (2017). *En analyse av hvilke typer stillinger militært personell over 40 år besitter*. Rapport 17/01125, Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Unntatt off.

Strand, Kari Røren, Lillekvelland, Tobias, Eggereide, B., og Pay, Jan H (2018). «De gylne årene mellom 60 og 67 år» - en analyse av videre deltagelse i yrkeslivet for militært tilsatte pensjonert i tidsrommet 2005-2015. Rapport 17/16931, Forsvarets forskningsinstitutt (FFI).

Strand, Bjørn Heine, Bergland, Astrid, Jørgensen, Lone, Schirmer, Henrik, Emaus, Nina og Cooper, Rachel (2019). *Do More Recent Born Generations of Older Adults Have Stronger Grip? A Comparison of Three Cohorts of 66- to 84-Year-Olds in the Tromsø Study*. The Journals of Gerontology: Series A ,Biological Science and Medical Science, Vol 74(4), pp 528-533.

Strand, Bjørn Heine, Cooper, Rachel, Bergland, Astrid, Jørgensen, Lone, Schirmer, Henrik, Skirbekk, Vegard og Emaus, Nina (2016). *The association of grip strength from midlife onwards with all-cause and cause-specific mortality over 17 years of follow-up in the Tromsø Study*. Journal of Epidemiology and Community Health, 70(12), pp 1214-1221.

Strand, Bjørn Heine, Groholt, Else-Karin, Steingrimsdottir, Olöf Anna, Blakely, Tony, Graff-Iversen, Sidsel og Næss, Øyvind (2010). *Educational inequalities in mortality over four decades in Norway: prospective study of middle aged men and women followed for cause specific mortality, 1960-2000*. BMJ Open.

Svalund, Jørgen og Veland, Geir (2016). *Aldersgrenser for oppsigelse og særordninger for eldre i arbeidslivet*. Rapport 22/2016. Fagbevegelsens senter for forskning, utredning og dokumentasjon (Fafo).

Tengland, Per-Anders (2011). *The concept of work ability*. Journal of Occupational Rehabilitation, 21(2), pp 275-285.

Thorsen, Sannie Vester, Jensen, Per og Bjørner, Jakob Bue (2016). *Psychosocial work environment and retirement age: a prospective study of 1876 senior employees*. International archives of Occupational and Environmental Health 89 (6), pp 891–900

Thorvaldsson, Valgeir, Karlsson, Peter, Skoog, Johan, Skoog, Ingmar og Johansson, Boo (2017). *Better Cognition in New Birth Cohorts of 70 Year Olds, But Greater Decline Thereafter*. Journals of Gerontology: Series B. Psychological Science and Social Science, 72(1), pp 16-24.

van Oyen, Herman, Van der Heyden, Johan Perenboom, Rom og Jagger, Carol (2006). *Monitoring population disability: evaluation of a new Global Activity Limitation Indicator (GALI)*. Soz Präventivmed, 51(3), 153-161.

WHO (2020). *Decade of healthy ageing: baseline report*. World Health Organization (WHO).

WHO (2022). *Life expectancy and healthy life expectancy at age 60 years*. World Health Organization (WHO).

12 Vedlegg

12.1 Tabeller og figurer

Tabell 12.1 Medlemmer i SPK med aldersgrense 60 år. Antall og prosent

		Antall medlemmer*	Andel kvinner, prosent
Forsvaret ¹⁰⁵	≤29	5 339	22
	30-39	2 955	12
	40-49	2 054	11
	50-59	1 938	9
	≥60	5	0
	Totalt	12 291	11
Politi	≤29	2 073	50
	30-39	3 764	37
	40-49	2 181	31
	50-59	1 639	26
	≥60	-	33
	Totalt	9 661	35
Øvrige	≤29	107	31
	30-39	264	15
	40-49	411	15
	50-59	514	9
	≥60	-	-
	Totalt	1 300	14

*Med delvise medlemmer: antall medlemmer i en aktiv stilling med særaldersgrense, ekskludert medlemmer som også mottar pensjon

Kilde: SPK.

¹⁰⁵ Innmeldingen fra Forsvaret skiller ikke mellom ansatte med særaldersgrens 60 år og ansatte med aldersgrense 35 år. Antallet med særaldersgrense i Forsvaret er derfor klart overvurdert.

Tabell 12.2 Medlemmer i SPK med aldersgrense 63 år. Antall og prosent

		Antall medlemmer*	Andel kvinner, prosent
Kriminalomsorgen	≤29	441	50
	30-39	732	42
	40-49	646	40
	50-59	696	38
	≥60	66	21
	Totalt	2 592	38
Politi	≤29	373	47
	30-39	481	33
	40-49	200	31
	50-59	173	20
	≥60	16	17
	Totalt	1 243	29
Øvrige	≤29	29	21
	30-39	59	17
	40-49	92	22
	50-59	167	26
	≥60	31	29
	Totalt	378	23

*Med delvise medlemmer: antall medlemmer i en aktiv stilling med særaldersgrense, ekskludert medlemmer som også mottar pensjon

Kilde: SPK.

Tabell 12.3 Medlemmer i SPK med aldersgrense 65 år. Antall og prosent

		Antall medlemmer*	Andel kvinner, prosent
Forsvar	≤29	9	44
	30-39	30	37
	40-49	41	54
	50-59	39	31
	≥60	23	30
	Totalt	142	39
Kriminalomsorgen	≤29	38	66
	30-39	120	63
	40-49	174	46
	50-59	318	40
	≥60	114	27
	Totalt	764	49
Politi	≤29	14	57
	30-39	48	35
	40-49	109	43
	50-59	109	41
	≥60	27	44
	Totalt	307	44
Øvrige	≤29	50	50
	30-39	336	56
	40-49	832	55
	50-59	1 333	50
	≥60	917	43
	Totalt	3 294	51

*Med delvise medlemmer: antall medlemmer i en aktiv stilling med særaldersgrense, ekskludert medlemmer som også mottar pensjon

Kilde: SPK.

Tabell 12.4 Medlemmer i KLP med aldersgrense 65 år. Antall og prosent

		Antall medlemmer*	Andel kvinner, prosent
Fellesordningen for fylkeskommuner	≤29	216	83
	30-39	518	81
	40-49	646	84
	50-59	638	87
	≥60	345	88
	Totalt	2 363	85
Pensjonsordningen for sykepleiere	≤29	15 342	92
	30-39	21 819	89
	40-49	19 205	90
	50-59	17 632	90
	≥60	8 281	92
	Totalt	82 279	90
Fellesordningen for statlige helseforetak	≤29	2 216	81
	30-39	2 409	76
	40-49	2 366	78
	50-59	2 496	78
	≥60	1 584	82
	Totalt	11 071	78
Fellesordningen for kommuner og bedrifter	≤29	12 458	85
	30-39	16 119	82
	40-49	17 025	85
	50-59	20 367	87
	≥60	10 168	90
	Totalt	76 137	86

*Yrkesaktive medlemmer, inklusive delvise pensjonister

Kilde: KLP

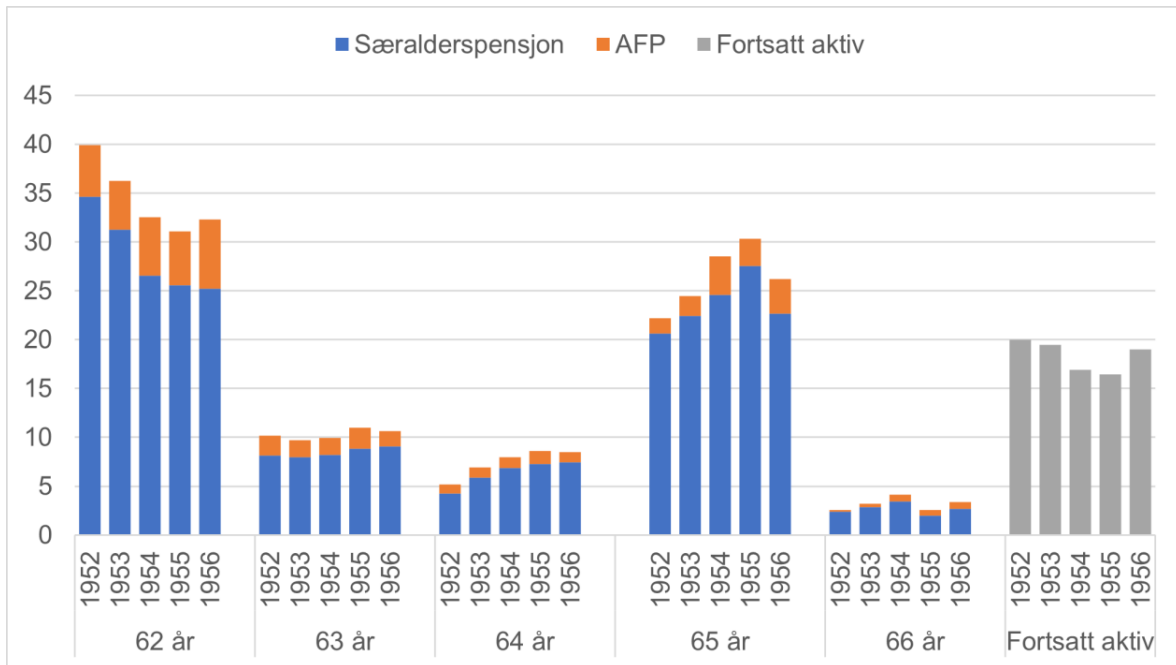
Tabell 12.5 Medlemmer i KLP med aldersgrense 60 år. Antall og prosent

		Antall medlemmer*	Andel kvinner, prosent
Fellesordningen for statlige helseforetak	≤29	989	65
	30-39	854	51
	40-49	700	32
	50-59	585	18
	≥60	128	12
	Totalt	3 256	14
Fellesordningen for kommuner og bedrifter	≤29	649	9
	30-39	1 771	5
	40-49	1 689	3
	50-59	1 493	2
	≥60	298	-
	Totalt	5 900	4

*Yrkesaktive medlemmer, inklusive delvise medlemmer

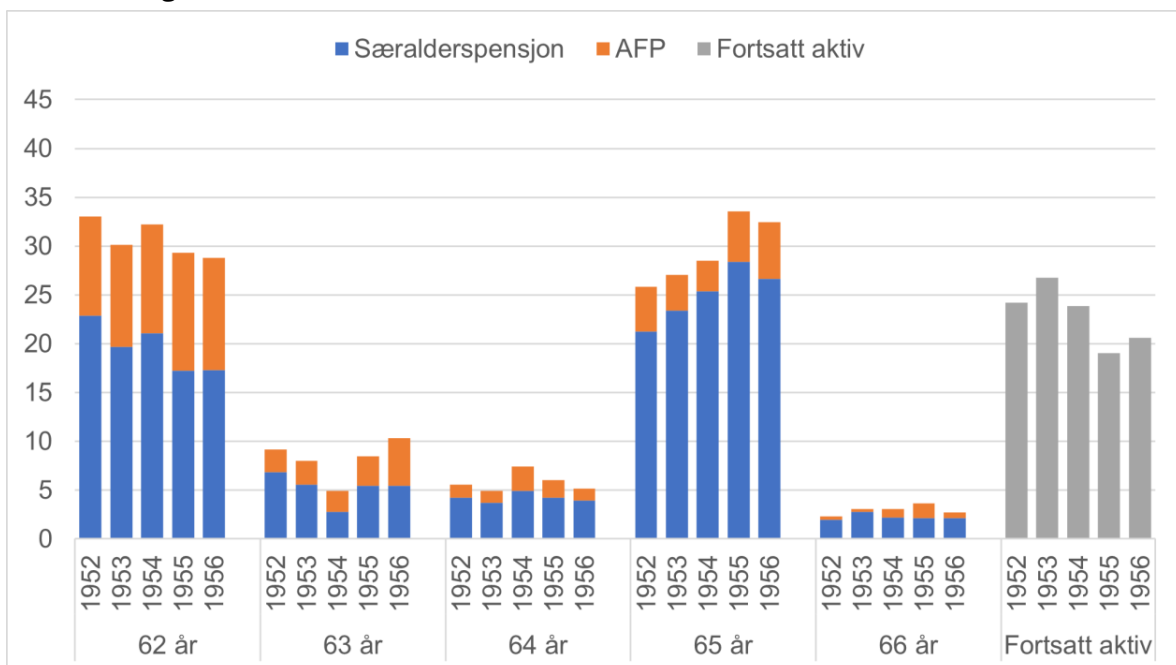
Kilde: KLP

Figur 12.1 Uttaksmønster for medlemmer i Pensjonsordningen for sykepleiere med aldersgrense 65 år. Årskullene 1952–1956. Prosent



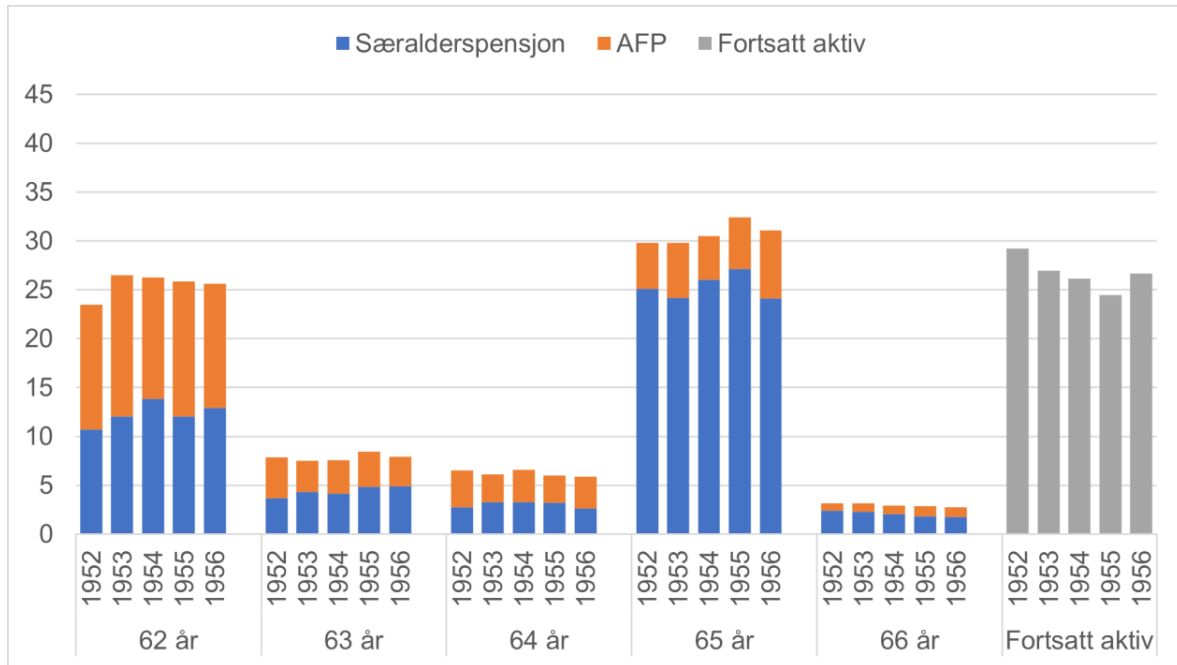
Kilde: KLP.

Figur 12.2 Uttaksmønster for medlemmer i Fellesordningen for statlige helseforetak med aldersgrense 65 år. Årskullene 1952–1956. Prosent



Kilde: KLP.

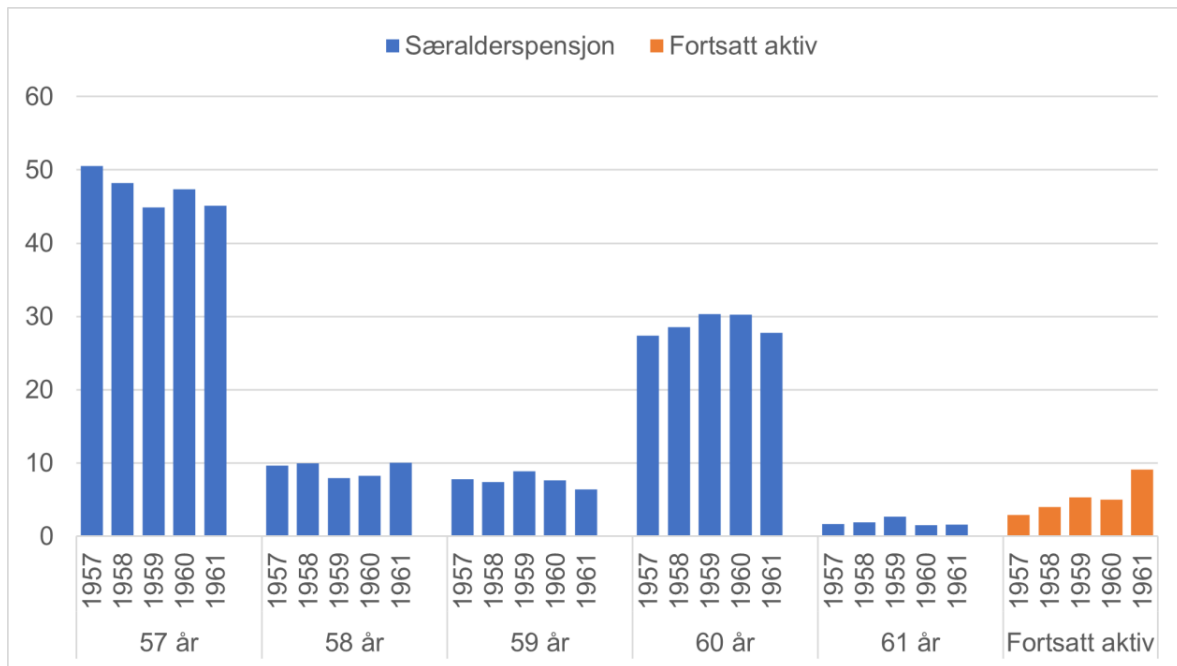
Figur 12.3 Uttaksmønster for medlemmer i «Øvrige»* risikofelleskap. Årskullene 1952–1956. Prosent



Kilde: KLP.

*Inkluderer medlemmer i Fellesordningen for fylkeskommuner og Fellesordningen for kommuner og bedrifter

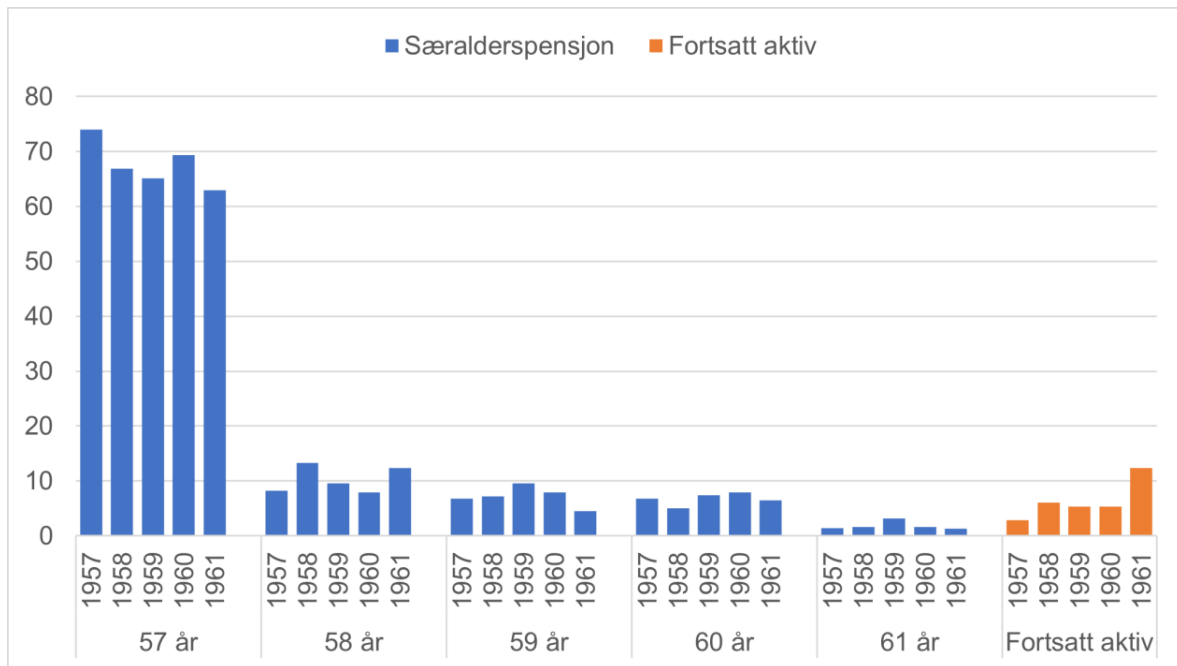
Figur 12.4 Uttaksmønster for medlemmer* i SPK med aldersgrense 60 år. Årskullene 1957–1961. Prosent



Kilde: SPK.

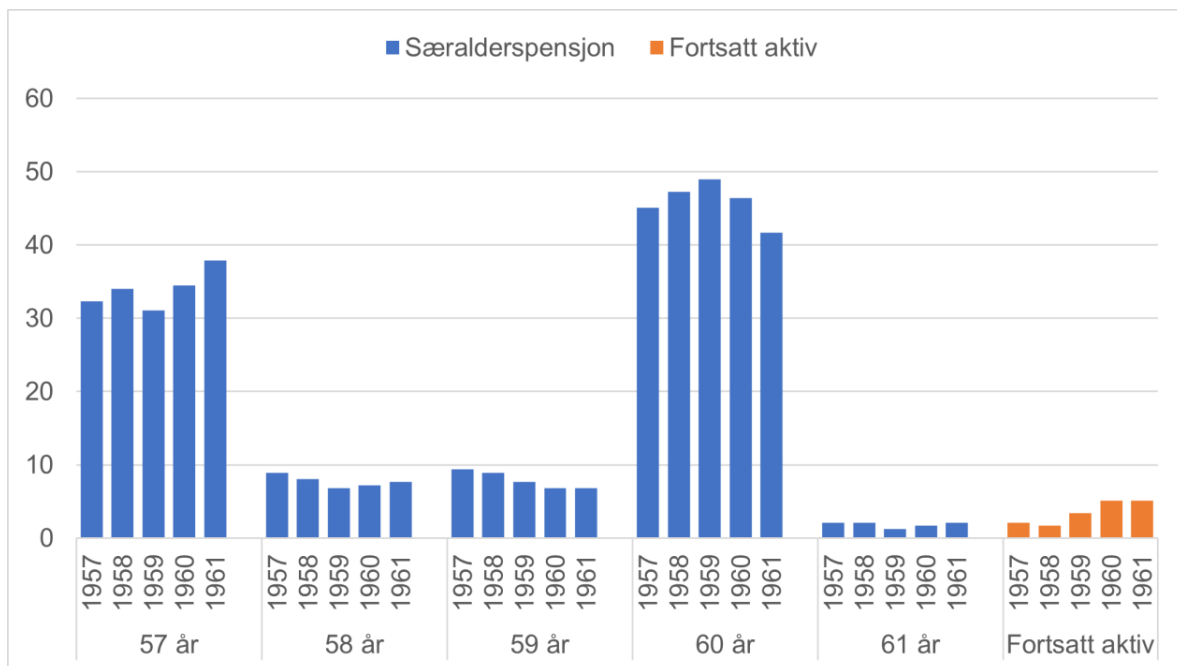
*Inkluderer medlemmer i Politiet, Forsvaret og «Øvrige». Øvrige inkluderer Forsvarsbygg, Forsvarsdepartementet, Forsvarsmateriell, Forsvarets ressursorganisasjon, Kystverket, Nasjonal Sikkerhetsmyndighet, Sikkerhet og beredskap, Spesialenheten for politisaker og Forsvarets forskningsinstitutt.

Figur 12.5 Uttaksmønster for medlemmer i Politiet med aldersgrense 60 år. Årskullene 1957–1961. Prosent



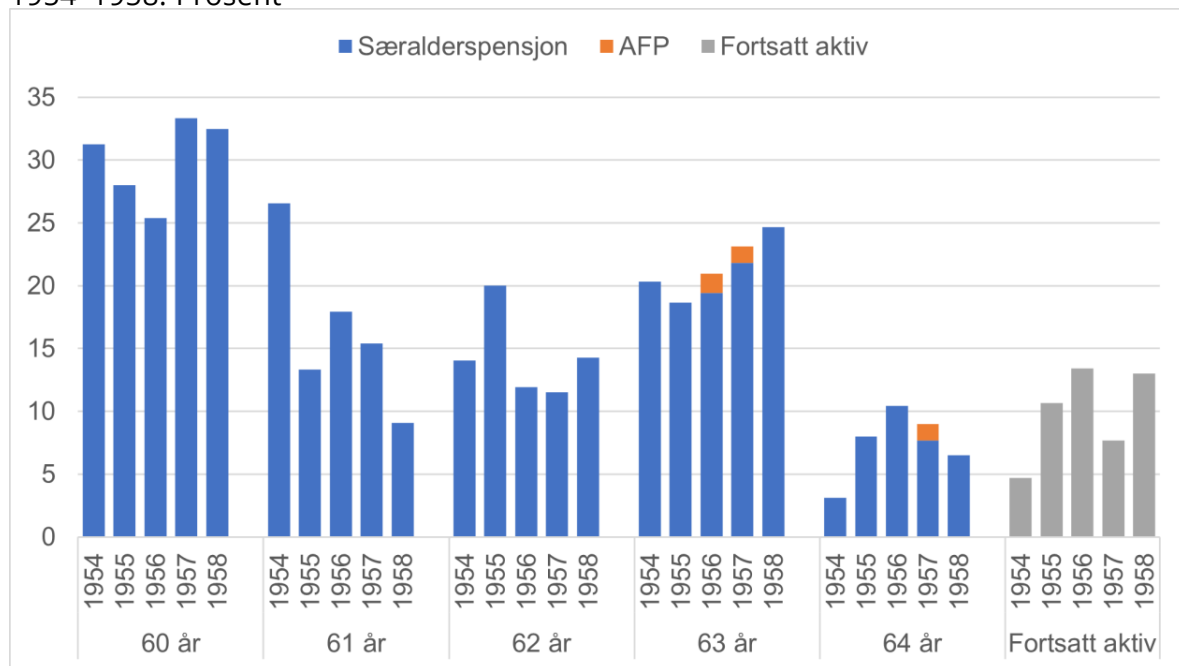
Kilde: SPK.

Figur 12.6 Uttaksmønster for medlemmer i Forsvaret med aldersgrense 60 år. Årskullene 1957–1961. Prosent



Kilde: SPK.

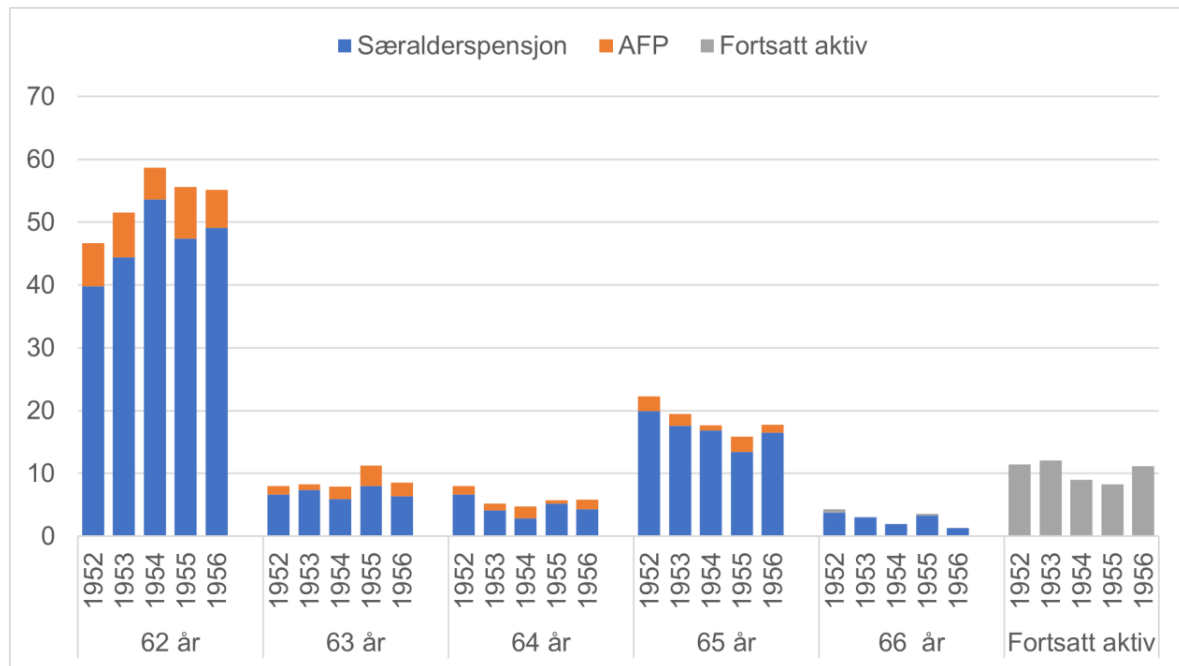
Figur 12.7 Uttaksmønster for medlemmer* i SPK med aldersgrense 63 år. Årskullene 1954–1958. Prosent



Kilde: SPK.

*Inkluderer medlemmer i Politiet, Forsvaret og «Øvrige». Øvrige inkluderer Forsvarets ressursorganisasjon, Havforskningsinstituttet, Hovedredningssentralen, Meteorologisk institutt, Statens Kartverk, Yrkesorganisasjoner (NTL, LO Stat, Samfunnsviterne, Utdanningsforbundet og Juristforbundet).

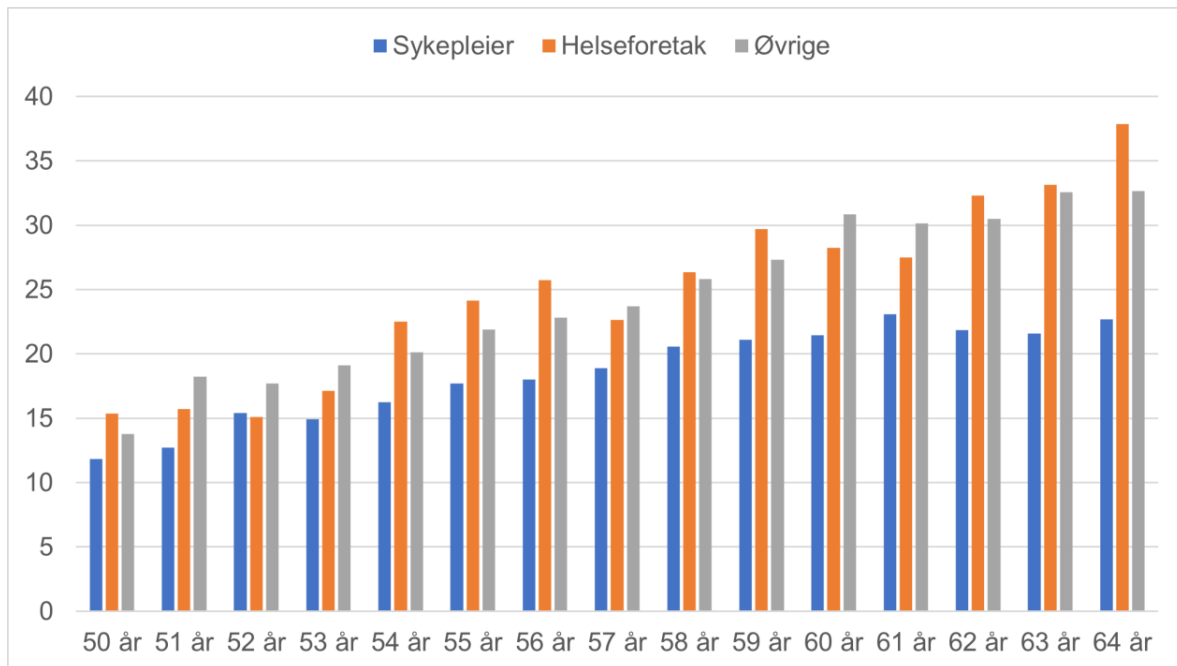
Figur 12.8 Uttaksmønster for medlemmer* i SPK med aldersgrense 65 år. Årskullene 1952–1956. Prosent



Kilde: SPK

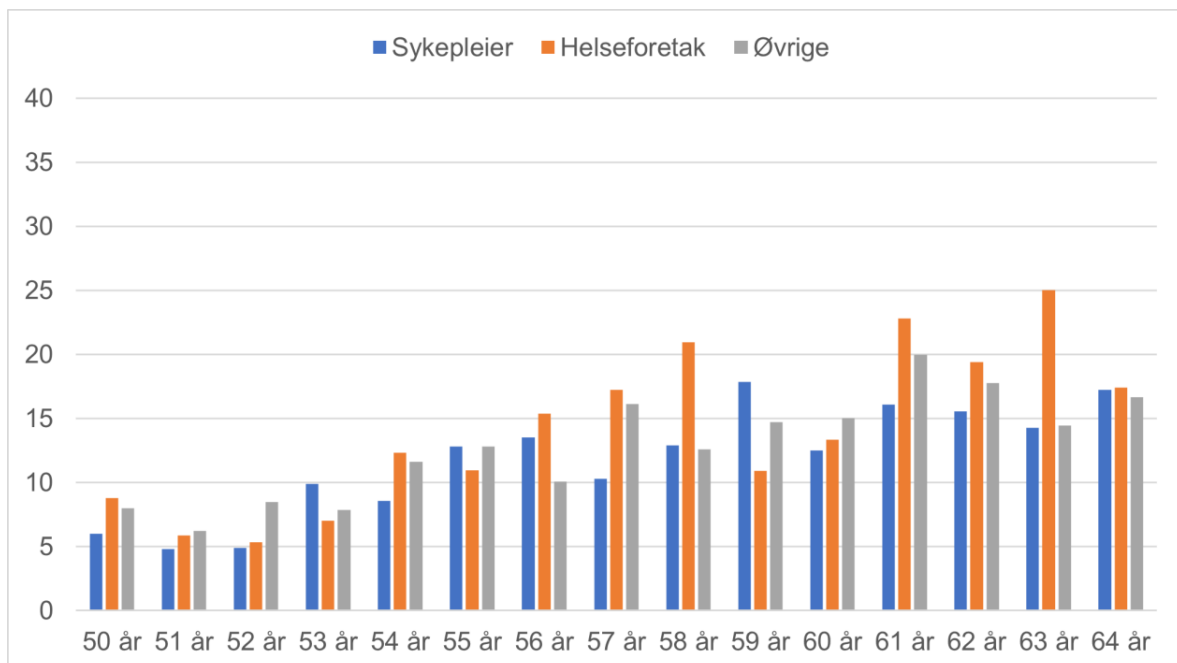
*Inkluderer medlemmer i Avinor, Avinor Flysikring, Bane Nor, Cargo Net AS, GO-AHEAD NORGE AS, SJ Norge, SPORDRIFT AS, VY, VY Gruppen, VY tog, Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, DIREKTORATET FOR SAMFUNNSSIKKERHET OG BEREDSKAP, Oslo Universitetssykehus (Sykepleiere, jordmor, fysioterapeut), Statens Veivesen, Høyskoler, Universiteter (hovedsakelig renholdere, men også noen få akademiske stillinger), gymmlærere, miljøterapeuter og miljøarbeidere i kommunal sektor.

Figur 12.9 Uføreandel for kvinner i KLP med SAG65 i 2022. Prosent



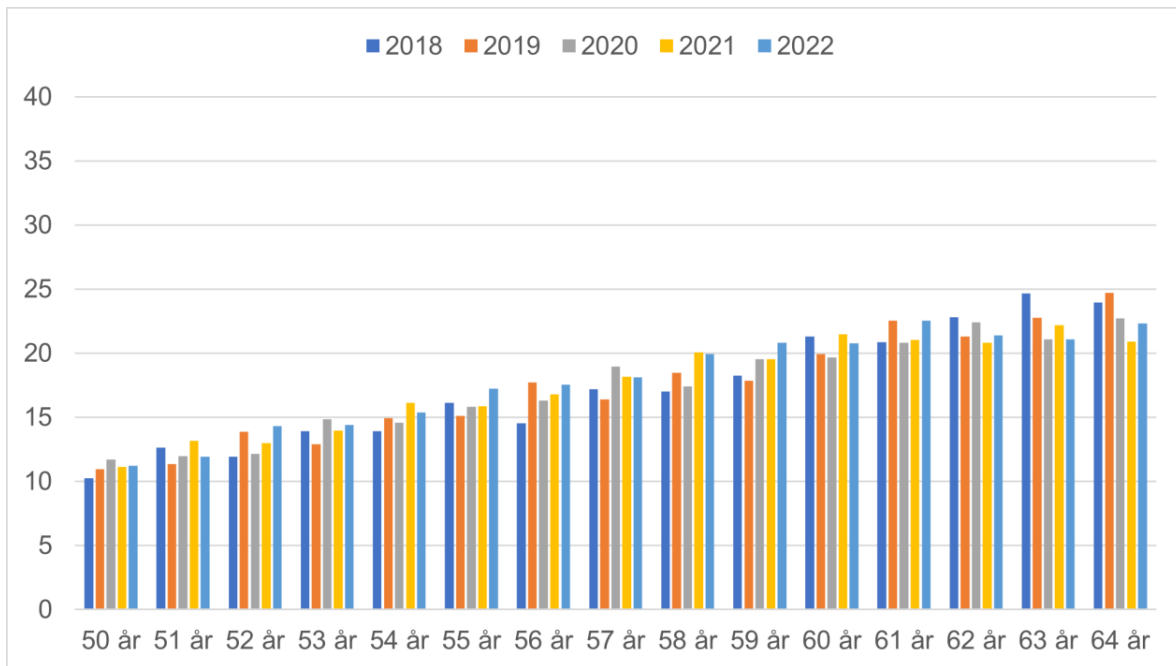
Kilde: KLP.

Figur 12.10 Uføreandel for menn med SAG65 i KLP i 2022. Prosent.



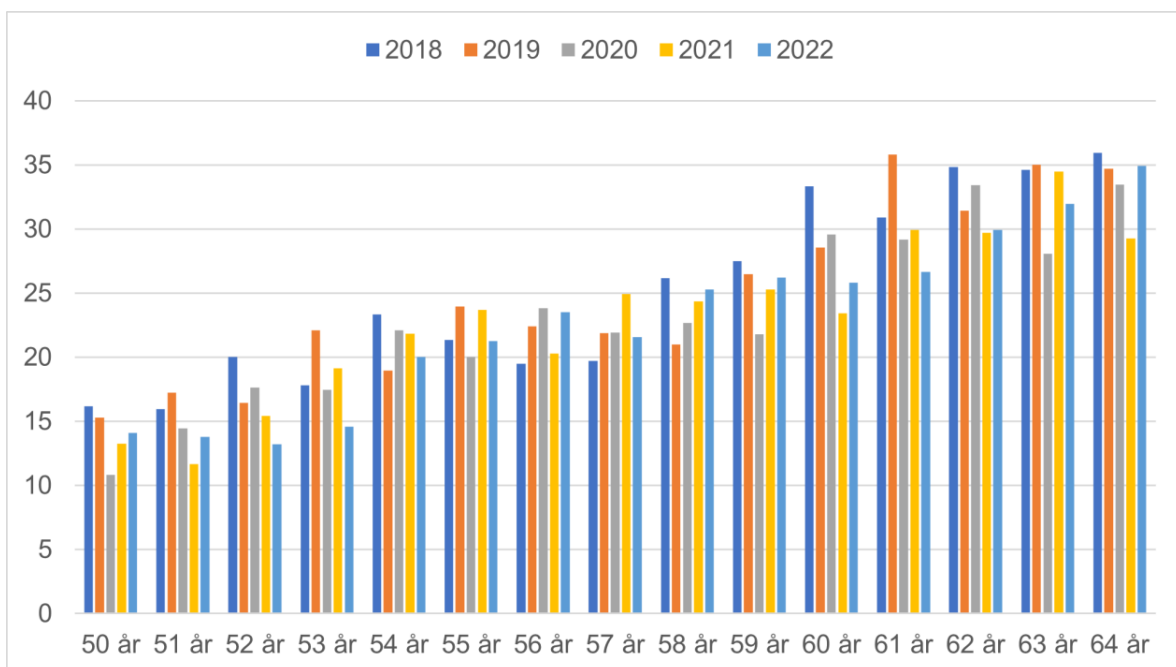
Kilde: KLP.

Figur 12.11 Uføreandeler for medlemmer med SAG65 i sykepleierordningen i årene 2018–2022. Prosent



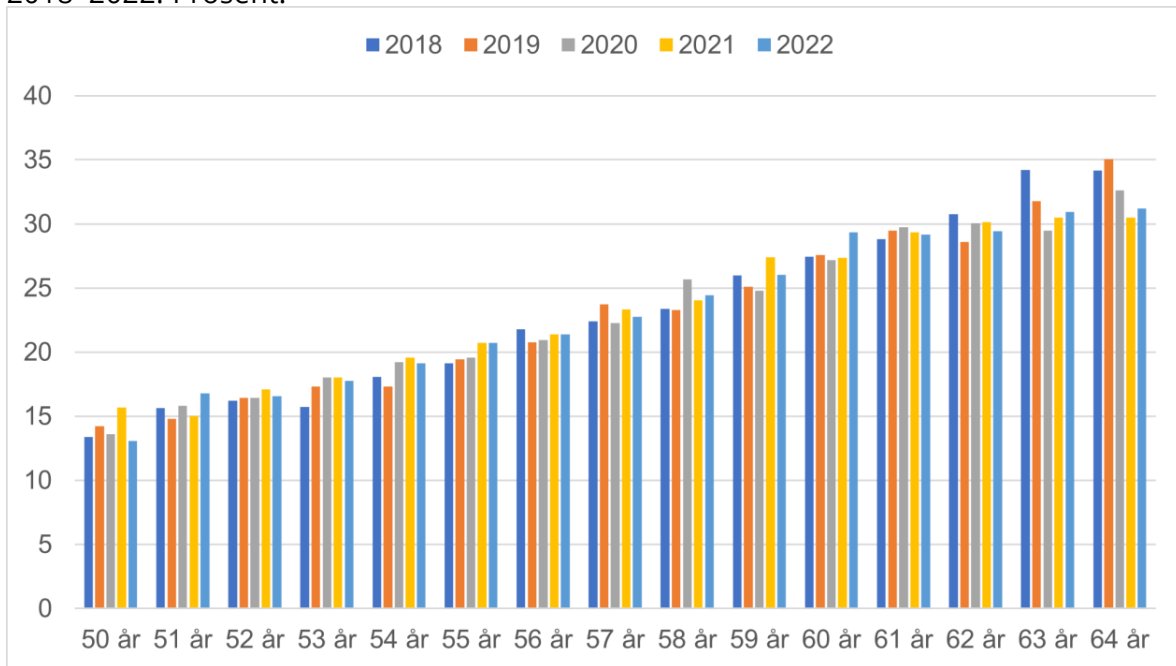
Kilde: KLP.

Figur 12.12 Uføreandel for medlemmer med SAG65 i Fellesordningen for statlige helseforetak i årene 2018–2022. Prosent



Kilde: KLP.

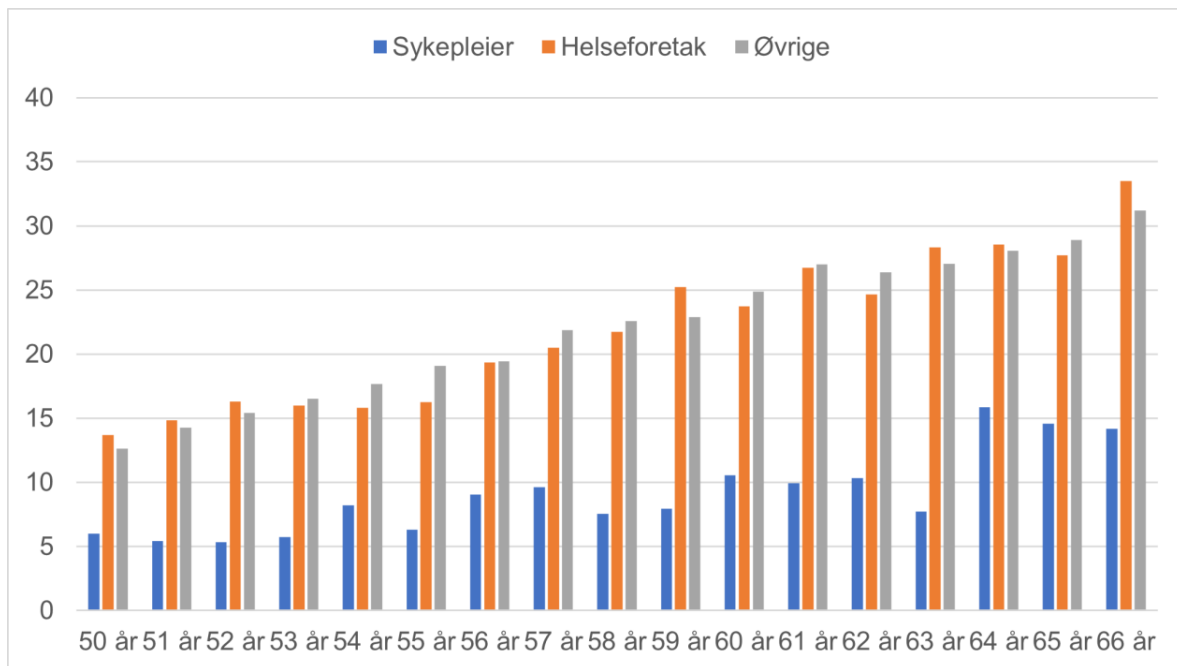
Figur 12.13 Uføreandeler for medlemmer i øvrige* risikofelleskap med SAG65 i årene 2018–2022. Prosent.



*Inkluderer medlemmer i Fellesordningen for fylkeskommuner og Fellesordningen for kommuner og bedrifter.

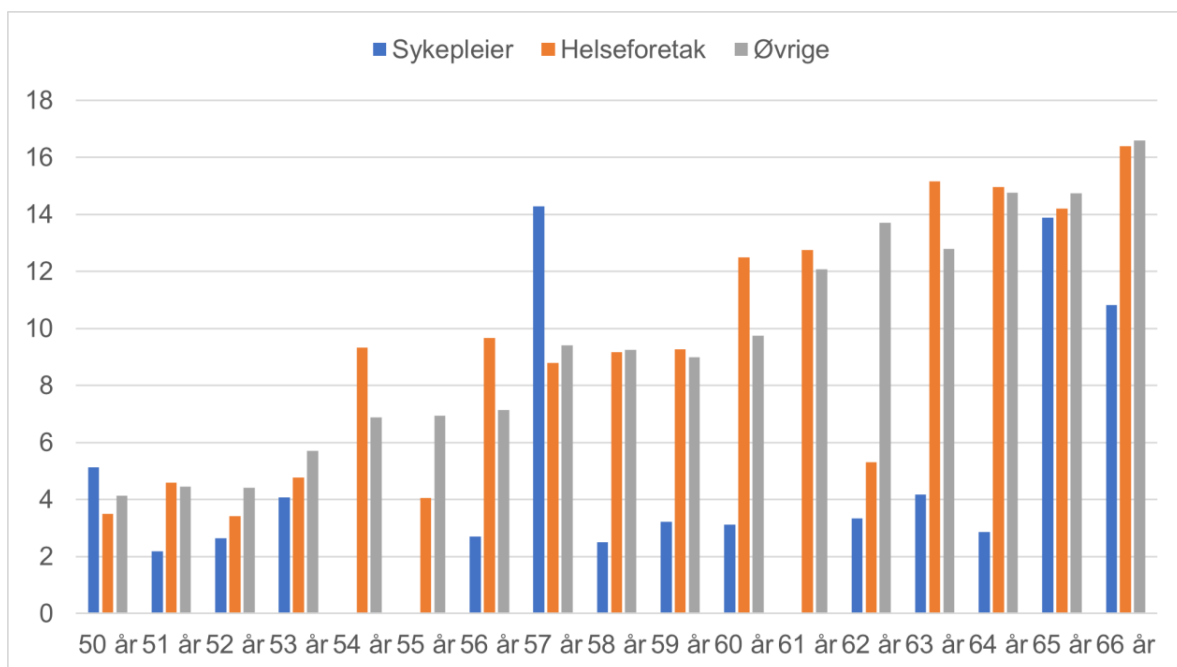
Kilde: KLP.

Figur 12.14 Uføreandeler for kvinner med aldersgrense 70 år i KLP i 2022.



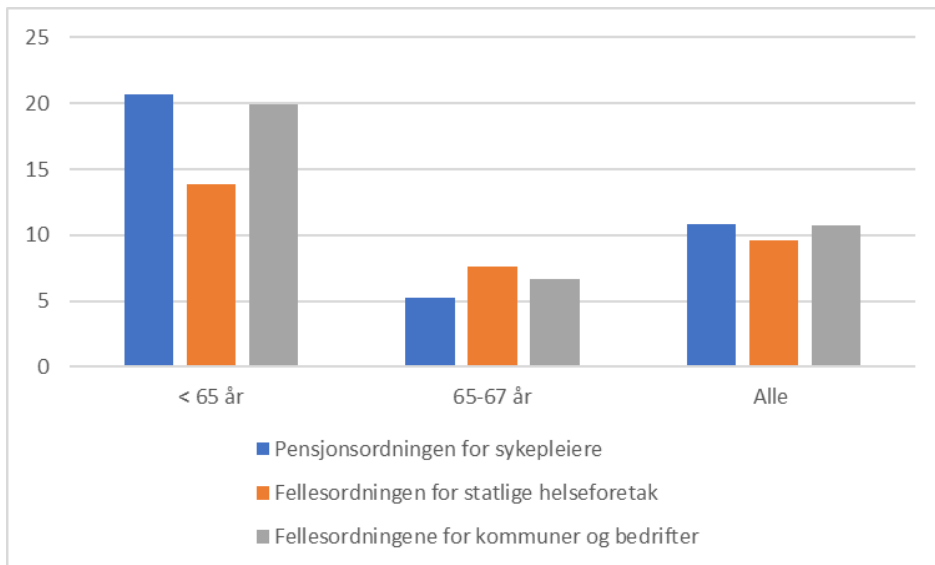
Kilde: KLP.

Figur 12.15 Uføreandeler for menn med aldersgrense 70 år i KLP i 2022.



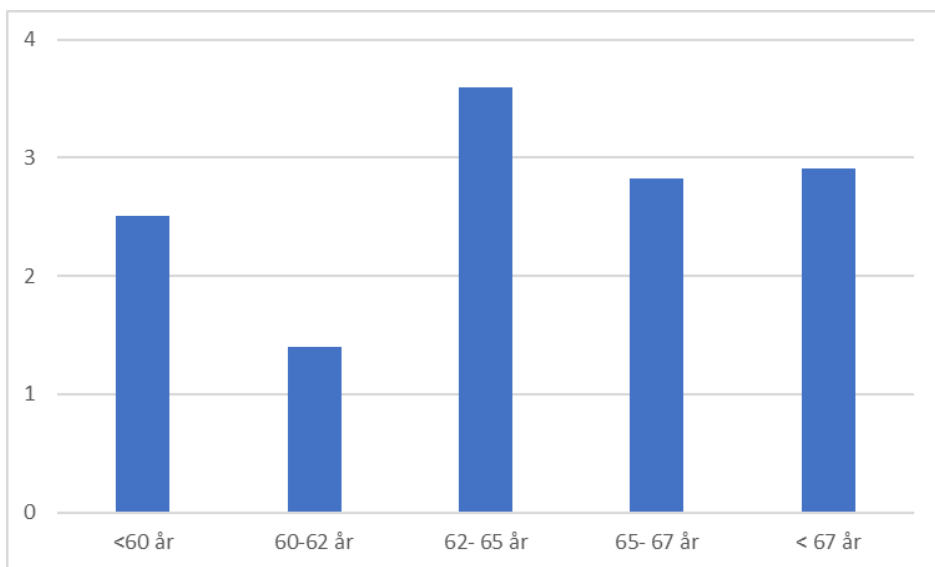
Kilde: KLP.

Figur 12.16 Særalderspensjonister i KLP med delvis pensjon. Etter alder og risikofelleskap. Prosent. 2022



Kilde: KLP.

Figur 12.17 Særalderspensjonister i SPK med delvis pensjon. Etter alder. Prosent. 2021



Kilde: SPK.

Tabell 12.6 Oversikt arbeidsmiljøindekser og indekser for helse, samt sykefravær og arbeidsskader, som er testet i tilleggsanalysene

	Beskrivelse av hva indeksene måler
Indeks for selvbestemmelse	Dvs. muligheten for å bestemme arbeidstempo, type arbeidsoppgaver, arbeidsmåte og påvirke beslutninger i jobben
Indeks for kvantitative krav	Dvs. arbeid i høyt tempo, arbeidsmengde, kravene i jobben som forstyrrer privatlivet
Indeks for høye krav og lav kontroll	Dvs. en kombinasjon av høye kvantitative krav og lav selvbestemmelse
Indeks for emosjonelle krav	Dvs. å utsettes for sterke følelser i jobben og krav om å skjule egne følelser
Indeks for rollekonflikt	Dvs. motstridende forventninger, må gjøre ting som man mener burde vært gjort annerledes eller uten tilstrekkelige hjelpemidler/ressurser
Indeks for sikkerhetsrisiko i jobben	Dvs. hvor ofte liv og helse står i fare hvis man gjør feil i jobben og i hvilken grad det ikke er tid til å utføre jobben på en sikker måte
Indeks for mekaniske belastninger	Dvs. løft ubekvemme stillinger, arbeid på huk eller knær, arbeid som gir tung puske, stående arbeid, arbeider med hendene løftet, arbeider i framoverbøyde stillinger eller med hodet bøyd framover.
Indeks for fysisk/psykisk utmattet etter jobb	Dvs. at man opplever å være fysisk eller psykisk utmattet når man kommer hjem fra arbeid
Indeks for muskelskjelettplager (MSP), plager totalt og arbeidsrelaterte plager	Dvs. plager med nakke, rygg, armer eller ben siste måned og om plagene skyldtes respondentens nåværende jobb
Indeks for psykiske plager, plager totalt og arbeidsrelaterte plager	Dvs. plager med angst eller depresjon siste måned og om plagene skyldtes respondentens nåværende jobb
Sykefravær (>14 dager) siste 12 mnd. (%), totalt og arbeidsrelatert	Dvs. om man har hatt en sykefraværsperiode på mer enn 14 dager siste år og om fraværet skyldes forhold i jobben
Arbeidsskade med fravær siste 12 mnd. (%)	Dvs. skade som skyldes arbeidsulykke, og som medførte fravær utover ulykkesdagen, i løpet av siste år..

Note: Alle indeksene normalisert til å ha minimumsverdi 0 og maksimumsverdi 100. Sykefravær og arbeidsskader er presenter som andeler (%).

Tabell 12.7 Arbeidsmiljøeksponering og helseplager; regresjonsanalyse av forskjeller mellom ansatte i SAG-yrker og øvrige ansatte (LKU-A 2013/16/19, SSB, NOA/STAMI)

	Modell 1					Modell 2					Modell 3	
	SAG	Spes.s ykepl.	Sykepl eiere	Verne pleiere	Fysioter apeuter	Politibe tj. mv.	Miljøar beidere	Helsef agarb.	Andre pleie.	Renhold ere	Andre	SAG
Arbeidsmiljøindikatorer												
Indeks for selvbestemmelse	-2,8*	-4,8*	-6,1*	-2,9	9,1*	-3,8*	1,9	-0,2	-5,3*	3,9	-6,3*	-2,1*
	[-3,9 - -1,8]	[-7,7 - -1,9]	[-8,0 - -4,2]	[-6,1 - 0,4]	[4,8 - 13,5]	[-7,4 - - 0,2]	[-1,0 - 4,7]	[-2,0 - 1,6]	[-8,7 - -1,9]	[-0,1 - 7,8]	[-9,4 - -3,2]	[-3,8 - -0,5]
Indeks for høye krav og lav kontroll	1,7*	4,5*	5,8*	-1,0	-6,2*	2,0	-2,8*	1,0	1,6	-6,0*	1,8	1,3*
	[0,8 - 2,6]	[2,1 - 6,9]	[4,2 - 7,3]	[-3,7 - 1,8]	[-10,2 - - 2,1]	[-0,8 - 4,8]	[-5,2 - - 0,4]	[-0,7 - 2,6]	[-1,3 - 4,6]	[-9,4 - - 2,7]	[-0,6 - 4,1]	[0,0 - 2,6]
Indeks for emosjonelle krav	14,1*	18,0*	18,3*	19,5*	7,2*	20,4*	17,7*	15,8*	6,8*	-20,3*	9,4*	14,4*
	[12,5 - 15,6]	[13,8 - 22,1]	[15,9 - 20,7]	[15,2 - 23,8]	[1,0 - 13,3]	[15,6 - 25,1]	[13,1 - 22,2]	[13,3 - 18,3]	[1,9 - 11,8]	[-24,4 - - 16,1]	[4,7 - 14,0]	[12,1 - 16,7]
Indeks for rollekonflikt	3,9*	5,6*	5,0*	3,7	-1,0	7,5*	5,2*	6,2*	3,3	-6,4*	-1,2	2,5*
	[2,7 - 5,1]	[2,4 - 8,8]	[2,7 - 7,4]	[-0,1 - 7,4]	[-6,5 - 4,6]	[3,1 - 11,8]	[1,5 - 8,9]	[4,1 - 8,3]	[-0,5 - 7,0]	[-10,8 - - 2,1]	[-4,9 - 2,4]	[0,7 - 4,3]
Indeks for mekanisk belastende arbeid	10,3*	13,9*	17,7*	7,9*	14,3*	2,2	-3,6*	9,9*	5,8*	12,7*	6,4*	11,3*
	[9,3 - 11,2]	[10,6 - 17,2]	[16,0 - 19,4]	[5,3 - 10,5]	[10,4 - 18,1]	[-0,3 - 4,7]	[-5,8 - - 1,4]	[8,1 - 11,7]	[2,8 - 8,9]	[9,2 - 16,1]	[3,8 - 9,1]	[9,9 - 12,8]
Indeks for sikkerhetsrisiko	22,1*	33,0*	38,7*	23,2*	1,3	11,8*	6,7*	19,6*	11,7*	-7,5*	19,7*	20,0*
	[20,4 - 23,8]	[28,1 - 38,0]	[35,8 - 41,6]	[18,0 - 28,3]	[-4,5 - 7,1]	[5,7 - 17,9]	[2,2 - 11,2]	[16,6 - 22,7]	[6,5 - 16,9]	[-10,9 - - 4,2]	[14,8 - 24,7]	[17,5 - 22,5]
Helseindikatorer												
Indeks for utmattelse	3,5*	6,9*	8,9*	5,8*	-7,3	-2,1	0,9	5,0*	-5,1*	-1,6	-1,5	2,3
	[1,9 - 5,1]	[2,1 - 11,8]	[5,8 - 11,9]	[0,7 - 10,9]	[-14,7 - 0,1]	[-7,2 - 2,9]	[-4,3 - 6,1]	[2,0 - 8,0]	[-9,5 - -0,7]	[-7,7 - 4,6]	[-5,3 - 2,4]	[-0,1 - 4,8]
Indeks for MSP	1,8*	0,9	1,4	4,6*	-5,8*	0,8	-1,0	4,0*	-0,8	5,8*	0,3	2,2*
	[0,7 - 2,8]	[-2,0 - 3,7]	[-0,3 - 3,2]	[1,0 - 8,1]	[-9,8 - - 1,7]	[-2,0 - 3,7]	[-4,5 - 2,6]	[1,7 - 6,2]	[-4,4 - 2,7]	[0,8 - 10,9]	[-2,3 - 2,9]	[0,4 - 4,0]
Indeks for jobbrelaterte MSP	2,8*	1,9	3,2*	-1,0	-0,7	2,3*	-1,8*	5,9*	-0,5	10,8*	0,8	3,4*
	[2,0 - 3,7]	[-0,2 - 4,1]	[1,6 - 4,7]	[-2,7 - 0,7]	[-3,7 - 2,4]	[0,4 - 4,2]	[-3,5 - - 0,1]	[3,9 - 7,8]	[-3,3 - 2,2]	[6,0 - 15,5]	[-1,1 - 2,7]	[2,0 - 4,8]
Indeks for psykiske plager	-0,2	-1,1	-0,5	2,4	-4,1*	-3,5*	1,2	1,5	-1,8	-0,4	-1,0	0,0
	[-0,9 - 0,6]	[-2,7 - 0,4]	[-1,8 - 0,9]	[-0,1 - 5,0]	[-5,6 - - 2,5]	[-4,9 - - 2,0]	[-1,6 - 4,0]	[-0,2 - 3,2]	[-4,6 - 0,9]	[-3,5 - 2,7]	[-2,6 - 0,6]	[-1,2 - 1,1]
Indeks for jobbrelaterte psykiske plager	0,2	0,2	-0,1	1,4	-2,1*	-1,6*	1,6	1,0	-0,8	0,7	-0,4	0,0
	[-0,3 - 0,7]	[-1,2 - 1,6]	[-1,0 - 0,7]	[-0,6 - 3,3]	[-2,8 - - 1,4]	[-2,6 - - 0,6]	[-0,7 - 4,0]	[0,0 - 2,0]	[-2,0 - 0,3]	[-2,0 - 3,3]	[-1,3 - 0,6]	[-0,7 - 0,7]
Sykefravær (>14 dager) siste 12 mnd†	4,5*	0,9	8,1*	16,4*	-8,9*	1,7	0,5	8,9*	-5,3	6,2	-5,3*	4,1*

	[2,2 - 6,8]	[-5,1 - 7,0]	[3,7 - 12,4]	[8,2 - 24,6]	[-17,5 - 0,2]	[-5,3 - 8,6]	[-6,6 - 7,6]	[4,2 - 13,5]	[-12,5 - 2,0]	[-2,9 - 15,3]	[-10,1 - -0,6]	[0,4 - 7,8]
Jobbrelatert sykefravær (>14 dager) siste 12 mnd†	2,4*	-0,1	3,6*	5,9*	-5,3*	2,2	0,9	5,7*	-3,3	5,3	-2,6*	3,9*
	[0,9 - 0,0]	[-3,3 - 0,0]	[0,8 - 0,1]	[0,4 - 0,1]	[-6,2 - 0,0]	[-1,8 - 0,1]	[-3,7 - 0,1]	[2,4 - 0,1]	[-7,3 - 0,0]	[-1,9 - 0,1]	[-5,0 - 0,0]	[1,6 - 0,1]
Utsatt for arbeidsulykke siste 12 mnd†	1,1*	1,3	0,7	0,8	1,4	1,5	-0,6*	2,1*	0,6	2,0	0,4	0,8
	[0,4 - 1,8]	[-0,6 - 3,1]	[-0,3 - 1,7]	[-1,2 - 2,7]	[-2,1 - 4,8]	[-1,3 - 4,3]	[-0,9 - 0,4]	[0,4 - 3,9]	[-1,7 - 2,9]	[-1,4 - 5,4]	[-1,1 - 2,0]	[-0,2 - 1,7]

Note: Koeffisienter fra lineære regresjonsmodeller. 95% konfidensintervaller i klammer er basert på standardfeil som er justert for at personer kan delta i surveyen mer enn en gang. Alle koeffisienter er justert for respondentenes kjønn, alder, utdanningsnivå, vanlig ukentlig arbeidstid, ansiennitet, overordnet stilling, sektor, antall ganger respondenten har deltatt i LKU og kalenderår. Modell 1 viser beregnede forskjeller mellom jobber med særaldersgrense (SAG) og jobber uten særaldersgrense. Modell 2 viser beregnede forskjeller mellom jobber med og uten SAG innad i næringer (inkluderer kontroll for et fullt sett med næringsdummier basert på 3-siffer SN 2007 koder). Modell 3 viser beregnede forskjeller mellom jobber med og uten SAG for ansatte i alderen 50-66 år. Data er begrenset til respondenter som oppga at de var 18-66 år (50-66 år for Modell 4), fast ansatt og yrkesaktive på intervju tidspunktet. Data om yrker som vi har færre enn 15 observasjoner av i data er ikke inkludert.

† Koeffisienter og konfidensintervaller er multiplisert med 100 og kan leses som forskjell i prosentpoeng.

* statistisk signifikant forskjell ($p < 0,05$)

Tabell 12.8 Egenskaper ved personer som var alders-, førtids- eller uførepensjonist på intervju tidspunktet som tidligere hadde vært yrkesaktive >6 mnd i yrker med og uten særaldersgrense (LKU-A 2013/16/19, SSB, NOA/STAMI)

	Særaldersgrense		
	Nei	Ja	Totalt
Helserelatert avgang (%) *	50,6	61,8	52,5
Yrke (%)			
Sykepleiere og spesialsykepleiere	0,0	22,6	3,9
Pleiemedarbeidere	0,0	42,7	7,4
Renholdere	0,0	20,5	3,6
Andre	100,0	14,2	85,1
Avgangsalder	52,4	51,5	52,2
Kvinner (%)	46,2	84,4	52,8
Utdanning (%)			
Ikke universitet/høgskole	78,3	73,0	77,4
Kort universitet/høgskole	17,6	24,5	18,8
Lang universitet/høgskole	4,1	2,5	3,8
N	1366	288	1654

Note: * helserelatert avgang er definert ved at respondentene oppgir egne helseproblemer eller sykdom som grunn for pensjonering. N er det maksimale antall respondenter med og uten særaldersgrense (antall respondenter varierer på tvers av kjennetegn).

Tabell 12.9 Analyse av forskjeller i egenvurdert arbeidsbelastning og tilretteleggingsbehov blant ansatte i SAG-yrker og øvrige yrker i 2006 og 2019. Ansatte 50-66 år

	Forskjell i 2006	Forskjell i 2019	Forskjell i forskjell
Slitsomt for folk i min alder utføre jobben jeg har	9,8* [3,9 - 15,7]	6,5* [2,0 - 11,0]	-3,3 [-10,1 - 3,6]
Tror ikke vil orke jobbe fram til pensjonsalder	5,9 [-2,2 - 14,0]	3,1 [-2,1 - 8,3]	-2,8 [-11,9 - 6,3]
Til hvilken alder regner med å orke å arbeidet	-0,2 [-1,0 - 0,6]	-0,1 [-0,7 - 0,6]	0,1 [-0,9 - 1,2]
Tiltak som vil ha betydning for å arbeide fram til Pensjonsalder**:			
Kortere arbeidstid	-7,8* [-14,4 - -1,2]	-6,4* [-11,2 - -1,6]	1,4 [-6,2 - 9,0]
Mindre fysisk tungt arbeid	14,9* [9,0 - 20,8]	15,1* [10,7 - 19,5]	0,2 [-6,8 - 7,2]
Bedre tilbud om kurs/opplæring	6,8* [1,2 - 12,4]	5,5* [1,3 - 9,8]	-1,3 [-7,9 - 5,3]
Mer selvbestemmelse	-2,9 [-8,8 - 2,9]	3,3 [-1,5 - 8,0]	6,2 [-0,8 - 13,2]

Note: Koeffisienter og marginaleffekter fra linear regresjon på vektete data fra LKU-A 2006 og LKU-A 2019. Alle forskjeller er justert for ansattes kjønn, alder, utdanningsnivå, vanlig ukentlig arbeidstid, om man har en overordnet stilling, ansiennitet og sektor. 95% konfidensintervaller i klammer. Data er begrenset til respondenter som oppga at de var 50-66 år, fast ansatt og yrkesaktive på intervjudispunktet.

** Forekomst av arbeidsmiljøfaktorer og arbeidsrelatert helseutfall i et utvalg yrker i privat sektor og offentlig sektor uten særaldersgrense. Spørsmålet er kun besvart av de som svarte nei på spørsmålet om de tror de vil orke å jobbe fram til pensjonsalder (N=644).

* statistisk signifikant forskjell ($p < 0,05$)

Tabell 12.10 Nivå av selvrappporterte fysiske og psykiske plager og sykefravær i jobber med og uten særaldersgrense i 2006 og 2019. Ansatte 18-66 år

	2006			2019		
	Særaldersgrense			Særaldersgrense		
	Nei	Ja	Totalt	Nei	Ja	Totalt
Fysisk utmattet etter arbeid	27,9	30,3	28,2	26,8	36,5	27,8
Indeks for MSP	15,7	21	16,3	14,9	19,6	15,4
Indeks for arbeidsrelaterede MSP	17,1	22,3	17,7	17	23,5	17,7
Indeks for psykiske plager	4,4	5,4	4,5	5,9	5,8	5,9
Indeks for arbeidsrelaterede	5,3	4,2	5,2	7,2	7,1	7,2
Fravær>14d siste 12 mnd (%)	18,1	28,1	19,3	15,7	24,5	16,6
Arbeidsrelatert fravær>14d siste	7,2	12,6	7,8	5,2	9,4	5,6
Kvinner (%)	40,7	84,5	45,8	42,1	81,4	46,1
Sektor (%)						
Privat	74,6	0	66	73,8	0	66,3
Kommune	12,4	64,4	18,4	13,2	65,1	18,5
Fylke	2,7	4,8	3	2,4	2,4	2,4
Stat	10,3	30,7	12,7	10,6	32,5	12,8
Overordnet stilling (%)	37,8	22,7	36	35,9	17,3	34
Alder	42,2	43,3	42,3	42,9	44,5	43,1
Vanlig ukentlig arbeidstid	38,7	31,6	37,8	38,8	33,5	38,2
Ansiennitet	9,8	9,7	9,8	9,6	10,6	9,7
N	6855	933	7788	5992	707	6699

Note: Ujusterte andeler (%) og gjennomsnitt fra vektete data fra LKU-A 2006 og LKU-A 2019. Alle indeksene, og spørsmålet om fysisk utmattelse, er normalisert til å ha minimumsverdi 0 og maksimumsverdi 100. Data er begrenset til respondenter som oppga at de var 18-66 år, fast ansatt og yrkesaktive på intervju tidspunktet. N er det maksimale antall respondenter med og uten særaldersgrense i de to undersøkelsene (antall respondenter varierer på tvers av kjennetegn).

Statistisk signifikante forskjeller ($p < 0,05$) er uthevet i bold; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

Tabell 12.11 Analyse av forskjeller i selvrapporterte fysiske og psykiske plager og sykefravær i jobber med og uten særaldersgrense i 2006 og 2019. Ansatte 18-66 år

	Forskjell i 2006	Forskjell i 2019	Forskjell i forskjell
Fravær>14d siste 12 mnd	4,0*	3,7*	-0,4
	[0,7 - 7,4]	[0,0 - 7,3]	[-5,0 - 4,2]
2+ fravær>14d siste 12 mnd	0,5	1,8	1,3
	[-1,4 - 2,3]	[-0,4 - 3,9]	[-1,3 - 3,9]
Arbeidsrelatert fravær>14d siste 12 mnd	3,5*	2,9*	-0,6
	[1,1 - 5,9]	[0,4 - 5,4]	[-3,9 - 2,6]
Indeks for MSP	2,2*	2,3*	0,1
	[0,5 - 3,9]	[0,6 - 4,0]	[-2,2 - 2,3]
Indeks for arbeidsrelaterte MSP	4,6**	6,5**	1,9
	[2,4 - 6,9]	[4,0 - 9,1]	[-1,3 - 5,1]
Indeks for psykiske plager	-0,3	-0,9	-0,6
	[-1,3 - 0,8]	[-2,1 - 0,3]	[-2,1 - 0,8]
Indeks for arbeidsrelaterte psykiske plager	-1,6*	-0,2	1,4
	[-3,0 - -0,2]	[-2,1 - 1,6]	[-0,7 - 3,5]
Fysisk utmattet når hjem fra arbeid	-2	5,7**	7,7**
	[-4,5 - 0,5]	[2,7 - 8,7]	[4,1 - 11,3]

Note: Koeffisienter og margineffekter fra linear regresjon på vektete data fra LKU-A 2006 og LKU-A 2019. Alle forskjeller er justert for ansattes kjønn, alder, utdanningsnivå, vanlig ukentlig arbeidstid, om man har en overordnet stilling, ansiennitet og sektor. 95% konfidensintervaller i klammer. Data er begrenset til respondenter som oppga at de var 18-66 år, fast ansatt og yrkesaktive på intervjudtidspunktet. * statistisk signifikant forskjell (p<0,05)

Tabell 12.12 Forekomst av arbeidsmiljøfaktorer og arbeidsrelatert helseutfall i et utvalg yrker i privat sektor og offentlig sektor uten særaldersgrense.

	Grunnskole- lærer	Barnehage- lærer	Butikkmed- arbeider	Tømrer	Kokk/kjøkken assistent	70 prosentil	90 prosentil
Organisatorisk/psykosialt							
Høye krav og lav kontroll	21	11	22	12	19	20	28
Lav jobbkontroll	26	15	35	19	28	31	43
Monotont arbeid	8	10	41	27	24	30	48
Høy rollekonflikt	14	15	7,7	7,5	15	15	16
Høye emosjonelle krav	48	49	21	3,4	11	21	49
Lav lederstøtte	10	7,1	8,7	12	13	11	14
Mobbing, plaging, erting	3,3	6,5	3,4	*	6,0	3,9	5,4
Uønsket seksuell	4	*	8,2	*	*	4,1	15
Vold og trusler om vold	26	8,7	4,5	*	*	4,9	26
Mekanisk, fysisk/kjemisk							
Arbeid over skulderhøyde	9,5	5,4	26	61	15	15	34
Stående arbeid	47	19	70	61	89	38	65
Arbeid på huk eller knær	17	58	26	58	5,8	26	46
Ubekvemme løft	2,7	34	17	37	18	18	34
Tungt fysisk arbeid	11	21	20	46	19	23	34
Sterk støy	9,4	15	3,5	23	15	11	25
Vibrasjoner	*	*	1,2	35	5,1	6	31
Hudirriterende stoffer	9,3	60	29	29	68	45	68
Forurensning i luft	9,4	7,5	12	58	37	27	58
Arbeidsrelaterte helseutfall							
Muskelskjelett plager	28	40	39	52	52	40	47
Psykiske plager	12	13	12	4,9	20	13	15
Psykisk utmattet etter jobb	40	33	18	14	19	22	32
Søvnvansker	14	8,0	7,9	11	12	14	18
Hudplager	3,8	3,8	2,3	3,3	8,3	3,8	6,3
Hodepine	21	19	15	5	14	14	18
Sykfravær over 14 dager	6,1	6,3	5,6	7,5	16	6,3	9,4
Arbeidsskader	1,2	0,9	1,4	3,1	4,7	1,9	3,4

* tabellen viser prosentandelen som oppgir at de er utsatt for ulike arbeidsmiljøfaktorer (se Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2021 for nærmere beskrivelse av arbeidsmiljøfaktorene⁴⁸).

** Prosentil = verdien som en gitt prosentandel av en gruppe observasjoner er mindre enn eller lik. Andeler som ligger på 90 prosentilen er utheve

* Tall kan ikke oppgis pga. for få respondenter i datamaterialet eller få utsatte i gruppen.

12.2 Innspill fra partene

12.2.1 Innspill fra LO

Kort om arbeidet

LO er fornøyd med at arbeidet med å se på særaldersgrensene nå endelig er i gang. Selve pensjonsavtalen i offentlig sektor ble inngått 3. mars 2018 og prosessavtalen om særaldersgrenser underskrevet i midten av juni i fjor.

Det framgår av prosessavtalen at arbeidsgruppen blant annet i samarbeid med partene skal gjøre et kvalitativt arbeid for få bedre kunnskap om både dagens situasjon og det framtidige behovet for særaldersgrenser.

Det er krevende å gjennomføre et kvalitativt arbeid innen 1. juni. Vi ønsker at arbeidsgruppa skal levere et godt og grundig arbeid som presenterer oppdatert og ny forskning, både kvalitative og kvantitative utredninger.

Kort om de største gruppene i LO med særaldersgrense

LO representerer medlemmer som har både 65, 63 og 60 års aldersgrenser.

Når det gjelder 60 års aldersgrensen har vi staten særlig offiserene i Forsvaret. I kommunesektoren har vi brann- og redningstjenesten og ambulansfolk.

Aldersgrensen i Forsvaret er satt ut fra erfaringer knyttet sikkerhetsaspektet til de arbeidsoppgaver som skal utføres i kriser og krig, der det settes strenge krav til arbeidstakerens fysiske og/eller mentale ferdigheter.

Branntjenesten er operativ døgnet rundt, året rundt, og tjenesten setter høye krav til fysisk kapasitet og rask beslutningsevne.

Den største gruppen på 63 årsgrensen er de som jobber i Kriminalomsorgen.

Fengsels- og førstebetjenter fikk særaldersgrense på 63 år i 2001. Det ble da vedtatt å senke særaldersgrensen for fengselsbetjenter og fengselsførstebetjenter fra 65 år til 63 år. Dette er begge yrkesgrupper som i alle hovedsak arbeider direkte inn mot innsatte og domfelte og har fysisk og psykisk krevende arbeid. Dette er også yrker med turnus og de belastninger dette medfører over en yrkeskarriere.

Når det gjelder 65 års aldersgrense, har vi mange som jobber i helsevesenet som helsefagarbeidere, hjelpepleiere og sykepleiere, men også vernepleiere og miljøarbeidere, renholdere og flere andre grupper.

Det er flere faktorer som gjør arbeid i helse-, pleie- og omsorgsyrkene krevende. Det er betydelig fysiske belastninger i forbindelse med pasientomsorgen for mange i disse yrkene, noe som også gjenspeiles i høye uføreandeler. STAMI har dokumentert at det er risiko knyttet til turnusarbeid og til det psykososiale arbeidsmiljøet. En studie viser f.eks. at det er grunn til å tro at det er en sammenheng mellom turnus/skiftarbeid og muskel-skjelettlidelser.

At renhold har en særaldersgrense, må sees i sammenheng med at renholdere har et fysisk tungt arbeid. Det er et sliteryrke med spesielt stor belastning på kroppen – særlig for rygg, skuldre og nakke.

Vernepleiere og miljøterapeuter inkluderer vesentlig innslag av relasjonsintensiv, klinisk arbeid samt tunge løft, personlig bistand og opplæring, og håndtering av utfordrende og utagerende adferd hos brukere.

Generelt for gruppene med særaldersgrense

LO representerer altså en bred og sammensatt gruppe med ulike utfordringer i sin arbeidshverdag.

Vi har samlet innspill fra ulike grupper, men det er en del hovedtrekk som går igjen.

For det første kan det se ut til at dagens lovregler som definerer to helt tydelig atskilte begrunnelser for særaldersgrenser må ses nærmere på. Det er enten sikkerhet eller fysisk belastning som skal være begrunnelsen. Men for flere grupper dreier det seg om en kombinasjon.

I tillegg til en fysisk og eller psykisk belastning, er det mange som påpeker at ansatte opplever emosjonelle belastninger i tillegg. Dette må ses nærmere på, uten at vi kan gå i dybden på dette nå. Her må det gjøres et kvalitativt arbeid.

Det er også tydelig at arbeidsplasser med en høy andel med særaldersgrenser ikke har mange stillinger uten særaldersgrense. Det har de siste årene blitt kuttet ned på alle mulige støttetjenester, og andre arbeidsoppgaver krever gjerne utdanning som de på særaldersgrense ikke har. Dermed ser våre medlemmer og tillitsvalgte på arbeidsplasser med mange med særaldersgrenser for seg at alternativet til særaldersgrense trolig blir at enda flere avslutter yrkeslivet med uføretrygd.

Alternativet blir kompetanseflukt, der man frykter at folk slutter tidlig for å komme seg unna i tide for å få nye jobber.

En problemsstilling som også reises er at det er ulike regler for hvorvidt en stilling innebærer særaldersgrense innenfor offentlig sektor. Det kan være en manglende sammenheng mellom ulike tariffområder. Det er ikke en fornuftig løsning.

De gruppene vi her snakker om vil av ulike årsaker ikke kunne forventes å jobbe like lenge som andre yrkesgrupper. Det er jo derfor det er særaldersgrenser i utgangspunktet.

Det er viktig å gjøre et grundig arbeid for å se på behov for særaldersgrenser i tiden framover, men det er liten tvil blant våre medlemmer og tillitsvalgte at det vil være nødvendig med særaldersgrenser også i tiden framover. Det er for øvrig det pensjonsavtalen fra 2018 også slår fast.

12.2.2 Innspill fra Unio

Kort om Unios grupper med særaldersgrense

Unio har i dag om lag 100.000 medlemmer med særaldersgrense. Yrkesgruppene er:

- Sykepleier, fysioterapeut, arrestforvarer, lærer i ferdighetsfag på Politihøyskolen, statsmeteorolog, kroppsøvingslærer, aktivitetsfag på Idrettshøgskolen, har alle **særaldersgrense 65 år**
- Politibetjent, politiførstebetjent, politioverbetjent har **særaldersgrense 60 eller 63 år** avhengig av stillingskode i politiet (lensmann/politi). Brann og redning har **særaldersgrense 60 år**, meteorologikonsulent har **særaldersgrense 63 år**

Sykepleiere

Sykepleiere som har regelmessig fysisk kontakt med pasienter eller ordinær turnustjeneste i mer enn 50 % av stillingen, har særaldersgrense. Begrunnelsen er at *tjenesten medfører uvanlig fysisk eller psykisk belastning på tjenestemennene slik at de normalt ikke makter å skjøtte arbeidet forsvarlig til fylte 70 år.*

Sykepleiernes reelle avgangsalder er 58,1 år inkludert uføre og de som ikke har særaldersgrense. Dersom en ser bare på alderspensjon og AFP er gjennomsnittlig avgangsalder 64,4 år. Dette tallet har vært stabilt over mange år.

KLP s tall viser at uføreandelen hos de med særaldersgrense 65 er doblet sammenliknet med aldersgrense 70. (28,3% mot 14,3%). Forskjellen mellom de med og uten særaldersgrense øker sterkt fra 35 års alder. Sykepleieres uføreandel er høyere enn grupper med samme utdanningsnivå. De har en uføreandel som likner mer på grupper uten høyskoleutdanning.

Sykepleiere eksponeres for fysiske, psykososiale og organisatoriske faktorer som f.eks. tunge løft, høy arbeidsbelastning over tid, høye emosjonelle krav, høyt tempo og krevende arbeidstidsordninger. Arbeidstidsordningene – særlig nattarbeid, gir søvnmangel, hjertekarsykdom, kreft mv. Sykepleiere har økt risiko for muskel/skjelettlidelser og nær doblet risiko for nakke, skulder og korsryggplager. De har betydelige mekaniske (fysiske), organisatoriske/psykososiale og kjemiske/biologiske eksponeringer i forhold til gjennomsnittet i norsk arbeidsliv. Sykepleiere er den yrkesgruppen som ifølge STAMI skårer høyest av alle på risikofaktorer. Den akkumulerte belastningen av en rekke faktorer gir en samlet stor belastning. Sykepleie er et emosjonelt arbeid som kan stå for 30% av sykefraværet. Helsepersonellkommisjonen beskriver et sykefravær for sykepleiere på omkring 9-10%. Tall fra Finans Norge viser at pleie- og omsorgspersonale er blant de mest utsatte for yrkesskader. De samlede eksponeringene gjør det vanskelig å stå lenge i arbeid.

Sykepleieres oppgaver og belastningene de påfører har ikke endret seg mye over tid. Arbeidspresset har økt og pasientene har mer komplekse pleiesituasjoner og det er økt pasientgjennomstrømning. Styrking av pasienters selvbestemmelsesrett øker skaderisiko, se eksempelvis TRR-2017-2135: « ...ble arbeidstaker skadet i en situasjon der pasienten ønsket å bli løftet av personalet, og ikke ved hjelp av en heisanordning. Trygderetten avslo godkjenning som yrkesskade og uttalte: «Arbeidsgiver hadde bestemt at personalet skulle respektere pasientens ønske om ikke å bli løftet av heis. (...) Retten anser at løftet av pasienten ikke medførte en påkjenning eller belastning som er usedvanlig i forhold til det som er normalt i arbeidet som sykepleier.»

Tilretteleggingsmulighetene er begrensede for sykepleiere med nedsatt funksjonsevne, for delvis uføre, for gravide mv. Økt tilrettelegging pga alder er mer vanskelig i praksis. Alle grupper har lovfestet krav på tilrettelegging. Behovene må veies mot helsetjenestenes behov for å få utført oppgaver og hensynet til øvrig arbeidsstokk.

De siste 30 år har det ikke vært mangel på tiltak, kampanjer og forskning for bedret arbeidsmiljø i sektoren. Satsningen har ikke gitt store utslag i sykepleieres avgangsmønster. Med de personellutfordringene helsesektoren står ovenfor, grundig beskrevet av Helsepersonellkommisjonen, gjør det ikke realistisk med egne retrettstillinger for slitne eldre sykepleiere. Disse jobbene finnes ikke.

Det er derfor godt dokumentert at det fortsatt er et behov for ordninger som gjør at sykepleiere har anledning til å pensjonere seg før andre uten at det må «betales av» den enkelte gjennom redusert pensjon eller pensjonering med helserelaterte ytelser fra NAV.

Politi

Politiet har som oppdrag å forebygge og bekjempe kriminalitet og skape trygghet i befolkningen. Norsk politi er organisert langs visse prinsipper som er styrende for politiets organisering og beredskap. Blant disse er at politiet skal være et enhetspoliti og at politiansatte i hovedsak skal være generalister. Dette er avgjørende for at hele landet skal ha tilgang til gode polititjenester. Særaldersgrensene er knyttet til politiets operative personell, dvs. til stillingskoder som er forbeholdt politiutdannede og som inngår i politiledelsens «gripbare ressurser».

Særaldersgrensene i politiet er begrunnet i hensyn til polititjenesten og risikoen ved tjenesten. Politiansatte blir satt i situasjoner hvor risiko for egen og andres liv og helse er stor, og hvor fysiske og psykiske egenskaper som styrke, syn, hørsel, persepsjon og reaksjonsevne kan være avgjørende for liv og død. Dette er egenskaper som svekkes med alderen. Særaldersgrensene beskytter derfor både samfunnet og den politiansatte mot uakseptabel risiko ved at han/hun ikke lenger har de nødvendige forutsetningene for å løse politioppgaver. Særaldersgrensene gir også politiansatte en verdig avslutning på tjenesten.

Risikoen ved polityrket har økt, og politiet må i dag håndtere livstruende situasjoner av mer alvorlig grad og oftere enn tidligere. Dette stiller skjerpede krav til politiansattes fysiske og psykiske skikkethet. Begrunnelsen for særaldersgrensene er derfor like sterk i dag som tidligere. Polititjenestemenn er *i tillegg* også utsatt for belastninger av samme art og grad som ansatte med særaldersgrenser begrunnet i belastningen ved tjenesten.

Det er i politiet få eller ingen mulighet for tilrettelegging innenfor stillingene. Tvungen overføring til andre stillinger i stat eller offentlig sektor for øvrig bryter med grunnleggende prinsipper i arbeidslivet og gir ikke en verdig avslutning av yrkeslivet. Det samme gjelder dersom eldre politiansatte blir overlatt til seg selv i konkurranse med ufaglærte stillinger i privat sektor.

Endringer i aldersgrensene i politiet kan få stor betydning for politiets framtidige operative evne og beredskap. Politidirektoratet har igangsatt et arbeid for å revidere grads- og stillingskodesystemet i politiet. Arbeidet har kommet langt, og PF opplever at det er enighet om at særaldersgrensene fortsatt skal være knyttet til grad og stillingskoder. Arbeidsgruppen bør derfor vise til at aldersgrensene i politiet må finne sin løsning gjennom dette arbeidet.

Andre grupper

Fysioterapeuter er utsatt for store fysiske belastninger i yrke og kravene til god fysikk er store. Mange har de samme belastningene og avgangsmønstrene som f.eks. sykepleiere.

Helseforetak og kommuner stiller stadig strengere krav til produktivitet og økt fleksibilitet, f.eks. økt press for å arbeide på kveld og i helgene.

Meteorologer går i operativ vakt som er en belastning i seg selv med turnus og nattevakter.

Brannfolk har skift og en betydelig andel nattarbeid. Kravene til fysiske og psykiske egenskaper som styrke, syn, hørsel og reaksjonsevne kan være avgjørende for liv og død. Brannfolk har overhyppighet av enkelte kreftformer.

12.2.3 Innspill fra YS

Sammendrag av YS' innspill til «Molanderutvalget»

YS-forbundene er i stor grad breddeorganisasjoner, det vil si at de organiserer bredt i offentlig sektor. YS organiserer noen av de samme gruppene som også er organisert i LO og tidels UNIO.

Dette gjør nok at noe av de momentene vi bringer også er relevant for andre hovedorganisasjoners medlemsmasse og vice versa.

Hovedpunktene i tilbakemeldingene fra YS forbundene:

Det er behov for å bevare eksisterende, redusere, eller innføre lavere aldersgrenser. En hovedutfordring for de som i dag har/eller ønsker særalder er at arbeidets art gjør det vanskelig å stå i stilling utover det som i dag er særaldersgrensene, samtidig som det er vanskelig å kunne bytte til andre stillinger med mindre belastninger på slutten av yrkeskarrieren. Dette da disse stillingene ikke finnes. Utviklingen tilsier ikke at aldersgrenser bør økes gitt utviklingen i yrke og krav som stilles i dag. Det er tatt til orde for at endringer i aldersgrenser eller innføring av nye må tas over tid. Overgangsordninger blir viktige for å kunne lykkes med endringer av det som eksisterer i dag og ivaretagelse av de som har vært i yrke over tid. Viktig at man ikke skyve fra seg de som allerede er i yrket, bevare fagkompetanse. Ingen tar til orde for økte aldersgrenser, (derimot er det et ønske om at flere skal kunne få særaldersgrense), men det er noen som nevner at en kan se på enkelte stillinger eller finne tilpassede løsninger internt i virksomhetene

Eksempler på noen hovedgrupper

Renholdere: Renholderne har generelt en fysisk belastende arbeidssituasjon, som også slår ut i høyere sykefravær og lavere levealder enn mange andre yrker. Typiske belastningsskader for renholdere er forkalkninger i skuldre, og operasjon gir ofte et dårlig resultat. Yrker med stor fysisk belastning gir også større risiko for uførepensjonering før

opnådd alderspensjonering. Maskiner letter på en måte mye av renholdet, men vedlikehold og rensing av maskiner etter bruk kan være utfordrende hvis man sliter med dårlige knær og rygg. Det kan være krevende på mange arbeidsplasser å finne andre arbeidsoppgaver for renholdere.

Helsefagarbeidere: Som for renholdere er også Helsefagarbeider/hjelpepleier-yrket et belastende yrke, der fysisk slitasje etter tunge løft ofte fører til belastningsskader. Utviklingen av velferdsteknologi kan til en viss grad motvirke noen av de tyngste løftene og det store tidspresset, men utviklingen har ikke kommet langt nok til at det kan trekkes noen konklusjoner rundt dette. Mulighetene for tilrettelegging/overgang til annen stilling betinger at det er tilstrekkelig med stillinger å tilby for ansatte med fagarbeiderkompetanse.

Vernepleiere: Situasjonen for vernepleiere er i stor grad den samme som for helsefagarbeidere, men med det unntaket at dette er en yrkesgruppe med 3-årig høyskoleutdanning. Det er nærliggende å tenke seg at dette muligens vil kunne gjøre arbeidet med tilrettelegging/overgang til annen stilling noe lettere for dem.

Brann- og redning: Brann- og redning har særaldersgrense begrunnet i samfunnssikkerhet. Det er hardt og krevende fysisk arbeid å skulle rykke ut på brann- og redningsoppdrag, derfor må også disse yrkesutøverne bestå fysiske tester. Mange yrkesutøvere får også belastningsskader som følge av tunge løft og det å stå i tungt fysisk arbeid over lang tid. De utsettes også for giftige stoffer, kjemikalier og røyk. Yrket innebærer også stor psykisk belastning. Det er vanskelig å se for seg at arbeidsgiver vil kunne tilrettelegge i stor nok grad til at det vil være forsvarlig å avvike særaldersgrense for denne yrkesgruppen.

Ambulansearbeidere: Ambulansearbeidere har særaldersgrense begrunnet i samfunnssikkerhet. Det er hardt og krevende fysisk og psykisk arbeid å skulle rykke ut til ulykker og akutte hendelser. Mange yrkesutøvere får belastningsskader som følge av tunge løft og det å stå i tungt fysisk og psykisk arbeid over lang tid. Det er vanskelig å se for seg man kan tilrettelegge i stor nok grad til at det vil være forsvarlig å avvike særaldersgrense for denne yrkesgruppen.

Kriminalomsorgen: Arbeidet i Kriminalomsorgen er hardt, både fysisk og psykisk. De som soner i norske fengsler, blir mer voldelige. Økt bruk av andre straffereaksjoner som bl.a. soning med fotlenke har ført til at kun de hardeste kriminelle nå soner i fengsel og miljøet blir tøffere. Det har også blitt en endring blant innsatte populasjonen med flere innsatte med psykiske lidelser enn tidligere. Det stiller strengere krav til deres fysiske form og mentale årvåkenhet, for at arbeidet skal kunne utføres forsvarlig. Det er vanskelig å se for

seg at arbeidsgiver vil kunne tilrettelegge i stor nok grad til at det vil være forsvarlig å avvikle særaldersgrense for denne yrkesgruppen.

Forsvaret: Arbeidet i Forsvaret er hardt, både fysisk og psykisk. Ettersom det internasjonale spenningsnivået øker stilles det større krav til beredskap. Samtidig deltar norske styrker i stor grad i internasjonale operasjoner og øvelser. Kravene til fysiske og psykiske ferdigheter er store. Arbeidets art, særlig med tanke på forsvarets operasjonelle rolle tilsier at det store flertallet av de ansatte er relativt unge. Det er vanskelig å se for seg at arbeidsgiver vil kunne tilrettelegge i stor nok grad til at det vil være forsvarlig å avvikle særaldersgrense for denne yrkesgruppen.

Statsmeteorolog og meteorologikonsulent: Det er økte krav til sikkerhetsarbeid, økt arbeidsmengde, økt omfang av eksternt styrt arbeidstempo og økte krav til multifunksjonalitet. Dette er uheldig med tanke på tjenestekvalitet og arbeidstakernes helse og velferd. Meteorologer har også observasjonstjeneste, og svekkelse av nattsyn gjør observasjoner i mørket vanskelig. Meteorologisk personale har såpass krevende arbeid og så stort ansvar for sikring av liv og verdier at særaldersgrense bør opprettholdes. For 1358 statsmeteorolog kan det være enklere å tilpasse arbeidsoppgavene eller tilby alternative arbeidsoppgaver enn for 1042 konsulent.

Statsloser: Losene har sin særaldersgrense begrunnet i sikkerhet. Lostjenesten stiller store krav til god fysisk form, årvåkenhet og mental tilstedeværelse. Det er krevende fysisk arbeid, ofte nattarbeid i dårlig vær. Dette stiller store krav til syn, hørsel og fysiske ferdigheter. Dessuten er arbeidet stresspreget, og utføres med knapp tid for å redde mannskap og verdier. Ved overgang fra losbåter til skip der losing skal foregå må losere klatre i ledere ofte under vanskelige værforhold. Dette krever god fysisk form for å unngå ulykker. Det er vanskelig å se for seg at lostjenesten skal kunne tilrettelegges i særlig grad.

Ansatte på vaktentralen i Norges Bank: Denne gruppen har døgnkontinuerlig vakt. Bakgrunnen er sikkerhet og beredskap for ansatte og verdier i Norges Bank. De bemanner vaktentralen. Ansatte på vaktentralen skal også rykke ut ved sykdom eller brann i bygget i Oslo og trenes på røykdykking og røyktilløp. Det er begrenset med stillinger i Norges Bank utenfor vaktentralen som har bruk for vekternes kompetanse. De fleste ansatte kommer fra etater som politi/brann/fengsel/toll og ambulanse, hvor det også er særaldersgrenser.

Yrkesgrupper som i dag ikke har særalder, men som har meldt inn ønske/behov for særalder

Toll: Tollere i operative stillinger. Tolletatens tjenestemenn og -kvinner ute på grensene våre, er Norges førstelinje i kampen mot smugling, innførsel av illegale varer og kriminalitet. Denne kontrollen føres 24/7, 365 dager i året. Det er ingen selvfølge at den enkelte har helse til stå i en slik type arbeid når man passerer 60 år. For tolletaten sin del er lite annet å tilby og alternativet er kanskje arbeidsledighet eller uførhet.

Fiskeridirektoratets sjøtjeneste: Det operative personellet i Fiskeridirektoratets Sjøtjeneste består i dag av 24 personer. Majoriteten av inspektørene er navigatører med aktive sertifikater. Dette innebærer kontroll av helsemessig skikkethet hos sjømannslege hvert andre år. Det er fire ansatte på land med kontorsted i Tromsø, totalt 28 personer.

Aldersgrensen for å gå av med pensjon for denne gruppen er som for de fleste andre i staten 67 (70 år). Dette er etter vår mening en urealistisk aldersgrense, da arbeidet disse utfører er svært krevende både fysisk og psykisk. Tjenesten er utelukkende sjørelatert, og de ansatte har i gjennomsnitt ca. 145 døgn på fartøy i året.

Paramedisinere: Ønsker samme aldersgrense som ambulansesarbeidere. Paramedisinere vil gå inn i samme arbeidsoppgaver og oppleve samme arbeidsbelastning som ambulansesarbeidere.

Barnehageansatte Ansatte i barnehage er relevant å vurdere for særaldersgrense. Tall fra PAI-registeret (2017) tyder på at avgangsalderen for assistenter og fagarbeidere i barnehage er lavere enn for tilsvarende utdanningsgrupper i omsorgstjenesten. Barnehager kjennetegnes av at de er en av bransjene med høyest sykefravær. Det ligger mellom 11 og 12 prosent mens snittet for kommunal sektor er på 10 prosent.

Alarmsentraloperatører: Ansatte på alarmsentral 110 (brann) har ikke særaldersgrense i dag i motsetning til ansatte på politiets operasjonssentraler og AMK. En brannkonstabel med særaldersgrense vil miste denne dersom vedkommende får arbeid på en alarmsentral. Særaldersgrense gjelder for yrker med særlige uvanlig fysisk og psykisk belastninger. Ansatte på 110-sentralene bør likestilles med ansatte på øvrige operasjonssentraler.

Dansepedagoger På grunn av at stor slitasje på kroppen har dansepedagoger behov for særaldersgrense. Denne yrkesgruppen har fysisk krevende arbeid, siden pedagogen må fysisk vise øvelser og koreografi for elevene.

12.2.4 Innspill fra Akademikerne

Sammendrag til rapport (basert på innspill fra Tannlegeforeningen og KOL):

Omfang og art av belastninger som gjør det vanskelig å utføre oppgavene når særaldersgrensen nås

Tannleger

Tannlegenes aldersgrense er både begrunnet i arbeidets art og de helsemessige belastninger yrket påfører tannlegene (Lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn § 2 litra a) og evnen til å tilfredsstille krav i forhold til pasientsikkerhet (Lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn § 2 litra b). Kravene til medisinsk faglig oppdatering og årvåkenhet har økt i takt med stadig flere og mer krevende grupper av pasienter, og også økende bruk av komplisert teknologi, slik at belastningen i tannlegetyrket ikke er mindre, men kan arte seg annerledes. Yrket krever stor taktilitet (finkirurgi) i hender, godt syn og rask responsevne (til å reagere på bevegelser hos våkne pasienter under behandling.).

Tannlegene arbeider store deler av dagen i en arbeidsstilling som er svært belastende for skuldre, rygg og nakke. Det er flere studier som viser at muskel-skjelettplager generelt er mye større hos tannleger enn øvrig befolkning, og det er naturlig å tenke seg at disse plagene blir verre med årene. Så mye som 64-93 % av tannlege oppgir plager, spesielt i nakke- og ryggregionen, men også i skuldre og håndledd. Foruten rene muskel-skjelettplager indikerer også undersøkelser at tannleger er mer utsatt for utbrenthet enn andre yrkesgrupper. Mange oppgir at dette skyldes krevende pasientgrupper som er samlet og blir betjent av offentlig sektor alene, uten innslag eller hjelp fra tannleger i privat sektor.

Pasientgruppen er vesentlig mer utfordrende og krevende enn ellers i tannhelsetjenesten (privat sektor). I tillegg til dette har den offentlige tannhelsetjenesten stadig fått tilført nye og krevende pasientgrupper. I offentlig sektor ivaretar og behandler tannlegene helt spesielle og utfordrende pasientgrupper, – barn, pasienter med tannbehandlingsangst, psykisk utviklingshemmede, eldre i hjemmesykepleie og på institusjon, demente, langtidssyke i institusjon, torturofre, rusmisbrukere og innsatte i fengsel. I privat sektor er pasientene i all hovedsak voksne friske personer som oppsøker tannlegen frivillig og på eget initiativ. Tannlegens aldersgrense i offentlig sektor ble ved etableringen blant annet begrunnet med de spesielle utfordringer pasientgruppene i denne sektoren gir.

Krigsskoleutdannede offiserers forening (KOL)

Forvarets militære personell er ikke ansatt i stilling, men ansatt i grad og forsvarsgren. Personellet beordres inn i konkret stilling. En beordringsperiode er normalt 3-5 år, noe som innebærer hyppige stillingskifter og store krav til omstillingsevne hos personellet. Videre er hovedtyngden av stillingsstrukturen lokalisert utenfor befolkningsnære områder, noe

som medfører ukependling over flere 10-år for svært mange militært tilsatte. Alt militært personell må videre hvert år bestå fysiske tester (styrke, spenst og utholdenhet).

Tjenesten som befal stiller høye krav til fysisk og psykisk skikkethet, og er derfor et vesentlig kriterium av tester som gjennomføres ved tilsetting i Forsvaret. Særlige krav til medisinsk skikkethet gjelder for en rekke av tjenestestillingene, blant annet all internasjonal tjeneste, sjø- og lufttjeneste.

Internasjonal deltagelse, en betydelig reduksjon av stabs- og støttestillinger og operativ og teknologisk utvikling (striden ledes fra front), har økt kravene til fysisk og psykisk kapasitet hos befalet. Dette reflekteres også i at Forsvaret gjentatte ganger har økt kravene til fysisk utholdenhet, og spesielt, innført nye og skjerpede krav for personell over 50 år fordi tjenestens krav til fysisk utholdenhet er økt. Videre har Forsvarets deltagelse i internasjonale operasjoner økt gjennom 2000-tallet, og med store reduksjoner i antallet befal gjennom de store omstillingene de siste 10-år er det ikke lengre mulig å belage seg på ikke å ha fysisk krevende stillinger

Omfang og krav til sikkerhet og beredskap

Tannleger

Særaldersgrensen er begrunnet i samfunnssikkerhet og pasientsikkerhet, sikkerhet på jobb, helse og andre viktige forhold for samfunnet generelt. Det er ikke bare en rettighet for den enkelte til å kunne gå av når helsa ikke er god nok. Ved å fortsette å arbeide ut over aldersgrensen kan pasientenes liv og helse settes på spill.

KOL

Alt militært personell er mobiliseringspliktig i krigsorganisasjonen. I tillegg er det beordringsplikt for personellet til internasjonale operasjoner. Svært mange stillinger er også tillagt døgnvakt og/eller beredskap nasjonalt.

Mulighet for tilrettelegging for å stå lenger i stilling – ev for å bidra til lengre yrkeskarrierer

Tannleger

Å finne egnet arbeid til eldre arbeidstagere fordrer et handlingsrom i tannlegevirksomhetene som ikke finnes. Skal man arbeide på en tannkikk er arbeidsoppgaven nettopp det å utføre tannbehandling. Arbeidsgivere ser ikke at de er i stand til eller at det er særdeles store utfordringer med å tilrettelegge for de eldste arbeidstagerne. I Den offentlige tannhelsetjenesten er det få alternative stillinger og ingen alternative arbeidsoppgaver hvor man kan unngå pasientbehandling. Dette forsterkes av de

nevnte fysiske kravene (finmotorikk, syn, hørsel, styrke mm) som normalt svekkes med økende alder.

Tilrettelegging er også en utfordring. Dette skyldes tannlegenes smale og spesifikke kompetanse og arbeidsoppgaver. Det finnes svært lite annet tannlegene kan gå over til å utføre i aktuell tjeneste. Om man

Tilrettelegging kan være er at tannlegen i en periode får mindre av de mest krevende pasientgruppene, eller færre pasienter totalt, men dette overfører problemet bare til andre tannleger på klinikken som i neste gang også trenger tilrettelegging. Det skaper også mer stress for den enkelte.

Om man skulle kunne gå over i andre stillinger utenfor tannhelsetjenesten må det gjennomføres tidligere i yrkeskarriæren. Tiltak og omskolering måtte igangsettes allerede i 50-års alderen, og man må gå ut av yrket tidlig og i lang tid før særalderen for å kunne konkurrerer om nye stillinger i andre etater.

Det er «historiske» prosesser som ligger til grunn for dagens særaldersgrenser, og vi ser at befolkningen generelt sett har blitt friskere og lever lengre. At befolkningen eldes, og antall pensjonister øker, er ikke uten videre et tegn på at man får flere friske år og dermed i stand til å skjøtte sitt arbeide forsvarlig.

KOL

Fordi Forsvaret rekrutterer vertikalt, dvs. at det ikke er mulig å tilsette personell uten bakgrunn fra lavere grader, må Forsvaret kvalifisere personellet til høyere stillinger ved rotasjon. Et lite forsvar som det norske, er naturlig særlig sårbar. Forsvaret har kun fire fregatter, én brigade osv. For å kvalifisere til videre tjeneste må følgelig en beordringsperiode avgrenses slik at flest mulig kan gis den erfaring og kompetanse som er nødvendig for å fylle stillinger på neste nivå.

Gitt en betydelig økning i antall stillinger utenfor den operative strukturen og forutsatt at disse var opprettet i deler av landet hvor det var mulig å unngå slitasje ved ukependling/ivareta to-inntektsfamilien, kunne andre stillinger være aktuelle. Blant annet stilles det lavere fysiske krav til en del stabsstillinger. Allikevel skal også disse stillingene inngår i Forsvarets beredskapsstruktur.

En problemstilling kan fort også bli hvordan statsansattelovens kvalifikasjonsprinsipp skal håndteres.

12.2.5 Innspill fra KS

KS innspill til arbeidsgruppen som skal vurdere særaldersgrenser

Helsepersonellkommisjonen har nylig lagt frem sin rapport «tid for handling», hvor de peker på personellbehovet innen helsetjenestene, og hvor de fremhever at det er et potensiale for en kraftig økning i arbeidstilbudet dersom den faktiske avgangsalderen for arbeidstakere med særaldersgrense kan økes. Uttalelsen harmonerer godt med hva som har vært og er KS' holdning.

Det er viktig å fremheve at KS er opptatt av arbeidskraftsbehovet og mulige gevinster som ligger i inkludering og fastholdelse av seniorer. Det er nødvendig å utløse potensialet for arbeidskraft – som ligger i forlenget yrkeskarriere – og dette gjelder uavhengig av hvilken aldersgrense som gjelder for stillingen.

Frem til 1. januar 2022 kunne arbeidsgivere varsle opphør av arbeidsforhold grunnet særaldersgrense, og særaldersgrensen kunne da være til hinder for lengre yrkesliv. Vi har vurdert at det er noe prematurt å undersøke effektene av denne endringen nærmere, men vårt inntrykk er at denne endringen bidrar til at ansatte med særaldersgrense står lenger i arbeid, og kommunene har ikke formidlet til KS noen utfordringer med at arbeidstakerne forsetter i arbeid etter nådd aldersgrense. Vi antar som påpekt av Pensjonsutvalget, at aldersgrensen har normdannende effekt.

Vi mener det er nødvendig at tiltak som kan legge til rette for forlenget yrkeskarriere for personer med særaldersgrense, vurderes i sammenheng med de øvrige målsetningene med slike tiltak. Målsetninger for aktuelle tiltak vil ikke være avgrenset til kun å fremme forlenget yrkesliv, men også ha som formål å bidra til størst mulig yrkesdeltakelse. Det er også viktige målsetninger å redusere sykefravær, redusere frafall fra yrkeslivet med andre helserelaterte ytelser og også bidra til økt grad av inkludering. Målsetningen om forlenget yrkesliv vil gjelde uavhengig av stillingens aldersgrense. Arbeidsgivers tilretteleggingsplikt innebærer også at arbeidet skal organiseres og tilrettelegges under hensyn til den enkelte arbeidstakers arbeidsevne, kyndighet, alder og øvrige forutsetninger.

Avgangsmønster og målsetning om forlenget yrkesliv

Det generelle utgangspunkt er at det, uavhengig av aldersgrensen for stillingen, er ulike årsaker til at arbeidstakere velger tidligere avgang. Aldersgrenseutvalget (Seniorer og arbeidslivet – aldersgrenser og tilpasninger) omtalte fem ulike kategorier av årsaksfaktorer og drivkrefter bak seniorers og eldres avgang fra arbeidslivet: Utstøting fra arbeidslivet («push»), tiltrekning til pensjon («pull»), tiltrekning til alternativ virksomhet («jump»), tilknytning til jobben («stay») og fastlåsing i jobben («stuck»). Faktorer som har betydning

for avgangsmønster og forlenget yrkesliv kan blant annet være helse, utdanning, inntekt, familiesituasjon, personlige preferanser og planer, arbeidsplassen, arbeidsoppgavene, arbeidsmiljø og ledelse. Det er viktig at arbeidsgruppen i sitt arbeid også har med seg disse andre mulige forklaringsvariablene på avgangsmønster i vurderingene av tiltak for forlenget arbeidsliv.

KS ønsker å bidra til en best mulig seniorpolitikk – uavhengig av stillingenes aldersgrense – og vi er opptatt av at denne seniorpolitikken i størst mulig grad baseres på den seneste kunnskap om hvilke tiltak som har størst effekt. Vi mener det er nødvendig at dette perspektivet er med i arbeidsgruppens arbeid, ved at også betydningen av andre faktorer enn belastninger må vurderes, slik at eventuelle tiltak som foreslås, best mulig ivaretar målsetningen om lengre yrkesliv.

Særlig om betydningen av forlenget yrkesliv for arbeidstakere i stilling med særaldersgrense

I KS tariffområde er om lag 1 av 3 omfattet av 65 års aldersgrense, begrunnet med uvanlig belastning, og i all hovedsak arbeider disse innenfor tjenesteområde helse- og omsorg.

Andel med særaldersgrense innenfor tjenesteområde helse- og omsorg utgjør om lag 57 prosent av årsverkene.

Det er noen få – om lag 0,6 prosent av årsverkene i KS tariffområde, som er omfattet av særaldersgrense begrunnet i krav til spesielle egenskaper, i hovedsak er dette brannpersonell.

Arbeidets art for stillinger med særaldersgrense

Vi anser at det må være sentralt i arbeidsgruppens arbeid å vurdere arbeidets art for stillinger med særaldersgrense sammenlignet med andre stillinger. Vår forståelse er at det med arbeidets art - for stillinger med særaldersgrense begrunnet i uvanlig belastning - menes de konkrete belastninger som eventuelt kan være en forklaring på de fastsatte særaldersgrenser.

For det fleste av dagens særaldersgrenser begrunnet med «uvanlig belastning», er det ikke uttalt hva ved arbeidets «art» eller – med andre ord – hvilke konkrete belastninger som er de uvanlige.

Vi er da også opptatt av mandatets punkt om at vurderingen av arbeidets art og belastning – skal vurderes opp mot stillinger uten særaldersgrense – med det formål å avklare om det er et systematisk avvik mellom stillinger med og uten særaldersgrense. Det som måtte være systematisk avvik, kan da kanskje bidra til å avklare hva som kan være de «uvanlige»

belastningene som har et omfang som kan begrunne at grupper av arbeidstakere skal være omfattet av særaldersgrense.

Tilrettelegging og mulighet for overgang til annet arbeid

Mandatet peker på mulige tiltak som tilrettelegging og overgang til annet arbeid.

Dersom arbeidsgruppen dokumenterer at det er konkrete «uvanlige» belastninger – som er av en slik «art» at de er til hinder for forlenget yrkesliv er vår holdning at ambisjonen bør være at:

Uavhengig av aldersgrensen for stillingen, må belastninger, som kan være til hinder for lengst mulig yrkesdeltakelse, i størst mulig grad unngås.

Om det er belastninger, som ikke kan unngås, og som samtidig er til hinder for forlenget yrkeskarriere, må vi undersøke om det er mulig å forebygge belastningene.

Om belastninger ikke kan unngås, og i den grad belastningene ikke kan forebygges, må arbeidstakerne som har behov, ivaretas med tilrettelegging eller omplassering så langt det lar seg gjøre.

Det er først når de konkrete uvanlige belastningene er identifisert at vi kan ta stilling til hvilke tiltak som kan treffes, og også vurdere om tiltakene vil kunne være tilstrekkelige. Som nevnt innledningsvis, er det en rekke ulike faktorer og drivkrefter bak seniorers og eldres avgang fra arbeidslivet, og det er viktig at seniorpolitiske tiltak ikke reduseres til kun å være et spørsmål om tilrettelegging eller omplassering.

Vi vil også bemerke at ønske eller behov for tilrettelegging eller omplassering i mange tilfeller kan skyldes andre forhold enn belastning eller arbeidstakers alder, og at slike tiltak må sees i sammenheng med de andre formål som slike tiltak er ment å ivareta, som f.eks. inkludering på arbeidsplassen.

Behovet for tilrettelegging eller omplassering kan endre seg, som følge av opphevelse av plikt til fratreden, eller som en generell økning i omfang av utsatt fratreden. Vi mener derfor at effektene av utsatt fratreden på behovet for tilrettelegging og omplassering bør evalueres når relevante regelendringer har fått virke.

Særlig om hensynet til sikkerhet og beredskap

I hovedsak er dette brann- og redningstjenesten i kommunal sektor, hvor det er krav til spesielle egenskaper for stillingen av hensyn til sikkerhet og beredskap, og hvor det foretas individuell vurdering av hvorvidt arbeidstakeren har de nødvendige egenskaper for å ha utrykningsplikt.

Her er det i større grad mulig å gi kvalifisert svar på spørsmålet om omfang og mulighetene for tilrettelegging for de som ikke lenger kan ha utrykningsplikt. Vår foreløpige vurdering er at det i slike tilfeller er gode muligheter for tilrettelegging, eller eventuelt omplassering.

12.2.6 Innspill fra Spekter

Dagens særaldersgrenser er satt i en annen tid med et annet arbeidsliv, en annen folkehelse og et annet og mindre fleksibelt pensjonssystem. Det er derfor positivt at vi nå får en grundig gjennomgang av behovet for særaldersgrenser i offentlig sektor.

Etter at bl.a. togselskapene, Avinor og orkestrene har avviklet offentlig tjenestepensjon og etablert private pensjonsordninger uten særaldersgrenser, er det nå i hovedsak helseforetakene i Spekter som fortsatt har en slik ordning. Bl.a. har sykepleiere og annet pleiepersonale en aldersgrense på 65 år og ambulanspersonalet en aldersgrense på 60 år. I realiteten er muligheten for å gå av med særalderspensjon tre år lavere enn dette, da det også er en bestemmelse om at man kan fratre tre år før aldersgrensen dersom summen av alder og tjeneste er 85 år eller mer.

For ansatte med aldersgrense 65 år er ordningen med særaldersgrenser i hovedsak et spørsmål om disse ansattgruppene skal ha rett til høyere pensjonsytelse enn andre offentlig ansatte, da de også kan fratre etter ordinære regler med AFP og tjenestepensjon fra 62 år som alternativ til særalderspensjon. Vi kan så langt ikke se at det er gitt gode nok begrunnelser som forsvarer en slik forskjellsbehandling i forhold til arbeidstakere med ordinær aldersgrense.

Hvordan eldre arbeidstakere mestrer arbeidsoppgavene og hvor god fysisk form de har, vil være svært individuelt. Individuelle forskjeller kan ikke løses gjennom kollektive ordninger for hele yrkesgrupper av offentlig ansatte.

Fram til 1. juli 2021 hadde arbeidstakere med særaldersgrense plikt til å fratre ved oppnådd aldersgrense. I forbindelse med at forslaget om å oppheve denne plikten var på høring, ble alle helseforetak bedt om å gi sin vurdering av ønskeligheten og konsekvensene av en slik endring. De ble spesielt bedt om å vurdere konsekvensene av en endring for ambulanspersonell, som har en aldersgrense på 60 år. Alle tilbakemeldinger konkluderte med at en slik endring var ønskelig og ingen helseforetak meldte tilbake at en slik endring ville få store konsekvenser for helseforetakenes drift.

For alle arbeidstakere er det viktig å legge til rette for at flest mulig kan stå lengre i jobb. Slik tilrettelegging gjennomføres selvfølgelig allerede i dag og ved en fjerning av særaldersgrensene er det viktig å benytte de virkemidlene man allerede benytter også for

de gruppene som, i dag har særaldersgrense. Dette kan bl.a. være tilpasninger i arbeidstidsordningene, bl.a. reduksjon i nattarbeid, endrede arbeidsoppgaver, teknisk tilrettelegging/hjelpemidler og eventuelt redusert stilling eller stillingsbytte når arbeidstakeren ønsker det.

Videre er det viktig at kompetansehevende tiltak også gis til eldre arbeidstakere slik at de mestrer endrede teknologiske løsninger og nye arbeidsoppgaver på en god måte.

Omfang av tilrettelegging må tilpasses individuelt, da behovene er individuelle. Behov vil også kunne endre seg med økende alder for den enkelte arbeidstaker.

Utgitt av: Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon 06/2023

