



Utrekning av kostnader og nytte av et vern mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet

*Utarbeidet for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
19. januar 2016*

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Samfunnsøkonomisk utredning

Oslo Economics tilbyr samfunnsøkonomisk utredning for departementer, direktorater, helseforetak og andre virksomheter. Vi har kompetanse på samfunnsøkonomiske analyser i henhold til Finansdepartementets, Direktoratet for økonomistyrings (DFØ) og de ulike sektorområders rundskriv og veiledere.

Fra samfunnsøkonomiske og andre økonomiske analyser har vi bred erfaring med å identifisere og vurdere virkninger av ulike Alternativ. Vi prissetter nyttevirkninger og kostnader, eller vurderer virkninger kvalitativt dersom prissetting ikke lar seg gjøre.

Innhold

Sammendrag og anbefalinger	5
1. Mandat for oppdraget og gjennomføring	10
2. Dagens situasjon og alternative lovforslag	11
2.1 Bakgrunnen for lovendringsforslaget	11
2.2 Alternativer til lovforslag	13
2.3 Internasjonale erfaringer	13
3. Lovlighetsvurderinger under de alternative forslagene: Hva er usaklig forskjellsbehandling?	16
3.1 Generelt om lovlighetsvurderingene	16
3.2 EU-Direktivforslagets rammer	17
3.3 Lovlighetsvurderinger av lovfaste alderskriterier	18
3.4 Særlig om lovlighetsvurderinger innenfor bank og forsikring	20
3.5 Øvrige lovlighetsvurderinger	21
3.6 Forskjellen mellom alternativ 1 og alternativ 2	22
4. Sektorvise virkninger av et lovfestet vern mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet i Norge	24
4.1 Medborgerrett/nedre aldersgrenser	24
4.2 Helse og omsorg	27
4.3 Trygd	36
4.4 Utdanning, opplæring og kvalifisering	43
4.5 Bank, forsikrings og IKT	45
4.6 Utelivsbransjen	54
4.7 Idrett	55
4.8 Kultur og fritid	57
4.9 Bolig	60
5. Nytteeffekter utover sektorvis tilgang til tjenester: Nyten av å ikke bli diskriminert og holdningsendringer	61
6. Gjennomførings- og håndhevingskostnader	63
6.1 Lovfestede aldersgrenser og gjennomgang av disse i fagdepartementene	63
6.2 Kostnader av utydelig lovgivning	64
6.3 Likestillings- og diskrimineringsombudet	64
6.4 Likestillings- og diskrimineringsnemda	67
6.5 Domstolene	68
7. Prissatte effekter	70
7.1 Prissatte samfunnsøkonomiske effekter	70
7.2 Offentlige budsjettkostnader	71

8. Ikke-prissatte effekter	72
8.1 Vurderinger av ikke-prissatte effekter i alternativ 1	72
8.2 Vurderinger av ikke-prissatte effekter i alternativ 2 med en streng tolkning	74
8.3 Vurderinger av ikke-prissatte effekter i alternativ 2 med en mild tolkning	75
8.4 Oppsummering av ikke-prissatte effekter	77
9. Usikkerhetsanalyse	78
10. Samlet vurdering og anbefaling	80
11. Oversikt over informanter	84
12. Referanser	85

Sammendrag og anbefalinger

Et lovfestet vern mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet kan tenkes å medføre en samlet samfunnsøkonomisk gevinst gjennom redusert usaklig forskjellsbehandling basert på alder. Det er stor fleksibilitet i utformingen av lovverket. Vi anbefaler at lovgiver benytter muligheten til å unnta fra lovgivningen aldersgrenser i andre lover og forskrifter, samt de spesifikke områdene hvor nyttegevinsten ikke antas å stå i forhold til kostnadene.

Sammendrag

Oslo Economics, Professor Aslak Syse og Marianne Jenum Hotvedt, begge jurister ved Universitetet i Oslo, har fått i oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet å utarbeide en kostnad-nytte analyse av et mulig lovfestet vern mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet. Utredningsgruppen har vurdert følgende alternativer for lovendring:

0. Nullalternativet, som innebærer en videreføring av dagens lovverk.
1. Et helt generelt vern mot forskjellsbehandling på grunn av alder, med mindre forskjellsbehandlingen er nødvendig for å oppnå et saklig formål og ikke er uforholdsmessig inngripende for den eller de som forskjellsbehandles.
2. Et generelt vern mot forskjellsbehandling som ikke er saklig begrunnet og der det i tillegg gis særskilte unntak. Unntakene må være i tråd med unntaksadgangen etter EU-direktivforslaget KOM 2008:426.

Uavhengig av alternativ vurderes de samfunnsøkonomiske kostnadene av et lovfestet vern mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet å bli begrenset. Dette betinger at noen potensielt svært kostnadskrevende områder holdes utenfor den nye loven. Vi vurderer det slik at økonomiske hensyn i prinsippet vil kunne anses som saklig begrunnelse for forskjellsbehandling basert på alder. De aldersgrenser det vil bli svært kostnadskrevende å oppheve vil dermed kunne stå seg, enten av hensynet til statsfinansene eller de samfunnsøkonomiske kostnadene. Samtidig tyder vår gjennomgang på at en lovendring i visse tilfeller vil tilføre en positiv samfunnsnytte ved at man ulovliggjør enkelte eksisterende tilfeller av ren aldersdiskriminering. En endring av praksis på disse utvalgte områdene medfører ikke kostnader av betydelig omfang, men vil kunne være av stor verdi for enkeltmenneskene det gjelder. Et lovforbud mot aldersdiskriminering gir også en normativ føring som kan være av betydning for mennesker som i dag føler seg urimelig forskjellsbehandlet eller utestengt fra samfunnsarenaer, ved at man stadfester ulovligheten av slik praksis.

Utredningen er basert på kartleggingen av aldersgrenser utført av advokatfirmaet Økland (McClimans, Aune, & Ranheim, 2014). Økland-rapporten har kartlagt veiledningssaker til Likestillings- og diskrimineringsombudet vedrørende aldersdiskriminering, samt eksisterende aldersgrenser i følgende samfunnssektorer: helse og omsorg, trygd, utdanning, forsikring, bank og IKT, idrett, kultur og fritid. Vi har i denne utredningen i hovedsak forholdt oss til de saker og aldersgrenser som er kartlagt i denne rapporten. På de områdene hvor vi har vurdert at lovendringen vil måtte medføre en praksisendring har vi deretter utredet de samfunnsøkonomiske konsekvensene dette vil få.

Aldersgrenser er, som Økland-rapporten viser, utbredt i samfunnet i dag. Det er dermed å forvente at noen relevante tilfeller av forskjellsbehandling basert på alder vil kunne være oversett i denne utredningen. I tillegg finnes noen aldersgrenser som er relatert til arbeidslivet, men som ikke omfattes av arbeidsmiljøloven og som derfor ikke påvirkes av dagens lovforbud mot aldersdiskriminering i arbeidslivet. Dette gjelder særlig ulike aldersgrenser for profesjonsutøvelse, som er viet særlig oppmerksomhet blant de som argumenterer for et videre vern, og hvor praksis kan tenkes å påvirkes av et generelt vern mot aldersdiskriminering. Vi har ikke vurdert disse problemstillingene.

Vi har vurdert lovligheten til eksisterende aldersgrenser, dersom et vern mot aldersdiskriminering innføres. Arbeidet har vært krevende, ettersom konkrete alternative formuleringer til loven ikke er utarbeidet ennå. På et generelt grunnlag vil det likevel være en rekke aldersgrenser som vi regner med at forblir uendret, uavhengig av konkret formulering av vernet. Dette gjelder eksempelvis nedre aldersgrenser i vergemålslovgivning, som har som formål å ivareta individets rettigheter, sikkerhet eller helse. På generelt grunnlag regner vi med at alle lovfaste aldersgrenser som klart utgangspunkt vil være lovlige i alle alternativer til lovforslag. Likevel vil ulik utforming av loven gi ulikt spillerom for overprøving av disse grensene. Samtidig understreker vi at det er behov for en gjennomgang av eksisterende aldersgrenser i lov og forskrift, og en vurdering av sakligheten til disse.

Hensynet til statsfinansene vil kunne veie tungt i en saklighetsvurdering. Dersom en aldersgrense er satt for å prioritere en gruppe ved tilgang til en offentlig tjeneste eller ytelse, og en utvidelse av tjenesten er svært kostbar, vil aldersgrensen kunne anses som saklig.

Vi har utredet de samfunnsøkonomiske virkningene av to alternativer til lovforslag: et helt generelt vern (alternativ 1) og et vern med forhåndsavklarte, særskilte unntak (alternativ 2). Vår vurdering er at forskjellen mellom alternativ 1 og alternativ 2 i utgangspunktet har liten betydning for *resultatet av lovlighetsvurderingene*. Lovlighetsvurderingene vil kunne tenkes å slå likt ut enten unntaksadgangen er gitt en generell form (alternativ 1) eller den er supplert med særskilte unntak (alternativ 2), avhengig av hvordan loven og forarbeidene spesifiseres. De forskjellene som *kan* oppstå kan vanskelig konkretiseres før det er tatt stilling til utformingen av de særskilte unntakene.

Slik vi ser det, dreier forskjellen seg primært om *behovet for lovlighetsvurderinger* fra håndhevingsapparatets side (domstolene og likestillings- og diskrimineringsapparatet). Mens alternativ 1 åpner for en konkret saklighetskontroll med ethvert kriterium, betingelse, praksis osv., gir alternativ 2 flere forhåndsavklaringer på praktisk viktige områder. Behovet for konkrete lovlighetsvurderinger etter alternativ 1 kan reduseres ved at forarbeidene avklarer hvilke kriterier osv. lovgiver mener vil stå seg. Det foreliggende EU-direktivforslaget til vern mot aldersdiskriminering er grunnlaget for våre antakelser om alternativ 2. Det er derimot knyttet stor usikkerhet rundt hvor mange av unntaksadgangene i forslaget som vil bli benyttet. Dersom unntaksadgangen benyttes fullt ut, vil alternativ 2 bli et mildere vern enn alternativ 1 i form av noe ulike lovlighetsvurderinger. Eksempelvis vil det i alternativ 2 være mulig å ta flere markedsmessige hensyn. Jo strengere alternativ 2 utformes (jo færre særskilte unntak som gjøres), desto mer vil alternativ 2 likne på alternativ 1.

Anbefalinger

Uavhengig av hvilket alternativ for lovendring som videreføres anbefaler vi at det foretas en sektorvis gjennomgang av alderskriterier fastsatt i lov og forskrift. Denne gjennomgangen bør gjøres før eller parallelt med lovprosessen med et forbud mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet.

Dersom en slik sanering av tvilsomme grenser gjennomføres, vil det på tidspunktet for vedtakelse av et forbud mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet ikke finnes lovfastsatte aldersgrenser som strider mot forbudet. Etter vårt syn er det da grunn til å klargjøre i lovteksten at alderskriterier fastsatt i lov og forskrift ikke rammes av forbudet. Det vil gi viktige avklaringer av hva slags forskjellsbehandling som fortsatt er lovlig, og vil hindre unødvendige klager og prosesser i håndhevingssystemet.

Vi anbefaler en videreføring av alternativ 2, hvor det defineres visse unntak for loven. Dette begrunnes dels med lavere kostnader til lovlighetsvurdering og prøvinger i håndhevingsapparatet og dels med at det er en fordel at samfunnet er innforstått med lovligheten av ulik praksis på det tidspunktet en ny lov treder i kraft. Vi mener at det er urimelig å innføre en lov som er så lite førende at det kan skape stor usikkerhet rundt lovligheten av eksisterende praksis på mange og viktige samfunnsområder. Et alternativ som legger opp til at grunnleggende lovlighetsvurderinger skal gjøres gjennom tidkrevende prosesser i håndhevingsapparatet anbefales derfor ikke.

På noen områder er det fortsatt usikkerhet knyttet til de samfunnsøkonomiske konsekvensene av lovgivningen. Dersom lovgiver går videre med arbeidet med å innføre et lovfestet vern mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet, anbefaler vi at det gjøres mer detaljerte utredninger av de samfunnsøkonomiske konsekvensene på områdene helse og trygd, samt bank, forsikring og IKT.

Vurderinger av virkninger

I det følgende går vi sektorvis igjennom de potensielle effektene som er identifisert i utredningen og våre vurderinger av de samfunnsøkonomiske konsekvensene på hvert av disse områdene.

Helse og omsorg: En rekke utvalg har vurdert prioriteringskriterier på helseområdet, siste gang Magnussenutvalget som konkluderte med at alder ikke bør brukes som direkte prioriteringskriterier, i tråd med dagens praksis. Vi har gjennomgått praksis på områder som har vært innklaget for aldersdiskriminering til Likestillings- og diskrimineringsombudet og funnet at alder i utgangspunktet ikke brukes som direkte prioriteringskriterier. Dette tyder derfor på at et lovforbud mot aldersdiskriminering ikke vil medføre særlige endringer av medisinsk praksis.

I helse- og omsorgssektoren er det en rekke lovfestede aldersgrenser og noen av disse kan tenkes å vurderes som usaklige under en gjennomgang av et utvidet vern mot aldersdiskriminering, uten at dette nødvendigvis vil få store samfunnsøkonomiske konsekvenser. Unntaket vi har funnet gjelder rett til Brukerstyrt personlig assistent, som

har en øvre aldersgrense på 67 år. Vår vurdering er at en aldersgrense i dette tilfellet vil være saklig av hensyn til statsfinansene, men det kan argumenteres for at denne grensen burde heves til 72 år, i samsvar med aldersgrensen for stillingsvern i arbeidslivet. Vi har estimert at en slik endring medfører anslagsvis 140 millioner kroner i økte årlige offentlige utgifter.

Grunnet de potensielt store kostnadene en endring av aldersgrenser i helsesektoren vil kunne medføre, anbefaler vi at konsekvensene av en ny lovgivning utredes mer detaljert i forkant av lovens endelige utforming.

Trygd: Trygdellovgivningen inneholder en rekke aldersgrenser, som i all hovedsak vil stå seg etter våre vurderinger. På dette området kan imidlertid en utvidelse av trygderettigheter medføre store kostnadsøkninger for det offentlige, derfor anbefaler vi at de potensielle konsekvensene av en lovendring utredes på et mer detaljert nivå i forkant av en lovutforming.

Vi har identifisert to tilfeller av aldersgrenser som kan tenkes å påvirkes av en lovendring; rett til sykepenger reduseres fra 12 til 3 måneder ved 67 år og rett til dagpenger faller bort ved 67 år. Disse aldersgrensene framstår som utdatert sett i sammenheng med andre endringer i de øvre aldersgrensene i arbeidslivet og bør vurderes å heves til 72 år, i tråd med den øvre aldersgrensen for stillingsvern. Slike endringer vil kunne gi økte offentlige utgifter i form av økte direkte utbetalinger til sykepenger og dagpenger, men vil potensielt også medføre at eldre står lengre i arbeid, som vil være en gevinst for det offentlige. Dersom eldre arbeidstakere som blir syke eller ledige får ordninger som gjør at de kan beholde tilknytningen til arbeidslivet fremfor å gå over til alderspensjon, vil dette trolig øke sannsynligheten for at de kommer tilbake til arbeid i ettertid. Størrelsen på denne effekten er imidlertid usikker.

Vi har estimert at en utvidet rett til sykepenger for aldersgruppen 67-72 år til ett års varighet vil kunne koste det offentlige anslagsvis 380 millioner kroner i direkte årlige overføringer av sykepenger. Kostnaden av å innføre rett til dagpenger for de over 67 vil være lavere, da satsene for dagpenger er lavere enn for sykepenger og omfanget antas å være mindre. Kostnaden ved økte utbetalinger av dagpenger er estimert til ca. 166 millioner kroner årlig. Den potensielle gevinsten ved økt tilbakekomst til arbeidslivet ved utvidelse av rett til sykepenger og dagpenger er ikke tallfestet.

Utdanning: Utdanningsloven definerer retten til videregående opplæring til kun å gjelde fem år etter påbegynt løp for unge, mens retten igjen tilkjennes gjennom voksenretten fra og med fylte 25 år. Ungdomsretten har ingen eksplisitt aldersgrense, men det fremkommer, dersom man starter et opplæringsløp som 16-åring som man senere ikke fullfører, et hull i opplæringsretten i årene fra 21/22 til 25 år. Likevel er det ingen eksplisitt aldersgrense i lovverket, og det er derfor liten grunn til å tro at et generelt vern mot aldersdiskriminering vil påvirke reglene for ungdomsretten. En eventuell utvidelse av retten til videregående opplæring og/eller oppfølgingstjenester vil kunne medføre noen direkte kostnader i utdanningssystemet, men disse vil trolig kompenseres av den samfunnsøkonomiske gevinsten ved at unge får økt mulighet til å fullføre en utdanning og dermed økte muligheter i arbeidslivet.

På dette punktet antar vi at loven eventuelt tilpasses slik at den gir høyest mulig sannsynlighet for at unge, utsatte grupper fullfører videregående opplæring, hvilket antas å gi den høyeste samfunnsnytt. Dette punktet antas derfor ikke å medføre samfunnsøkonomiske kostnader, men en mulig samfunnsøkonomisk oppside dersom nytten vurderes til å være høyere med endrede aldersgrenser.

Forsikring, bank og IKT: Forskjellsbehandling av aldersgrupper basert på ulik statistisk risiko for relevante utfall vurderes i utgangspunktet som saklig. Forsikringsselskapene vil derfor kunne fortsette å differensiere premier basert på statistisk risiko og aktuariske beregninger, men kan tenkes å måtte legge frem statistiske bevis dersom premiedifferensieringen påklages.

Forsikringstjenester som helt utelukker visse aldersgrupper vil være mer tvilsomme. I utgangspunktet bør alle aldersgrupper kunne få et tilbud basert på sin gruppevis risiko. Samtidig kan dette i noen tilfeller kreve omfattende informasjonsinnhenting fra selskapenes side, hvilket kan gjøre det vanskeligere særlig for små aktører å etablere seg i bransjen. Et alternativ til å forby utestengelse av visse aldersgrupper er at selskapene plikter å informere avviste kunder om alternative tilbydere. Gitt at det i dag finnes forsikringstilbud for alle aldersgrupper i markedet, vil et slikt informasjonspålegg kunne redusere forbrukernes letekostnader og innebære et kostnadseffektivt kompromiss mellom forbrukere og forsikringsselskaper.

Banker, teleselskaper og andre tilbyr tjenester med ulik prising for ulike aldersgrupper av markedsmessige hensyn. I mange tilfeller får yngre aldersgrupper lavere priser, trolig for å inkludere disse gruppene med lavere

betalingsvillighet og for å beholde dem som attraktive kunder i et livsløpsperspektiv. Slik prisdiskriminering er samfunnsøkonomisk lønnsomt fordi flere kunder får et tilbud de er villige til å betale for, men kan føles urettferdig. Dersom slik praksis blir ulovlig og alle aldersgrupper må tilbys en uniform pris, må vi forvente at leverandøren taper på et redusert kundegrunnlag. I tillegg vil noen forbrukere få lavere pris mens andre får en høyere pris, og effekten av dette blir derfor en omfordeling mellom ulike grupper av forbrukere.

Utredningsgruppen har ikke informasjon som tilsier at kostnadene i finansbransjen ved en ny lovgivning vil bli særlig store. Dette er basert på opplysninger fra en bransjeaktør samt Finanstilsynet. Det har ikke lyktes utredningsgruppen å få kontakt med bransjeorganisasjonen Finans Norge. Kostnaden for bransjen er behandlet som ikke-prissatte effekter. Grunnlaget er imidlertid usikkert og det kan derfor tenkes at et lovforbud vil medføre høyere kostnader for bransjen enn det vi har tatt høyde for. Vi anbefaler derfor en noe mer detaljert gjennomgang av de potensielle kostnadene på dette området dersom arbeidet med lovgivningen videreføres.

Moderne teknologi-bruk: Bruk av moderne informasjonsteknologi er i stor grad korrelert med alder. Tjenester som innebærer økte kostnader for den som ikke tar i bruk ny, effektiviserende teknologi kan dermed hevdes å være indirekte diskriminering av eldre. Dette gjelder gebyrer for papir-faktura, lavere priser ved betaling eller bestilling av tjenester over internett og generelt tjenester som prises lavere ved bruk av moderne teknologi framfor manuelle løsninger.

Moderne teknologi bidrar til mer kostnadseffektive tjenester på svært mange områder i samfunnet, som er en stor samfunnsøkonomisk gevinst ved at ressursene brukes mer effektivt. Samtidig er det mange, særlig blant de eldre, som ikke klarer å henge med i utviklingen og som dermed føler seg utestengt fra mange samfunnsområder og indirekte diskriminert. Når eksisterende tjenester skal gjøres mer effektive gjennom teknologibruk fra mottakerens side, bør tilbydereren derfor, så langt det er mulig, søke å opprettholde et parallelt tilbud som ikke krever ny teknologi. Det virker likevel rimelig at forbrukeren selv skal betale for den merkostnaden dette medfører.

Ofte vil det være slik at tjenester som tidligere innebar et gebyr, i dag tilbys uten eller til et lavere gebyr for den som bruker moderne teknologi. For den som ikke bruker moderne teknologi, er det da ikke nødvendigvis slik at gebyrene har økt, de er kun redusert for de som har valgt å gå over til moderne løsninger. Også dersom gebyrene for den som ikke bruker teknologi skulle øke, anser vi det likevel som rimelig at den som ikke tar i bruk effektiviserende løsninger selv skal betale for merkostnaden. Samtidig bør gebyret stå i stil til de faktiske merkostnadene tjenestetilbyderen medfører.

En lovendring som ulovliggjør ulik prising basert på teknologitilgang vil medføre at kostnadene skiftes fra de som ikke bruker teknologiske løsninger til de som gjør det. Noen vil hevde at dette er rettferdig, mens andre vil hevde at det er urettferdig. I tillegg vil dette redusere incentivene til å ta i bruk effektiviserende teknologi, og dermed vil mange som i dag bruker teknologiske løsninger gå tilbake til mer gammeldagse løsninger. Dette vil være et effektivitetstap av potensielt svært stort omfang. Et enkelt regneeksempel viser at et slikt effektivitetstap ved lik prising av e-faktura og papir-faktura alene kan koste samfunnet anslagsvis 500 millioner kroner i året.

Uteliv: Øvre og nedre aldersgrenser for å få adgang til utesteder vil trolig anses som usaklig forskjellsbehandling, dersom disse grensene ikke er relatert til grensene for alkoholservering. En opphevelse av slike aldersgrenser kan medføre noen omstillingskostnader i utelivsbransjen, men vil gi en mernytte gjennom et mer åpent og inkluderende uteliv.

Butikker, hoteller og utesteder utestenger i noen tilfeller yngre aldersgrupper basert på at disse har en gruppemessig økt risiko for problematferd. Slik utestengelse fremstår i utgangspunktet som usaklig forskjellsbehandling, dersom ikke aktørene kan legge frem statistisk bevis for en slik sammenheng og for at individuell vurdering blir uforholdsmessig kostnadskrevende. Bevisbyrden bør i så tilfelle tillegges leverandøren av tjenesten som fremsetter slike påstander. Opphevelse av slike aldersgrenser som ikke er fundert i forholdsmessig risikoøkning antas å gi en gevinst ved å tilrettelegge for et mer åpent, fordomsfritt og inkluderende samfunn.

Idrett, kultur og fritid: Usaklig forskjellsbehandling basert på alder forekommer kun i enkelttilfeller på disse områdene. Idrettens aldersgrenser vil i hovedsak stå seg som saklige, med unntak av visse øvre aldersgrenser for deltakelse i eliteidrett (som eksemplifisert i en veiledningssak til Likestillings- og diskrimineringsombudet). TT-ordningen opererer med visse fylkesspesifikke aldersterskler som gir brukergrupper med høyere alder redusert tilgang til tjenesten. Direkte aldersgrenser fremstår her som usaklig og vi anbefaler at prioriteringer heller baseres på individuelle vurderinger. Dette vil kunne medføre omprioriteringer innad mellom mottakere av TT-ordningen, men ikke nødvendigvis økte budsjettkostnader.

Bolig: Noen borettslag operer i dag med øvre og eller nedre aldersgrenser. Nedre aldersgrenser kan begrunnes som saklige dersom borettslaget er spesielt tilpasset eldre beboere og det vil være for kostnadskrevende å gjøre individuelle vurderinger av hver enkelt beboers behov. Boliger uten særlig behovsinnretting bør imidlertid ikke kunne forbeholdes visse aldersgrupper. En lovendring vil på dette punktet medføre betydelig nytte for de få enkeltpersoner som i dag blir nektet boligkjøp på aldersgrunnlag.

Holdningsendringer: Mennesker av alle aldre opplever i dag å bli forskjellsbehandlet på usaklig grunnlag basert på stereotypiske forventninger til folk i ulike aldersgrupper. Dette gjelder kanskje i størst grad yngre og eldre aldersgrupper, men vil kunne få utslag for alle. Et lovfestet vern mot aldersdiskriminering også utenfor arbeidslivet vil sende et normativt signal om at usaklig forskjellsbehandling basert på alder ikke aksepteres. Et slikt signal kan påvirke normer for hvordan vi tenker og hva vi mener om mennesker i ulike aldersgrupper også utenfor det området loven faktisk regulerer. Et slikt signal fra lovgiver vil derfor kunne bidra til mindre stereotypiske holdninger, som igjen vil kunne påvirke adferden vår i en retning av mer likeverdig behandling av mennesker i alle aldre.

Nytte av å ikke bli diskriminert: Vår gjennomgang viser at en lovendring kun vil medføre endring av praksis på et fåtall områder hvor det i dag er tilfeller av aldersdiskriminering. Økt likebehandling på disse områdene medfører at visse grupper får en nytteeffekt av økt tilgang til tjenester. I tillegg vil disse menneskene trolig få en mergevinst av at de slipper å føle seg diskriminert og tilsidesatt i samfunnet. Like muligheter for deltagelse av alle aldersgrupper på alle områder i samfunnet vil være en berikelse både for den det gjelder og for samfunnet generelt, og vil bidra til et mer åpent og inkluderende samfunn.

Håndhevingskostnader: Forskjellsbehandling basert på alder er svært utbredt i samfunnet i dag, hvorav det meste av slik praksis trolig vil vurderes som saklig også etter ny lovgivning. Likefullt kan et utvidet lovfestet vern medføre et stort tilslag av klagesaker til håndhevingsorganene, for både viktige og mindre viktige saker. Noen av sakene vil raskt kunne avvises dersom praksis klart anses som saklig, men vil likevel medføre en behandlingskostnad. Andre saker vil være av vanskeligere art og vil kreve større innsats i håndhevingsorganene. Et mer generelt utformet lovverk vil gi et økt behov for lovlighetsvurderinger i håndhevingsorganene og dermed medføre økte kostnader, særlig de første årene etter en lovendring når ny praksis skal etableres.

Gjennomgang av lovfestede aldersgrenser i fagdepartementene: I sammenheng med en lovendring anbefaler vi at hvert enkelt fagdepartement gjennomgår sine aldersgrenser i lover og forskrifter, for å sikre at de står seg i forhold til saklighetskravet. Dette vil medføre noen kortsiktige kostnader knyttet til gjennomføringen.

1. Mandat for oppdraget og gjennomføring

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har tatt initiativ til å få utarbeidet en kostnad-nytte analyse av et mulig lovfestet vern mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet. Oslo Economics har i samarbeid med Professor Aslak Syse og Marianne Jenum Hotvedt, begge fra juridisk fakultet ved Universitetet i Oslo, utarbeidet analysen. I Oslo Economics er gjennomført av Ragnhild Haugli Bråten, Nina Skrove Falch, Tyra Merker og Erik Magnus Sæther. Arbeidet er utført i perioden september til desember 2015.

Utredningen er basert på kartleggingen av aldersgrenser utført av advokatfirmaet Økland i 2014, heretter referert til som Økland-rapporten (McClimans, Aune, & Ranheim, 2014). Utredningsgruppen har gjennomgått denne kartleggingen og vurdert det rettslige grunnlaget og konsekvensene av de alternative forslag til lovendring. På de områdene hvor vi har vurdert at lovendringen vil måtte medføre en praksisendring har vi deretter utredet de samfunnsøkonomiske konsekvensene dette vil få.

Rammen for oppdraget har ikke vært stor nok til at det har vært mulig å gå detaljert til verks med kostnadsberegninger på alle små felt som kan tenkes å bli berørt av lovendringen. Vi har følgelig vurdert de samfunnsøkonomiske konsekvensene på et overordnet nivå. På de områder hvor vi har vurdert at de samfunnsøkonomiske konsekvensene potensielt kan bli store, har vi gjort mer detaljerte beregninger for særskilte tiltak. Disse beregningene må likevel antas å være usikre.

Gjennom utredningsarbeidet har vi vært i dialog med 22 interessenter og informanter, som har kommet med sine innspill til analysen. En komplett liste over interessenter og informanter er å finne i kapittel 11.

Analysen er gjennomført i tråd med prinsippene for samfunnsøkonomisk analyse gitt av Finansdepartementet og Direktoratet for økonomistyring (DFØ). Arbeidet som presenteres i denne rapporten inkluderer identifiserte virkninger, verdsettelse av virkningene, usikkerhetsanalyse, offentlige budsjettvirkninger og en samlet vurdering og anbefaling. Verdsettelsen av virkninger har blitt gjort gjennom prissetting så langt det har vært mulig. Virkninger som ikke har vært mulig eller hensiktsmessig i denne sammenheng å prissette er behandlet som ikke-prissatte effekter.

Avgrensninger

Økland-rapporten har kartlagt veiledningssaker til Likestillings- og diskrimineringsombudet vedrørende aldersdiskriminering, samt eksisterende aldersgrenser i følgende samfunnssektorer: helse og omsorg, trygd, utdanning, forsikring, bank og IKT, idrett, kultur og fritid. Vi har i denne utredningen i all hovedsak forholdt oss til de saker og aldersgrenser som er kartlagt i denne rapporten. Aldersgrenser er såpass utbredt i samfunnet i dag at det er å forvente at noen relevante tilfeller av forskjellsbehandling basert på alder vil kunne være oversett.

I tillegg er det noen aldersgrenser som er relatert til arbeidslivet, men som ikke omfattes av arbeidsmiljøloven og som derfor ikke påvirkes av dagens lovforbud mot aldersdiskriminering i arbeidslivet. Dette gjelder særlig ulike aldersgrenser for profesjonsutøvelse, som er viet særlig oppmerksomhet blant de som argumenterer for et videre vern og hvor praksis kan tenkes å påvirkes av et generelt vern mot aldersdiskriminering. For eksempel gjelder dette aldersgrenser for dommere i domstolloven, aldersgrenser for presters lovbestemte vigselfrett i forskrift gitt i medhold av ekteskapsloven (McClimans, Aune, & Ranheim, 2014), begrensninger i stipend og forskningsmidler til eldre forskere, inndragning av landbruksstøtte til eldre bønder og inndragning av eldre fiskeres fangstkvoter. Vi har ikke vurdert disse problemstillingene. En heving av disse aldersgrensene vil likevel trolig kunne innebære en stor samfunnsøkonomisk nytte dersom det bidrar til at flere som ønsker det kan stå lenger i arbeid.

2. Dagens situasjon og alternative lovforslag

I grunnlovens §98 annet ledd står det at «[i]ntet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling». Det er derimot ikke avklart om alder er omfattet av denne bestemmelsen. Diskrimineringslovene forbyr ikke diskriminering på grunnlag av alder, men det står et forbud mot aldersdiskriminering i Arbeidsmiljølovens kapittel 13. Forbudet i Arbeidsmiljøloven gjelder kun i arbeidsforhold.

I Norge er altså aldersdiskriminering kun forbudt i arbeidslivet. Likevel opplever Likestillings- og diskrimineringsombudet at saker om aldersdiskriminering også utenfor arbeidslivet meldes inn. I perioden 2007-2014 mottok ombudet 649 henvendelser fra enkeltpersoner i forbindelse med aldersdiskriminering. 170 av disse gjaldt spørsmål utenfor arbeidslivet, og ble av den grunn ikke behandlet av ombudet. Eksempler på slike saker kan være personer som ikke fikk lån på grunn av høy alder, aldersbetinget honnør- eller studentrabatt, aldersgrenser på utesteder, aldersgrenser knyttet til forsikrings- og banktjenester og en psykiatrisk pasient som ikke fikk innvilget oppfølging av psykisk helsearbeider på grunn av en kommunal aldersgrense på 60 år. Det kan dermed konkluderes med at det finnes et behov for et vern mot aldersdiskriminering også utenfor arbeidslivet (McClimans, Aune, & Ranheim, 2014).

2.1 Bakgrunnen for lovendringsforslaget

Alder er en karakteristikk ved mennesker som, i motsetning til eksempelvis kjønn eller etnisitet, endrer seg i løpet av et menneskets liv. Aldersgrenser bestemmer derfor når, og ikke om, et menneske får tilgang til eller blir utestengt fra et tilbud.

Diskrimineringsutvalget (NOU 2009:14) foreslo at forbudet mot diskriminering basert på alder i arbeidsforhold skulle flyttes fra arbeidsmiljølovens kapittel 13 til en felles diskrimineringslov. Det ble også gjennomført en litteraturstudie med data fra andre land, som kartla livssituasjonen og diskriminering av eldre. Diskrimineringsutvalget konkluderte med at de var mot innføringen av et helt generelt vern mot aldersdiskriminering, grunnet at dette i praksis ville gi for mye rom for skjønn til håndhevsorganer og domstoler. I 2015 kom det også en oppdatert versjon av EU-direktivforslaget (KOM 2008: 426) om et vern mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet fra EU-parlamentet. Rammene i dette direktivforslaget gjennomgås i kapittel 3.2 i denne rapporten.

I 2014 ble det gjennomført en omfattende utredning om behovet for og konsekvensene av et vern mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet (McClimans, Aune, & Ranheim, 2014). Utredningen gjorde blant annet rede for innmeldte saker til Likestillings- og diskrimineringsombudet og eksisterende aldersgrenser i Norge. Utredningen påpekte at ikke alle eksisterende aldersgrenser er like godt begrunnet. Eksempelvis kan lovbestemte aldersgrenser, som i utgangspunktet er godt begrunnet, gjenbrukes i avtalevilkår for eksempel for banktjenester uten at denne gjenbruken har en saklig begrunnelse.

Utredningen beskriver også hvilke aldersgrenser som ville vært lovlige ved innføringen av et generelt vern mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet. Dette er eksempelvis:

- Aldersgrenser som brukes for å hindre fysisk eller psykisk skade
- Aldersgrenser som skal sikre tilstrekkelig viktige samfunnsinteresser som trygde-, skole- og skattesystemenes struktur
- Aldersgrenser som sikrer likebehandling, definert som en objektiv og ensartet praksis, i forvaltningen

Utredningen konkluderer med at det eksisterer et behov for et vern mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet. Videre foreslås at et slikt vern skal kombineres med en aktivitets- og redegjørelsesplikt.

I februar 2015 ble utredningen, sammen med tilhørende brev, sendt ut på høring om behovet for et vern mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet. Totalt 27 høringsinstanser sendte inn tilbakemeldinger og merknader. 14 av disse støtter et vern mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet, mens flere av høringsinstansene ikke uttalte klare standpunkt. Kun to av instansene, Spekter og Virke, støtter ikke forslaget. De begrunnet dette med at de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget må utredes grundigere. Eksempelvis er det vanskelig å fastslå hvor stor økningen i antall saker for domstol, ombud og nemd vil bli.

Høringsinstansene ble spesielt bedt om å besvare tre viktige spørsmål:

1. Om det er behov for særskilte unntak fra et vern mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet
2. Om forbudet mot aldersdiskriminering i arbeidslivet skal forbli i arbeidsmiljøloven
3. Hvilke mulige økonomiske og administrative konsekvenser et vern mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet kan medføre

Uenighet rundt særskilte tiltak

I forbindelse med punkt 1 hersket det uenighet mellom instansene. Kunnskapsdepartementet argumenterte for et unntak for eksisterende lov- og forskriftsbestemte aldersgrenser. Et argument for dette vil eksempelvis være at eksisterende lovbestemte aldersgrenser i stor grad er saklig begrunnet. På den annen side kan det også argumenteres for at et slikt unntak kan virke uheldig. I tillegg kan de eksisterende lovbestemte aldersgrensene ha blitt satt på et tidspunkt der synet på alder var annerledes enn i dag.

Likestillings- og diskrimineringsombudet og KS argumenterte for at særskilte unntak i større grad samsvarer med lovgivingsteknikken i annen diskrimineringsrett. Kommunal- og moderniseringsdepartementet mente derimot at unntakene vil kunne føre til et mer uoversiktlig og komplisert lovverk.

Finansdepartementet og Finans Norge vektla et unntak for finans- og forsikringstjenester. Begrunnelsen for et slikt unntak er at aktørene i bransjen benytter risikogrupper for å kunne beregne priser på tjenestene, for eksempel forsikringspremier. Prisene skal samsvare med forventet risiko, for eksempel for sykdom eller ulykke. Denne risikoen samvarierer sterkt med alder, og derfor kan aldersgrenser på slike produkter anses å være saklig begrunnet. Utredning, derimot, påpeker at forskjellige aktører opererer med ulike aldersgrenser og at disse derfor ikke kan være saklig begrunnet. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet påpeker derimot at slike aldersgrenser kan anses som saklige til tross for at det ikke er mulig å fastsette en eksakt grense, og at unntak for forsikringstjenester også vil være i tråd med EU-direktivforslaget.

Justis- og beredskapsdepartementet ønsker et unntak for Svalbard. Departementet argumenterer for at Svalbard ikke er ment å være et livsløpssamfunn, og har for eksempel heller ikke et tilbud for eldreomsorg. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet anbefaler likevel ikke at det gjøres et unntak for Svalbard. De påpeker at det vil være mulig å ha et vern mot aldersdiskriminering selv om det ikke finnes eldreomsorg på Svalbard. De sammenlikner dette med at diskriminering mot funksjonshemmede er forbudt på Svalbard selv om regler for universell utforming ikke gjelder.

I et høringsnotat høsten 2015 påpeker Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet at det kan være både ønskelig og hensiktsmessig med tanke på ressursbruk at målrettede tiltak og prioriteringer basert på alder er lov. Dette taler for særskilte unntak. Et helt generelt vern uten særskilte unntak vil også kunne ha den konsekvensen at det oppstår en uheldig maktforskyvning. En slik maktforskyvning vil kunne oppstå gjennom at domstoler vil kunne overprøve vurderinger tatt av folkevalgte organ, som prioriteringer knyttet til fordeling av budsjettmidler eller trygdeordninger. Dette kan føre til en betydelig økning i offentlige utgifter. Til tross for at særskilte unntak for fastsatte lover og regler i tillegg kan være mer forutsigbare, er det ikke sikkert at unntakene er saklig begrunnet. Det er heller ikke sikkert at de er i tråd med EUs direktivforslag.

Som et mulig alternativ til særskilte unntak, peker Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet på muligheten for sektorlovgivning. Sektorvise lover mot aldersdiskriminering, slik som det er innført i arbeidsmiljøloven, vil kunne føre til et mer oversiktlig lovverk.

Plassering av forbudet mot aldersdiskriminering i arbeidslivet

Et stort flertall av høringsinstansene uttrykte støtte for at forbudet mot aldersdiskriminering i arbeidslivet skal forbli i arbeidsmiljøloven. Dette ble blant annet begrunnet med at det er sammenheng med andre regler i loven, for eksempel regler om stillingsvern. Instansene påpekte at forbudet mot aldersdiskriminering og arbeidsmiljøloven allerede er godt innarbeidet i arbeidslivet, og at forbudet derfor ikke burde flyttes. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet er enig i at forbudet burde forbli i arbeidsmiljøloven. Ingen høringsinstanser uttalte seg imot.

Likevel påpekes det at, med dagens regelverk, har rekrutteringsselskaper mulighet til å lage stillingsannonser som inneholder usaklige krav til alder. Årsaken er at rekrutteringsselskapene ikke faller inn under arbeidsgiverbegrepet, og dermed ikke har det samme ansvaret som bedrifter som skriver egne stillingsannonser. Dette kan tale for at forbudet mot aldersdiskriminering i arbeidslivet tas ut av arbeidsmiljøloven og blir en del av en mer generell diskrimineringslov.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Få høringsinstanser uttalte seg om mulige økonomiske og administrative konsekvenser til et vern mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet. Finansdepartementet uttrykte at det er behov for å se slike konsekvenser i sammenheng med omfanget av aldersdiskriminering i dagens situasjon. Det er derimot vanskelig å vite hvor omfattende diskrimineringen er i dag. Det er rimelig å anta at ikke alle som opplever aldersdiskriminering melder fra til Likestillings- og diskrimineringsombudet, grunnet at aldersdiskriminering i dag ikke er ulovlig utenfor arbeidslivet. Det er derfor vanskelig å vite hvor mange personer som er berørt.

KS og Spekter uttrykte at det er behov for en grundig behovs- og konsekvensutredning, og påpeker at dette burde ha vært utført før forslaget ble sendt ut på høring. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet gir i sitt høringsnotat høsten 2015 uttrykk for at konsekvensene av et generelt vern er meget uforutsigbare. De peker på at dersom det er mulighet for at aldersgrenser i trygdeordninger kan tilsidesettes, vil det kunne føre til betydelige økninger i offentlige utgifter. Likestillings- og diskrimineringsnemda påpeker at det vil være behov for å styrke håndhevingsapparatet, ettersom det kan forventes at sakstilfanget til nemda vil øke. Erfaringer fra Sverige viser derimot at, til tross for en økning i antall saker, at omfanget av kostnadsøkninger ikke var dramatiske. Barneombudet påpeker også at det ikke nødvendigvis vil bli en stor økning i antall saker.

Statistisk Sentralbyrå mener at det muligens vil bli et utvidet kartleggings- og statistikkbehov som følge av et vern mot aldersdiskriminering.

2.2 Alternativer til lovforslag

Utredningsgruppen har fått i oppdrag å vurdere følgende alternativer for lovendring:

- Nullalternativet, som innebærer en videreføring av dagens lovverk.
- Alternativ 1: Et helt generelt vern mot forskjellsbehandling på grunn av alder, med mindre forskjellsbehandlingen er nødvendig for å oppnå et saklig formål og ikke er uforholdsmessig inngripende for den eller de som forskjellsbehandles.
- Alternativ 2: Et generelt vern mot forskjellsbehandling som ikke er saklig begrunnet og der det i tillegg gis særskilte unntak. Unntakene må være i tråd med unntaksadgangen etter EU-direktivforslaget KOM 2008:426.

I kapittel 3 Lovlighetsvurderinger går vi nærmere inn på hvilke typer forskjellsbehandling basert på alder som vi antar at vil stå seg og hvilke som ikke vil stå seg under hvert av alternativene.

2.3 Internasjonale erfaringer

Det finnes flere eksempler på internasjonal rett som i varierende grad inkluderer alder. De sentrale FN-konvensjonene og den europeiske menneskerettskonvensjonen nevner ikke alder spesifikt, men alder innfortolkes i samlebegrepet «annen status». FNs barnekomité har oppfordret Norge til å vurdere muligheten til en utvidelse av lovverket for å beskytte barn mot aldersdiskriminering. Også ministerkomitéen i Europarådet vedtok en anbefaling til statene i 2014 om å innlemme et forbud mot aldersdiskriminering i nasjonal diskrimineringslovgivning. EU la frem det ovennevnte direktivforslaget. Det er dermed tydelig at det finnes et økt fokus på et vern mot aldersdiskriminering også internasjonalt.

En rekke land har allerede innført et vern mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet. Dette gjelder for eksempel Sverige, Irland, Tyskland, Belgia, Bulgaria og Storbritannia. Alle disse landene har særskilte unntak fra forbudet, der noen har lagt EU-direktivforslaget til grunn. Tyskland har gitt en ikke-uttømmende liste med hva som anses som saklige formål. Eksempler på unntak er aldersgrenser på utesteder, grenser som beskytter privatliv og grenser som verner om personlig sikkerhet. Også Sverige har et unntak for aldersgrenser for serveringssteder som serverer alkohol. Sverige og Irland har gjort et unntak for forsikringstjenester og Finland har unntatt aldersgrenser knyttet til pensjonsalder og ytelser til uføre fra forbudet. I Finland gjelder ellers et generelt unntak for saklig forskjellsbehandling.

2.3.1 Erfaringer fra Sverige

I Sverige ble forbudet mot aldersdiskriminering utvidet til også å gjelde utenfor arbeidslivet fra og med 1. januar 2013. I skrivende stund har forbudet altså virket i underkant av tre år.

Den svenske lovgivningen opererer med et generelt unntak for saklig forskjellsbehandling hvor formålet er berettiget og for følgende spesifikke unntak:

- Generelt unntak som tillater saklig forskjellsbehandling forutsatt at formålet er berettiget og at de middel som velges er hensiktsmessige og nødvendige for å oppnå formålet
- Unntak for lovbestemte eksisterende aldersgrenser
- Unntak for tilbud av forsikringstjenester
- Unntak for nedre aldersgrenser for tilgang til steder som serverer alkohol
- Unntak for verneplikt og siviltjeneste
- Unntak for medisinske vurderinger
- Unntak for bolig

Da loven ble innført var den svenske diskrimineringsombudsmannen forberedt på en stor økning i klageomfanget. Noen slik økning har per dags dato ikke kommet (etter samtale med Martin Mörk og Matthias Falk hos den svenske diskrimineringsombudsmannen i desember 2015).

Det svenske diskrimineringsombudsmannen mottok 194 klager som gjaldt aldersdiskriminering i 2013 og 269 slike klager i 2014 (Diskrimineringsombudsmannen, 2015). Tabell 2-1 viser hvordan disse klagesakene fordelte seg på ulike områder. 91 av disse sakene omhandler aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet. Av sakene utenfor arbeidslivet er det en overvekt av saker vedrørende varer, tjenester og boliger. Både forsikringsbransjen og boliger er generelt unntak fra loven, dermed er klager på disse områdene ikke behandlet. Noen klager har vært på tilgang til kreditt-tjenester, men ingen av klagen har fått medhold hos Ombudsmannen. Ingen av disse klagen har omhandlet utestengelse av visse aldersgrupper fra en tjeneste. Den svenske lovgivningen har også definert særlig unntaksadgang for tilgang til sosialtjenester og for medisinske vurderinger i helse- og omsorgstjenester. Derfor er det heller ikke på disse områdene blitt noen forandring i måten klagen behandles på. Det finnes ingen rettspraksis å se til i Sverige på aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet.

Selv om klageomfanget har vært lavt og det ikke ser ut til å ha blitt store endringer i praksis for klagebehandling etter lovendringen, betyr ikke dette nødvendigvis at lovendringen ikke har medført endringer i samfunnet. Kanskje har aktører i samfunnet endret praksis etter lovendringen. Hvorvidt stereotypiske holdninger og normer har blitt endret er uvisst. Et lavt antall klager tyder likevel på at utslaget av loven ikke har vært dramatisk, noe som trolig er begrunnet i den omfattende unntaksadgangen i den svenske lovgivningen.

Tabell 2-1 Klager på aldersdiskriminering til det svenske diskrimineringsombudet, etter område

	2013	2014
Arbeidslivet	117	143
Arbeidsformidling m.m.	6	9
Medlemskap i arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner m.m.	3	2
Næringsvirksomhet og yrkestilhørighet	1	0
Utdanning	15	16
Helse og omsorg	19	13
Sosialtjenester	4	15
Varer, tjenester og boliger	23	38
Sosialforsikring m.m.	4	9
Offentlig ansettelse	2	24
Verneplikt	0	0
Total	194	269

Tabellen er hentet fra Diskrimineringsombudsmannens årsrapport (2015).

2.3.2 Erfaringer fra Storbritannia

I Storbritannia ble «Equality Act» innført i 2010. Denne loven regulerer diskriminering på ulike områder, men hadde et generelt unntak for aldersdiskriminering i vare- og tjenestetilbud. Dette unntaket ble opphevet i oktober 2012, da et forbud mot aldersdiskriminering i tjenester og offentlige tilbud ble innført. Loven gjelder for England, Wales og Skottland. Loven forbyr direkte og indirekte aldersdiskriminering og trakassering for varetilbud, offentlige tjenester og foreninger (Government Equalities Office, Equality Act 2010 Banning age discrimination in services - an overview for service providers and customers, 2012).

Det er knyttet et rekke unntak til forbudet mot aldersdiskriminering i varer, tjenester og foreninger. Følgende spesifikke unntak gjelder

- Barn under 18 år er generelt unntatt fra forbudet
- Lovbestemte aldersgrenser er unntatt
- Finansnæringen er generelt unntatt
- Aldersspesifikke tilbud er generelt unntatt
- Utelivsbransjen kan prissegregere på bakgrunn av alder, men ikke generelt utestenge visse aldersgrupper (prisen kan dog settes så høyt at noen i praksis utestenges)
- Aldersspesifikke ferietilbud er unntatt
- Immigrasjonsbestemmelser er unntatt, aldersbegrunnelser kan brukes av myndighetene for avslag av oppholdssøknader
- Boligsameier og borettslag er unntatt
- Idretten kan ha aldersgrenser for å sikre rettferdig og trygg konkurranse eller for å overholde regler satt av nasjonale, internasjonale eller idrettslige organisasjoner

Bank- og forsikringsbransjen kan differensiere priser mellom ulike aldersgrupper samt utestenge visse aldersgrupper fra tjenester. Prisdifferensiering basert på ulik risiko skal være basert på relevant informasjon fra pålitelige kilder. Dersom kunder mistenker det motsatte kan de utfordre selskapene til å dokumentere dette.

Generelt er forskjellsbehandling basert på saklig grunnlag lovlig. Saklig grunnlag defineres som forholdsmessige metoder for å oppnå legitime mål, hvor forholdsmessige innebærer at metodene skal være nødvendige og hensiktsmessige for å oppnå målet. Utenom de mange spesifikke unntakene i loven, er økonomiske hensyn generelt ikke antatt å være saklig grunn til forskjellsbehandling basert på alder. Likevel er unntakene såpass vide at loven i praksis ikke later til å ha medført noen særlige kostnadsøkninger verken i privat sektor eller for offentlige tjenestetilbud (etter dialog med Equality and Human Rights Commission i desember 2015). For eksempel er unntaket for aldersrettede tilbudspriser trolig innrettet for å gi bedrifter mulighet til å trekke inn spesielle kundegrupper i dårlige tider, men i praksis innebærer dette unntaket at bedriftene kan prisdiskriminere basert på alder uten særlige begrunnelser om spesielle behov verken for kundene eller bedriftene.

3. Lovlighetsvurderinger under de alternative forslagene: Hva er usaklig forskjellsbehandling?

3.1 Generelt om lovlighetsvurderingene

Et kjernesporsmål i diskrimineringsretten er om personer blir bedømt ut fra en gruppetilhørighet (kjønn, etnisitet, religion, alder mv.), og på den måten utsettes for en forskjellsbehandling som ikke kan individuelt begrunnes fordi det er tatt i betraktning en gruppetenkning som gjør at vedkommende blir bedømt nettopp ikke individuelt. Forskjellsbehandlingen kan derfor framstå som usaklig eller uforholdsmessig, og derved som diskriminerende.

Vår oppgave er å vurdere lovligheten av eksisterende grenser og eksempler på forskjellsbehandling opp mot et fremtidig lovforbud mot aldersdiskriminering. To alternative forbud er skissert. Det er imidlertid flere vanskeligheter ved å foreta konkrete lovlighetsvurderinger på dette stadiet.

Et forbud med unntak for forskjellsbehandling som er saklig, nødvendig og ikke uforholdsmessig, åpner for et stort rom av skjønn. Behandlingen av et lovforslag i demokratiske organer vil legge viktige føringer for den nærmere vurderingen av hva som kan aksepteres som saklig, nødvendig og ikke uforholdsmessig. Praksis i domstoler og håndhevsorganer er viktig for å klarlegge grensedragningene. Før lovgiver har foretatt sine vurderinger, og før det foreligger praksis på feltet, er det dermed forbundet med stor usikkerhet hvilke premisser som vil gjelde for lovlighetsvurderingen. Det gjelder særlig for alternativ 2, der det heller ikke er formulert utkast til en lovtekst for de «særskilte unntakene».

Det er oppstilt få klare rammer for lovgivers vurdering av dette. Forbudet mot «usaklig forskjellsbehandling» i Grunnloven § 98 er åpent formulert og omfatter i prinsippet alder. Menneskerettighetsutvalget framla også et mer presiserende utkast til bestemmelse hvor ulike diskrimineringsgrunnlag kom tydelig til uttrykk, herunder alder: *«Ingen må utsettes for diskriminering på grunnlag av kjønn, etnisitet, språk, funksjonsevne, seksuell orientering, kjønnsuttrykk, religion, livssyn, politisk syn, helse, alder eller andre liknende vesentlige forhold ved en person.»* Bestemmelsen er ment å være en skranke for lovgiver og vil kunne påberopes som en individuell rettighet, men den nærmere rekkevidden er foreløpig temmelig uklar.

Internasjonale regler legger heller ingen klare føringer når det gjelder aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet. Det foreligger et forslag til EU-direktiv med nærmere krav til diskrimineringsvernet på nasjonalt nivå. Det er imidlertid usikkert om, og eventuelt i hvilken form, direktivet vil bli vedtatt. Norge vil heller ikke være forpliktet etter EØS-avtalen til å gjennomføre et vedtatt direktiv med dette innholdet. Bare på kjønnslikestillingens område er diskrimineringsvernet en del av EØS-avtalen. Uansett vil et EU-direktiv i samsvar med foreliggende utkast både være avgrenset på en rekke punkter og overlate et betydelig rom for skjønn til statene med hensyn til den nærmere grensedragningen for et diskrimineringsforbud i nasjonal rett. På den andre siden har Norge på diskrimineringsfeltet påtatt seg politisk å være lojal mot de vedtak som fattes i EUs organer, jf. f.eks. rammedirektivet.

Det er imidlertid problematisk å vektlegge grensedragningene som er gjort på andre diskrimineringsfelt inn mot forskjellsbehandling på grunnlag av alder. Både nasjonalt og internasjonalt er det satt videre unntak fra forbudet mot aldersdiskriminering enn fra forbudet mot diskriminering på andre grunnlag. Blant annet er adgangen til saklig forskjellsbehandling etter EUs rammedirektiv videre for alder enn for de øvrige grunnlagene.

Det har antakelig sammenheng med enkelte klare særtrekk ved alder som diskrimineringsgrunnlag: Fordi alder er foranderlig, hindrer ikke alderskriterier tilgang til goder på samme måte som kriterier knyttet til mer varige forhold som kjønn, hudfarge osv. Alderskriterier avgjør snarere *når* en person får tilgang til et gode. Bare i begrenset utstrekning brukes alder som et tidspunkt for fratakelse av retten til goder, selv om det finnes eksempler også på dette i norsk rett, se f.eks. den nye bestemmelsen om rett til brukerstyrt personlig assistent i pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 d.

Grensedragningene for lovlig forskjellsbehandling trekkes altså stort sett på en noe annen måte for alder enn for andre diskrimineringsgrunnlag.

Kort sagt er det grunnleggende usikkert hvordan de konkrete lovlighetsvurderingene skal foretas, og dette vil i stor grad være opp til nasjonal lovgiver, enten man velger å forplikte seg til et EU-direktiv eller ikke. Denne

mangelen på autoritative kilder gjør det nødvendig å tydeliggjøre premissene for våre vurderinger i det følgende.

Forbudet mot diskriminering på grunnlag av alder i relasjon til lovfastsatte alderskriterier er et sentralt tema. Lovfestede alderskriterier og et lovfestet forbud mot aldersdiskriminering kan gi «regel-kollisjon» og reise spørsmål om hvilken lovbestemmelse som skal være avgjørende, eventuelt om den ene bestemmelsen kan ha forrang på grunn av forankring i trinnhøyere regler. Departementet har imidlertid klargjort at diskrimineringsforbudet skal utformes slik at alderskriterier i annen lov skal kunne settes til side som ulovlige i den grad de er i strid med forbudet. Vi diskuterer derfor ikke trinnhøyde-problematikk.

Vi oppfatter departementet slik at både alternativ 1 og alternativ 2 skal gi et vern som minst svarer til det foreslåtte EU-direktivet. Vi lar derfor diskrimineringsforbudet i direktivforslaget sette rammene for de videre vurderingene, se kapittel 3.2.

Innenfor rammen av direktivforslaget har vi lagt stor vekt på departementets foreløpige vurderinger i forbindelse med utkast til en felles likestillings- og diskrimineringslov, framsatt i høringsnotatet av 19. oktober 2015 med vedlegg. Dette er det nærmeste vi kommer «lovgivers» egne, foreløpige vurderinger av innholdet i et forbud mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet.

I de konkrete vurderingene har vi også sett hen til saklighetsvurderingene i Økland-rapporten. På enkelte punkter gir departementet i høringsnotatet uttrykk for synspunkter som avviker noe fra Økland-rapporten. I disse tilfellene foretar vi selvstendige vurderinger med særlig vekt på departementets syn.

3.2 EU-Direktivforslagets rammer

Direktivforslaget (heretter: Dir.) setter forbud mot direkte og indirekte diskriminering på grunn av alder i offentlig og privat sektor, blant annet tilgang til sosiale velferdsgoder, utdanning og varer og tjenester som tilbys allmennheten, jf. Dir. art. 2 og 3. Forbudet mot aldersdiskriminering er imidlertid begrenset på flere måter.

Direktivet kommer ikke til anvendelse på «matters covered by family law, including marital status and adoption, as well as laws on reproductive rights», jf. art. 3 nr. 2 bokstav a.

Utenfor faller også «the organization of Member States' social protection systems, including decisions on the setting up, financing and management of such systems and related institutions as well as on the substance and delivery of benefits and services and on conditions of eligibility for these benefits and services, such as decisions related to setting of age limits», jf. art. 3 nr. 2 bokstav b.

Dessuten avgrenses direktivet mot «the content of teaching and educational activities, and the organisation and funding of the Member States' educational systems, including decisions on the setting up and management of educational institutions, the development of curricula and other educational activities, the definition of examination processes, and conditions of eligibility, such as decisions related to setting of age limits», jf. art. 3 nr. 2 bokstav c.

De siste to avgrensningene viser blant annet at det som et klart utgangspunkt er opp til nasjonal lovgiver å sette alderskriterier for tilgang til velferdsytelser og utdanningstilbud, jf. «eligibility».

Etter art. 2 nr. 8 rammer diskrimineringsforbudet ikke «measures laid down in national law which, in a democratic society, are necessary for public security, for the maintenance of public order, for the prevention of crime, for the protection of minors, and for the protection of health and safety and for the protection of the rights and freedoms of others».

Unntaket viser at noen hensyn må anses saklige og åpner for at lovgiver kan finne det nødvendig å fremme slike hensyn ved bruk av alderskriterier. Saklige hensyn vil blant annet være forebyggelse av kriminalitet, beskyttelse av mindreårige, beskyttelse av helse og sikkerhet og beskyttelse av andre menneskers grunnleggende rettigheter. Dette er velkjente saklighetskriterier som gjenfinnes i unntaksklausulene i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) av 1950, f.eks. i EMK art. 8, 9 og 10 mfl.

Forbudet mot aldersdiskriminering er generelt avgrenset mot forskjellsbehandling knyttet til alder som er «objectively justified by a legitimate aim, and if the means of achieving that aim are appropriate and necessary», jf. art. 2 nr. 6 bokstav a første punktum.

Unntaket innebærer at også andre hensyn enn de som hittil er nevnt, kan tenkes å være saklige. Som forklart ovenfor er det på dette stadiet – før forståelsen er utpenslet gjennom praksis – vanskelig å konkretisere hvilke hensyn dette er. Men direktivet forøvrig gir en viss veiledning.

Art. 2 nr. 6 bokstav a siste punktum setter en viktig presumsjon om hva som i utgangspunktet ikke skal anses som diskriminering: «... where more favourable conditions of access are offered to persons belonging to specific age groups in order to promote their economic, cultural or social integration, are presumed to be non-discriminatory for the purpose of this Directive».

Hensynet til å fremme økonomisk, kulturell og sosial integrasjon for bestemte aldersgrupper er med andre ord saklige hensyn.

Dette må ses i sammenheng med at diskrimineringsforbudet ikke er til hinder for positiv særbehandling – «shall not prevent Member States from maintaining or adopting specific measures to prevent or compensate for disadvantages linked to ... age», jf. art. 5.

At bestemte aldersgrupper opplever ulemper eller har vanskeligheter («disadvantages») i tilgangen til goder ol. kan med andre ord gi saklig grunn til (positivt) å forskjellsbehandle en aldersgruppe, selv om dette derved innebærer en negativ forskjellsbehandling av andre aldersgrupper.

I den siste versjonen av direktivforslaget er art. 2 nr. 6 utvidet med en bokstav c, hvor det åpnes for at selskaper også kan bedrive favoriserende prising for en bestemt aldersgruppe. Her heter det at favoriserende prising for en bestemt aldersgruppe ikke skal utgjøre diskriminering i direktivets forstand.

Det er satt en særlig begrensning for finansielle tjenester. I art. 2 nr. 7 bokstav b heter det at «proportionate differences in treatment on the grounds of age do not constitute discrimination for the purpose of this Directive, if age is a determining factor in the assessment of risk for the service in question and this assessment is based on actuarial principles and reliable statistical data». Det kreves imidlertid at tilbydere av finansielle tjenester som bedømmer risiko ut fra alder på forespørsel må gi informasjon «to customers and relevant judicial and complaint bodies on the reasons explaining those differences of treatment».

Denne særlige begrensningen forutsetter at det er saklig å vektlegge variasjoner i risiko knyttet til alder når det gjelder finansielle tjenester. Bakgrunnen for begrensningen synes å være et sterkt behov for forhåndsavklaring for forsikringsbransjen, som i stor grad baserer seg på slike risikovurderinger. At denne begrensningen kun knytter seg til finansielle tjenester, utelukker derfor ikke at lignende vurderinger på andre områder kan være saklige. Dette kan dermed indikere at variasjoner i risiko også på andre områder kan være saklig grunn for forskjellsbehandling, i den grad dette er godt dokumentert.

I Dir. fortale punkt 17e er det dessuten poengtert at forslaget er «without prejudice to the essential role and wide discretion of the Member States in providing, commissioning and organising services of general economic interest».

Det tilsier at statenes frihet til å definere hva som er lovlig forskjellsbehandling på grunn av alder – herunder hvilke hensyn som er saklige – er svært vid når det berører brede økonomiske prioriteringer. Nasjonal lovgiver må derfor i vid utstrekning kunne tillate forskjellsbehandling på grunn av alder ut fra samfunnsøkonomiske hensyn. Det er også understreket at diskrimineringsvernet kun gjelder tilbudet av varer og tjenester som er rettet mot allmennheten.

I den siste versjonen av direktivforslaget er punkt 17 i fortalen utvidet med punkt 17ga. Den fremhever prinsippet om avtalefrihet, nærmere bestemt friheten til å velge kontraktsparter, og det tas utgangspunkt i at slike valg kan være basert på subjektive grunner. Så lenge valget ikke er basert på personens tro, alder osv, så skal direktivet ikke ramme denne friheten. Denne formuleringen, sammen med den økte aksepten i det siste direktivforslaget for favoriserende prising, later til å gi et vidt rom for å tillate indirekte diskriminering av tjenestetilbud i privat sektor.

3.3 Lovlighetsvurderinger av lovfastsatte alderskriterier

3.3.1 Utgangspunkt

Lovgivningen setter alderskriterier som innebærer forskjellsbehandling på en rekke områder.

Økland-rapporten gir en del eksempler på lovfastsatte aldersgrenser, men den gir ingen full gjennomgang. Rammene for dette oppdraget gjør det ikke mulig med en helhetlig gjennomgang fra vår side. Våre vurderinger er derfor knyttet til eksemplene i Økland-rapporten.

Videre her vil vi gi noen generelle vurderinger knyttet til lovfastsatte kriterier. Nærmere vurderinger av konkrete kriterier er gitt i punkt 7.

Mange av de lovfestede kriteriene faller utenfor direktivforslagets rammer:

Alderskriterier knyttet til vergemål, ekteskap, adopsjon, assistert befruktning og sterilisering antas å falle utenfor etter Dir. art. 3 nr. 2 bokstav a.

Alderskriterier knyttet til offentlige velferdsgoder og tjenester, som aldersgrenser for barnetrygd, støtte til enslige forsørgere og andre ytelser etter folketryktdloven, antas å falle utenfor etter Dir. art. 3 nr. 2 bokstav b.

Aldersbetingelser for rettigheter i utdanningssystemet antas å falle utenfor etter Dir. art. 3 nr. 2 bokstav c.

Alderskriterier for førerkort, våpentillatelse, myndighetsalder og minstealder for straffeforfølgning antas å falle utenfor etter Dir. art. 2 nr. 8.

Dermed er det opp til nasjonal lovgiver å bestemme om slike alderskriterier skal anses lovlige dersom de først anses som hensiktsmessige.

Utenfor disse områdene setter direktivforslaget noen rammer for hvilke kriterier som vil være lovlige, men overlater samtidig viktige grensdragninger til nasjonale myndigheter. Også her blir nasjonal lovgiver dermed gitt et vidt spillerom for å bestemme hvilke kriterier som skal anses lovlige i det enkelte land.

3.3.2 Lovfastsatte alderskriterier etter alternativ 1

Etter alternativ 1 er utgangspunktet at ethvert lovfastsatt alderskriterium *kan* settes til side dersom forskjellsbehandlingen ikke kan legitimeres som saklig, nødvendig og ikke uforholdsmessig. Lovgiver kan imidlertid slå fast i forarbeidene at visse alderskriterier skal anses som saklig forskjellsbehandling. Da skal det svært mye til før en domstol eller annet håndhevingsorgan setter det lovfestede kriteriet til side.

Både departementet og Økland-rapporten legger til grunn at eksisterende lovfastsatte alderskriterier vanligvis vil kunne forsvares som saklige, nødvendige og ikke uforholdsmessige.

Departementets vurdering er at alder ofte er en hensiktsmessig avgrensning for å fordele begrensede ressurser og spisse ordninger mot grupper med størst behov, uten å måtte foreta individuelle vurderinger av modenhet, behov osv. Prioriteringer foretatt av folkevalgte organer er særlig fremhevet. Departementet oppsummerer at det «på generelt grunnlag ... både er ønskelig å kunne prioritere på denne måten, og at enkelte prioriteringer ut fra alder er hensiktsmessig med tanke på effektiv ressursbruk» (høringsnotatet s. 54). Departementet finner det også uheldig om lovgivers veivalg og prioriteringer skal kunne overprøves av en domstol, samtidig som det erkjennes at visse kriterier kan være basert på utdaterte holdninger.

Økland-rapporten konkluderer med at aldersgrenser saklig kan begrunnes i hensynet til «å hindre fysisk eller psykisk skade», «sikre tilstrekkelig viktige samfunnsinteresser som for eksempel trygde og skole- og skattesystemets struktur» og «sikre likebehandling (en objektiv og ensartet praksis) i forvaltningen».

Etter vår vurdering tilsier dette at alderskriterier fastsatt i lov som et klart utgangspunkt vil være lovlige. Kriterier kan være tvilsomme dersom de ikke er nærmere begrunnet av lovgiver, dersom alder ikke er egnet til å fremme de hensynene som ønskes fremmet, eller hvis det konkrete kriteriet ikke (lenger) er egnet til å fremme formålet. Det er også vanskelig å tenke seg at kriterier som av lovgiver vurderes som egnede og nødvendige på områder som omtalt ovenfor, ikke samtidig anses som proporsjonale.

3.3.3 Lovfestede alderskriterier etter alternativ 2

Alternativ 2 forutsetter særskilte unntak innenfor rammen av direktivforslaget. Dersom friheten etter direktivforslaget utnyttes fullt ut, vil en rekke lovfastsatte kriterier ikke rammes av forbudet og derved være lovlige per se:

Alderskriterier knyttet til vergemål, ekteskap, adopsjon, assistert befruktning og sterilisering kan unntas etter Dir. art. 3 nr. 2 bokstav a.

Alderskriterier knyttet til diverse offentlige velferdsgoder og tjenester, som aldersgrenser for barnetrygd, støtte til enslige forsørgere og andre ytelser etter folketrygdloven, kan unntas etter Dir. art. 3 nr. 2 bokstav b.

Aldersbetingelser for rettigheter i utdanningssystemet kan unntas etter Dir. art. 3 nr. 2 bokstav c.

Alderskriterier for førerkort, våpentillatelse, myndighetsalder og minstealder for straffeforfølgning kan unntas etter Dir. art. 2 nr. 8.

Som forklart ovenfor vil slike kriterier som et klart utgangspunkt også være lovlige etter alternativ 1.

Forskjellen mellom alternativ 1 og 2 vil derfor bare få betydning for lovligheten i helt spesielle situasjoner. Det er, som understreket foran, nærmest umulig å være mer konkret så lenge det ikke er tatt stilling til hvilke unntak som skal settes og hvordan de er foreslått utformet.

Se nærmere i kapittel 3.6 om hvordan vi skiller mellom alternativ 1 og 2.

3.4 Særlig om lovlighetsvurderinger innenfor bank og forsikring

Forskjellsbehandling basert på alder innen bank- og forsikringstjenester er ofte begrunnet med at ulike aldersgrenser har ulik sannsynlighet for relevante utfall. Denne begrunnelsen brukes også i noen tilfeller for aldersgrenser i utelivet, og prinsipielle vurderinger rundt lovligheten av aldersgrenser med disse begrunnelsene har derfor betydning for flere bransjer.

Direktivforslaget gir i art. 2 nr. 7 en vid åpning for forskjellsbehandling fra private tilbydere av finansielle tjenester der alder er sentralt for å bedømme risiko. Det har i første rekke betydning for forsikringstjenester, men berører også banktjenester.

Direktivforslaget åpner for forholdsmessig forskjellsbehandling, jf. «proportionate». Utgangspunktet må derfor være at alder kan hensyntas ved *prissetting* av tjenesten. Forutsetningen er at alder er «a determining factor» ved risikobedømmelsen og at risikovurderingen er basert på aktuarmessige prinsipper og statistikk som er «relevant and reliable».

I fortalen punkt 15 heter det at «Age limits and age bands in financial services can be proportionate differences of treatment on grounds of age if they are set in a reasonable manner». Det viser at også grenser/kriterier som helt *utelukker* personer i en viss alder fra tjenesten, kan aksepteres hvis de er satt på en rimelig måte. Det er imidlertid usikkert hva som menes med «set in a reasonable manner». At denne retningslinjen ikke er koblet til aktuarmessige prinsipper og statistiske data kan muligens tilsi at det er et visst rom for markedsmessige vurderinger, slik at tilbud til visse aldersgrupper i noen grad kan utformes ut fra behovet for å nå nye kundegrupper mv.

Departementet forutsetter tydeligvis i høringsnotatet at slik forskjellsbehandling vil være lovlig uavhengig av om man velger alternativ 1 eller 2. Det er ansett «viktig at forsikringsselskapene fortsatt kan foreta en differensiert behandling i samsvar med risiko som samvarierer med alder» (s. 58). Departementet anser at slik forskjellsbehandling vil være lovlig etter det generelle unntaket for saklig forskjellsbehandling. Samtidig finner man det «mest hensiktsmessig med et særskilt unntak» fordi det vil være klargjørende, skape bedre forutsigbarhet og lette håndhevingen. Det er imidlertid ikke tatt stilling til hvordan unntaket skal utformes.

Økland-rapporten fremhever at variasjonen i hvilke alderskriterier forsikringsselskapene setter, tyder på at de ikke alltid er saklige. Departementet mener på sin side at det kan «være hensiktsmessig å sette en aldersgrense, til tross for at den 'perfekte' aldersgrense ikke finnes» (s. 58). Her synes departementet å legge til grunn et «slingsmonn» for selskapene som gir noe rom for markedsmessige vurderinger.

Etter vår vurdering vil det etter *alternativ 1* klart være lovlig å differensiere ut fra alder der dette kan begrunnes i aktuarmessige prinsipper, for eksempel slik at en forsikring blir dyrere for bestemte aldersgrupper. Direktivets fortale og departementets uttalelser tilsier også at det *kan* være lovlig å helt utelukke noen ut fra alder, men bare dersom det har en nærmere – og rimelig – begrunnelse.

I alternativ 2 kan det gjøres særskilte unntak for finansielle tjenester i tråd med direktivforslaget. Det skulle tilsi et unntak som både klargjør at forskjellsbehandling i prissetting ut fra aktuarmessige prinsipper er lovlig, og som åpner for å avgrense tjenesten/tilbudet til spesielle aldersgrupper der grenser og kriterier er satt på en rimelig måte.

Vi legger derfor – som departementet – til grunn at forskjellen mellom alternativ 1 og 2 ikke får betydning for utfallet av lovlighetsvurderingene. Etter begge alternativer vil ulik prissetting begrunnet i aktuarmessige prinsipper klart være lovlige, og det å utelukke visse aldersgrupper fra tjenesten kan være lovlig. Tvilstilfeller vil i begge alternativer i første rekke være alderskriterier som synes å ha en ren markedsmessig begrunnelse, særlig slike som helt utelukker visse aldersgrupper fra en tjeneste.

3.5 Øvrige lovlighetsvurderinger

Forskjellsbehandling på grunn av alder kan ha andre former enn lovfestede kriterier. Offentlige myndigheter og private aktører kan benytte alderskriterier slik at personer på grunn av sin alder får ulik tilgang til de tjenester, goder mv. som tilbys. Betingelser og praksiser som ikke skiller ut fra alder, kan likeledes lede til ulikheter knyttet til alder.

Økland-rapporten gir en del eksempler på slike former for forskjellsbehandling, i hovedsak basert på veiledningssaker fra Likestillings- og diskrimineringsombudet. En fullstendig gjennomgang av slike tilfeller er uansett ikke mulig. Våre konkrete vurderinger er knyttet til eksemplene i Økland-rapporten, se nærmere i kapittel 4. Her vil vi kort trekke opp noen utgangspunkter for disse vurderingene.

Som forklart i punkt 1, er det knyttet stor usikkerhet til lovlighetsvurderingene så lenge det ikke er lagt føringer verken gjennom EU-domstolens praksis, av nasjonal lovgiver eller nasjonal domstol. Usikkerheten er særlig stor fordi dette gjelder tilfeller (kriterier, praksis mv.) som ikke har vært behandlet av folkevalgte organer.

Direktivforslaget omfatter tilgang til tjenester som tilbys av offentlig myndigheter, som sosiale velferdsgoder og utdanning. Det omfatter også varer og tjenester fra private aktører, i den grad de tilbys allmennheten («which are available to the public»). Det trekkes en grense mot privatsfæren og familielivet («which are offered outside the context of private and family life»).

Direktivforslaget setter ikke bare forbud mot direkte, men også mot indirekte diskriminering. Nøytrale vilkår og praksiser kan tenkes å være diskriminerende dersom det som fører til at personer på grunn av alder stilles dårligere enn andre («put persons of ... a particular age at a particular disadvantage compared with other persons»). Det er imidlertid avhengig av at vilkåret mv. ikke kan forsvares som saklig forskjellsbehandling («unless that provision, criterion or practice is objectively justified by a legitimate aim and the means of achieving that aim are appropriate and necessary»), jf. Dir. art. 2 bokstav b. Direkte former for forskjellsbehandling kan forsvares på samme måte, jf. Dir. art. 2 nr. 6.

Forskjellsbehandlingen må altså kunne begrunnes i et saklig hensyn, være egnet og nødvendig for å realisere formålet og heller ikke virke uforholdsmessig. Det siste betyr enkelt sagt at det må være et rimelig forhold mellom det formålet som søkes oppnådd og konsekvensene av betingelsen, praksisen mv. i et likebehandlingsperspektiv.

Direktivet gir visse føringer for hva som kan være saklige hensyn, se nærmere i punkt 3.2. Departementet behandler ikke dette i høringsnotatet. Økland-rapporten legger til grunn at følgende hensyn «i stor grad vil være saklige» (s. 120): hensynet til «å hindre fysisk eller psykisk skade», «sikre tilstrekkelig viktige samfunnsinteresser som for eksempel trygde- og skole- og skattesystemets struktur» og «sikre likebehandling (en objektiv og ensartet praksis) i forvaltningen». I tvilstilfeller er de sentrale vurderingstemaene om det finnes alternative virkemidler, og om individuelle vurderinger kan erstatte alderskriterier.

På denne bakgrunn legger vi til grunn at saklige hensyn blant annet vil være forebyggelse av kriminalitet, beskyttelse av mindreårige, beskyttelse av helse og sikkerhet og andre menneskers grunnleggende rettigheter. Videre antar vi at hensynet til å fremme økonomisk, kulturell og sosial integrasjon for bestemte aldersgrupper er saklig, særlig der gruppen har problemer eller vanskeligheter i sin tilgang. Vi antar også at økonomiske hensyn i visse tilfeller kan være saklig. Dels kan variasjoner i økonomisk risiko knyttet til alder tenkes å være saklig grunn for forskjellsbehandling, slik det klart er for finansielle tjenester. En gruppetilnærming kan videre tenkes å aksepteres der individuelle vurderinger vil være svært ressurskrevende. Dette er jo det som legges til grunn vedrørende myndighetsalder, stemmerettsalder, kriminell lavalder, våpenkjøp mv. der legitimiteten av forskjellsbehandling går direkte fram av direktivforslaget. Vi kan ikke utelukke at også andre hensyn vil anses som saklige. Den nærmere vurderingen av egnethet, nødvendighet og uforholdsmessighet må uansett gjøres konkret.

Forskjellen mellom alternativ 1 og alternativ 2 kan få betydning for lovligheten. Mens alternativ 1 innebærer at alle typer av betingelser, praksis mv. må gjennom en «saklighetskontroll», åpner alternativ 2 for å unnta visse områder, slik at betingelser og praksis mv. på visse felt ikke må prøves mot diskrimineringsforbudet. Likevel er det også her vanskelig å skille mellom de to alternativene.

Et eksempel kan illustrere denne vanskeligheten. Direktivet omfatter ikke alderskriterier for tilgang til velferdsytelser («social protection services ... delivery of benefits and services»), jf. art. 3 nr. 2 bokstav b. Lovgiver kan dermed velge å unnta lovfastsatte kriterier for velferdsytelser, se om dette i punkt 3. Kommunene har imidlertid et skjønn ved tildelingen av en del velferdsytelser. Direktivet rammer heller ikke kriterier for velferdsytelser som settes av den enkelte kommune. Dermed blir det opp til lovgiver om slike kriterier skal være gjenstand for «saklighetskontroll» eller om de skal inngå i «særsilt unntak» om tilgang til velferdsytelser. Utformingen av unntaket blir med andre ord avgjørende for om kriteriet er lovlig, i tilfeller de mangler saklig begrunnelse eller er uegnede. Så lenge lovgiver ikke har tatt stilling til utformingen av unntaket, kan vi altså ikke ta stilling til lovligheten. Men det er like fullt mulig å gi uttrykk for antakelser om resultatet av en mulig lovlighetsvurdering.

Én mulighet er å anta at unntaksadgangen benyttes fullt ut, og dermed legge til grunn at kommunale kriterier mv. på de nevnte områdene er lovlige per se. En annen mulighet er å anta at bare lovfestede kriterier unntas, og foreta konkrete vurderinger også av slike tilfeller.

3.6 Forskjellen mellom alternativ 1 og alternativ 2

Det fremgår av drøftingen over at forskjellen mellom alternativ 1 og alternativ 2 har liten betydning for resultatet av lovlighetsvurderingene. Som det fremgår ovenfor, vil lovlighetsvurderingene i all hovedsak slå likt ut enten unntaksadgangen er gitt en generell form (alternativ 1) eller den er supplert med særskilte unntak (alternativ 2). De forskjellene som kan oppstå, kan vanskelig konkretiseres før det er tatt stilling til utformingen av de særskilte unntakene.

Slik vi ser det, dreier forskjellen seg primært om behovet for lovlighetsvurderinger fra håndhevingsapparatets side (domstolene og likestillings- og diskrimineringsapparatet). Mens alternativ 1 åpner for en konkret saklighetskontroll med ethvert kriterium, betingelse, praksis osv., gir alternativ 2 flere forhåndsavklaringer på praktisk viktige områder. Behovet for konkrete lovlighetsvurderinger etter alternativ 1 kan reduseres ved at forarbeidene avklarer hvilke kriterier osv. lovgiver mener vil stå seg.

Samtidig er det ikke sikkert at slike forarbeidsuttalelser vil bli lagt til grunn av en domstol, uten at den går nærmere inn på rimeligheten av lovlighetsvurderingen som er foretatt. Dette vil ikke minst gjelde der denne dras i tvil av parten som oppfatter seg aldersdiskriminert og ønsker domstolens bistand for å få prøvd om forskjellsbehandlingen kan stå seg.

Vi finner altså at den viktigste forskjellen er at alternativ 1 skaper et langt større behov enn alternativ 2 for generelle og konkrete lovlighetsvurderinger i domstols- og håndhevingsapparatet.

Ettersom det er knyttet betydelig usikkerhet til utformingen av lovforslaget i begge alternativene, vil vi i videre analyser åpne for muligheten for at alternativ 2 kan utformes på to måter: en streng eller en mild versjon. Dette bidrar til å synliggjøre det potensielle mulighetsrommet for utformingen av loven. Likevel blir det noen fellestrekk mellom alternativene, eksempelvis vil lovfestede aldersgrenser som klart utgangspunkt være lovlige i alle alternativene.

Figur 3-1 illustrerer at det er et kontinuum av muligheter for definisjonen av en lovendring i form av hvor generelt et forbud mot aldersdiskriminering skal bli. Det er altså ikke bare tre mulige alternativer for lovutformingen, lovgiver kan velge hvor generelt et forbud skal bli langs en kontinuerlig akse. Dess lenger til venstre, dess mer generelt er forbudet og dess sterkere vil vernet være. Våre fire definerte alternativer er satt opp langs denne aksene for illustrative formål. Selv om det er like stor avstand mellom hvert alternativ i illustrasjonen skal ikke dette tolkes som at alternativet nødvendigvis ligger i like stor avstand fra hverandre når det gjelder styrken på vernet. Vi har tillagt ulike antakelser for lovlighetsvurderinger i de ulike alternativene for å vise spennet av muligheter en slik lovgivning medfører.

A0 representerer nullalternativet, der aldersdiskriminering kun er ulovlig i arbeidslivet. Dagens situasjon er dermed den mildest tenkelige utformingen av et vern mot aldersdiskriminering, og utgjør det ene ytterpunktet. I den andre enden av mulighetsrommet, vil vi ha et helt generelt vern, der heller ingen unntak er nevnt i

forarbeidene (A1). Dette utgjør dermed den strengeste muligheten for utforming av loven. Mellom disse to ytterpunktene, vil vi finne to muligheter der det gjøres særskilte unntak. Den mildeste utformingen av nytt vern mot aldersdiskriminering, vil være en lov i tråd med EU-direktivforslaget, der *alle* uttaksadgangene benyttes og adgangen til forskjellsbehandling gir en videst mulig fortolkning (en mild tolkning av alternativ 2, A2m). Denne utformingen vil dermed ligge nærmest nullalternativet. En strengere versjon av alternativ 2 (A2s), vil være et vern der det gis unntaksadgang på noen av de områdene EU-direktivet åpner for, blant annet for aldersgrenser i lov og forskrift og risikobasert prisdifferensiering i forsikringsbransjen, men at lovlighetsvurderingene i disse unntakene ellers stiller de samme krav til saklighet som i alternativ 1, et generelt vern.

Figur 3-1 Alternativer for utforming av lov mot aldersdiskriminering

	Vern kun i arbeidslivet A0 A2 mildt A2 strengt A1 Generelt vern			
Aldersgrenser i lov og forskrift	Ingen endring	Unntatt	Unntatt	I hovedsak saklig, kan prøves
Forsikrings-premier basert på grupperisiko	Ingen endring	Unntatt	Unntatt	I prinsippet saklig, kan prøves
Forskjellsbehandling basert på økonomiske hensyn	Ingen endring	I stor grad unntatt	I liten grad mulig	I liten grad mulig, kan prøves
Lovlighetsvurderinger i håndhevingsapparatet	Ingen endring	Lite behov	Lite behov	Stort behov

På sikt får vi dermed følgende vesentlige forskjeller mellom alternativene:

- Vi antar at et generelt vern (A1) og et vern med kun noen spesifikke unntak (A2s) i hovedsak vil få samme utfall i *lovlighetsvurderingene*. Her vil et vern der unntaksadgangen i EU-direktivet benyttes full ut (A2m) skille seg fra de andre alternativene, ved at forskjellsbehandling basert på økonomiske og markedsmessige hensyn i større grad forblir lovlig.
- I tilfellene med spesifikke unntak (A2m og A2s) vil gjennomførings- og håndhevingskostnadene i det offentlige bli tilnærmet like, ettersom lovlighetsvurderingene i stor grad er forhåndsavklarte. Et generelt vern (A1) vil dermed medføre større kostnader på dette området.

De mer detaljerte antakelsene i hvert alternativene knyttet til lovlighetsvurderinger og samfunnsøkonomiske virkninger, redegjøres for i de påfølgende kapitlene.

4. Sektorvise virkninger av et lovfestet vern mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet i Norge

I dette kapittelet presenterer vi vår vurdering av hvilke eksisterende praksiser med forskjellsbehandling på grunnlag av alder som vil påvirkes av lovendringsforslagene og analyserer hvilke samfunnsøkonomiske konsekvenser dette vil få. Analysen er strukturert sektorvis. For hver enkelt sektor presenterer vi først eksempler på eksisterende aldersgrenser og praksiser som kan tenkes å bli påvirket av lovendringsforslagene. Dette utvalget av eksempler har vi basert på Økland-utredningens kartlegging (McClimans, Aune, & Ranheim, 2014). Denne er sammenfattet av henvendelser til Likestillings- og diskrimineringsombudet som går på forskjellsbehandling basert på alder og eksisterende aldersgrenser i lover, forskrifter og retningslinjer/avtaler i ulike sektorer.

Henvendelser til Likestillings- og diskrimineringsombudet som går på forskjellsbehandling på grunnlag av alder utenfor arbeidslivet kan ikke behandles som klager, fordi denne typen forskjellsbehandling ikke er et lovbeskyttet diskrimineringsgrunnlag. Sakene behandles derfor som veiledningssaker. Ombudet har på oppdrag fra Økland-utredningen talt opp antall veiledningssaker som omhandler forskjellsbehandling basert på alder fra perioden 2007-2014. Dette summerer seg til 649 veiledningssaker, hvorav 170 gjelder spørsmål utenfor arbeidslivet, altså rundt en fjerdedel. Økland-utredningen vurderer at denne høye andelen av veiledningssaker angående forskjellsbehandling utenfor arbeidslivet tilsier at det er behov for et lovfestet vern mot aldersdiskriminering også på dette området. I de påfølgende underkapitlene presenterer vi de mest relevante eksemplene fra disse veiledningssakene, sammen med kartleggingen av øvrige aldersgrenser fra ulike sektorer.

Dernest presenterer vi sektorvis våre juridiske vurderinger av hvordan de ulike veiledningssakene og eksisterende aldersgrensene vil stå seg under de to ulike alternative lovforslagene. Rammene for dette oppdraget gjør at vi ikke har kunnet gå nøye inn i begrunnelsen for alle de eksemplene på aldersgrenser som er gitt i Økland-rapporten. Oppdraget gir heller ikke rom for grundige vurderinger av de konkrete eksemplene på forskjellsbehandling (veiledningssakene). Vi mener det må være en oppgave for fagdepartementene å gjennomgå alle lovfastsatte kriterier og vurdere hvilke kriterier som ikke vil stå seg i forhold til ny lovgivning og som eventuelt bør fjernes, se vår anbefaling i kapittel 10.

Med dette forbeholdet gir vi våre sektorspesifikke vurderinger av hvilke tilfeller som trolig vil være lovlige og hvilke som trolig må endres. For de saker og aldersgrenser som vi vurderer dithen at praksis vil bli endret under ett eller begge alternativene til lovendring, estimerer vi deretter de samfunnsøkonomiske betydningene dette vil få i hver sektor.

4.1 Medborgerrett/nedre aldersgrenser

4.1.1 Eksisterende nedre aldersgrenser og lovlighetsvurderinger

Alle tilfellene gjelder lovfastsatte kriterier på områder som er overlatt til nasjonal lovgiver.

- Alderskriterier knyttet til vergemål, ekteskap, adopsjon og opplysninger om foreldre faller utenfor direktivforslaget etter Dir. art. 3 nr. 2 bokstav a.
- Alderskriterier for førerkort, våpentillatelse, myndighetsalder (valg) og for straffeforfølgning av foreldre faller utenfor direktivforslaget etter Dir. art. 2 nr. 8.

Etter vår vurdering er slike alderskriterier fastsatt i lov som et klart utgangspunkt lovlige etter både alternativ 1 og 2. Det er ingenting som tilsier at de opplistede kriteriene ikke kan videreføres.

En rekke lover som oppstiller nedre aldersgrenser er basert på en gruppetenkning; når vil «den gjengse» ungdom nå en slik alder at vedkommende kan oppnå en selvstendig beslutningsrett. Et slikt synspunkt er lagt til grunn i straffeloven, vergeloven, helselovgivningen, våpenloven, veitrafikkloven, valgloven og en rekke andre lover der det er forventet en modenhet hos personen som skal foreta økonomiske og andre vurderinger og ta beslutninger på egne vegne, avgjøre om helsehjelp skal eller ikke skal gis, ha rett til å erverve våpen, kunne tillegges strafferettslig ansvar, gis rett til å kjøre motorvogn og til å stemme ved valg.

De konkrete alderskriteriene er satt i vegtrafikkloven, våpenloven, valgloven, vergemålsloven og vernepliktsloven.

Grensene er satt etter overveielser foretatt av fagdepartement og Stortinget. Enkelte av grensene er for tiden gjenstand for diskusjon, for eksempel om mindreårige som har fylt eller fyller 16 år i valgåret, skal ha stemmerett ved kommunevalg, eventuelt også ved Stortingsvalg. Det var nå en forsøksordning i 20 kommuner ved kommunevalget. Det vil være en klar oppgave for Stortinget å ta stilling til slike avveiningsspørsmål.

Tabell 4-1 Eksempler på eksisterende aldersgrenser som omhandler medborgerrett, ekteskap, adopsjon og straff

Beskrivelse	Aldersgrense	Antatt endring i alternativ 1	Antatt endring i alternativ 2
Vergemål	18 år	Antas uendret	Antas uendret
Førerkort	18 år	Antas uendret	Antas uendret
Våpentillatelse	18 år	Antas uendret	Antas uendret
Valg	18 år (16 år i noen kommunevalg)	Antas uendret	Antas uendret
Ekteskap	18 år (16 år med samtykke fra dem med foreldreansvar)	Antas uendret	Antas uendret
Adopsjon	25 år (kan gjøres unntak ned til 20 år) Utenlandsk barn: 25-45 år Barn over 7 år skal informeres og få si sin mening Barn over 12 kan ikke adopteres uten eget samtykke	Antas uendret	Antas uendret
Krav på å få opplyst fra departementet hvem de opprinnelige foreldrene er	18 år	Antas uendret	Antas uendret
Kan ikke straffes	Handling begått før det fylte 15. år	Antas uendret	Antas uendret
Kan ikke pågripes hvis det ikke er særlig påkrevd	Under 18 år	Antas uendret	Antas uendret
Skal ikke fengsles hvis det ikke er tvingende nødvendig	Under 18 år	Antas uendret	Antas uendret
Fengselsstraff kan ikke overgå 15 år	Under 18 år på handlingstidspunktet	Antas uendret	Antas uendret

Konkrete eksempler på nedre aldersgrenser og vurderinger

Nedenfor gis bare enkelte konkrete eksempler på hvordan slike aldersgrenser er kommet til uttrykk i lovgivningen.

I vegtrafikkloven § 24 («Alminnelige regler om førerett, førerkort, føreprøve og kompetansebevis») heter det blant annet:

«Den som skal føre motorvogn må ha førerett og ha ervervet førerkort der dette kreves, samt eventuelt gyldig kompetansebevis, for vedkommende gruppe av motorvogner. Under kjøring skal fører alltid ha førerkort og kompetansebevis med seg.

Departementet kan bestemme at offentlig aldersbevis eller bevis for å ha gjennomgått bestemt opplæring må medbringes under kjøring med førerkortfrie motorvogner.

Den som skal få førerett for personbil, må være fylt 18 år. Departementet kan fastsette en høyere eller lavere nedre aldersgrense for førerett for bestemte førerkortklasser.»

I våpenloven § 7 heter det:

«Den som vil kjøpe eller på annen måte erverve skytevåpen eller våpendeler, må ha tillatelse fra politimesteren.

Tillatelse gis av politimesteren på søkerens bosted eller - hvis søkeren ikke har bopel i riket - av politimesteren på oppholdsstedet.

Tillatelse kan bare gis edruelige og pålitelige personer som har behov eller annen rimelig grunn for å ha skytevåpen, og som ikke av særlige grunner kan ansees som uskikket til det.

Tillatelse kan ikke gis til person under 18 år. Unntak kan i særskilte tilfeller gjøres for person under 18 år men over 16 år, der våpen kan oppbevares av verge eller annen person som fyller de alminnelige krav til tillatelse. Tillatelse til å erverve revolver eller pistol eller til deler av slike våpen gis ikke til personer under 21 år. Kongen kan også fastsette høyere aldersgrense for andre arter skytevåpen og våpendeler, likevel ikke over 21 år. Erverves skytevåpen eller våpendeler ved arv, kan vedkommende politimester dispensere fra aldersgrensebestemmelsene på de vilkår han finner nødvendig i hvert enkelt tilfelle.

Søknad fra mindreårig eller person som er fratatt rettslig handleevne, må være tiltrådt av verge.»

I forskrift om forsøk med nedsatt stemmerettsalder med hjemmel i valgloven heter det blant annet:

«§ 4. Stemmerett

Bestemmelsene i valgloven § 2-2 gjelder tilsvarende. I tillegg gjelder dette:

Personer som har fylt eller fyller 16 år i valgåret har stemmerett ved kommunestyrevalget.

§ 5. Valgbarhet

Valgloven § 3-3 gjelder ikke personer som fyller 16 år i valgåret. I stedet gjelder:

Bare personer som har fylt eller fyller 18 år i valgåret, er valgbare til kommunestyret.»

En rekke andre lover har tilsvarende nedre aldersgrenser. For eksempel er en viktig alder gitt i straffeloven (2005) § 20 som fastslår at for å kunne straffes må lovbrysteren være tilregnelig på handlingstidspunktet. Lovbrysteren er ikke tilregnelig dersom han eller hun på handlingstidspunktet er under 15 år.

For økonomiske disposisjoner gjelder vergemålsloven som har samlet de ulike bestemmelsene om barn og ungdom i et eget kapittel 3 som omhandler «Vergemål for mindreårige». Hovedbestemmelsen følger av vergemålsloven § 8 som fastslår at «[p]ersoner som ikke har fylt 18 år, er mindreårige». I de etterfølgende paragrafene følger så betydningen av dette, for eksempel i § 9 om den mindreåriges rettslige handleevne: «En mindreårig kan ikke selv foreta rettslige handlinger eller råde over sine midler, med mindre noe annet er særlig bestemt.

Videre følger i kapitlet § 10 første ledd som gjør et begrenset unntak fra hovedregelen: «En mindreårig som har fylt 15 år, kan selv inngå arbeidsavtale. En mindreårig som er under 15 år, kan inngå arbeidsavtale med vergens samtykke. En mindreårig kan uansett alder selv si opp en arbeidsavtale.» Samme aldersgrense (15 år) er oppsatt i vergeloven 11 om den mindreåriges adgang til å drive næringsvirksomhet, men da må beslutningen (samtykke) gis av vergen med samtykke fra fylkesmannen.

I vergemålsloven § 12 følger så nærmere regler om rådighet over midler den mindreårige har tjent eller fått til egen rådighet, i § 13 særregler for mindreårige med egen husholdning. Derneft følger en rekke bestemmelser om hvem som er verge for mindreårige samt deres oppgaver og plikter.

I vernepliktsloven lyder den viktige bestemmelsen i § 5 slik:

«I krig eller når krig truer kan det settes opp krigsforsterkning. Tjenestedyktige som ikke tilhører de faste oppbud (§ 2), er tjenestepliktige fra og med den dag de fyller 18 år til og med det år de fyller 55. Bestemmelsen i § 3 første ledd annet punktum, annet og fjerde ledd får tilsvarende anvendelse.»

Det er utvilsomt slik at disse aldersgrensene er satt etter overveielser foretatt av fagdepartement og Stortinget. Enkelte av grensene er for tiden gjenstand for diskusjon, for eksempel nå om mindreårige som har fylt eller fyller 16 år i valgåret, skal ha stemmerett ved kommunevalg, eventuelt også ved Sttingsvalg. Det var nå en forsøksordning i 20 kommuner ved kommunevalget. Det vil være en klar oppgave for Stortinget å ta stilling til slike avveiningsspørsmål.

Helselovgivningen opererer med grenser for samtykke som varierer fra 12, 16, 18, 20 og 25 år, avhengig av inngrepets alvorlighet og omsynet til den mindreårige, eventuelt «voksne». Den høyeste aldersgrensen finnes i steriliseringsloven der bare personer over 25 år kan begjære seg sterilisert uten å måtte oppgi noen grunn for dette. Sterilisering før den alder krever særlig begrunnelse, jf. lovens vilkår, og avgjøres av en steriliseringsnemnd.

Om man opphever denne type aldersgrenser ved å gi et generelt virkende diskrimineringsforbud basert på denne type aldersgrenser, basert på en gruppetenkning, ved å gi et diskrimineringsforbud forrang, vil rettshåndhevelsen ble nærmest umulig. En 16-åring kan meget vel være skikket til militærtjeneste, en 15-åring kunne kjøre bil på en ansvarlig måte, en 14-åring kan ha så god oversikt at vedkommende ut fra personlige egenskaper burde stå strafferettslig ansvarlig.

Det skal for øvrig nevnes at selv i arbeidsmiljøloven, der diskrimineringsforbud pga. alder er nedfelt i § 13-1, gjelder særlige regler for mindreårige, herunder et forbud mot barnarbeid (§ 11-21) og diverse andre særlige bestemmelser om arbeidstid, forbud mot nattarbeid mv., og der det er gitt noe ulike aldersgrenser for når den enkelte regel slår inn (de ulike bestemmelsene veksler mellom 13, 14, 15 og 18 år). Disse aldersgrensene er gitt samtidig med diskrimineringsforbudet, og er oppstilt av tilsvarende grunner som andre lovbestemte minstealdersgrenser.

Med denne begrunnelsen legger vi til grunn at nedre aldersgrenser som er nedfelt i eksisterende lovverk vil forbli uendret med begge de to foreslåtte alternativer for lovendring.

4.1.2 Samfunnsøkonomiske konsekvenser av lovendringen

Gitt vurderingene over, legger vi ikke til grunn at det vil oppstå samfunnsøkonomiske effekter knyttet til endringer i nedre aldersgrenser verken i alternativ 1 eller alternativ 2.

4.2 Helse og omsorg

4.2.1 Aldersgrenser og lovlighetsvurderinger i helse- og omsorgssektoren

Det er foretatt en gjennomgang av sentrale dokumenter innen helse- og omsorg, for å kartlegge bruken av aldersgrenser, og hvorvidt pasientens alder spiller en avgjørende rolle i behandlingsrettigheter. Vi har også henvendt oss til spesialister innenfor flere fagområder i helsesektoren for å få innspill på hvordan aldersgrenser eventuelt praktiseres.

Lover og forskrifter

Vi har kartlagt følgende dokumenter:

- Pasient- og brukerrettighetsloven med tilhørende forskrifter
- Helse- og omsorgstjenesteloven med tilhørende forskrifter
- Helseregisterloven med tilhørende forskrifter
- Tannhelsetjenesteloven med tilhørende forskrifter
- Psykisk helsevernloven med tilhørende forskrifter
- Legeforeningens etiske regler for leger
- Helsedirektoratets prioriteringsveiledere for behandling
- Forskrift om bidrag til visse helsetjenester (folketrygdloven)
- Steriliseringsloven

Tabell 4-2 sammenfatter de aldersgrensene som er identifisert i lover og forskrifter.

Tabell 4-2 Eksempler på aldersgrenser i helse- og omsorgssektoren

Aldersgruppe	Rettighet	Kilde
12 år	Rett til å få si sin mening i alle spørsmål som angår egen helse. Dette framgår av helselovgivningen, men her vil de allment virkende reglene i barneloven tilsi uttalerett fra 7 års alder	Pasient- og brukerrettighetsloven §4-4
12 år	Barn under denne alderen har rett til gratis fysioterapeut	Forskrift om stønad til dekning av utgifter til fysioterapi m.m.
12 år	Gjelder en beslutning om tvungent psykisk helsevern et barn som har fylt 12 år, og barnet selv ikke er enig i tiltaket, skal beslutningen bringes inn for kontrollkommisjonen. Barnet har da rett til gratis advokathjelp	Psykisk helsevernloven §2-2
14 år	Nære pårørende til en pasient har rett til å få dekket nødvendige utgifter ved reise til en pasient som har livstruende sykdom, har omsorg for barn under 14 år og ikke makter å reise hjem, hvis den behandlende lege har gitt en uttalelse om at behandlingen varer minst to uker	Pasientreiseforskriften/ Syketransportforskriften
16 år	Alminnelig rett til samtykke til helsehjelp, og til behandling av helseopplysninger	Pasient- og brukerrettighetsloven §4-3 Helseregisterloven §15
16-19 år	Jordmødre og helsesøstre har rett til å rekvirere hormonelle prevensjonsmidler, inntatt på særskilt liste fra Statens legemiddelverk, til unge kvinner i denne aldersgruppen. Denne aldersgruppen mottar også økonomisk stønad ved kjøp av hormonelle prevensjonsmidler	Forskrift om helsestasjons- og skolehelsetjeneste Dok 8:44 S (2013-2014) Innst. 301 S (2013-2014)
18 år	Nedre aldersgrense for rett til kosmetisk kirurgi uten samtykke fra foresatte	Rundskriv I-8/2003
18 år	Øvre aldersgrense for rett til vederlagsfri tannhelsetjeneste i regi av det offentlige	Tannhelsetjenesteloven §1-3
19-20 år	Ungdom, fra det året de fyller 19 til og med det året de fyller 20, skal ikke betale større vederlag enn 25% av departementets fastsatte takster inkludert eventuelle utgifter til tanntekniske arbeider.	Forskrift om vederlag for tannhelsetjenester § 3
23 år	Fristen for oppfyllelse av rett til nødvendig helsehjelp ved psykiske lidelser eller rusmiddelavhengighet skal ikke overstige 65 virkedager.	Prioriteringsforskriften §4a med merknader
25 år	Person som har fylt 25 år kan steriliseres når han selv begjærer det. Personer mellom 18 og 25 år kan etter søknad gis tillatelse til sterilisering på særskilte vilkår.	Steriliseringsloven §2 og 3.
67 år	Personer under 67 år med langvarig og stort behov for personlig assistanse etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav b har rett til å få slike tjenester organisert som brukerstyrt personlig assistanse	Pasient- og brukerrettighetsloven §2-1d

Lovlighetsvurderinger – lover og forskrifter

De nedre grensene for rett til uttalelse og medbestemmelse vil trolig være saklig begrunnet, ut fra at de er satt med sikte på å ivareta barnet. Forskjellsbehandlingen synes derfor som nødvendig for å oppnå et saklig formål. Uttaleretten i pbrl. § 3-4 bør imidlertid nedjusteres til 7 år for å komme overens med uttaleretten i personlige

spørsmål for øvrig, der barnelovens grense er nedjustert ved flere høve, nå til «7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkt»), se barneloven § 31 andre ledd.

Nedre grense for sterilisering kan tenkes å være et unntak fra dette. Sterilisering av personer under 18 år skal ikke forekomme, og personer mellom 18 og 25 år må søke særskilt om tillatelse fra en nedsatt fylkesvis steriliseringsnemnd. Den absolutte aldersgrensen på 18 år framstår som saklig begrunnet gjennom at den bidrar til å beskytte barn mot irreversible valg som potensielt kan ha stor negativ effekt på livskvaliteten senere i livet. Aldersgrensen på 25 år kan rettferdiggjøres dersom nytten denne aldersgruppen har av å beskyttes mot egne irreversible valg er større enn ulempen av å ikke kunne foreta denne beslutningen på egen hånd. Det faktum at personer under 25 år kan tillates sterilisering etter søknad bidrar også til at aldersgrensen framstår som mer saklig. Statistikk over antallet gjennomførte steriliseringer i ulike aldersgrupper er gjengitt i Tabell 4-3 under. I 2003, som er det siste året data er offentlig tilgjengelig for, ble det gjennomført tilsammen 13 steriliseringer av personer under 25 år. Dette tyder på at sterilisering er en tilgjengelig tjeneste også for yngre mennesker, dersom tungtveiende hensyn tilsier det. Et annet argument for at aldersgrensen for selvbestemt sterilisering er saklig er at alternative metoder for å forbli barnløs, som prevensjon og abort, er tilgjengelig.

Tabell 4-3 Antall steriliseringer gjennomført i 2003 per aldersgruppe

Aldersgruppe	Antall steriliseringer gjennomført i 2003
0-19 år	2
20-24 år	11
25-29 år	179
30-34 år	904

Kilde: ssb.no

Det at tenåringsjenter har lettere tilgang på prevensjonsmidler enn eldre kvinner er et eksempel på positiv særbehandling. Som nevnt tidligere er ikke direktivforslaget fra EU til hinder for positiv særbehandling, når dette veier opp for andre ulemper en gruppe har i kraft av sin alder. Ordningen med stønad til prevensjon antas å ha en klar effekt på antall svangerskapsavbrudd. En rapport produsert av SINTEF på oppdrag fra Helsedirektoratet anslår at en prøveordning med gratis p-piller for 20-24-åringer i Tromsø og Hamar reduserte antallet svangerskapsavbrudd med 40 % i prøveperioden (Øren, Leistad, & Haugan, 2010).

Lettere tilgjengelig prevensjon fremstår altså som et effektivt virkemiddel for å redusere antall ufrivillige svangerskap. Det må antas at et uønsket svangerskap er vanskeligere å håndtere for en tenåring enn for en eldre person. Derfor fremstår denne positive særbehandlingen som en ordning som veier opp for ulemper unge jenter har sammenliknet med eldre jenter. Dermed framstår den som saklig begrunnet, og vil falle inn under unntakene i EU-direktivet.

Det at 19- og 20-åringene har tilgang til betydelig lavere priser på tannhelsetjenester fra det offentlige enn den resterende voksne befolkningen kan trolig anses som en positiv særbehandling av en gruppe som i kraft av sin alder jevnt over vil ha lav betalingsevne. 19-åringer vil i stor grad være elever i videregående skole. Det samme gjelder 20-åringer på fire års yrkesfaglige utdanningsløp. En innvending vil være at betalingsevnen er lav også blant noe eldre personer, slik at det reelle behovet for subsidierte tannhelsetjenester er like stort blant disse. Således framstår aldersgrensen som vilkårlig satt, og dermed usaklig. På gruppenivå vil likevel det økonomiske handlingsrommet blant 19- og 20-åringer være lavere enn blant den noe eldre. Denne aldersgrensen framstår derfor som saklig.

Det samme gjelder prioriteringen av pasienter under 23 år med psykiske lidelser og rusmiddelavhengighet. I helsedirektoratets prioriteringsveileder for tverrfaglig spesialisert rusbehandling trekkes det fram at lav alder gir økt sårbarhet for rusmidlenes neurobiologiske effekter, og at dette innebærer endringer i normal kognitiv og neurologisk utvikling. Tidlig innsats kan derfor være kostnadseffektivt.

Dette er en positiv særbehandling av en gruppe hvor skadevirkningene av rusmiddelbruk er større enn i befolkningen ellers, og framstår derfor som saklig. Ordningen vil også falle inn under unntakene i EU-direktivet.

Særlig om brukerstyrt personlig assistanse (BPA)

Brugerstyrt personlig assistanse (BPA) innebærer at personer med et varig og omfattende hjelpebehov mottar hjelp av en fast assistent til praktiske gjøremål, utdanning eller støttekontakt. Pasient- og brukerrettighetsloven

§2-1 d slår fast at øvre aldersgrense for rettighet til denne ordningen er 67 år. Personer over 67 år vil ikke ha rett til brukerstyrt personlig assistanse etter lovforslaget, men enkeltpersoner over 67 år vil kunne ha en rett til BPA overfor kommunen dersom dette er besluttet i et enkeltvedtak (eks. vedtak om BPA treffes når brukeren er 66 år med varighet 2 år)¹. Bruk av BPA ut over 67 år er altså ikke rettighetsfestet, men kan innvilges av kommunen i enkeltsaker.

Lovgrunnlaget finnes i pbrl. § 2-1 d første ledd:

«Personer under 67 år med langvarig og stort behov for personlig assistanse etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav b har rett til å få slike tjenester organisert som brukerstyrt personlig assistanse. Retten omfatter avlastningstiltak etter ... for personer med foreldreansvar for hjemmeboende barn under 18 år med nedsatt funksjonsevne. Helsetjenester i avlastningstiltak omfattes ikke.»

Bestemmelsen ble vedtatt ved endringslov 20. juni 2014 nr. 41 og trådte i kraft 1. januar 2015. Dette er en bestemmelse med en øvre aldersgrense, men ingen nedre aldersgrense idet barn med store bistandsbehov for omsorgstjenester omfattes, jf. andre punktum ved at retten omfatter «avlastningstiltak etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav d for personer med foreldreansvar for hjemmeboende barn under 18 år med nedsatt funksjonsevne.»

PBA er en *tjenesteform* for tjenester kommunen skal yte etter helse- og omsorgstjenesteloven (hol.) § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav b, hvor det foreligger en rett til nødvendige helse- og omsorgstjenester etter pasient- og brukerrettighetsloven (pbrl.) § 2-1 a. Dette er et vilkår som alltid vil være oppfylt om personer har et langvarig og stort behov for personlig assistanse.

Før lovendringen i 2014 hadde kommunen *plikt* til å ha denne tjenesteformen og i tillegg en *plikt* til å vurdere et ønskemål om denne tjenesteformen, jf. medvirkningsbestemmelsen i pbrl. § 3-1 andre ledd om at tjenestetilbudet skal *så langt som mulig* utformes i samarbeid med pasient og bruker og videre skal det *legges stor vekt* på hva pasienten og brukeren mener ved «utforming av tjenestetilbud etter helse- og omsorgstjenesteloven §§ 3-2 første ledd nr. 6, 3-6 og 3-8». Før pbrl. § 2-1 d ble vedtatt, var det bestemmelsen i hol. § 3-8 som hjemlet tjenesteformen og påla kommunene å ha denne tjenesteform, overført fra den tidligere sosialtjenesteloven. Denne plikten til vurdering ga imidlertid ikke den enkelte en *rett* til tjenesteformen. Det er denne plikt/rett-konstellasjonen som ble endret med pbrl. § 2-1 d.

Forarbeidene er Prop. 86 L (2013–2014) og Innst. 294 L (2013–2014). Stortinget sluttet seg til forslagene, men representanter for de rødgrønne partiene ønsket en opptrappingsplan slik at flere enn «storforbrukerne» ville kunne komme i en rettighetsposisjon, se Innst. 294 L. Lovendringen med sin klare rettighetsbestemmelse hadde lenge vært etterspurt av organisasjoner og personer som arbeider for å bedre den rettslige og faktiske stillingen til mennesker med funksjonsnedsettelse av ulik art.

Rettskrav på denne tjenesteformen utløses bare dersom det foreligger et stort og langvarig hjelpebehov. Disse vilkårene, «stort behov» (≥ 32 timer per uke) og «langvarig behov» (2 år) er nærmere definert i tredje og fjerde ledd.

Brukerstyrt personlig assistent vil si at tjenestemottakeren går inn i en arbeidsgiversituasjon og at det etableres en rettslig forpliktende avtale mellom tjenesteyter og tjenestemottaker. Vanligvis vil hjemmebaserte tjenester og personlig assistanse være den kommunale hjemmetjenestens oppgave og der den enkelte tjenesteutøver forholder seg til et knippe pasienter/brukere ut fra en «kjøreliste» med nærmere anslåtte tidspunkter og varighet av besøket.

Det framgår at denne rettighetsbestemmelsen kun gjelder personer *under 67 år* med langvarig og stort behov for personlig assistanse. Er disse vilkårene oppfylt, vil tjenestemottakeren ha et *rettskrav* på denne tjenesteformen. Dette er altså enten barn i foreldrenes omsorg, ungdom og unge voksne under utdanning og voksne i vanlig arbeidssalder, men da med en aldersbegrensning oppad.

Aldersgrensen på 67 år er begrunnet i demografisk utvikling, og i hvordan kommunebudsjettene i framtiden vil kunne bindes opp om det blir gitt rett til BPA også utover 67 års alder. Dette kommer slik til uttrykk i Prop. 86 L (2013–2014) under overskriften «Aldersbegrensning på 67 år»:

¹ Prop. 86 L (2013–2014)

«Personer over 67 år har rett til BPA etter lovforslaget, men enkeltpersoner over 67 år vil kunne ha en rett til overfor kommunen dersom dette er besluttet i et enkeltvedtak, f.eks. dersom vedtak om BPA treffes når brukeren er 66 år og med en varighet på to år. Overfor brukere som faller utenfor rettighetsbestemmelsen, herunder brukere over 67 år, skal kommunen fortsatt ha plikt til å vurdere om tjenester bør organiseres som BPA etter pliktbestemmelsen i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-8. Departementet legger til grunn at BPA ofte vil være en hensiktsmessig måte å organisere tjenester på også til personer over 67 år.

Med den demografiske utviklingen med etter hvert mange eldre, vil antallet med rett til BPA kunne stige betydelig dersom de over 67 år inkluderes. Dette vil kunne medføre at en stadig større del av kommunens tjenestebudsjett blir bundet opp til BPA og dermed unndratt kommunenes mulighet til fleksibel forvaltning i takt med løpende eller raskt skiftende omsorgsbehov hos andre brukere. Departementet foreslår derfor at rettigheten avgrenses til personer under 67 år.»

Det er som det framgår presisert i Prop. 86 L (2013–2014) at enkeltpersoner over 67 år vil kunne ha en rett til BPA overfor kommunen dersom dette er besluttet i et enkeltvedtak.

Personkrets som faller utenfor rettigheten

Overfor brukere som faller utenfor rettighetsbestemmelsen, herunder brukere over 67 år, har kommunen fortsatt plikt til å vurdere om tjenester bør organiseres som BPA etter pliktbestemmelsen i hol. § 3-8. Departementet legger til grunn at brukerstyrt personlig assistanse ofte vil være en hensiktsmessig måte å organisere tjenester på, også til personer over 67 år.

Personer som ikke oppfyller vilkårene, vil derfor kunne søke om – og etter vedtak kunne motta – hjelp levert som BPA. Kommunen er pliktig til å vurdere om BPA kan være den mest tjenlige hjelpeformen for den enkelte, og skal legge stor vekt på hva den enkelte mener, se pbrl. § 3-1. Kommunen er pliktig å kunne tilby BPA, se hol. § 3-8.

Vurderingsplikten gjelder både for personer over 67 år, for personer med en noe kortere tidsdimensjon for tjenestebehovet med minst to år, og for personer hvor hjelpebehovet er mindre enn de 32 timene som utløser rettskrav på denne tjenesteformen. Brukere med tjenestebehov på 25 timer eller mer – men mindre enn 32 timer – er stiller lovmessig sterkere for vurdering av tjenesteformen BPA enn andre under 67 år uten rettskrav pga. tjenestebehovets størrelse, se § 2-1d fjerde ledd andre punktum.

Det er tjenester av «personlig assistanse»-karakter som teller med når tjenestebehovet skal vurderes. Helsehjelp skal ikke telle med. Dette er en videreføring av rettstilstanden etter den tidligere sosialtjenesteloven. Det fremgår også av Rundskriv I-20/2000 *Brukerstyrt personlig assistanse* at tjenester som krever medisinsk faglig kompetanse, normalt ikke skal inngå i tildelingen av brukerstyrt personlig assistanse. For personlige assistenter følger dette forutsetningsvis ved at slike tjenester ikke regnes som helsetjenester. Samtidig understrekes at det kan ha gode grunner for seg at kommunene legger enkle helsetjenester inn i BPA-ordningen dersom kommunen vurderer det som forsvarlig og hensiktsmessig. En god rettesnor kan være at det folk til vanlig gjør selv, bør også en assistent kunne gjøre.

Helsedirektoratet har utarbeidet en håndbok og to rundskriv med informasjon om hva det innebærer å få tjenester organisert som brukerstyrt personlig assistanse; dette gjelder *Opplæringshåndbok brukerstyrt personlig assistanse* (BPA) (2013), Rundskriv Brukerstyrt personlig assistanse (2000) og Rundskriv *Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) – utvidelse av målgruppen* (2005). Rundskriv I-20/2000 er under revidering.

Kommunen vil alltid i utgangspunktet måtte vurdere en søknad om BPA opp mot rettighetsbestemmelsen her i pbrl. § 2-1d dersom det ikke er åpenbart at ett eller flere av de kumulative vilkårene ikke er oppfylt. Dersom så er tilfellet, er det spørsmål om tjenesteformen like fullt skal benyttes ut fra et kommunalt skjønn om hva som er nødvendig og hensiktsmessig for den enkelte tjenestemottaker og hvor det i vurderingen skal legges stor vekt på brukerens oppfatning. Dette gjelder både for personer over 67 år, personer med en noe kortere tidsdimensjon for tjenestebehovet på minst to år, eller der hjelpebehovet er mindre enn de 32 timene som utløser rettskrav på denne tjenesteformen.

Helse- og omsorgsdepartementet uttrykker i Prop. 86 L (2013–2014) synspunktene på denne måten:

«Departementet legger til grunn at brukerstyrt personlig assistanse ofte vil være en hensiktsmessig måte å organisere tjenester på også til personer over 67 år. Videre at kostnadene knyttet til organiseringen av tjenestene til en bruker ikke automatisk vil endre seg når brukeren fyller 67 år. Vi ser også at kommunenes tilbud om BPA til brukere over 67 år øker. Helse- og omsorgsdepartementet har derfor tillit til at kommunene også vil

tilby brukerstyrt personlig assistanse til brukere over 67 år, særlig i de tilfellene der brukeren tidligere har hatt denne typen organisering av praktisk bistand, og ordningen fremdeles vurderes som forsvarlig.»

I Innst. 294 L for (2013-2014) framgår det at da BPA i 2000 ble lovfestet som en pliktbestemmelse for kommunene (i sosialtjenesteloven), omfattet ordningen 680 personer. Antall personer med BPA har økt jevnt gjennom 2000-tallet, og ved utgangen av 2012 var det 2 892 personer med BPA. I 2005 var syv prosent av BPA-brukerne over 67 år, og i 2011 var denne andelen steget til vel ni prosent.

Et øvre anslag for antall personer som blir omfattet av rettigheten, er ca. 14 500 personer. HOD antar i Prop. 86 L (2013-2014) at antallet personer som vil ønske å benytte seg av en slik rettighet trolig er betydelig lavere. Det framgår videre at departementet skal gjennomføre en følgeevaluering av ordningen og ajourføre det aktuelle rundskrivet.

Det kan klages til Fylkesmannen etter pbrl. § 7-2 dersom kommunen ikke innvilger tjenesteformen. Temaet i klagerunden vil være ulikt ut fra klagegrunnlaget. Dersom søkeren pretenderer at vilkårene er oppfylt (under 67 år, langvarig og stort behov), er dette forhold som skal prøves fullt ut fordi det er et rettsanvendelsesskjønn.

Om vilkårene ikke er oppfylt, vil tildelingsvurderingen bero på et forvaltningsskjønn («fritt skjønn»). Siden dette ikke gjelder «helsehjelp», men «øvrige kommunale vedtak», vil Fylkesmannen ha mer begrenset prøvingskompetanse enn ellers. Han skal ved prøvingen da legge «stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret», se pbrl. § 7-6 første ledd tredje punktum.

For personer med et bistanndsbehov mellom 25 og 32 timer, er det kommunens dokumentasjon av «vesentlig økt kostnad» for kommunen som er prøvingstemaet, ved siden av en prøving av om skjønnet er åpenbart urimelig.

Vurdering om aldersgrensen er saklig og i samsvar med det foreslåtte EU-direktivet

Det er, som det framgår, demografiske og økonomiske begrunnelser som etter lovgivers syn gjør en øvre aldersgrense nødvendig. Alderskriterier for tilgang til velferdstjenester faller utenfor direktivforslaget, jf. art. 3 nr. 2 bokstav b «conditions of eligibility for [social protection] benefits and services, such as decisions related to setting of age limits», og statene har uansett stor grad av frihet til å definere hva som skal anses som saklig forskjellsbehandling når det berører brede samfunnsøkonomiske prioriteringer (jf. notatet punkt 2). Det er derfor liten grunn til å overprøve lovgivers vurdering av at en øvre aldersgrense er nødvendig.

Loggiver har dessuten foretatt en nærmere vurdering av behovet for fleksibilitet i kommunenes prioriteringer opp mot hensynet til personer som faller utenfor aldersspennet. Som gjennomgangen ovenfor viser, er personer over 67 ikke utelukket fra tjenesten. Eldre brukere kan – avhengig av en individuell vurdering – få vedtak om tjenesten. Det tilsier at en øvre grense heller ikke virker uforholdsmessig: Ordningen er innrettet slik at individuelle behov ivaretas innenfor de rammene som de økonomiske hensynene anses å sette.

Helse- og omsorgsdepartementet bør likevel vurdere, som ledd i den anbefalte gjennomgangen av alle aldersgrensene i helselovgivningen, om denne aldersgrensen bør heves til 72 år for å harmoniseres med den alminnelige avgangsalderen fra arbeidslivet, jf. aml. § 15-13 a (1) som fastslår at «Arbeidsforholdet kan bringes til opphør når arbeidstaker fyller 72 år.» Dersom de økte kostnadene som pålegges kommunesektoren ved en heving av aldersgrensen til 72 år blir svært store, vil det være lettere å legge til grunn at grensen fortsatt bør være 67 år. I begge disse situasjoner vil den øvre aldersgrensen stå seg som egnet, nødvendig og proporsjonal.

For å synliggjøre disse kostnadene har vi i alternativ 1 og et strengt alternativ 2 lagt til grunn at den øvre aldersgrensen heves til 72 år.

Generell praksis i helsevesenet: Helsedirektoratets prioriteringsveiledere

Helsedirektoratets prioriteringsveiledere skal være et praktisk hjelpemiddel når en skal ta stilling til om en pasient som er henvist har rett til nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten eller ikke. De er ikke bindende for tjenesteyteren, men har status som faglig veileder, og beskriver nasjonale helsemyndigheters oppfatning av rett fortolkning av gjeldende lover og forskrifter.

Selv om lover og forskrifter i seg selv ikke etablerer spesifikke aldersgrenser for helsetilbudet i utstrakt grad, kan det tenkes at de operative anbefalingene basert på disse tekstene likevel er formulert ved hjelp av aldersgrenser. Derfor er det også foretatt en gjennomgang av helsedirektoratets prioriteringsveiledere.

Vi finner at alder er nevnt i enkelte av Helsedirektoratets prioriteringsveiledere for spesialisthelsetjenesten, som en faktor som bør vurderes i sammenheng med andre faktorer når rettighet til og frist for behandling fastsettes. En oversikt over tilstander hvor Helsedirektoratet anbefales at alder tas med i vurderingen er angitt i Tabell 4-4.

Kun i ett enkelt tilfelle er en spesifikk aldersgrense referert, og det er i behandlingen av langvarige smertetilstander. Dette antas å gjenspeile rettigheten pasienter under 23 år med psykiske lidelser og rusmiddelproblemer har til tidlig vurdering og behandling gjennom prioriteringsforskriftens §4a.

Når det anbefales at alder trekkes inn i vurderingen innebærer ikke det at alder brukes som direkte kriterier. Dette eksemplifiseres i prioriteringsveilederen for psykisk helsevern for voksne: «Pasientens alder kan påvirke alvorligheten av tilstanden. Den vil også kunne påvirke forventet nytte ved ulike typer behandlingstiltak. Behandling og tiltak som kan bedre livskvalitet, symptom- og funksjonsnivå til de eldste, skal ikke begrenses på grunn av høy alder per se.»

Tabell 4-4 Oversikt over tilstander hvor Helsedirektoratet anbefaler at alder tas med i en prioriteringsvurdering

Behandlingsform	Gruppe med prioritet
Endokrinologi og endokrinkirurgi - Diabetes type 2	Alder
Endokrinologi og endokrinkirurgi – Osteoporose	Ung alder
Fordøyelsesykdommer	Høy alder
Nyresykdommer	Høy alder
Psykisk helsevern for voksne	Alder
Langvarige smertetilstander	Alder under 23 år
Sykkelig overvekt	Alder ikke lenger nevnt
Tverrfaglig spesialisert rusbehandling	Lav alder

Både Magnussen-utvalget og Nordheim-utvalget anbefaler at alder ikke bør spille en selvstendig rolle i beslutningen om hvordan en pasient skal behandles eller prioriteres. Likevel vil alder gjerne få indirekte betydning via dens korrelasjon med andre kriterier. Alder vil i mange tilfeller isolert sett trekke ned antall kvalitetsjusterte leveår en behandling vil føre til. Alder vil også fungere som en indikator på behandlingens risiko og effekt. Alder inneholder mye informasjon og tilstandsrisiko, prognoser, og om hvor alvorlig en tilstand kan forventes å bli.

Det at alder trekkes inn i flere av prioriteringsveilederne kan trolig forstås i lys av dette. Eksempelvis er begrunnelsen for å prioritere unge i tverrfaglig spesialisert rusbehandling at lav alder gir økt sårbarhet for rusmidlenes neurobiologiske effekter, og for redusert sosialisering. Således framstår det som relevant og saklig å trekke alder inn i vurderingen av en pasients behandlingsrettigheter.

Ut fra dette kan man gå ut ifra at dagens praksis - hvor man ser til alder som en av flere faktorer når et behandlingsløp fastsettes, vil være tillatt, uavhengig av hvilket tiltak som vedtas.

Helsevesenets praksis – ikke nedfelt i lover, forskrifter og/eller veiledere

Til tross for at klare aldersgrenser ikke forekommer i de offisielle veilederne, kan det tenkes at uoffisielle aldersgrenser praktiseres. En slik eventuell praksis vil kunne bli forbudt dersom et vern mot aldersdiskriminering vedtas, og det vil i så fall kunne innebære samfunnsøkonomiske- og budsjettmessige konsekvenser.

For å kartlegge dette har vi vært i kontakt med medisinere fra ulike spesialiseringsfelt, og innhentet deres uttalelser om hvorvidt de kjenner til at det praktiseres aldersgrenser per i dag. Tilbakemeldingene vi fikk er gjengitt i Tabell 4-5.

Disse tilbakemeldingene indikerer at absolutte aldersgrenser ikke praktiseres innenfor disse fagområdene i helsevesenet i dag.

Tabell 4-5 Tilbakemeldinger fra spesialister i helsevesenet på forespørsel om eksisterende praksis for forskjellsbehandling basert på alder

Spesialist	Tilbakemelding
Allmennlege	«Jeg opplever ikke at alder i seg selv brukes som argument for å nekte vurdering. Jeg har vært med på at kunstige aortaklaffer og kneledd settes inn på pasienter godt over 85 - med utmerket effekt på symptomer. Noen eldre har en tendens til å diskriminere seg selv - ved å gå ut fra at de har blitt for gamle og syke for den slags. Og noen av dem har nok rett.»
Nyre-spesialist	«Nei, det er «biologisk alder», og potensiale for å ha nytte av behandlingen som avgjør»
Onkolog	«Aldersgrenser benyttes delvis, f.eks. settes grensen ved adjuvant onkologisk behandling ved 75 år, men her er det viktig med individuell vurdering»

Spesielt om psykiatri

En av veiledningssakene likestillingsombudet har behandlet omhandler en pasient som i kraft av å være 60 år, ikke får rett til oppfølging av psykisk helsearbeider i sin bydel. For å undersøke hvorvidt slike aldersgrenser praktiseres har vi vært i kontakt med flere DPS-er² og bydelskontorer³ i Oslo, for å innhente informasjon om praksisen rundt aldersgrensen. Samtlige DPS-er oppgir at pasienter over 65 år som hovedregel henvises til alderspsykiatrisk avdeling. Ingen er kjent med at det skulle eksistere noen form for aldersgrense ved 60 år. Det samme gjelder bydelene.

Spesielt om slankeoperasjon

En av veiledningssakene som Likestillingsombudet har behandlet dreier seg om at en pasient ikke fikk bariatrisk kirurgi (såkalt slankeoperasjon) i kraft av sin alder. Helsedirektoratet anbefaler en veiledende aldersgrense på 18-60 år for slike inngrep (Helsedirektoratet, 2009), med individuell vurdering over og under denne grensen. Denne veiledende aldersgrensen fremkommer ikke lenger i den prioriteringsveilederen som helsedirektoratet har liggende ute på nett.

Vi har vært i kontakt med Seksjon for sykkelig overvekt ved Oslo Universitetssykehus, og Regionalt senter for sykkelig overvekt i Bodø, for å undersøke hvordan Helsedirektoratets veiledende aldersgrense håndheves. Vårt inntrykk er at denne ikke håndheves absolutt. Dette bekreftes også av aktivitetsdata fra Norsk pasientregister. Etter 2010 har det blitt gjennomført 41 slankeoperasjoner på pasienter i aldersgruppen 67-79 år.

I følge behandlingstilbudene vi har vært i kontakt med, avhenger beslutningen om en pasient skal gis tilbud om kirurgisk inngrep av inngrepsrisikoen, og av nytten en pasient vil ha av inngrepet. Man vil være mer tilbøyelig til å tilby kirurgiske inngrep til eldre pasienter dersom de har tilleggsslidelser som alvorlig diabetes, hjertesykdom eller søvnapné. I slike tilfeller vil en vektreduksjon typisk gi større helsegevinst, enn om slike tilleggsslidelser ikke er til stede.

Tabell 4-6: Antall kirurgiske inngrep mot overvekt etter alder fra 2010 til i dag

Aldersgruppe	Antall inngrep ⁴
0-15 år	4
16-49 år	7410
50-66 år	2543
67-79 år	41
80 år eller mer	0

² Groruddalen, Nydalen og Vinderen

³ Alna, Grorud, Grünerløkka, Gamle Oslo, Nordstrand og Søndre Nordstrand

⁴ Behandlingsepisoder klassifisert med drg-kode 288A (Bariatrisk kirurg med innleggelse) (Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjeneste, 2014)

Kilde: Aktivitetsdata fra Norsk pasientregister.

Samlet lovlighetsvurdering av helsevesenets praksis

Vår gjennomgang tilsier at gjengs praksis i helsevesenet ikke innebærer absolutte aldersgrenser. De nevnte veiledningssakene ser ut til å være et unntak fra gjeldende praksis. En pasients alder spiller en indirekte rolle gjennom at den inneholder viktig informasjon om risikoen ved- og nytten av behandling, men brukes ikke i seg selv som et kriterium for å behandle eller ikke behandle pasienter.

Et unntak fra denne generelle betraktningen er aldersgrensen for rettighet til brukerstyrt personlig assistent. En nærmere drøfting av dette følger under.

4.2.2 Samfunnsøkonomiske effekter av en lovendring av retten til BPA

Gjennomgangen over konkluderer med at en utvidet lovfestet vern mot aldersdiskriminering i hovedsak ikke vil påvirke generell praksis i helse- og omsorgssektoren. Den eneste strukturelle aldersgrensen vi har funnet som det kan stilles spørsmål ved sakligheten til er den øvre aldersgrensen på 67 for rett til brukerstyrt personlig assistanse (BPA).

Vi har estimert kostnaden ved å utvide retten til BPA til å gjelde frem til fylte 72 år. For synliggjøre denne potensielle kostnaden har vi i alternativ 1 og et strengt alternativ 2 lagt til grunn at lovendringen vil medføre en slik heving av denne aldersgrensen. Det blir likevel opp til lovgiver å definere hvorvidt utformingen av loven bør innebære et vern som vil medføre denne endringen. Under skisserer vi hvordan kostnaden er beregnet.

Antallet brukere av personlig assistanse i 2014, etter alder, er gjengitt i tabellen under.

Tabell 4-7: Antall brukere av BPA

Aldersgruppe	Mottakere	Antall personer i denne aldersgruppen
0-17 år	264	
18-49 år	1412	
50-66 år	1007	1051373
67 år eller eldre	324	733741

324 av de 3007 som i 2014 var brukere av BPA, var 67 år eller eldre, mens 1007 brukere var mellom 50 og 66 år. Sett opp mot det samlede folketallet i aldersgruppene, gir dette en dekningsgrad på rett i underkant av 1 promille for gruppen mellom 50 og 66 år, og på 0,44 promille i aldersgruppen 67 år og eldre.

Vi vet ikke hvor mange av de 324 brukerne av BPA over 67 som også er under 72 år, men dersom vi antar at samme dekningsgrad gjelder i alle aldersgrupper over 67 år, anslås dette antallet til 114.

Vi kan også anta at samme dekningsgrad vil gjelde for gruppen av personer mellom 67 og 71 år dersom rettigheten utvides til denne gruppen⁵. I så fall vil vi, etter en rettighetsutvidelse, forvente å se 284 brukere av BPA i denne aldersgruppen. Sett i forhold til vårt anslag på antallet brukere av BPA mellom 67 og 71 år i dag, innebærer altså en rettighetsutvidelse en økning i antallet BPA-brukere på 170.

Vi kan beregne de budsjettmessige konsekvensene av denne utvidelsen med utgangspunkt i en rapport fra Helse- og omsorgsdepartementets rapport fra 2011 hvor det er gjort kostnadsberegninger av utvidet bruk av BPA (Helse- og omsorgsdepartementet, 2011). Ekstrakostnadene ved 170 nye brukere av BPA vil avhenge av hvilket tjenestetilbud de i utgangspunktet benytter. Dersom alternativet er bolig med heldøgns tjeneste, er merkostnadene ved BPA beregnet til mellom 633 000 og 734 000 NOK, målt i 2015-kroner. Om alternativet er andre tjenester er merkostnadene ved BPA mellom 903 000 og 1 000 000 per år, per bruker.

Ut fra dette kan vi anslå at en utvidelse av rettighetene til BPA fram til fylte 72 år vil innebære årlige budsjettmessige kostnader tilsvarende 108 – 170 millioner kroner. Vi har behandlet dette som en estimert prissatt effekt på 140 millioner kroner per år.

⁵ Dette er trolig en konservativ antakelse, i og med at bistandsbehovet må forventes å stige med alder. Det er likevel begrenset hvor mye behovet for bistand stiger fra 66 til 71 år, så vi fastholder denne antakelsen.

Rettighetsutvidelsen vil også innebære nytteøkninger for brukere som får økt tilgang til denne tjenesten. I 2010 gjennomførte Econ Pöyry en analyse av BPA på vegne av ULOBA (Econ Pöyry, 2011). Brukere av BPA oppfatter i stor grad at BPA bidrar til å øke deres helse og livskvalitet. Pårørendes helse og livskvalitet, og evne til å delta i yrkeslivet, ser også ut til å påvirkes av BPA. Dette er gevinster det er vanskelig å prissette, og behandles derfor som en ikke-prissatt nytteeffekt i kapittel 8.

4.3 Trygd

4.3.1 Lovlighetsvurderinger

I folketrygdloven forekommer det også en rekke aldersgrenser. En oversikt over de vesentligste er gjengitt i Tabell 4-8.

Tabell 4-8 Eksempler på aldersgrenser i folketrygdloven

Aldersgruppe	Rettighet	Kilde
Barnets alder 8 år	Overgangsstønad kan gis til enslig mor eller far som har barn under åtte år.	Folketrygdloven §15-6
Barnets alder ca. 10 år	Stønad til barnetilsyn gis til barnet har fullført fjerde skoleår	Folketrygdloven §15-11
Barnets alder 12 år	Retten til omsorgspenger og pleiepenger gjelder til og med det kalenderåret barnet fyller 12 år.	Folketrygdloven §9-5 Folketrygdloven §9_10
13 år	Nedre aldersgrense, opptjening av pensjonsgivende inntekt	Folketrygdloven §3-15
Barnets alder 15 år	Foreldrepenger kan ytes til barnets mor og far ved fødsel og ved adopsjon av barn under 15 år.	Folketrygdloven §14-5
17 år	Nedre aldersgrense for godskriving av pensjonspoeng for omsorgsarbeid	Folketrygdloven §3-16
Barnets alder 18 år	Forhøyet hjelpestønad bortfaller ved barnets fylte 18 år	Folketrygdloven §6-5
18 år	Retten til barnepensjon, dersom en av foreldrene er døde, bortfaller	Folketrygdloven §18-4
20 år	Retten til barnepensjon, dersom begge foreldrene er døde, bortfaller	Folketrygdloven §18-4
26 år	Mer generøse minstesatser gjelder for personer som får arbeidsevnen nedsatt før fylte 26 år på grunn av en alvorlig og varig sykdom, skade eller lyte som er klart dokumentert; dette gjelder utmåling av arbeidsavklaringspenger og uføretrygd.	Folketrygdloven §11-16 Folketrygdloven §12-13
62 år	Nedre aldersgrense for uttak av alderspensjon (på visse vilkår)	Folketrygdloven §19-4 Folketrygdloven §20-2
67 år	Ubetinget rett til uttak av alderspensjon	Folketrygdloven §19-4 Folketrygdloven §20-2
67 år	Retten til dagpenger ved arbeidsledighet faller bort	Folketrygdloven §4-23
	Retten til arbeidsavklaringspenger faller bort	Folketrygdloven §11-4

67 år	Retten til sykepenger begrenses til 60 dager	Folketrygdloven § 8-12
67 år	Øvre aldersgrense for rett til å tegne frivillig yrkesskadetrygd	Folketrygdloven §13-13
67 år	En gjenlevende ektefelles rett til ytelser faller bort når vedkommende fyller 67 år eller mottar alderspensjon.	Folketrygdloven §17-11
69 år	Øvre aldersgrense for godskriving av pensjonspoeng for omsorgsarbeid	Folketrygdloven §3-16
70 år	Retten til sykepenger bortfaller	Folketrygdloven § 8-3
70 år	Øvre aldersgrense for stønader for å kompensere for utgifter til bedring av arbeidsevnen og funksjonsevnen i arbeidslivet	Folketrygdloven § 10-4
70 år	Øvre aldersgrense for grunnstønad tildekning av utgifter til transport	Folketrygdloven § 6-3
70 år	Øvre aldersgrense kompensasjon for tap av pensjongivende inntekt ved barns og andre nærstående sykdom	Folketrygdloven §9-3
75 år	Øvre aldersgrense for opptjening av pensjongivende inntekt	Folketrygdloven §3-15

De lovfestede aldersgrensene står i utgangspunktet sterkt i seg selv, i henhold til EU-direktivet. De fleste lovfestede aldersgrenser også være saklig begrunnet.

Stønadsordninger der rettigheten er betinget på barnets alder vil i stor grad hensynta barnets reelle omsorgsbehov. Det kan synes litt tilfeldig at ulike aldersgrenser gjelder for ulike ytelser (for eksempel overgangsstønad og stønad til barnetilsyn, men det framstår ikke usaklig å ha en aldersgrense i seg selv. Det vil uansett være mulig å harmonisere (enkelte av) disse aldersgrensene ved at noen heves og andre senkes, slik at en eventuell lovendring verken får samfunnsøkonomiske eller budsjettmessige konsekvenser.

Det at nedre aldersgrense for opptjening av pensjonspoeng er satt til 13 år kan sees i sammenheng med arbeidsmiljøloven, som sier at barn som har fylt 13 år kan utføre "lett arbeid"⁶

Det at pensjonspoeng ikke kan godskrives for omsorgsarbeid innen fylte 17 år kan sees i sammenheng med at svært få får barn innen de fyller 16 år dersom den seksuelle lavalder overholdes. Å senke denne aldersgrensen fra 17 til 16 år kunne tolkes som en tilretteleggelse for brudd på straffeloven. Denne aldersgrensen fremstår derfor som saklig.

Bortfall av forhøyet hjelpestønad og barnepensjon ved myndighetsalder fremstår som godt forankret i resterende lovgivning. Det er naturlig at både rettigheter og plikter endres når man når myndighetsalder.

Det at personer som får nedsatt arbeidsevne innen 26 år har et høyere minstebeløp for arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, må forstås som en positiv særbehandling av en særlig utsatt gruppe: Dette er personer som med stor grad av sannsynlighet, på grunn av sin unge alder, ikke har hatt mulighet til å tjene opp berettigelse av betydning til disse ytelsene. De noe høyere minstesatsene er derfor egnet til ivaretagelse av personer som, uten disse særbestemmelsene, ville hatt store økonomiske utfordringer.

At det finnes en nedre aldersgrense for uttak av alderspensjon fremstår også som saklig.

Retten til trygdeytelser knyttet til arbeidslivet faller betydelig når en arbeidstaker blir 67 år. Retten til arbeidsavklaringspenger, og til dagpenger ved arbeidsledighet bortfaller, og varigheten på sykepengerne reduseres fra ett år til 60 dager. Dette kan forstås ut ifra at alle arbeidstakere som når 67 år har rett til å ta ut

⁶ Arbeidsmiljøloven § 11-1

alderspensjon. Dersom muligheten til å forsørge seg selv ved hjelp av inntekt fra eget arbeid forsvinner, enten på grunn av helsemessige utfordringer eller jobbtap, vil altså ikke inntektsgrunnlaget bortfalle helt.

Det er likevel grunn til å spørre seg om disse aldersgrensene vil stå seg, dersom et helt generelt vern mot aldersdiskriminering skulle blitt innført. Vi vil derfor diskutere disse ytelsene noe mer grundig.

Særlig om arbeidslivsrelaterte trygdeytelser

Hensikten med disse ytelsene er å helt eller delvis erstatte bortfall av arbeidsinntekt som følge av helse- eller jobbtap. De er altså en offentlig finansiert universell forsikringsordning.

Retten til sykepenger er regulert av folketrygdlovens kapittel 8. Ordningen innebærer at 100 % av lønnen dekkes ved sykdom. For arbeidstakere under 67 år kan sykepenger mottas i inntil ett år. For arbeidstakere mellom 67 og 70 år er varigheten begrenset til 60 dager⁷, og arbeidstakere over 70 år har ikke rett på sykepenger⁸.

Formålet med sykepenger er å gi kompensasjon for bortfall av arbeidsinntekt for yrkesaktive medlemmer som er arbeidsuføre på grunn av sykdom eller skade. Som en generell bestemmelse står det også i folketrygdlovens § 8-3 at «Et medlem har rett til sykepenger etter bestemmelsene i dette kapitlet når han eller hun taper pensjonsgivende inntekt (...) på grunn av arbeidsuførhet (...).» Aldersgrensene er altså et unntak fra dette.

Formålet med dagpenger under arbeidsløshet er å gi delvis dekning for bortfall av arbeidsinntekt ved arbeidsløshet. Ordningen er regulert av folketrygdlovens kapittel 4. Ytelsen innebærer at 62,4 % av arbeidsinntekten erstattes av dagpenger ved ufrivillig arbeidsledighet. Ordningen krever at man er reell og aktiv arbeidssøker.

Sykepengeordningen er mer generøs enn alderspensjonen, i og med at 100 prosent av inntektsbortfallet kompenseres. Sykepengene er også pensjonsgivende; man tjener altså opp ytterligere fremtidige pensjonsytelser fremfor å bruke av dem. Arbeidstakere over 67 år er altså ikke økonomisk likestilt med yngre arbeidstakere, hverken i prinsippet eller i praksis.

For eldre arbeidstakere uten til dagpenger er effekten trolig at de ved ledighet har større sannsynlighet for å starte med alderspensjon, i stedet for å gå på dagpenger. Størrelsen på dagpengeytelsene ligger nærmere alderspensjonen enn det sykepengene gjør, men siden også dagpengene er pensjonsgivende, innebærer aldersgrensen at eldre arbeidsledige kommer svakere ut økonomisk enn de ville gjort dersom berettigelse til denne ytelsen ikke var avhengig av alder. Dette gjelder trolig i liten grad arbeidstakere født før 1954. For disse vil besteårsregelen fortsatt gjelde, og det er lite trolig at ett til to år på dagpenger vil inngå i de 20 beste inntektsårene. For personer født etter 1954 vil dette imidlertid ha en viss innvirkning på fremtidige pensjonsutbetalinger⁹.

Det kan diskuteres om denne aldersbegrensningen fremstår som saklig når den ses i sammenheng med andre aldersgrenser i arbeidslivet. Aldersgrensen for stillingsvern i arbeidsmiljøloven er 72 år¹⁰. Pensjonsgivende inntekt kan også opptjenes til og med det året man fyller 75 år¹¹.

4.3.2 Samfunnsøkonomiske effekter av en lovendring

Vi antar at en realistisk konsekvens av et utvidet vern mot aldersdiskriminering innebærer at aldersgrensene for retten til sykepenger og dagpenger harmoniseres med aldersgrensen for stillingsvernet, altså at de utvides til 72 år. Den samfunnsøkonomiske konsekvensen av denne utvidelsen kan sees i sammenheng med den generelle effekten slike trygdeytelser har.

En slik rettighetsutvidelse har en direkte budsjettmessig kostnad, ved at de eldste arbeidstakerne får sykepenger når de er syke eller arbeidsledige. Dette er en overføring fra det offentlige til privatpersoner hvor kostnadene til det offentlige motsvares av nytteøkningen for de berørte privatpersonene, og innebærer således ingen samfunnsøkonomisk kostnad i seg selv. Skattefinansieringskostnaden av denne overføringen vil imidlertid innebære en samfunnsøkonomisk kostnad. I henhold til eksisterende veiledere i samfunnsøkonomisk analyse,

⁷ Folketrygdloven § 8-12.

⁸ Folketrygdloven § 8-3.

⁹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/pensjonsreform/sporsmal-og-svar/a-til-a/id594893/#Besteaarsregelen>

¹⁰ Arbeidsmiljøloven § 15-13 a

¹¹ Folketrygdloven § 3-15

beregnes skattefinansieringskostnaden til 20 % av det beløpet som hentes inn gjennom økte skatter, for å finansiere den økte utgiftsposten.

En slik rettighetsutvidelse endrer også de økonomiske insentivene og det økonomiske handlingsrommet til de eldste arbeidstakerne. Disse effektene på atferd kan innebære både gevinster og kostnader i samfunnsøkonomisk forstand. Forskning viser at sannsynligheten for å gå tilbake til jobb øker kraftig, både når dagpengeperioden og sykepengeperioden nærmer seg slutten (Markussen, Røed, Røgeberg, & Gaure, 2011) (Lalive, Van Ours, & Zweimüller, 2006). Dette tyder på at ytelsene i seg selv påvirker hvorvidt en arbeidstaker går på jobb eller ikke. Det er derfor grunn til å tro at dersom rettighetene til sykepenger og dagpenger ville blitt utvidet til å gjelde opp til 72 år, vil dagsverk gå tapt, på grunn av denne utvidelsen – flere av de eldste arbeidstakerne vil (for)bli sykmeldt eller arbeidsledig på grunn av mer generøse ytelser.

Delvis vil dette skyldes det som kalles moralsk hasard: Hvor syk man i virkeligheten er, og hvor hardt man egentlig leter etter en jobb er vanskelig å observere presist, og trygdeytelsene gjør det derfor mulig å konsumere fritid, uten at dette går like mye ut over mulighetene til annet konsum som om ytelsene ikke hadde eksistert. Denne effekten av arbeidslivsrelaterte trygdeordninger er i seg selv et rent samfunnsøkonomisk tap.

En essensiell innvending til dette er imidlertid at både ved sykefravær og arbeidsledighet kan nytteeffektene tenkes å overstige produktivitetstapet som jobbfravær bærer med seg. Det kan tenkes at en syk arbeidstakers betalingsvilje for å være hjemme i en periode, overstiger verdien av det vedkommende ville produsert på jobb i samme periode. På samme måte kan det å bruke tid på å finne en ny jobb bidra til at man finner en mer passende jobb enn den første og beste som dukker opp, og dermed oppnår høyere produktivitet på sikt. Det er ikke alle som er i stand til å finansiere sin egen syke- eller jobbsøkeperiode ved hjelp av sparepenger. På grunn av imperfeksjoner i kapitalmarkedene er det også begrenset hvorvidt perioder uten arbeidsinntekt lar seg finansiere ved hjelp av lån. En alternativ tolkning av at overgangssannsynligheten tilbake til jobb øker kraftig når ytelsesperioden nærmer seg slutten, er altså at syke mennesker tvinges tilbake til jobb, eller at arbeidssøkere blir nødt til å ta den første jobben som dukker opp, på grunn av likviditetsbegrensninger. I den grad en forsikringsordning vrir en persons valg i den retning han eller hun ville ha valgt dersom personen var i stand til å finansiere perioder uten jobb ved hjelp av sparepenger eller lån, vil faktisk denne vridningen representere en samfunnsøkonomisk nytteøkning. Denne effekten – likviditetseffekten – representerer altså en samfunnsøkonomisk gevinst knyttet til de arbeidslivsrelaterte forsikringsordningene.

Likviditetseffekten er spesielt interessant blant arbeidstakere over 67 år, siden de vil ha tilgang til alderspensjon. Dette forhindrer denne aldersgruppen i å havne i en akutt likviditets-skvis til tross for at rettighetene til arbeidslivsrelaterte trygdeytelser er begrenset. Samtidig vil overgang til alderspensjonen for manges tilfelle utelukke en senere retur til arbeidslivet, dersom helsen bedres/et tilbud om jobb dukker opp. Det å utvide sykepenge- og dagpengerettigheten til arbeidstakere mellom 67 og 72 år vil derfor kunne redusere antallet som går over til alderspensjon av rene likviditetshensyn. Dette vil trolig øke denne gruppens sannsynlighet for å komme tilbake i jobb igjen etter (lengre) sykdom/arbeidsledighet, og dermed bidra til økt verdiskapning på sikt.

For å oppsummere: En utvidelse av dagpenge- og sykelønnsordningene for de eldste arbeidstakerne vil innebære en direkte budsjettkostnad: de eldste sykmeldte og arbeidsledige får rett på ytelser de ikke mottar i dag. Disse rene overføringer vil imidlertid i seg selv ikke innebære noen samfunnsøkonomiske effekter, da nytten for mottakerne anses å tilsvare kostnaden for det offentlige. For det andre innebærer en eventuell lovendring trolig også atferdsendringer: de eldste arbeidstakerne kan komme til å få økt sykefravær og arbeidsledighet, både på grunn av moralsk hasard og likviditet. Dette innebærer en indirekte budsjettkostnad, hvor størrelsesorden vil avhenge av styrken på atferdsendringen. Den samfunnsøkonomiske effekten er imidlertid ambivalent, og avhenger av det relative styrkeforholdet mellom moralsk hasard og likviditetseffekten. Dersom økningen i sykefraværet først og fremst er forårsaket av at sykmeldte/arbeidsledige ikke lenger presses tilbake til jobb eller over til alderspensjon på grunn av likviditetshensyn, vil den samfunnsøkonomiske effekten være positiv. Det motsatte vil være tilfelle dersom de eldste arbeidstakerne i liten grad har likviditetsproblemer, slik at effekten domineres av at sykelønn og arbeidsledighet «velges» som en form for subsidiert fritid.

Den budsjettmessige kostnaden av den eventuelle lovendringen vil også reduseres dersom en utvidelse av de øvrige trygdeytelsene bidrar til å redusere overgangen til alderspensjon, i den grad dette bidrar til å øke sannsynligheten for retur tilbake til jobb.

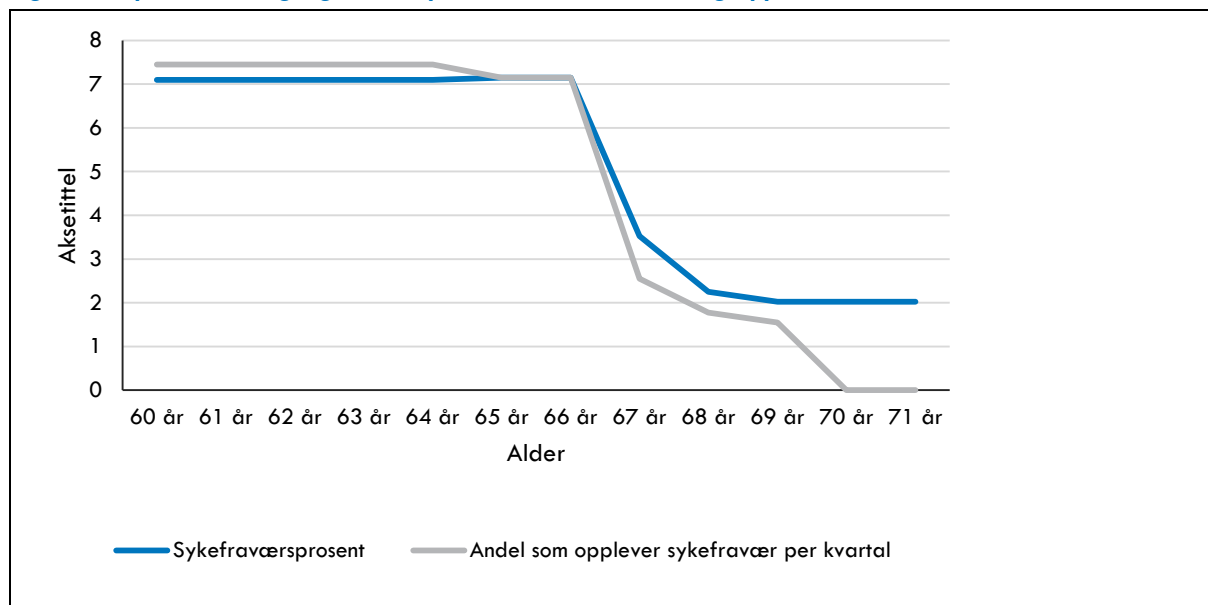
Trygdeordningers effekt på tilpasning i arbeidsmarkedet er et stort og komplekst forskningsfelt. Presis estimering av de budsjettmessige og samfunnsøkonomiske konsekvensene av en utvidelse av dagpenge- og sykelønnsordningen til de eldste arbeidstakerne ligger derfor utenfor rammene for dette prosjektet, og vi vil

vektlegge behovet for en grundigere utredning av disse problemstillingene før aldersgrensene eventuelt endres. Vi har likevel tilnærmet oss problemstillingen ved hjelp av enkle beregninger med utgangspunkt i tilgjengelig statistikk.

Sykelønnsordningen

Figur 4-1, basert på data fra Statistisk Sentralbyrå, viser tall for legemeldt sykefravær for ulike aldersgrupper. Data er basert på et gjennomsnitt av 2014.

Figur 4-1 Gjennomsnittlig legemeldt sykefravær for ulike aldersgrupper i 2014



Den blå kurven viser totalt sykefravær som andel av arbeidsstyrken. Den grå kurven viser andelen av de sysselsatte i hver aldersgruppe som opplever sykefravær i løpet av et kvartal. Vi ser at samlet sykefravær er langt lavere blant arbeidstakere over 67 år. Det at sykefraværet er langt lavere blant de eldste arbeidstakerne kan grovt sett skyldes to forhold. Som vi har vært inne på er sykelønnsordningen langt mindre generøs for denne aldersgruppen. De eldste arbeidstakerne kan tenkes å ha lavere sykefravær enn de yngre på grunn av at de økonomiske incentivene i større grad demotiverer sykefravær for de eldste. Det vil imidlertid også være forskjeller på arbeidstakere over 67 år sammenliknet med de yngre. De arbeidstakerne som står i jobb etter fylte 67 år vil trolig ha bedre helse, og være med motivert for jobb enn arbeidstakere rett under 67 år, siden 67 år nok oppleves som en svært naturlig pensjonsalder for mange arbeidstakere. Dermed vil trolig mye av forskjellen i sykefraværet mellom arbeidstakere rett under 67 år, og rett over 67 år være forklart av iboende helseforskjeller.

Dette kan også belyses av å se på andelen av arbeidstakerne som opplever en eller flere sykefravær i løpet av et kvartal. Arbeidstakere mellom 67 og 69 år har rett på 60 dager med sykefravær. Dersom de økonomiske incentivene i sykelønnsordningen hadde stor betydning på de eldste arbeidstakerne sitt sykefravær, burde forskjellen mellom arbeidstakere over og under 67 år vært størst på sykefraværets lengde. De eldste arbeidstakerne ville hatt kortere sykmeldingsforløp enn de noe yngre. Dermed vil innstrømningsraten til sykefravær, altså andelen som opplevde sykefravær i løpet av en gitt periode, falle mindre enn det totale sykefraværet, når man sammenliknet arbeidstakere over og under 67 år. Dette ser imidlertid ikke ut til å være tilfellet. Det er svært mange færre arbeidstakere i aldersgruppen over 67 år som opplever sykefravær i løpet av et kvartal, enn i aldersgruppen under 67 år. Fallet i sykefraværprosenten ser altså i hovedsak ut til å være drevet av at arbeidstakere over 67 år i mindre grad enn yngre arbeidstakere blir sykmeldt, enn av at de eldste arbeidstakerne er sykmeldt kortere enn de noe yngre aldersgruppene. Dette tyder på at de økonomiske incentivene i sykelønnsordningen ikke er utslagsgivende for de aller eldste arbeidstakerne sin sykmeldingsatferd. Dermed skulle vi heller ikke forvente noen voldsom atferdsendring i retning av økt sykefravær dersom denne aldersgruppen skulle fått rett på ett år med sykelønn. Det er imidlertid verdt å huske at dette kan komme til å endre seg over tid. Med nytt pensjonssystem vil 67 års alder etter hvert svekkes som en «naturlig pensjonsalder». Dermed vil også sammensetningen av arbeidstakere endre seg. Det vil ikke lenger bare være de aller friskeste og mest motiverte som er sysselsatt etter nådde 67 år.

Likevel tar vi i det følgende utgangspunkt i at det blir små eller ingen direkte effekter på arbeidstilbudet av en eventuell lovendring på sykelønnsområdet. Det å bli likestilt med yngre kollegaer vil kunne oppfattes som verdifullt i seg selv, og også virke motiverende på videre deltakelse i yrkeslivet.

Det vil fortsatt være noen budsjettmessige kostnader knyttet til at de eldste arbeidstakerne som har lengre sykefravær, etter lovendringen vil kunne få utbetalt sykepenger.

Tabell 4-9 er basert på statistikk fra NAV, som viser hvordan sykmeldte på et gitt tidspunkt fordeler seg etter sykefraværperiodens varighet. Tallene er fra 2002. De viser at blant sykmeldte 67-åringer har 74 % vært sykmeldt i mer enn 56 dager. Ut fra dette kan vi anslå at rundt 70 % av de til enhver tid sykmeldte 67-åringene har vært sykmeldt i mer enn 60 dager, som er grensen for dagens sykelønnsordning. Dermed vil en tilsvarende andel av de sykmeldte i denne aldersgruppen få rett på sykepenger etter en eventuell lovendring.

Tabell 4-9 Sykmeldte i ulike aldersgrupper, fordelt etter lengden på sykefraværsløp. Tall fra 2002.

	65-66 år	67 år	68 år	69 år
mer enn 3 dager	100	100	100	100
4-16 dager	3,7	7,5	10,3	7,9
17-28 dager	3,7	5,2	8,6	15,8
29-56 dager	10,6	13,4	19	18,4
57-98 dager	14,5	17,9	27,6	26,3
99-140 dager	12,9	12,7	12,1	15,8
141-182 dager	12,8	6,7	8,6	7,9
183+ dager	41,7	36,6	13,1	7,9
Andel over 56 dager	81,9	73,9	61,4	57,9

Kilde: ssb.no

Tabell 4-10 Data og beregning av antall nye sykefraværsløp som staten må finansiere dersom aldersgruppen 67-72 år for tilsvarende rettigheter til sykelønn som yngre arbeidstakere

	Samlet folketal	Sysselsettingsprosent	Antall sysselsatte (beregnet)	Antall planlagte dagsverk per kvartal per sysselsatt	Sykefraværprosent	Antall fraværsløp per år (beregnet)	Andel av fraværsløp per i dag ikke finansiert av sykelønnordning	Antall nye statlig finansiert fraværsløp
67 år	56720	31	17583	44	3,525	109743	70 %	76 820
68 år	58132	27,4	15928	42	2,25	60775	60 %	36 465
69 år	51289	24,4	12515	40	2,025	40573	55 %	22 315
70 år	48678	20,5	9979	38*	2,025**	30437	0 %	30 437
71 år	42589	18,1	7709	36*	2,025**	22032	0 %	22 032
Totalt						263560		188 070

*Ikke oppgitt i data for personer over 69 år. Beregnet ut fra observert fall i variabelen fra 67 til 68 år, og fra 68 til 66 år.

**Ikke oppgitt i data for personer over 69 år. Anslått til lik sykefraværprosenten blant 69-åringene.

Videre har vi tatt utgangspunkt i folketall, sysselsettingsandel og antall planlagte dagsverk i de ulike aldersgruppene, for å beregne hvor mange sykefraværsdagsverk hver enkelt aldersgruppe har per år. Disse tallene er hentet fra Statistisk Sentralbyrå, og gjengitt i Tabell 4-10.

Ett månedsverk tilsvarer i gjennomsnitt 21,7 dagsverk. De 188 070 sykefraværsdagsverkene som etter en eventuell lovendring vil bli finansiert av sykelønnsordningen tilsvarer altså 8 667 heltidsekvivalente månedsverk årlig. Siden sykelønnen erstatter 100 % av lønnen, vil lønnskostnaden ved disse månedsverkene utgjøre den estimerte økningen i de årlige sykepengeutbetalingene. Vi tar utgangspunkt i en gjennomsnittlig heltidsekvivalent årslønn i 2014 for å beregne økningen i sykepengeutbetalingene. Denne ligger på kr 43 800¹².

Økningen i sykepengeutbetalingene ved en eventuell utvidelse av sykelønnsordningen, slik at alle arbeidstakere under 72 år får samme rettigheter som alle under 67 år har per i dag, vil innebære økte budsjettkostnader tilsvarende anslagsvis 380 millioner kroner årlig. Denne summen vil komme som utbetalinger fra staten til arbeidstakere og er å anse som en overføring mellom aktører, og ingen samfunnsøkonomisk kostnad i seg selv. Kostnaden for staten anses dermed å tilsvare den økte nyttegevinsten for mottakerne. Økte offentlige utgifter medfører i prinsippet økte skatter, som anses å ha en skattevridningskostnad på 20%. Denne skattevridningskostnaden er den samfunnsøkonomiske kostnaden av endringen.

Dagpengeordningen

De samfunnsøkonomiske effektene av en utvidelse av dagpengeordningen vil som sagt avhenge av om ordningen vil skape vridningseffekter, og endre atferden til de som berøres av den. Som nevnt er dagpengesatsen mer lik pensjonsutbetalingene enn det sykelønnsordningen er. På grunn av dette er det mindre trolig at dagpengerettigheter i noen stor grad vil vri sysselsatte i denne aldersgruppen over på dette. De som ikke ønsker å jobbe vil trolig gå av med pensjon fremfor å simulere aktive jobbsøkere. Den eventuelle negative effekten en slik utvidelse vil ha på arbeidstilbudet blant eldre arbeidstakere er derfor trolig liten.

Tilgang til dagpenger vil som nevnt forhindre at de eldste arbeidsledige går over til alderspensjon av rene likviditetshensyn. Dersom det er en større sannsynlighet for å finne en ny jobb dersom man går på dagpenger i stedet for alderspensjon, vil arbeidstilbudet i aldersgruppen 67 til 71 år faktisk kunne øke. Vi vet imidlertid at eldre arbeidsledige gjerne har store utfordringer med å returnere til jobb, så denne effekten vil trolig også være marginal.

Det er derfor trolig små eller ingen direkte effekter på arbeidstilbud av en eventuell lovendring på dagpengeområdet heller. Det å bli likestilt med yngre kollegaer vil imidlertid også på dette området kunne oppfattes som verdifullt i seg selv, og også virke motiverende på videre deltakelse i yrkeslivet.

En rettighetsutvidelse vil likevel ha budsjettmessige konsekvenser, siden de eldste reelle arbeidssøkerne vil få rett på ytelser. I det følgende gjennomgår vi hvordan vi har anslått de budsjettmessige kostnadene.

Data på arbeidsledighetsområdet er dessverre ikke inndelt i så fine aldersgrupperinger som det sykefraværsstatistikken er, noe som gjør det utfordrende å gjøre presise beregninger. Tall fra Arbeidskraftsundersøkelsen¹³ viser at det de siste årene har vært 6000 arbeidsledige mellom 55 og 74 år i Norge. Et første usikkerhetsmoment er å anslå hvor mange av disse som er mellom 67 og 71 år. Antallet ledige fordeler seg trolig ikke likt over alder innad i denne aldersgruppen¹⁴, men dersom vi antar at de fordeler seg likt, er det omtrent 1500 arbeidsledige i aldersgruppen 67 til 71 år.

I følge NAVs tall over antall dagpengemottakere og registrerte arbeidsledige mottar mellom 50 og 60 prosent av de arbeidsledige dagpenger¹⁵. Mange står altså registrert som arbeidsledige uten at de har rett på dagpenger. Mange av de 1500 arbeidsledige i aldersgruppen 67 til 71 år vil altså ikke ha rett på dagpenger selv om aldersgrensen skulle heves, på grunn av at de ikke tilfredsstiller kravene til arbeidsinntekt foregående år.

¹² <http://ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/lonnansatt>

¹³ En spørreundersøkelse hvor innbyggere blir spurt om sin arbeidsmarkedsstatus

¹⁴ NAVs statistikk over registrerte ledige viser at antallet registrerte ledige i aldersgruppe over 60 år har ligget mellom 3500 og 4500 de siste årene. Blant registrerte ledige vil imidlertid arbeidsledige uten dagpengerettigheter være underrepresenterte, siden de har mindre incentiv til å registrere seg som ledig og sende inn meldekort for å bekrefte stadig ledighetsstatus, enn det arbeidssøkere med dagpengerettigheter har. De eldste arbeidsledige uten dagpengerettigheten vil derfor trolig være underrepresentert i NAVs statistikk.

¹⁵ <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Arbeidssokere+og+stillinger+-+statistikk/Stonader+til+arbeidssokere>

Vi antar videre at 50 prosent av de arbeidsledige i aldersgruppen 67 til 71 år, altså 750 personer, vil begynne å motta dagpenger ved en eventuell lovendring.

Dagpengeytelsene er 62,4 prosent av inntektsgrunnlaget, som enten er inntekt i foregående kalenderår, eller snittet av arbeidsinntekt de tre foregående kalenderår. Gjennomsnittlig lønn per måned er et mindre relevant estimat på inntektsgrunnlaget til arbeidsledige. De som selekteres inn i arbeidsledighet kjennetegnes gjerne av en del trekk som er assosiert med lavere lønn: lav utdanning og lite eller broket erfaring fra arbeidsmarkedet. De vil trolig også ha lavere stillingsprosjenter enn andre arbeidstakere. På bakgrunn av dette anslår vi et gjennomsnittlig inntektsgrunnlag for en arbeidsledig i aldersgruppen 67 til 71 år til 70 % av gjennomsnittslønnen, altså kr 29 610 per måned, eller kr 355 000 i året.

Den årlige økningen i dagpengeutgiftene estimeres derfor til 166 millioner kroner. Denne summen er en overføring fra staten til arbeidstakere og er i så måte ingen samfunnsøkonomisk kostnad, på samme måte som økte sykelønnsutbetalinger. Den samfunnsøkonomiske kostnaden inkluderer kun skattevridningskostnaden på 20%.

Arbeidsavklaringspenger og uføretrygd

De helserelaterte trygdeytelsene uføretrygd og arbeidsavklaringspenger opphører også ved 67 år. I dag er kompensasjonsgrad og skatteleggingen av uføretrygd og AAP lik. Frem til 2011 ble uførepensjon og alderspensjon beregnet og skattlagt identisk, men i dag skiller beregningen av alderspensjon seg noe fra beregningen av uføretrygden. Det kan derfor tenkes at en god del alderspensjonister mellom 67 og 71 år ville tjent på å motta AAP/uføretrygd dersom de hadde hatt mulighet til det. Dette innebærer at en eventuell lovendring vil kunne føre til noe økte budsjettkostnader.

Tall fra NAV viser at det i september 2015 var 38 891 mottakere av uføretrygd i aldersgruppen 65 til 67 år¹⁶. Dette tilsvarer rett i underkant av 20 000 uføre per årskull. Rundt 15 000 i aldersgruppen fra 60 år og over mottak AAP. Dette tilsvarer i underkant av 2000 personer per årskull. Det å utvide uføretrygd og AAP til å gjelde inntil 71 års alder, altså med 5 årskull, innebærer derfor muligens at inntil 110 000 personer vil motta disse ytelsene fremfor alderspensjon. Den direkte budsjettmessige konsekvensen av dette avhenger av forholdstallet mellom kompensasjonsgraden for uførepensjon og alderspensjon, samt av levealdersjusteringen. Myndighetene har varslet at det i 2018 skal vurderes en permanent skjermingsordning av uføre¹⁷. Det er derfor gode grunner til å tro at regelverket for opptjening av pensjonsrettigheter vil tillempes, slik at en eventuell lovendring på diskrimineringsområdet ikke vil få betydelige konsekvenser for budsjettkostnadene.

4.4 Utdanning, opplæring og kvalifisering

I dette avsnittet vurderer vi aldersgrenser i utdanningssystemet, og i NAVs arbeid med å kvalifisere personer som har utfordringer med å finne en plass i arbeidslivet.

De viktigste aldersgrensene på dette feltet er sammenfattet i Tabell 4-11.

For det første virker det hensiktsmessig å ha en aldersgrense for skolestart. Alle barn skal gå på skolen, og individuelle vurderinger av hvert enkelt barn for å finne riktig skolealder ville blitt svært kostnadskrevende. En slik aldersgrense fremstår derfor som saklig.

Det at det finnes en aldersgrense for elevers rett til å delta på foreldresamtaler vil være saklig dersom det kan være til barnets beste å bli skjermet fra disse samtalene. Vår vurdering er at det er plausibelt at barn trenger et visst modenhetsnivå før de kan dra nytte av slike samtaler, og at de i enkelte tilfeller vil kunne være opprørende for barnet å delta. Om lærer og forelder modererer samtalen av hensyn til et lite barn, vil verdifulle funksjoner til disse samtalene gå tapt, noe som til syvende og sist også vil kunne gå ut over barnet. En aldersgrense på dette feltet framstår derfor som saklig. Grensen på 12 år harmoniserer for øvrig med retten til å bli hørt i spørsmål som angår egen helse, et område som trolig krever et liknende modenhetsnivå.

En nedre aldersgrense for å kunne klage på en vurdering uten foreldrenes samtykke vil kunne rettferdiggjøres blant annet dersom mindre barn har mer nytte av å måtte involvere en voksen i prosessen, enn av friheten til å kunne gjøre det uavhengig av en foresatt. Det er grunn til å tro at barn under en viss alder vil være tjent med både den emosjonelle støtten, og bistand i å se sine egne prestasjoner utenfra, og i sammenheng med de krav som skolesystemet setter. En aldersgrense virker derfor rimelig. Det er utfordrende å si om den er satt for høyt,

¹⁶ <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/AAP+nedsatt+arbeidsevne+og+uforetrygd+-+statistikk/Tabeller/mottakere-av-uf%C3%B8retrygd-etter-kj%C3%B8nn-og-alder.pr.30.09.2006-2015.antall>

¹⁷ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/sporsmal-og-svar-om-uforereformen/id645781/>

men det å endre denne aldersgrensen noe vil trolig uansett ikke ha samfunnsøkonomiske konsekvenser av større betydning.

Tabell 4-11 Eksempler på aldersgrenser i utdanning, opplæring og kvalifisering

Aldersgruppe	Rettighet	Kilde
6 år	Grunnskoleopplæringa skal til vanlig ta til det kalenderåret barnet fyller 6 år.	Opplæringsloven §2-1
12 år	Eleven har rett til å være med på foreldresamtale i grunnskolen	Forskrift til opplæringsloven §20-3
15 år	Nedre aldersgrense for å kunne klage på vurdering uten samtykke fra foreldre	Forskrift til opplæringsloven §5-2
16 år	Nedre aldersgrense for deltakelse på arbeidsrettede tiltak	Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv §1-3
18 år	Fram til at eleven har fylt 18 år skal foreldrene varsles ved svak karakter i orden/oppførsel	Forskrift til opplæringsloven §3-7
18 år	Stemmerett ved rådgivende folkeavstemming om målform i grunnskolen	Forskrift til opplæringsloven §9-2
19 år	Nedre aldersgrense for deltakelse på opplæringstiltak -	Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv §7-2
21 år	Fylkeskommunens oppfølgingstjeneste av ungdommer med rett til videregående opplæring opphører	Opplæringsloven §3-6
20-24 år	NAVs ungdomsgaranti gjelder ved reelt behov for hjelp til å komme i arbeid. Raskere og tettere oppfølging	www.nav.no
Utgangen av det året man fyller 24 år	Frist for å benytte seg av ungdomsretten til videregående opplæring	Opplæringsloven § 3-1
Fra og med det året man fyller 25 år	Rett til videregående opplæring for voksne gjelder	Opplæringsloven § 4A-3
26 år	Nedre aldersgrense for å få tildelt opplæringstiltak i form av ordinær utdanning (ikke absolutt)	Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv §7-2
50 år	Nedre aldersgrense for å bli definert som "utsatt arbeidstaker", en status som kan generere noe høyere satser for tilskudd til bedriftsintern opplæring, som skal bidra til å motvirke utstøting fra arbeidslivet ved å styrke kompetansen til ansatte i bedrifter som har alvorlige omstillingsproblemer.	Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv §8-2, §8-5

Det at man skal være 16 år før man kan delta på arbeidsrettede tiltak kan trolig sees i sammenheng med at i yngre aldersgrupper bør alt fokus rettes inn mot fullføring av grunnskolen. At denne aldersgrensen eksisterer, og er satt til 16 år fremstår derfor som saklig.

Det at foreldrene, inntil barnet er 18 år, skal varsles om forhold av betydning i skolen fremstår som saklig all den tid foreldrene fortsatt har forsørgeransvaret. Stemmerett ved målformsvalg ved 18 år fremstår som tilsvarende saklig.

For enkelte av NAVs arbeidsrettede tiltak er aldersgrensen høyere enn 16 år. For opplæringstiltak er aldersgrensen 19 år. Opplæringstiltak skal "bidra til at arbeidssøkere kvalifiseres til ledige jobber og hindre utstøting av personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet" (Forskrift for arbeidsrettede tiltak mv). Det at aldersgrensen settes til 19 år sikrer at man konsentrerer innsatsen rundt de som er gamle nok til at noen reelle utfordringer på arbeidsmarkedet lar seg observere. Den er altså satt lavt nok til å fange opp alle som har brukt opp ungdomsretten til videregående utdanning (som vi kommer tilbake til lenger ned). Aldersgrensen fremstår derfor som saklig.

For ordinære utdanningstiltak er aldersgrensen 26 år. NAVs utdanningstiltak innebærer økonomisk støtte til utdanning blant personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet på grunn av nedsatt arbeidsevne. Aldersgrensen kan sees i lys av hva som kan anses som normal studieprogresjon. De fleste vil være ferdige med et utdanningsløp innen de når 26 år. Aldersgrensen bidrar dermed til å skjerme ordningen fra de som egentlig ikke trenger hjelp til å fullføre utdanningen sin, men som søker om bistand likevel, fordi de oppfyller noen objektive kriterier for berettigelse. Det å oppheve eller senke denne aldersgrensen ville kunne bidra til å uthule systemet der de aller fleste finansierer utdanningen sin selv, og aldersgrensen fremstår derfor som saklig.

Ungdomsretten til videregående utdanning avløses nå av voksenretten, slik at det i praksis ikke er noen relevante aldersgrenser på dette området. Det som muligens kan diskuteres er at oppfølgingskontorene kun følger opp elever til de er 21 år er saklig når ungdomsretten gjelder inntil man er 24.

Det at sysselsatte over femti år i virksomheter med alvorlige omstillingsutfordringer genererer ekstra midler er en form for positiv særbehandling. I henhold til EU-direktivet kan den rettferdiggjøres dersom disse eldre arbeidstakerne i kraft av sin alder har særskilte utfordringer på arbeidsmarkedet. Det er mye som tyder på at det er langt mer utfordrende for eldre arbeidsledige å finne ny jobb, og i kraft av det framstår en særbehandling av de eldste som rimelig.

For å oppsummere, så fremstår disse aldersgrensene i all hovedsak som saklig begrunnet, og det en liten grunn til å tro at noen av tiltaksalternativene vil gripe inn i disse. På dette området anslår vi altså ingen budsjettmessige og samfunnsøkonomiske konsekvenser av en lovendring.

4.5 Bank, forsikrings og IKT

4.5.1 Bruken av prisdiskriminering i private virksomheter

Private bedrifter gir i mange tilfeller yngre grupper en lavere pris på en vare enn eldre grupper. I noen tilfeller kan dette fremstå som positiv særbehandling av yngre med lavere betalingsvilje og kanskje særskilte behov (for eksempel tilgang til billige boliglån i etableringsfasen). I et økonomisk perspektiv fremstår dette som prisdiskriminering basert på alder gjort av markedsmessige hensyn.

Prisdiskriminering er et samfunnsøkonomisk begrep, som innebærer at bedrifter er i stand til å kreve ulik pris av ulike forbrukere for samme produkt. Ulike grupper av forbrukere kan ha ulik betalingsvilje for samme produkt, og bedrifter som klarer å trekke ut maksimal betalingsvilje fra hver enkelt gruppe av forbrukere vil tjene på dette. For forbrukerne er effekten av prisdiskriminering at noen grupper betaler mer enn de ellers ville, mens andre grupper får et bedre tilbud enn ellers som gjør at de får tilgang til en vare de ellers ikke ville hatt betalingsvilje for.

Bedriftene setter da prisen slik at personer med høy betalingsvillighet betaler mer for produktet enn en person med lav betalingsvillighet. Eksempelvis kan vi tenke oss at Ola er villig til å betale 90 kr for et glass vin på byen, mens Kari er villig til å betale 100 kr. Uten prisdiskriminering vil begge betale 90 kr for glasset. Ola er like tilfreds uavhengig av om han kjøper vin eller ikke. Kari vil derimot få et overskudd på 10 kr i form av nytte/tilfredshet, fordi hun hadde vært villig til å betale 100 kr, men kun måtte betale 90 kr. Ved at utesteder utestenger personer med lav betalingsvillighet, vil de dermed få en mer homogen kundegruppe med høy betalingsvillighet. Derfor vil det være mulig for utestedene med eksempelvis 24-årsgrense å kreve høyere priser for drikkevarene, uten å lide tap i omsetning. Kundene vil derimot få et lavere nytte-overskudd.

Samtidig vil det kunne tilbys lavere priser på utesteder der personer med lav betalingsvillighet oppholder seg. Dermed vil flere personer ha råd til å ta del i markedet. At personer som står utenfor et marked får tilgang

gjennom prisdiskriminering kan virke trivielt. I andre markeder, eksempelvis banktjenester, er effekten av ikke å kunne delta i lånemarkedet derimot ha større konsekvenser. Ved at banker har mulighet til å prisdiskriminere, eksempelvis ved å tilby unge personer billigere lån, vil det kunne føre til at flere unge får kjøpt bolig. I tillegg til at det oppleves positivt for personene som får nå får tilgang til markedet, vil det også være en fordel for bedriftene. Årsaken til dette er at bedriftene både får flere kunder og samtidig kan tjene mer på kundene med høy betalingsvilje. Til tross for at personer med høy betalingsvilje vil få et lavere nytteoverskudd (som Kari, som må betale 10 kr mer for vinglasset sitt), regnes dette ikke som et samfunnsøkonomisk tap. Årsaken er at den «tapte nytten» for Kari nå blir økt nytte for utestedene. I samfunnsøkonomiske termer er dette derfor en omfordelings- og ikke en kostnadseffekt. Å fjerne prisdiskriminering i et marked kan derfor medføre et samfunnsøkonomisk tap¹⁸.

4.5.2 Aldersgrenser og lovlighetsvurderinger i bank, forsikring og IKT

Bank-, forsikrings- og IKT-bransjen har vært i fokus både fra personer som føler seg aldersdiskriminert og fordi dette er bransjen som har uttrykt størst skepsis til et lovfestet forbud mot aldersdiskriminering. Tabell 4-12 gjengir en oversikt over veiledningssaker til ombudet som gjelder bransjen spesifikt og noen utvalgte aldersgrenser i bransjen.

Tabell 4-12 Eksempler på veiledningssaker til Likestilling- og diskrimineringsombudet og eksisterende aldersgrenser på området bank, forsikring og IKT

Beskrivelse	Aldersgrense	Lovlighetsvurdering etter alternativ 1	Lovlighetsvurdering etter alternativ 2
Veiledningssaker: Eldre nektes reiseforsikring	Øvre aldersgrense på 75 år	Tvilsom praksis	Tvilsom praksis
Veiledningssak: Eldre nektes ulykkesforsikring	Opphører senest ved fylte 80 år (Tryg) 75 år (DNB)	Tvilsom praksis	Tvilsom praksis
Veiledningssaker: Eldre nektes lån		Tvilsom praksis	Tvilsom praksis
Veiledningssaker: Eldre nektes kredittkort	Tilbud kun til personer under 50 år	Tvilsom praksis	Tvilsom praksis
Veiledningssak: Aldersgrenser for BSU	Til 34 år	Praksis antas uendret	Praksis antas uendret
Veiledningssak: Ikke mulig å opprette bankkonto for barn, som var påkrevd for at barnet skulle få utbetalt ytelser fra NAV		Praksis antas at endres	Praksis antas at endres
Veiledningssak: Disponering av bankkonto for lag/foreninger av barn	Nedre aldersgrense 18 år	Praksis antas at endres	Praksis antas at endres
Veiledningssak: Tilbud og priser betinges av tilgang på internett/e-post/Facebook/smarttelefon		Tvilsom praksis	Tvilsom praksis
Veiledningssak: Billigere bredbånd til yngre kunder	Øvre aldersgrense 35 år	Tvilsom praksis	Tvilsom praksis
Prisdifferensiering Livsforsikring		Antas uendret	Antas uendret

¹⁸ Det er i denne sammenheng viktig å legge merke til at en optimal tilpasning (for eksempel en markedspris) ikke nødvendigvis er rettferdig. En urettferdig forskjellsbehandling basert på alder kan anses som uønsket og forbys på det grunnlaget, uavhengig av om prisdiskriminering kunne ført til et større samfunnsøkonomisk overskudd.

Prisdifferensiering skadeforsikring		Antas uendret	Antas uendret
BLU (Boliglån for unge)	Til 34 år	Tvilsom praksis	Tvilsom praksis
Bankkort for barn/unge	Barn: 8-13 Ungdom: 13-18	Tvilsom praksis	Tvilsom praksis
Betalingsløsninger med nedre aldersgrenser	15 år for nettbetaling	Antas uendret	Antas uendret

Forsikringsbransjen

Majoriteten av saker som er klaget inn til ombudet dreier seg om at eldre nektes en tjeneste eller må betale høyere gebyrer på grunnlag av alder. Et viktig spørsmål i denne sammenheng er derfor hvorvidt det er saklig å forskjellsbehandle aldersgrupper basert på ulik statistisk risiko for relevante utfall. Det foreslåtte EU-direktivet legger til grunn et spesifikt unntak for finanstjenester, slik at slike tjenester kan prisdifferensieres basert på aldersdifferensiert statistisk risiko aktuariske beregninger. Unntak for denne bransjen er også å finne i lovgivningen i både Storbritannia, Irland, Finland, Sverige.

Etter vår vurdering er en aktuarisk begrunnelse i prinsippet saklig, dersom tjeneste-tilbyderen kan legge frem tilstrekkelig bevis for den påberopte statistiske sammenheng. Forsikringstjenester er basert på en fellesordning, hvor man etter eget ønske kan velge å betale for å forsikre seg mot visse negative utfall. Grunnleggende for ordningen er at størrelsen på denne premien står i forhold til den forventede utbetalingen for hver enkelt person, når sannsynligheten for utfallet er tatt med i beregning. Fordi ulike aldersgrupper har svært ulik sannsynlighet for visse typer negative utfall, ville en lik premie for alle aldersgrupper medføre at noen grupper ville måtte betale premier som ikke lenger står i forhold til den faktiske risikoen for utfallet. Dermed ville personer med lav ulykkesrisiko ikke lenger velge å kjøpe forsikring. Andre grupper ville få en premie som er langt mindre enn deres risiko skulle tilsi, og disse gruppene ville dermed bli overrepresentert i gruppen av forsikrede. I praksis ville dermed premien måtte stige for å ta høyde for den økte risikoen blant de forsikrede, noe som i siste instans ville medføre at det kun var gruppen med svært høy risiko, og dermed høy betalingsvillighet, som var forsikret. Dersom forsikringsbransjen ikke skulle kunne bruke aldersgrenser i sine forsikringstilbud, ville det derfor i ytterste instans kunne medføre at hele grunnlaget for forsikringsordningen ville falle vekk.

Prisdifferensiering på en tjeneste basert aktuariske sannsynligheter vil i større grad være å anse som saklig, enn det vil være helt å nekte gitte aldersgrupper tilgang til en tjeneste. Vi vurderer det likevel dithen at det også i noen tilfeller vil kunne være saklig å nekte visse aldersgrupper tilgang til tjenesten, dersom den medfølgende risikoen er tilstrekkelig høy. Lovlighetsvurderinger for forsikringsbransjen er spesifikt behandlet i kapittel 3.

Banktjenester

Banksektoren operer med mange vilkårsfastsatte aldersgrenser. Dette innebærer at banken tilbyr spesifikke tjenester med vilkår i alder som kunden samtykker i ved avtaleinngåelse. De eksisterende aldersgrenser og veiledningssaker til ombudet som er kartlagt av Økland-rapporten (se Tabell 4-12) er av en noe annen karakter enn de saker som er diskutert under forsikringsbransjen, da tjenestene ikke baserer seg på ulik sannsynlighet for å utfall.

Lovbestemte aldersgrenser og videreføring av disse

I følge Økland-rapporten eksisterer det i tillegg to lovfestede aldersgrenser som er relevante for banksektoren; en øvre aldersgrense på 34 år for tilgang til BSU-ordningen (skatteloven) og lovfestede aldersgrenser som regulerer yngre sin tilgang til banktjenester (finansavtaleloven). Disse lovgitte aldersgrensene har, ifølge Økland-rapporten, ringvirkninger i sektoren. Et nevnt eksempel er banker som tilbyr spesifikke boliglån til unge med øvre aldersgrense på 34 år for tilgang, BLU (Boliglån for ungdom).

BSU-ordningen ble innført for «å gi ungdom i etableringsfasen et særlig insentiv til å spare for senere kjøp av egen bolig». En slik ordning med positiv forskjellsbehandling kan forsvares som saklig i alle alternativene til lovforslag, dersom den er basert på at aldersgruppen som forskjellsbehandles har et særskilt behov i forhold til andre aldersgrupper. Unge har særlige utfordringer knyttet til å etablere seg i boligmarkedet og således vil en slik positiv særbehandling begrunnes som saklig i dette tilfellet. Det er likevel et spørsmål hvorvidt det er saklig at bransjen gir fordelaktige tilbud om boliglån til unge under 34 år, med en begrunnelse om at aldersgrensen er

videreført fra BSU-ordningen. Dette er et annet tiltak rettet mot det samme behovet, og dermed kan det argumenteres for at dette da vil være en positiv særbehandling basert på spesielle behov. Gitt at bankene er profittmaksimerende aktører, er det rimelig å anta at deres motivasjon for denne type forskjellsbehandling er profitt hensyn gjennom prisdiskriminering¹⁹, mer enn å hjelpe en særlig trengende gruppe. Likevel vil disse to typene motivasjon være vanskelige og kanskje heller ikke hensiktsmessige å skille.

Diskusjonen over reiser spørsmål om hvorvidt det kun er myndighetene som skal kunne definere grunnlag for positiv særbehandling eller om profittmaksimerende aktører også skal kunne få lov til å definere grunnlag for positiv særbehandling. Vi legger til grunn at det er myndighetene som i utgangspunktet definerer særlige aldersrelaterte behov og iverksetter tiltak om positiv særbehandling og at private virksomheter i utgangspunktet ikke kan videreføre slike tiltak til prisdiskriminerende praksis. Dermed legger vi til grunn at BLU og lignende positiv særbehandling initiert av bankene ikke vil være saklig under et generelt vern (alternativ 1) og et strengt vern i tråd med EU-direktivforslaget (strengt alternativ 2). Det nyeste forslaget til EU-direktivet åpner for større mulighet til å ta markedsmessige hensyn. Derfor legger vi til grunn at et lovforslag som benytter alle unntaksadgangene i direktivforslaget (mildt alternativ 2) vil tillate markedsmessige hensyn som ovennevnte prisdiskriminering.

Tilgang til lån og kredittkort for eldre

Flere av veiledningssakene til ombudet omhandler øvre aldersgrenser for tilgang til ulike typer lån eller kredittkort fra banker. Lovligheten til disse grensene er i utgangspunktet tvilsom ved et vern mot aldersdiskriminering. Det er ingenting som i utgangspunktet tilsier at eldre skal ha større risiko for å misligholde sine lån.

Begrunnelsen for slike aldersgrenser kan tenkes å være basert på; (1), at eldre, dersom de er alderspensjonister, har lavere inntektsgrunnlag og dermed betalingsevne enn yngre, eller (2), på en beregning av at de har færre gjenlevende år og dermed en økt risiko for at de ikke betaler tilbake lånet for de dør. Den første begrunnelsen bør kunne imøtegås ved en kredittsjekk for individuelle tilfeller, som bankene trolig gjør i alle vurderinger av låneopptak. Noen individer kan ha så dårlig betalingsevne at de ikke bør få lån, eventuelt høyere lånepriser, men dette bør vurderes individuelt. Dårligere betalingsevne blant eldre vil ikke være en saklig begrunnelse for en generell øvre aldersgrense for verken lån eller kredittkort.

Sakligheten til den andre potensielle begrunnelsen, basert på økt sannsynlighet for at gjelden ikke tilbakebetales grunnet død, fremstår også som tvilsom. Dersom en slik begrunnelse skal være saklig må det i så fall innebære en individuell vurdering av hvorvidt personens totale midler ikke vil dekke opp lånet ved død, sammen med fremleggelse av statistikk som tilsier at personen har en relativt høy sannsynlighet for å dø innen et begrenset tidsrom.

Vi legger derfor til grunn at det under alternativ 1 og et strengt alternativ 2 vil bli ulovlig å operere med øvre aldersgrenser for tilgang til lån og kredittkort, men at individuelle vurderinger må legges til grunn. En nektelse må baseres på at individet ikke har eller i løpet av de kommende år kommer til å få tilstrekkelig tilbakebetalingsevne. Det bør være praktisk gjennomførbart å gjøre individuelle vurderinger av betalingsevne, da slike vurderinger om hvorvidt enkeltpersoner skal få lånetilgang regelmessig gjøres uansett. Dersom full unntaksadgang i EU-direktivforslaget benyttes, altså et mildt vern (mildt alternativ 2), er det mulig i større grad å ta markedsmessige hensyn. I et slikt tilfelle vil være mulig, dersom lovgiver ønsker å åpne for dette, at utestengelse av visse aldersgrupper basert på markedsmessige hensyn vil forbli lovlig. For å synliggjøre mulighetsrommet legger vi i et mildt alternativ 2 til grunn at denne praksisen vil forbli lovlig.

Bankkort, konto og betalingsløsninger for unge

I vergemålsloven § 12 framgår det at en person selv råder over midler som han eller hun har tjent selv etter fylte 15 år. Vi legger til grunn at denne aldersgrensen står seg ved begge alternative lovforslag (se også diskusjonen rundt sakligheten av eksisterende nedre aldersgrenser, kapittel 4.1) og at bankene kan fortsette å bruke en aldersgrense på 15 år for tilgang til betalingsløsninger. Nedre aldersgrenser for tilgang til bankkort, samt ulike beløpsgrenser og sikkerhet knyttet til alder er også rimelige, basert på en begrunnelse om beskyttelse av mindreårige. Banken bør selv få mulighet til å sette en annen aldersgrense enn 15 år for tilgang til en spesiell

¹⁹ Prisdiskriminering er et samfunnsøkonomisk begrep, og innebærer at ulike kunder betaler ulik pris for samme produkt. Ved prisdiskriminering betaler personer som er villige til å betale mye for produktet en høyere pris enn personer med lavere betalingsvillighet. Prisdiskriminering er dermed forskjellsbehandling av personer med bakgrunn i deres betalingsvillighet og/eller -evne.

tjeneste, dersom de kan fremlegge at det er basert på hensynet til barnet selv. Dersom slike aldersgrenser likevel får uforholdsmessige konsekvenser for den enkelte, vil det være nærliggende å gi et unntak for aldersgrensen. I veiledningssaken til ombudet fra en mor som ikke kunne opprette en bankkonto i sitt 7 år gamle barns navn, i den hensikt at barnet skulle motta NAV-ytelser, vil det være nærliggende at en individuell søknad kunne gitt et unntak basert på de særlige forhold som forelå. Dersom andre banker kunne tilby denne tjenesten, ville det være større grunn til at banken skulle kunne opprettholde sin praksis, men de burde da videreformidle informasjon om hvilke banker denne moren kunne henvendt seg til.

Flere veiledningssaker omhandler 18-årsgrense for å opprette bankkonto på vegne av et lag eller en organisasjon. I disse tilfellene virker det også hensiktsmessig å ha en hovedregel med 18-årsgrense, med mulighet for unntak basert på individuell søknad.

Egne bankkort til barn og unge vil falle i kategorien positiv særbehandling, ved at disse gruppene får et bedre tilbud enn andre grupper. Vi kan ikke se at dette kan begrunnes med hensyn til spesielle behov for disse aldersgruppene, hvilket tyder på at det kun er markedsmessige hensyn som ligger til grunn for disse aldersdefinerte tilbudene. Markedsmessige argumenter vil trolig ikke være saklig som begrunnelse for forskjellsbehandling basert på alder og slike tilbud vil dermed ikke stå seg under et strengt vern i tråd med EU-direktivet eller et generelt vern. Ettersom det nye EU-direktivforslaget i større grad gir mulighet til å ta markedsmessige hensyn, antar vi at denne forskjellsbehandlingen vil være lovlig med et mildt vern.

Dersom håndhevingsorganene skal ta stilling til om spesifikke aldersgrenser er lovlige eller ikke under en eventuell ny lovgivning, vil dette være basert på at noen klager. Dersom ingen klager, vil trolig heller ikke håndhevingsorganene vurdere saken. Dermed vil det kunne være noe praksis som kan tenkes å være usaklig, som likevel vil bli videreført. Ulike varianter av positiv særbehandling kan tenkes å falle i denne kategorien, da lovligheten ikke er åpenbar, og praksisen ikke går direkte negativt ut over spesifikke grupper.

IKT

Prisdiskriminering

To av veiledningssakene til ombudet, som beskrevet i Økland-rapporten, gjelder et tilbud fra Telenor om billigere og bedre bredbånd til kunder under 35 år. Dette er et eksempel som fremstår som ren prisdiskriminering, og som vil være usaklig forskjellsbehandling under både under ved et generelt vern mot aldersdiskriminering (alternativ 1) og en streng versjon av EU-direktivforslaget (strengt alternativ 2). I et mildt vern, der unntaksadgangen i EU-direktivet benyttes fullt ut (mildt alternativ 2), antar vi at en slik prisdiskriminering forblir lovlig, grunnet åpningen for prisdiskriminering basert på markedsmessige hensyn.

Tilbud og priser baseres på bruk av internett eller annen teknologi

Flere av veiledningssakene omtalt i Økland-rapporten omhandler spesifikke gebyrer for kunder som ikke benytter seg av internett for å betale regninger eller krav om at bestilling av eller søknad om ulike typer tjenester gjøres gjennom internett. Flere av de klagende mener at dette er indirekte aldersdiskriminering, da eldre i mindre grad har tilgang til internett. Økland-rapporten viser eksempelvis til at Fylkeseldrerådet i Vest-Agder i 2008 klagde til ombudet på Telenors innføring av tilleggsavgift på 35 kroner for kunder som ikke benytter seg av eFaktura. Fylkeseldrerådet mente at dette innebar en diskriminering av eldre, fordi flere i denne gruppen ikke har tilgang til elektroniske betalingsløsninger.

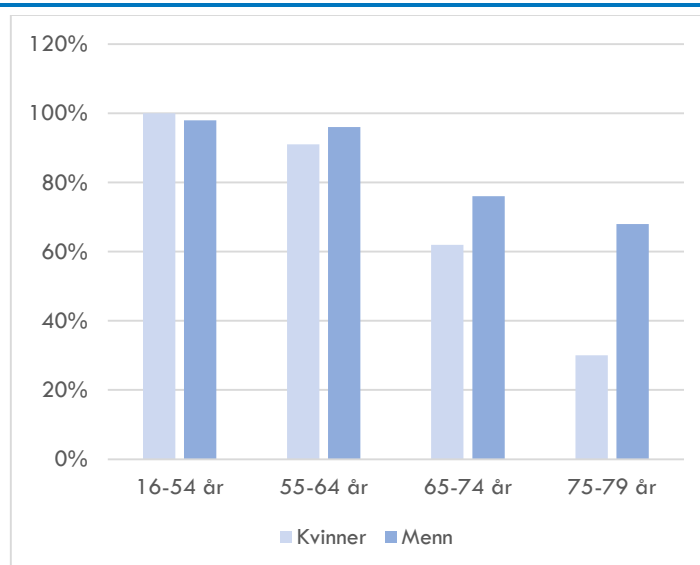
Slike gebyrer er gjerne begrunnet i en økt tilsvarende kostnad for tjenestetilbyder ved å sende ut faktura eller annen korrespondanse per post. Dersom gebyrer er satt forholdsmessig til kostnadene, vil man kunne si at praksisen i utgangspunktet er saklig. På den annen side er det rimelig å anta at gruppen som ikke bruker internett i dag vil bli stadig mindre. Økland-rapporten referer til Stortingsmelding 23 (2012-2013) «Digital agenda», som rapporterer andelen som har vært på internett de siste tre månedene i ulike aldersgrupper. Denne andelen er 99 % blant 16-54 åringer, 93 % blant 55-64 åringer, 69 % for 65-74 åringer og 47 % for 75-79 åringer (se spesifisert etter kjønn i Figur 4-2). Det vil trolig bli stadig færre som ikke bruker internett. Kostnaden knyttet til å gi disse faktura per post er trolig ikke spesielt høy i dag og høyst sannsynlig synkende over tid, noe som bør hensyntas når det skal vurderes hvorvidt praksisen er saklig begrunnet eller ikke.

Dersom tjenestetilbydere ikke får lov til å hente inn gebyrer på denne typen manuelle tjenester, vil det kunne medføre at de må hente inn disse kostnadene ved å sette marginalt høyere gebyrer til alle grupper. En slik vridning vil da innebære en omfordeling av kostnader fra de som ikke bruker internett, til de som bruker internett. I prinsippet kan det da tenkes at de som bruker internett vil slutte å bruke tjenesten, dersom den totale prisen da

overgår deres betalingsvillighet for tjenesten. Dersom det kun er snakk om små gebyrer, vil dette i mindre grad være aktuelt. I de tilfeller hvor gebyrene er høye, vil det medføre en samfunnsøkonomisk kostnad dersom noen grupper på denne måten fratas et tilbud. Vi antar at det her er snakk om små gebyrer som ikke påvirker internett-kundenes etterspørsel etter tjenesten nevneverdig, og at en slik eventuell endring dermed ikke vil ha noen reelle samfunnsøkonomiske kostnader, dersom den skulle bli relevant.

På den annen side vil det kunne være et viktig prinsipielt spørsmål hvorvidt det skal være mulig å tilby ulik pris eller tilgang til tjenester basert på teknologibruk. Dersom dette ikke skal være lovlig, vil mange tjenester som i dag kun tilbys over nett kunne bli vurdert som ulovlige. En slik lovgivning vil da måtte innebære at alle tjenester i prinsippet skal tilbys alle, uavhengig av teknologibruk, noe som etter vårt skjønn verken vil være praktisk mulig eller særlig hensiktsmessig. I kapittel 4.5.3 skisserer vi hvor store kostnadene knyttet til en slik endring potensielt vil kunne bli.

Figur 4-2 Prosent av befolkningen som har vært på internett siste kvartal etter kjønn og aldersgruppe



Kilde: SSB og Økland-rapporten

Tabell 4-13 Antatte effekter for forsikring, bank og IKT av de ulike alternativene til lovendring

	Vern kun i arbeidslivet Generelt vern			
	A0	A2 mildt	A2 strengt	A1
Utestenging fra tjenester	Tillatt	Tillatt	Ikke tillatt	Ikke tillatt
Prisdiskriminering (bank, IKT)	Tillatt	Tillatt	Ikke tillatt	Ikke tillatt
Prisdifferensiering basert på risiko	Tillatt	Tillatt	Tillatt	Tillatt
Indirekte diskriminering ved teknologikrav	Tillatt	Tillatt	Tillatt	Tillatt

4.5.3 Samfunnsøkonomiske konsekvenser av en lovendring

I dette kapittelet gjennomgår vi de samfunnsøkonomiske konsekvensene av de to alternative lovforslagene, for de områder hvor vi i kapittelet over har påpekt at den nye loven vil medføre en endring av dagens praksis.²⁰ Tabell 4-13 gir en oversikt over endringene som de ulike alternativene til lovforslag antas å innebære.

Usaklig øvre aldersgrenser for tilgang til forsikringer

Vi legger til grunn at øvre aldersgrenser for tilgang til forsikringstjenester i visse tilfeller kan være saklige dersom de kan begrunnes med særlig høy risiko for relevant utfall, men at slik forhøyet risiko i utgangspunktet bør møtes med høyere premier i stedet for forsikringsnekt. Vi antar derfor at individer ikke lenger vil kunne utestenges fra forsikringer ved et generelt vern og en streng tolkning av EU-direktivet. Dermed vil det oppstå nytteeffekter for individer, som nå får tilgang til en tjeneste som de tidligere var utestengt fra. I en mild tolkning av EU-direktivet vil det fortsatt være mulig å utestenge personer, slik at det heller ikke på dette området vil oppstå endringer som følge av vernet.

Forsikringsavtaleloven regulerer forsikringsbransjens mulighet til å gi avslag på forsikringstjenester. I § 3-10 heter det at

«Selskapet kan ikke uten saklig grunn nekte noen på vanlige vilkår en forsikring som selskapet ellers tilbyr allmennheten.

Forhold som medfører en særlig risiko, skal regnes som saklig grunn, forutsatt at det er en rimelig sammenheng mellom den særlige risikoen og avslaget. Andre særlige forhold utgjør saklig grunn når de medfører at avslaget ikke kan regnes som urimelig overfor den enkelte.»

Det er altså allerede i dag et krav om at avslag av forsikringstjeneste skal baseres på særlig statistisk risiko. Det at noen forsikringsselskaper ikke opererer med øvre aldersgrenser på forsikringstyper der andre opererer med generelle øvre aldersgrenser (reiseforsikring, ulykkesforsikring og helseforsikring) kan tyde på at det statistiske grunnlaget for å inneha slike faste øvre grenser ikke er entydig. Dersom det ved veldig høy alder ville være knyttet utilbørlig risiko til å tilby denne typen forsikringer, vil det være rimelig å anta at dette ville gjelde alle forsikringsselskaper. Denne argumentasjonen betyr ikke at alle forsikringsselskaper da skulle hatt de samme aldersgrensene, fordi disse kan være satt på noe ulike måter. En kvalitativ forskjell blant selskapene tyder derimot på at øvre aldersgrenser er dårlig fundert og dermed vil bli vurdert som ulovlige dersom de blir påklaget. En slik vurdering vil likevel være basert på selskapenes fremleggelse av det statistiske grunnlaget for forskjellsbehandlingen.

Det er vanskelig å se de store økonomiske kostnadene for forsikringsselskapene knyttet til en fjerning av eventuelle usaklige eksisterende aldersgrenser for tilgang til tjenestene. Vi legger til grunn at forsikringsselskapene verken tjener eller taper på å måtte utvide tilbudet sitt til alle aldersgrupper, med bruk av premier basert på reell risiko for ulike aldersgrupper. Kundene som vil motta et økt tilbud vil potensielt få en nyttegevinst, forutsatt at de har en betalingsvillighet for forsikringen som minst tilsvarer den høye premien forsikringsselskapet vil måtte ta for å ta høyde for den økte risikoen. På dette området vil omleggingen altså potensielt ha en samfunnsøkonomisk gevinst som tilsvarer differensen mellom disse menneskenes totale betalingsvillighet for tjenesten og den prisen de faktisk betaler. Under dagens praksis kan noen eldre i siste instans bli forhindret i å dra på ferie eller gjøre andre ting de ellers ville ha ønsket å gjøre fordi de ikke får tilgang til reiseforsikring. I tillegg kan man tenke seg at en god del eldre mennesker må bruke tid og ressurser på oppsøkende virksomhet for å finne en alternativ tilbyder av de forsikringstjenestene de ønsker seg. Disse effektene er vanskelig å prissette uten undersøkelser knyttet til betalingsvillighet i disse gruppene. Vi behandler derfor dette som en ikke-prissatt effekt.

Et regneeksempel kan likevel si noe om omfanget av problemet. En studie fra Storbritannia (2007) fant at 6.6 % av alle over 65 år og 9.4 % av alle over 75 år minst en gang har valgt å ikke reise på ferie alene på grunn av at de ikke fikk kjøpt reiseforsikring. En annen studie (2008) fant at 25 % over 65 år har blitt nektet reiseforsikring og 7 % av disse fant aldri noen alternativ reiseforsikring (Government Equalities Office, Ending age discrimination in the provision of services - Impact Assessment, 2012). I Norge kjenner vi kun til aldersgrenser

²⁰ Utredningsgruppen har etter gjentatte henvendelser ikke lyktes med å få innspill fra bransjeorganisasjonen Finans Norge om potensielle kostnader av en lovendring for bank- og forsikringsbransjen. Etter kontakt med Finanstilsynet og ett forsikringsselskap har vi ikke fått informasjon som skulle tilsi betydelige kostnader, men det kan tenkes at andre aktører ville kunne pekt på større konsekvenser. Det er dermed knyttet usikkerhet til hvilke kostnader en lovendring vil få for aktørene i bransjen. Kostnaden for bransjen behandles som ikke-prissatte effekter.

for reiseforsikring på 75 år (Økland-rapporten). Dersom vi antar at 25 % av mennesker over 75 år blir avvist når de ber om reiseforsikring i Norge og at også 7 % av disse igjen ikke finner ny reiseforsikring (dvs. 1,75 % av alle over 75 finner aldri reiseforsikring), utgjør dette 6 295 mennesker i 2015²¹. 23 %, tilsvarende 83 639 mennesker, finner da reiseforsikring etter å lete. Dersom vi antar at disse blir bespart for en letestkostnad tilsvarende eksempelvis 10 kroner per person medfører en endret praksis 836 390 kroner i besparte letestkostnader for denne gruppen. I tillegg kommer kostnaden for de 6 000 eldre menneskene som aldri får tilgang til forsikringen.

Usaklig øvre aldersgrenser for lån og kredittkort

Vi legger til grunn at øvre aldersgrenser for tilgang til banktjenester i visse tilfeller kan være saklige dersom de kan begrunnes med særlig høy risiko, men at slik forhøyet risiko må påvises gjennom kredittsjekk og individuell vurdering. Vi antar derfor at individer ikke lenger vil kunne utestenges fra banktjenester ved et generelt vern (alternativ 1) og en streng tolkning av EU-direktivet (strengt alternativ 2). Dermed vil det oppstå nytteeffekter for individer, som nå får tilgang til en tjeneste som de tidligere var utestengt fra. I en mild tolkning av EU-direktivet (mildt alternativ 2) antar vi at det fortsatt vil være mulig å utestenge personer, slik at det heller ikke på dette området vil oppstå endringer som følge av vernet.

Også på dette punktet er det vanskelig å se for seg at bankene skulle få store økonomiske kostnader ved å fjerne eventuelle usaklige eksisterende aldersgrenser for tilgang til tjenestene. Vi legger til grunn at bankene, dersom praksisen vil bli ulovlig, vil få noen ekstra kostnader ved å måtte utvide tilbudet sitt til alle aldersgrupper, gjennom økt informasjonsinnhenting og muligens individuelle vurderinger. Vi antar at disse kostnadene er relativt små og i stor grad kan veies opp med det økte kundegrunnlaget samt økt prising av disse tjenestene. Kostnaden for bankene anses derfor som minimal, mens det vil være en gevinst for de forbrukerne det gjelder ved at de får tilgang til en tjeneste de ellers ikke ville ha fått tilgang til.

Positiv særbehandling/annen prisdiskriminering av tjenester (BLU, generelle tilbud til unge)

Vi legger til grunn at prisdiskriminering av markedshensyn vil bli ulovlig i alternativ 1 og et strengt alternativ 2. Individer i ulike aldersgrupper vil da ikke lenger kunne betale ulike priser for banktjenester og tjenestene vil måtte tilbys til en uniform pris. Som omtalt i første del av kapittel 4.5 vil den nye prisen ligge mellom dagens laveste og høyeste prising. Noen forbrukere vil få høyere pris, og disse forbrukerne får et tap tilsvarende prisøkningen.

I noen tilfeller vil deres betalingsvillighet være lavere enn prisen og disse vil da falle ut av markedet. Eksempelvis kan vi tenke oss at den gjennomsnittlige markedsprisen vil være høyere enn prisen unge mennesker betaler i dag. Dermed kan det tenkes at noen unge mennesker ikke vil ha råd til å betjene et dyrere lån, og dermed faller ut av boligmarkedet. Dette medfører et tap for individene som faller ut av markedet, og et tap for bankene, som mister kunder.

Samtidig vil andre forbrukere møte lavere priser og få en nyttegevinst tilsvarende prisreduksjonen. Det blir derfor en omfordeling mellom ulike grupper forbrukere. For forbrukerne samlet er totaleffekten noe usikker. Dersom man vektlegger betydningen av redusert diskriminering kan man tenke seg at totaleffekten for forbrukerne er positiv. Dersom man heller vektlegger at alle skal få tilgang til en tjeneste kan totaleffekten tenkes på som negativ, gitt at det nå blir flere forbrukerne som utestenges fra markedet grunnet lav betalingsvilje.

Denne effekten behandles som en ikke-prissatt effekt.

Prisdifferensiering av forsikringspremier

Vi legger til grunn at prisdifferensiering av premier basert på aktuariske beregninger av relevant risiko vil være en saklig begrunnelse for aldersgrenser i alle alternativene til lovforslag. Forsikringsbransjen er allerede i dagens lovverk, gjennom Forsikringsvirksomhetsloven, underlagt et krav om at prisdifferensiering av premier skal stå i rimelig forhold til den statistiske risikoen ulike kundegrupper representerer.

I Forsikringsvirksomhetslovens § 12-5 heter det at:

«Selskapet kan benytte forskjellig premie overfor ulike kundegrupper når aktuarberegninger eller risikostatistikk gir forsvarlig grunnlag for å legge til grunn at den forsikringsrisiko kunder innenfor de ulike gruppene representerer, vil være forskjellig.

²¹ Per 1. januar 2015 var det 359 737 mennesker i Norge over 75 år (SSB befolkningsstatistikk)

Selskapet skal ved utformingen av premietariffene og ved fastsettelse av premien sørge for at:

a) selskapets premier vil stå i rimelig forhold til den risiko som overtas og de tjenester som ytes,

b) selskapets premier vil være tilstrekkelige til å gi sikkerhet for at forpliktelsene etter inngåtte forsikringer blir oppfylt, og vil være betryggende ut fra selskapets økonomi,

c) det ikke vil skje urimelig forskjellsbehandling mellom produkter, produktkombinasjoner eller kundegrupper.»

Finanstilsynet fører i dag tilsyn med at forsikringsbransjen følger de lover som gjelder. Tilsynet har i hovedsak fokus på forsikringstilbyders soliditet og er således mer opptatt av å påse at forsikringspremiene er høye nok, enn om de utgjør en urettmessig forskjellsbehandling av noen grupper. En mer spesifikk lovgivning som forbyr usaklig forskjellsbehandling basert på alder vil derfor trolig bidra til en økt håndheving av usaklig forskjellsbehandling av aldersgrupper.

Det er noe usikkert hvorvidt det i dag foregår prisdifferensiering av forsikringspremier som ikke er basert på ulik risiko. Økland-rapporten beskriver at ulike forsikringsselskaper opererer med ulike aldersgrupper for sine tilbud, og vurderer det som et tegn på at det er manglende statistisk grunnlag for disse aldersgitte tilbudene. Etter vår mening er ikke slike aldersgrenser nødvendigvis usaklige, selv om de er ulikt definert i ulike selskap, da dette kan være basert på ulike fremstillinger av de samme underliggende statistiske data. Det ligger i beregningenes natur at det er knyttet usikkerhet til tallene, og ulike beregningsmetoder vil dermed i seg selv gi forskjellige resultater. At forsikringsselskapene benytter ulike aldersgrenser betyr dermed ikke at den statistisk sammenhengen mellom alder og risiko er utilstrekkelig.

I den grad det i dag finnes prisdifferensiering av forsikringstjenester som ikke er tilstrekkelig basert på ulik risiko, vil en justering av denne prisingen slik at den bedre samsvarer med underliggende risiko kunne medføre en mer effektiv bruk av forsikringsordninger. Flere vil få et forsikringstilbud basert på sitt riktige risikogrunnlag, som gjerne er nært knyttet til deres betalingsvillighet for forsikringen. I prinsippet vil dette kunne medføre økte kundegrupper for selskapene og dermed økte inntekter. Med denne tilnærmingen virker det derfor trolig at selskapene allerede har prising som samsvarer godt med den gruppevise risikoen og at en lovendring derfor ikke vil gi utslag av særlig betydning.

Prisdifferensiering basert på statistisk ulik risiko vil forbli lovlig i alle alternativet. Selv med et vern mot aldersdiskriminering vil vernet i denne sammenheng ikke føre til særlige samfunnsøkonomiske virkninger.

Avgifter avhengig av teknologibruk

Dersom selskapene ikke får lov til å ha egne avgifter for dette vil de trolig innføre et uniformt gebyr slik at de skifter disse kostnadene over på alle sine kunder. Dermed vil det bli en omfordeling av kostnader fra «ikke-teknologi»-brukere til teknologi-brukere, som ikke medfører noen samfunnsøkonomisk kostnad som sådan. I tillegg vil man måtte forvente en atferdsendring ved at noen flere som ellers ville brukt internett kunne gå over til papir/«ikke-teknologi»-bruk, dersom de finner dette enklere og det ikke medfører ekstra kostnader. Dette vil bli et effektivitetstap.

Dette effektivitetstapet må tenkes på som en samfunnsøkonomisk kostnad. Størrelsen på tapet er usikker, og avhenger av hvor mange slike tjenester som vil endre prising, samt andelen brukere som vil endre adferd.

Et regneeksempel illustrerer hvilken størrelsesorden en slik kostnad vil ha. Vi antar at vi nå ser kun på effekten av at økte gebyrer for papir-faktura mot enkeltpersoner blir forbudt (fakturaer mellom bedrifter og organisasjoner holdes utenom). Det virker rimelig at de eldre aldersgruppene vil være overrepresentert blant de som bytter til papir-faktura, men trolig vil også mange i de yngre aldersgruppene ønske å bytte. Som tidligere vist er det 47 % av 75-79 åringer som ikke bruker internett. Vi kan anta at denne andelen er minst like stor for aldersgruppene over 80 år. Av de som bruker internett i dag kan vi som et eksempel anta at de fleste ville foretrukket å ikke bruke internett dersom kostnadene var de samme, eksempelvis rundt 40 % av de over 75 vil da skifte fra teknologi til ikke-teknologi dersom kostnadene var de samme. Dette omfatter da 140 000 mennesker. Lignende vil trolig folk i alle aldre kunne finne det enklere å benytte papir-faktura i en slik situasjon. Dersom vi antar at 20 % av mennesker i alderen 20-74 vil bytte til ikke-teknologi bruk, omfatter dette 700 000 mennesker.

Totalt blir det da rundt 840 000 personer som bytter fra teknologi-bruk til ikke-teknologi bruk ved denne typen transaksjoner. Hvis vi antar at hver person i gjennomsnitt bruker slike tjenester 40 ganger per år og den reelle kostnaden for tilbyder per «ikke-teknologiske» transaksjon er 15 kroner, koster omleggingen samfunnet opp mot

500 millioner kroner i året totalt. Kanskje vil omfanget reduseres noe over tid ettersom stadig flere blir komfortable med internett-bruk, men fortsatt vil en slik omlegging trolig medføre svært store effektivitetstap for samfunnet.

I en tidligere samfunnsøkonomisk analyse av gevinster ved bruk av e-faktura i offentlig sektor konkluderte Oslo Economics med at et pålegg om e-faktura fra statlig og kommunal/fylkeskommunal forvaltning, med krav om å kunne motta e-faktura i mottakerleddet, vil medføre en total samfunnsøkonomisk gevinst på 1,5 milliarder kroner, neddiskontert over analyseperioden (Oslo Economics, 2014). Denne summen inkluderer investeringskostnader i avsender- og mottakerleddet og gevinsten er således høyere enn den tilsvarende kostnaden knyttet til en reversering av allerede eksisterende ordninger.

Det finnes potensielt svært mange teknologisk baserte tjenester i samfunnet som ville blitt berørt av denne typen forbud mot indirekte aldersdiskriminering. Man kan da tenke seg at det heller ikke ville blitt lov til å ta økte gebyrer ved betaling av billett på buss/tog/kino i forhold til forhåndsbetaling på internett/stasjon og at det ville kunne bli forbudt å tilby lavere priser for varer solgt på internett enn i butikk. Lavere priser ved teknologibruk er basert på faktiske kostnader ved produksjonen og det er sånn sett en effektivitetsgevinst for samfunnet at flere bruker effektive teknologiske muligheter. Det virker derfor rimelig at de som ikke tar i bruk disse teknologiske løsningene får et alternativt tilbud, men at de da betaler for den merkostnaden det innebærer. Noe annet vil medføre store omfordelinger generelt mellom folk som bruker teknologi til folk som ikke bruker teknologi, som ikke nødvendigvis vil være rettferdig.

Dersom slik indirekte diskriminering skulle bli forbudt vil dette medføre store effektivitetstap i samfunnet på mange områder for tjenesteytelse i offentlig og privat sektor. Regneeksempelet over viser at bare på området papir-faktura kan omlegging koste 500 millioner kroner i året. Vi legger til grunn at en slik omlegging ikke vil bli aktuelt i noen av alternativene for lovendring.

4.6 Utelivsbransjen

4.6.1 Aldersgrenser i utelivsbransjen og bransjen for overnattingssteder

Tabell 4-14 illustrerer noen eksempler på aldersgrenser innen utelivsbransjen og bransjen for overnattingssteder. I disse bransjene eksisterer i hovedsak nedre aldersgrenser, som eksempelvis utestenger personer i 20-årene fra adgang til lokaler eller bestilling av overnatting.

Tabell 4-14 Eksempler på veiledningssaker til Likestilling- og diskrimineringsombudet og eksisterende aldersgrenser i utelivsbransjen

Beskrivelse	Aldersgrense	Antatt endring i alternativ 1	Antatt endring i alternativ 2
Nedre aldersgrense for bestilling av hotellrom, med formål om å forebygge bråk. (Veiledningssak om 28-åring, som ble nektet å bestille hotellrom i Mandal)	30 år	Antas at endres	Antas at endres
Nedre aldersgrense for å leie utesteder, med begrunnelse at stedene har dårlig erfaring med yngre leietakere (Veiledningssak: I sakstilfellet nedre aldersgrense på 40 år)	40 år	Antas at endres	Antas at endres
Nedre aldersgrense på adgang til utesteder (begrunnet i lov/forskrift)	18- og 20-årsgrense	Antas uendret	Antas uendret
Nedre/øvre aldersgrense på adgang til utesteder	Eksempelvis 24, 25, 28	Antas at endres	Antas at endres

I utelivsbransjen opereres det med en rekke ulike aldersgrenser for adgang til utesteder og barer. Dersom et utested serverer alkohol, vil en 18-årsgrense være saklig begrunnet. Tilsvarende vil også en 20-årsgrense hos

utesteder som serverer brennevin anses som saklig. Årsaken til dette er hensynet til de diskriminertes sikkerhet og helse, som diskutert tidligere for nedre aldersgrenser fastsatt i lov.

I tillegg til 18- og 20-årsgrenser operer en rekke utesteder derimot også med flere andre aldersgrenser, eksempelvis 24- og 28-årsgrenser. Vi har mottatt to ulike begrunnelser for slike aldersgrenser. For det første hevder utesteder at de ville mistet de eldre kundene sine, dersom mange personer i aldersgruppen 20-24 (28) hadde fått adgang til utestedet. Argumentet er at personer over 24 foretrekker å være på utesteder med likealdrede. For det andre påpeker utesteder at personer over 24 har større betalingsvilje og –evne. Derfor er det ønskelig for utestedene å utestenge personer med lavere betalingsvillighet. Slik forskjellsbehandling, såkalt prisdiskriminering, vil derimot ikke kunne anses som saklig i noen av de foreslåtte alternativene til lovforslag.

I bransjen for overnattingssteder forekommer også nedre aldersgrenser. Tilsvarende finnes for leie av lokaler. Eksempler som trekkes frem i Økland-utredningen er veiledningssaker til ombudet angående en 30-årsgrense for leie av hotellrom og en 40-årsgrense for leie av lokale. Felles i disse eksemplene er begrunnelsen for aldersgrensen, nemlig dårlige erfaringer med tidligere unge gjester/leietakere. På lik linje med ikke-lovfestede aldersgrenser for adgang til utesteder, er det lite trolig at disse grensene kan anses å være saklig begrunnet. Det kan dessuten tenkes at også profitthensyn driver slike aldersgrenser, dersom eldre personer har høyere betalingsvillighet ved kjøp i eksempelvis minibar eller hotellbar og –restaurant. Dermed er det lite trolig at slike aldersgrenser vil være lovlige under alternativ 1 og alternativ 2, ettersom dette også er tilfeller av prisdiskriminering.

Vår vurdering er dermed at 18- og 20-årsgrenser vil opprettholdes i begge alternativene til nytt lovforslag. Alle andre aldersgrenser for adgang til ute- og serveringssteder vil derimot bli ulovlige i begge alternativene.

4.6.2 Samfunnsøkonomiske konsekvenser av en lovendring

Basert på uttalelsene til utesteder har vi identifisert to mulige konsekvenser av at andre aldersgrenser enn 18 og 20 blir ulovlige. Den første konsekvensen vil kunne være at utesteder mister kunder over 24, dersom disse ikke ønsker å oppholde seg på utesteder med personer i aldersgruppen 20-24 år. Dersom vi legger til grunn at det totale antallet personer som velger å dra på utesteder ikke reduseres som følge av lovendringen, vil det dermed ikke kunne være slik at alle utesteder mister kunder over 24. Dersom et utested mister disse kundene, antar vi at de vil dra til et annet utested i stedet. For utelivsbransjen totalt sett vil dette dermed ikke medføre et tap, selv om det kan oppstå en omfordeling mellom ulike utesteder, der noen utesteder vil komme bedre ut enn andre. Fordi ingen utesteder vil kunne opprettholde eksempelvis en 24-årsgrense, vil utelivsbransjen som helhet ikke oppleve et tap av kunder.

Den andre konsekvensen av lovforslaget vil kunne være at overnattings- og utestedene mister sin evne til å prisdiskriminere. Det finnes likevel andre mekanismer enn aldersdiskriminering, som kan tas i bruk av utelivsbransjen. Eksempelvis kan utesteder kombinere inngangspenger, en såkalt «cover charge», med ulike prisnivåer på drikkevarene. Dermed kan utestedene sørge for en «selvseleksjon» inn til utestedet. Det kan for eksempel tenkes at personer med lav betalingsvillighet ikke ønsker å dra til utesteder der de må betale inngangspenger. Ved å kreve inngangspenger kan utestedene dermed forhindre at disse personene velger å dra dit. Ettersom utestedene har muligheten til å ta i bruk slike mekanismer, er det lite trolig at bransjen vil slutte å prisdiskriminere. Prisdiskrimineringen vil derimot foregå gjennom andre mekanismer enn aldersgrenser. Det er derfor lite trolig at det vil oppstå betydelige samfunnsøkonomiske konsekvenser i bransjen.

Det gjenstår derimot et spørsmål om andre metoder for prisdiskriminering er mer fordelaktige for personer som blir diskriminert. Det kan for eksempel tenkes at utesteder vil fortsette å utestenge de sammen individene. Et argument for dette er at aldersgrensene ikke praktiseres konsekvent med dagens ordning, men kun er «pro forma» aldersgrenser for å sile ut uønskede besøkende. Dette vil kunne oppleves som særlig diskriminerende for de som blir utestengt. Samtidig er det mulig at andre typer adgangskriterier som kleskoder og liknende kan oppleves som mer urettferdig og krenkende for de diskriminerte individene.

4.7 Idrett

4.7.1 Aldersgrenser og lovlighetsvurderinger i idrettslivet

Tabell 4-15 gir en oversikt over noen av aldersgrensene innen idrett. Disse aldersgrensene kan i all hovedsak deles inn i to kategorier; øvre og nedre aldersgrenser. I tillegg finnes noen andre aldersgrenser, eksempelvis kravet om båtførerbevis og gratis tilgang til offentlige anlegg for barne- og ungdomsaktiviteter.

Tabell 4-15 Eksempler på veiledningssaker til Likestilling- og diskrimineringsombudet og eksisterende aldersgrenser i idrettslivet

Beskrivelse	Aldersgrense	Antatt endring i alternativ 1	Antatt endring i alternativ 2
Veiledningssak: Rett til deltagelse i elitesport/seniorklasse uavhengig av alder	Øvre aldersgrense	Antas at endres	Antas at endres
Veiledningssak: Krav om båtførerbevis kun for personer født etter 1.1.1980		Antas uendret	Antas uendret
Veiledningssak: Tilgang til aktivitetshjelpemidler for funksjonshemmede	Kun for de under 26 år	Antas uendret	Antas uendret
Aldersgrenser i idrettstilbud for funksjonshemmede	En rekke ulike grenser	Antas uendret	Antas uendret
Grense for å delta i lokale konkurranser og idrettsarrangement	6 år	Antas uendret	Antas uendret
Organisert kampaktivitet som tillater knockout	Skal ikke være under 18 år eller over 34 år	Antas uendret	Antas uendret
Grense for å delta i regionale konkurranser og idrettsarrangement, bruken av resultater, rangeringer i konkurranser	11 år	Antas uendret	Antas uendret
Deltakelse i mesterskap som NM, EM og VM	13 år	Antas uendret	Antas uendret
Aldersgrense for Voksenidrett	20-25 år (unge voksne) 26 år voksne	Antas uendret	Antas uendret
Gratis tilgang til offentlige anlegg for barne- og ungdomsaktiviteter	6-12 og 13-19 år	Antas uendret	Antas uendret
Aldersgrense for spill på utbetalingsautomater	18 år	Antas uendret	Antas uendret
Maks. alder for barneidrett	Inntil året man fyller 12 år	Antas uendret	Antas uendret

Nedre aldersgrenser gjelder eksempelvis grenser for deltakelse i lokale, regionale, nasjonale og internasjonale konkurranser, samt spillautomater og organisert kampaktivitet som tillater knockout. Disse aldersgrensene fremstår som saklige, ettersom vernet av barn og unge er formålet med grensene. Sakligheten til slike nedre aldersgrenser har blitt diskutert i mer detalj tidligere.

For de øvre aldersgrensene vil et vern mot aldersdiskriminering kunne slå ulikt ut. Eksempelvis vil en øvre aldersgrense på barne- og ungdomsidrett fremstå som saklig, ettersom grensene kan begrunnes i menneskers

fysiske utvikling. For å unngå urettferdig konkurranse mellom idrettsutøverne, er det rimelig at ungdommer og voksne eksempelvis ikke kan konkurrere i samme klasse som barn. Øvre aldersgrenser på elitesport er derimot mer tvilsomme. Det er rimelig å anta at menneskers fysiske form er avtakende etter en viss alder. Personer som er eldre enn de andre voksne idrettsutøverne vil dermed ha en ulempe i konkurransen. Skulle de likevel ønske å konkurrere mot yngre deltakere, kan en utestengelse i mindre grad begrunnes saklig.

Kravet om at alle personer født etter 1. januar 1980 må ta båtførerprøve er ikke en faktisk aldersgrense. På sikt vill kravet om båtførerprøve gjelde alle personer i Norge. Grensen kan forklares av praktiske hensyn, ved at regelen skal innføres gradvis, for ikke å frata båteiere rettigheten til å kjøre egen båt, samt ikke å skulle overbelaste opplæringsinstitusjoner. Ettersom kravet på sikt vil gjelde alle, dreier dette seg altså ikke om aldersdiskriminering.

Når det gjelder gratis adgang til offentlige anlegg for barne- og ungdomsidrett, er dette et tilfelle av positiv forskjellsbehandling rettet mot grupper med særlig behov, og dermed saklig. Også gratis tilgang til aktivitetshjelpemidler for funksjonshemmede kan anses som et tilfelle av positiv forskjellsbehandling, til fordel for unge funksjonshemmede med særlig behov.

En grense på akkurat 26 år kan være vanskeligere å forsvare, ettersom det er vanskelig å se behovsforskjeller mellom eksempelvis en 25- og en 27-åring. Derimot vil en slik aldersgrense kunne forsvare med hensyn til statsfinansene, dersom ordningen blir for dyr å finansiere uten en slik avgrensning. Derfor vurderer vi det som trolig at aldersgrensen vil stå seg, til tross for et vern mot aldersdiskriminering. Det vil også være retts teknisk enklere å forholde seg til en slik grense, og da med en skjønnsmessig adgang når særlige forhold tilsier dette, slik tilfellet er i dag.

Det er opprettet et tilbud om aktivitetshjelpemidler også til personer over 26 år, derimot med en egenandel (på maksimalt 4000 kr). Tilbudet er også begrenset oppad i form av et tak på totale årlige utbetalinger. Dermed utestenges ingen individer fullstendig på grunn av alder.

4.7.2 Samfunnsøkonomiske konsekvenser i idrettslivet av lovendringsforslag

Ettersom det trolig blir lite endringer i aldersgrensene innen idrett som følge av et vern mot aldersdiskriminering, vil lovendringen heller ikke medføre særlige samfunnsøkonomiske konsekvenser.

I de få enkeltstående tilfellene der det vil kunne inntreffe endringer, eksempelvis ved øvre aldersgrense for eliteidrett, vil et vern mot aldersdiskriminering kunne medføre noen økte kostnader for å gjøre eventuelle individuelle vurderinger knyttet til deltakelse i konkurransen. Dette vil derimot i hovedsak være tilfellet i enkeltstående saker, og kostnadene på området vil dermed være svært små. For enkeltindividene som drar nytte av endringen, vil det derimot kunne oppstå betydelige nyttevirksomheter. Likevel vil endringene kun påvirke svært få individer, slik at den samlede samfunns effekten blir liten. Vi har behandlet dette som ikke-prissatte effekter.

4.8 Kultur og fritid

4.8.1 Aldersgrenser og lovlighetsvurderinger i kultur- og fritidsbransjen

Tabell 4-16 gir en oversikt over utvalgte aldersgrenser innen kultur- og fritidssektoren. Disse aldersgrensene kan deles inn i kategoriene positiv forskjellsbehandling, rettigheter og lisenser/aldersklassifisering. Som beskrevet tidligere, vil positiv forskjellsbehandling kunne begrunnes saklig. Årsaken er at aldersgrensen skal fremme likestilling av en svakere stilt gruppe. Innen kultur- og fritidssektoren omhandler slik forskjellsbehandling reduserte priser for grupper som er svakere stilt økonomisk. Eksempler på dette er unge studenter og pensjonister, som det er rimelig å anta at har relativt lav inntekt. Grunnet forskjellsbehandlingen vil disse individene få enklere tilgang til transport og kulturtilbud. Slike aldersgrenser vil kunne forbli uendret til tross for et vern mot aldersdiskriminering.

Aldersfestede rettigheter beskrevet i tabellen antas å forbli uendret som følge av lovforslaget. Aldersgrensene i forbindelse med valg av målform og religion kan knyttes til vergemålslovgivning. Slike aldersgrenser vil, som diskutert tidligere, forbli uendret selv med et vern mot aldersdiskriminering. Aldersgrensene er knyttet til vurderinger av modenhet, og har som formål å beskytte barn og unge. De ville derfor anses som saklige. Også aldersgrenser knyttet til ledsagerbevis fremstår som saklig begrunnet. Ledsagerbeviset utstedes til barn som er over 8 år, ettersom dette er alderen da det forventes at barn i mindre grad har behov for ledsager lenger. Nedre aldersgrense for å være ledsager er 16 år, noe som er begrunnet med en modenhetsvurdering i tråd med

vergemålslovgivningen. Dermed vil også aldersgrenser knyttet til ledsagerbevis stå seg ved en innføring av et vern mot aldersdiskriminering.

Tabell 4-16 Eksempler på veiledningssaker til Likestilling- og diskrimineringsombudet og eksisterende aldersgrenser innen kultur og fritid

Beskrivelse	Aldersgrense	Antatt endring i alternativ 1	Antatt endring i alternativ 2
Veiledningssak: Færre berettigede TT-reiser ved fylte 67 år		Antas at endres	Antas at endres
<i>Positiv forskjellsbehandling</i>			
Veiledningssaker:			
Studentpriser	Må være under 30	Antas uendret	Antas uendret
kollektivtransport			
Honnørpriser	Må ha fylt 67	Antas uendret	Antas uendret
Ungdomsbilletter	Ulike grenser: SAS, Ruter, osv.	Antas uendret	Antas uendret
Kulturkort	Ulike grenser i ulike fylker	Antas uendret	Antas uendret
<i>Rettigheter</i>			
Ledsagerbevis	For søkere: 8 år For ledsagere: 16 år	Antas uendret	Antas uendret
Rett til valg av målform	8.trinn	Antas uendret	Antas uendret
Rett til valg av religion	Over 15 år	Antas uendret	Antas uendret
<i>Lisenser/aldersklassifisering</i>			
Kino: Aldersklassifisering	Ulike grenser, eks.: 7, 11, 15, 18 år	Antas uendret	Antas uendret
Våpen	18 år 16 år (hvis kan oppbevares av verge) 21 år (revolver og pistol)	Antas uendret	Antas uendret
Motorferdsel: fly	15 år for flygning 16 år for å fly solo 17 år for sertifikat	Antas uendret	Antas uendret
Kjøretøy: bil	18 år Øvelseskjøring: 16 år Ledsager: 25 år	Antas uendret	Antas uendret

Aldergrenser knyttet til lisenser for våpen, samt sertifikat for fly og bil er begrunnet med et formål om å verne barn og unge. Disse aldersgrensene vil dermed også anses som saklige i begge alternativene til nytt lovforslag. Medietilsynet er lovpålagt å sette aldersgrenser gjennom kringkastingsloven. Formålet med aldersgrensene er beskyttelsen av mindreårige mot skadelige bildeprogram. Aldersklassifisering på kino vil dermed også stå seg, ettersom det vurderes som saklig begrunnet.

Fylkeskommunene står fritt til å utforme TT-ordningene ved å definere brukergrupper, prioriteringen mellom gruppene og midlene som tildeles. Det praktiseres en rekke nedre aldersgrenser, for å kvalifisere som bruker.

Disse grensene varierer mellom 5 – 14 år. En nedre aldersgrense kan være saklig begrunnet, eksempelvis ved at den settes ved en alder når andre barn er gamle nok til å reise til skolen på egenhånd. Det er dermed mulig at det er behov for en gjennomgang og begrunnelse av nedre aldersgrenser ved innføringen av et vern mot aldersdiskriminering. Det finnes ingen øvre aldersgrense for tilgangen til TT-ordningen. Derimot finnes øvre aldersgrenser for prioriterte brukere. Det er tvilsomt om det fortsatt vil være mulig å differensiere brukergrupper basert på alder, dersom et vern mot aldersdiskriminering innføres. Årsaken til dette er at avgrensningen av brukergrupper basert på alder kan virke uforholdsmessig inngripende overfor eksempelvis en 67-åring, som har fått en kraftig reduksjon i antall reiser.

Studenter har gjerne tilgang på rabatterte priser, både på varer og tjenester. Enkelte av rabattordningene for studenter stiller som tilleggsbetingelse at alder er under en viss grense. Det kan diskuteres hvor saklige disse aldersrelaterte tilleggsbetingelsene er. Studentrabatten ivaretar i seg selv en gruppe som har lav betalingsevne. Betalingsevnen vil være lav uavhengig av alder. Det er imidlertid relativt enkelt å oppnå en rent proforma studentstatus. Semesteravgiften er lav, og de aller fleste vil kunne søke seg inn på et studium. For mange vil det altså lønne seg å melde seg opp som student for å høste godt av rabatterte priser.

Lav alder som tilleggsbetingelse bidrar til å forhindre en uthuling av studentrabattordningen ved at eldre personer med god inntekt forhindres fra å tilegne seg en proforma studentstatus. Dette går på bekostning av de eldste reelle fulltidsstudentene som har like lav betalingsevne som yngre medstudenter.

Vår vurdering er at det, av hensyn til ordningene som sådan, er legitimt å ha alder som en tilleggsbetingelse. Dette gjelder i særdeleshet kostbare varer og tjenester, eller varer og tjenester som man anskaffer såpass ofte at oppnådd studentrabatt vil oppveie semesteravgift og andre ulemper knyttet til å oppnå studentstatus. Det vil likevel være viktig å sørge for at de aldersmessige tilleggsbetingelsene harmoniserer med aldersfordelingen til den reelle studentmassen. Dersom gjennomsnittsalderen på studentene stiger, bør aldersgrensene på studentrabatt stige tilsvarende.

4.8.2 Samfunnsøkonomiske konsekvenser av lovendringsforslag

Ettersom det trolig blir lite endringer i aldersgrensene innen kultur- og fritidssektoren som følge av et vern mot aldersdiskriminering, vil lovendringen heller ikke medføre særlige samfunnsøkonomiske konsekvenser.

I de få enkeltstående tilfellene der det vil kunne inntreffe endringer, eksempelvis for TT-ordninger, vil et vern mot aldersdiskriminering kunne medføre noen økte kostnader for å gjøre eventuelle individuelle vurderinger knyttet til tilgang til ordningen. Lovendringen vil også kunne medføre en endring i praktiseringen av noen nedre aldersgrenser. Totale utbetalinger vil derimot ikke nødvendigvis måtte endres, men klassifiseringen av brukergrupper vil antageligvis måtte bli aldersuavhengig.

Det er derimot ikke gitt at en reklassifisering fører til økte kostnader til individuelle vurderinger, ettersom tildeling av brukergruppe kan gjøres i forbindelse med den individuelle vurderingen for tilgang til tjenesten. Derfor antar vi at det i liten grad vil oppstå økte kostnader til TT-ordningen. For enkeltindivider som får økt prioritet med en ny lovgivning vil kunne oppnå betydelige nyttevirksomheter, men disse veies opp av negative effekter for personer som mister sin prioritet. Ettersom totale utbetalinger ikke endres, og det ikke er særlig behov for økt omfang av individuelle vurderinger, vil den samfunnsøkonomiske effekten i hovedsak være en omfordeling mellom individer i ulike brukergrupper av TT-ordningene.

4.9 Bolig

4.9.1 Aldersgrenser og lovlighetsvurdering for boligbyggerlag og sameie

Tabell 4-17 gir en oversikt over utvalgte aldersgrenser innen boligsektoren. På området har vi identifisert både nedre og øvre aldersgrenser for kjøp av bolig i senior-borettslag.

Tabell 4-17 Eksempler på veiledningssaker til Likestilling- og diskrimineringsombudet og aldersgrenser i boligbyggerlag

Beskrivelse	Aldersgrense	Antatt endring etter lovalternativ 1	Antatt endring etter lovalternativ 2
Kjøp av bolig i senior-borettslag	Nedre aldersgrense på 50 år	Antas uendret	Antas uendret
Kjøp av bolig i senior-borettslag	Øvre aldersgrense på 75 år	Antas at endres	Antas at endres

Nedre aldersgrenser på eksempelvis 50 år vil i noen tilfeller kunne begrunnes saklig. Boliger som er spesialtilpasset eldre, for eksempel gjennom bredere døråpninger og uten dørterskler vil kunne beholdes personer med spesielle behov. Derimot er det ikke gitt at aldersgrensen er *nødvendig*. Det er mulig at samme formål kan oppnås gjennom målrettet markedsføring gjennom boligannonsene. Likevel kan det tenkes at formålet med de spesialbygde boligene er at flere eldre kan bo hjemme lengre, slik at også presset på eksempelvis sykehjem kan reduseres.

Det er vanskeligere å skulle begrunne en øvre aldersgrense på saklig vis. Dersom boliger er spesialbygd for eldre, er det vanskelig å rettferdiggjøre at en eldre person, eksempelvis en 76-åring, ikke skal få kjøpe boligen. Spesielt ettersom eldre er en svært heterogen gruppe, der det er store forskjeller mellom individers helsetilstand, vil det være lite trolig at slike aldersgrenser vil være lovlige med et vern mot aldersdiskriminering.

Ettersom lavere aldersgrenser i større grad kan begrunnes saklig, antas vi at disse vil forbli lovlige også dersom et vern mot aldersdiskriminering innføres. Dette kan begrunnes i at grensen er et tilfelle av positiv forskjellsbehandling. Det er derimot lite trolig at øvre aldersgrenser for slike boliger vil kunne opprettholdes, dersom et vern mot aldersdiskriminering innføres.

4.9.2 Samfunnsøkonomiske konsekvenser av en lovendring

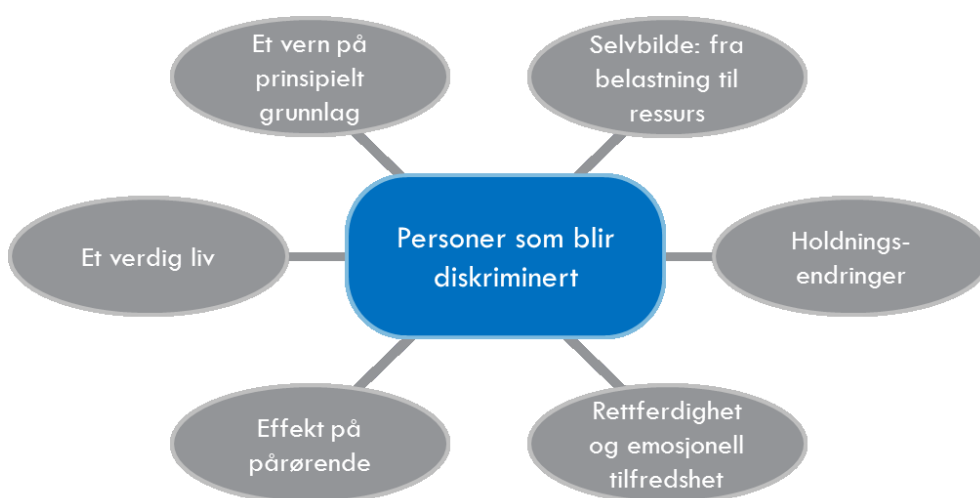
Omfanget av usaklig utestengning fra borettslag basert på alder er trolig begrenset i samfunnet i dag. Det er likevel visse tilfeller av slik diskriminering som vil bli bedømt ulovlig med en lovendring. For enkeltpersonene som får økt tilgang til ønsket bolig vil nytteeffekten likevel være betydelig.

Samtidig vil behovsrettede senior-borettslag kanskje i større grad måtte gjøre individuelle vurderinger av søkere, for å avgjøre om de kvalifiserer til kjøp av boligen, dersom de ikke får lov til å bruke aldersgrenser. Dette vil kunne medføre noen kostnader for borettslagene. Denne kostnaden vil likevel måtte stå i forhold til nyttevirkningen for den enkelte, og antas ikke å være betydelig. Vår vurdering er derfor at det i liten grad oppstår samfunnsøkonomiske kostnader som følge av en lovendring i boligsektoren, men at de få enkeltpersoner som i dag blir utestengt fra boliger på usaklig praktisering av aldersgrenser vil få en betydelig nytteeffekt. Denne nytteeffekten behandles som en ikke-prissatt effekt.

5. Nytteeffekter utover sektorvis tilgang til tjenester: Nytten av å ikke bli diskriminert og holdningsendringer

Til tross for at nytteeffekter for personer som blir diskriminert er vanskelige å tallfeste, inngår de like fullt som en del av den samfunnsøkonomiske analysen. For enkeltindivider kan vi tenke oss at effektene har to hovedtyper. For det første finnes en direkte effekt ved at individer får adgang til tjenester og liknende, som tidligere var utilgjengelige for dem. Dette er allerede beskrevet sektorvis i kapittel 4. For det andre vil det oppstå en indirekte effekt som følge av et vern mot aldersdiskriminering. Dette omhandler i større grad subjektive følelser og opplevelser av forskjellsbehandlingen og konsekvenser av denne. Figur 5-1 gir en oversikt over potensielle nyttevirksomheter utover økt tjenestetilgang i de ulike sektorene. Disse effektene kan deles opp i nyttevirksomheter for enkeltpersoner av å ikke bli diskriminert og generelle holdningsendringer i samfunnet.

Figur 5-1 Nyttevirksomheter av et vern mot aldersdiskriminering: Nytten av å ikke bli diskriminert og holdningsendringer



Nytten av å ikke bli diskriminert

Et vern mot aldersdiskriminering kan ha en egenverdi på et prinsipielt grunnlag. Innføringen av vernet kan anses som viktig med bakgrunn i verdien om at ingen skal forskjellsbehandles ut fra en gruppetenking. Et vern mot aldersdiskriminering kan dermed styrke prinsippet om at alle mennesker skal vurderes som individer, i motsetning til ofte urettmessige «båser».

Videre vil et vern mot aldersdiskriminering kunne påvirke enkeltmenneskers selvbilde. Eksempelvis kan eldre føle seg som en belastning for samfunnet og sine pårørende. Et vern mot aldersdiskriminering sender et signal om at det er uriktig å forhåndsdomme personer kun basert på alder. Dette kan i neste omgang føre til at også eldre i større grad fokuserer på individet de selv er, og i større grad blir oppmerksomme på sine individuelle styrker. Til tross for at vernet ikke vil føre til store forskjeller i nedre aldersgrenser, kan det likevel føre til at også unge oppfatter seg selv annerledes. Det kan tenkes at unge i større grad føler seg myndiggjort og oppfatter egne meninger som mer verdifulle gjennom et vern mot aldersdiskriminering. Et styrket selvbilde både for unge og eldre kan dermed føre til større grad av samfunnsdeltakelse. Felles for disse eksemplene er at vernet kan bidra med å påvirke selvbildet til de diskriminerte individene. Et forbedret selvbilde har en nytteverdi, som må hensyntas i den samfunnsøkonomiske analysen.

Muligens den mest nærliggende nyttevirksomheten av et vern mot aldersdiskriminering er at enkeltindivider i mindre grad vil oppleve de negative følelsene knyttet til å bli urettferdig behandlet. Dersom vernet fører til at aldersgrenser fjernes eller begrunnes grundig og saklig, vil det oppstå færre situasjoner som oppleves som urettferdige for enkeltindivider. Å unnsnippe slike negative følelser og emosjonell smerte blir dermed en nyttevirksomhet i seg selv. Emosjonell smerte av at et individ rammes av diskriminering vil dessuten også ramme individets pårørende.

En siste nyttevirkning kan følge av mer direkte av endringer i aldersgrenser. Eksempelvis kan det tenkes at TT-ordninger ikke lenger vil kunne sette aldersgrenser for å kvalifisere for ordningen. Til tross for at totale utbetalinger vil kunne holdes konstante ved hjelp av andre hjelpemidler og restriksjoner, vil vernet mot aldersdiskrimineringen kunne bidra til at også eldre får retten til fritidsaktiviteter og deltakelse i sosiale nettverk, som krever at de reiser hjemmefra. Ved at retten til mobilitet ikke fratas individer kun basert på alder, vil det i større grad kunne føre til mer målrettede ordninger. I eksempelet om TT-ordningen, kan det tenkes at vernet fører til en omstrukturering, der personer som er i stand til å delta i sosiale arrangementer også får muligheten til det. Dermed kan vernet føre til at aldersdiskriminerte personer i større grad får rettigheter til sosiale aktiviteter.

Holdningsendringer

Et vern mot aldersdiskriminering kan, i tillegg til å påvirke hvordan individer oppfatter seg selv, påvirke hvordan individer oppfattes av andre. Ved å innføre et vern mot aldersdiskriminering, gir myndigheter et signal om at urettmessig forskjellsbehandling av grupper basert på alder er galt. På sikt kan dette føre til en holdningsendring i samfunnet generelt. Dermed vil også mer indirekte former av aldersdiskriminering etter hvert opphøre eller reduseres. På denne måten kan en lovendring også medføre endringer utenfor det området loven faktisk regulerer, som er summen av enkeltpersoners tanker og holdninger knyttet til mennesker i ulike aldre.

Omfanget av stereotypiske oppfatninger og fordommer knyttet til aldersgrupper i samfunnet i dag er uvisst, men det er trolig at slike fordommer eksisterer og har en negativ effekt på mange menneskers liv. Et mindre fordomsfullt samfunn er et friere og mer åpent samfunn, som er av stor positiv verdi i seg selv. I tillegg vil en slik holdningsendring trolig også føre til mindre direkte diskriminerende adferd. En lovendring som klarer å påvirke holdninger i samfunnet i en positiv retning vil dermed medføre flere positive følgeeffekter i form av mindre diskriminering, trakassering og usaklig forskjellsbehandling av mennesker i ulike aldersgrupper.

5.1.1 Samfunnsøkonomiske konsekvenser for enkeltindivider

Nytteeffektene av holdningsendringer og mindre diskriminering i samfunnet er av stor betydning i denne sammenhengen, sett opp mot hensikten med lovgivningen. Det gir ikke mening å prissette disse effektene, og de behandles derfor som ikke-prissatte effekter.

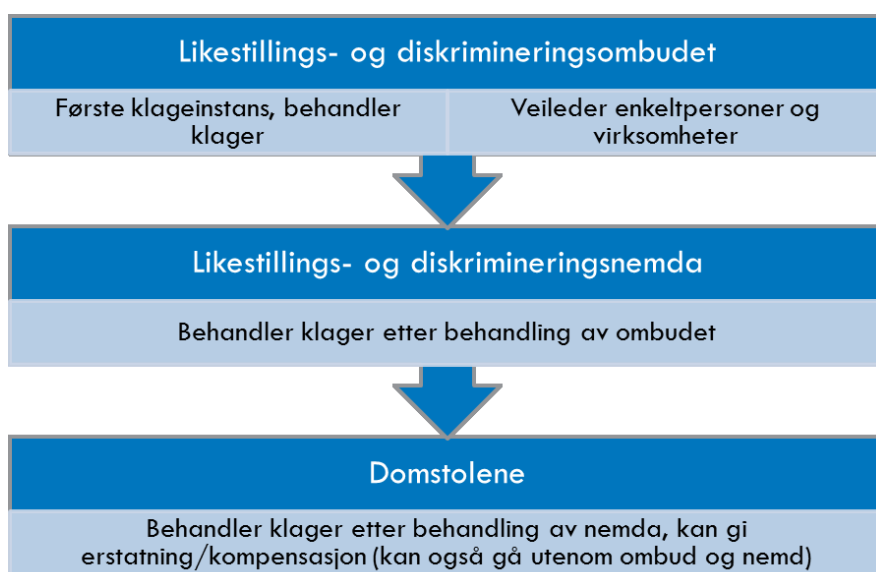
Et vern som inneholder flere særskilte unntak antas å medføre mindre holdningsendring enn et mer generelt vern. I et generelt vern vil flere personer berøres og den normative effekten kan antas å være større enn i et vern med en mengde definerte unntak. Mer detaljerte vurderinger av virkningenes betydning og omfang for hvert alternativ gjøres i kapittel 8.

6. Gjennomførings- og håndhevingskostnader

Likestillings- og diskrimineringsombudet tilbyr gratis veiledning og klagebehandling av diskrimineringssaker, som et lavterskeltilbud for de som mener seg diskriminert. Konklusjoner gjort i ombudet kan deretter påklages videre til Likestillings- og diskrimineringsnemda for en ny vurdering. Ombud og nemd konkluderer i de klagesakene de behandler, men gir ikke mulighet for å tilkjenne erstatning eller kompensasjon. I siste instans kan sakene føres videre til domstolene, som kan tilkjenne økonomisk erstatning (Figur 6-1). Klagesaker kan også gå direkte til domstolene, uten å vurderes av ombud og nemd.

Nemda har tidligere uttalt at de ikke behandler saker på forskjellsbehandling som er vedtatt i annet lovverk. Dette gir også føringer for ombudet. Dersom det ikke gis spesifikke føringer fra lovgivers side om dette, vil trolig verken ombud eller nemd behandle klager på lovfaste aldersgrenser.

Figur 6-1 Hierarkiet for klagebehandling i diskrimineringssaker



6.1 Lovfestede aldersgrenser og gjennomgang av disse i fagdepartementene

Et utvidet lovfestet vern mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet åpner spørsmålet om hvorvidt alle lovfestede aldersgrenser burde åpnes for prøving eller hvorvidt det skal etableres et særlig unntak for aldersgrenser fastsatt i lov og forskrifter. Som diskutert i kapittel 3.5 vurderer vi det slik at det ikke vil være forskjeller av relevant omfang mellom alternativ 1 og alternativ 2 når det gjelder lovlighetsvurderingene av lovfaste aldersgrenser. EU-direktivet gir statene mulighet til å innføre et generelt unntak for lovfaste aldersgrenser og dette har vi dermed lagt til grunn i alternativ 2. I alternativ 1 vil derimot alle aldersgrenser i prinsippet være åpne for prøving.

Vi vurderer det slik at de aller fleste av aldersgrenser fastsatt i lov og forskrift antakeligvis vil være saklige og stå seg også i alternativ 1. Hovedforskjellen mellom de to alternativene ligger da i hvorvidt de lovfestede aldersgrensene vil være prøvbare for håndhevingsystemet. Dersom det blir tilfellet kan det medføre en stor pågang av klager på små og store saker, saklige og ikke-saklige, som vil kunne medføre betydelige kostnader i ombud, nemd og domstoler.

Selv om de fleste aldersgrenser fastsatt i lov og forskrifter trolig vil stå seg som saklige også i alternativ 1, har vi funnet noen eksempler på lovfaste aldersgrenser med tvilsom saklighet. Noen lovgitte aldersgrenser er utdaterte og står ikke i sammenheng med oppdateringer i andre deler av lovverket, som for eksempel når det

gjelder aldersgrenser for rettigheter til sykepenger (omtalt i kapittel 4.3). Trolig finnes det også andre aldersgrenser med tvilsom begrunnelse i dagens lover og forskrifter enn de vi har oppdaget.

Dersom en ny lovgivning på området vedtas vil det derfor være hensiktsmessig at fagdepartementene gjennomgår sine aldersgrenser i forkant av ikrafttredelsen. I alternativ 1 hvor lovfastsatte grenser åpnes for prøving vil dette redusere kostnadene i håndhevingsorganene til etterprøving av utdaterte aldersgrenser. Også i alternativ 2, hvor vi antar et generelt unntak for lovfastsatte aldersgrenser, virker det også rimelig at sakligheten av disse gjennomgås i forbindelse med et utvidet diskrimineringsforbud.

Vi legger derfor til grunn at fagdepartementene i begge alternativer bruker noe ressurser i forkant av lovendringen på å gjennomgå sine aldersgrenser i lov og forskrifter.

Samfunnsøkonomiske konsekvenser av en lovendring

I begge alternativer antar vi at fagdepartementene gjennomgår sine aldersgrenser i lover og forskrifter i forkant av en lovendring og vurderer sakligheten av disse aldersgrenser i lys av kravet om proporsjonalitet, nødvendighet og hensiktsmessighet.

Denne ressursbruken beregnes som en samfunnsøkonomisk kostnad og antas å tilsvare 1 årsverk i de departementene med mest omfattende lovgivning og noe mindre i andre departementer. Tilsammen antar vi at en slik gjennomgang vil koste rundt 7 årsverk i departementene. Dersom vi antar en kostnad per årsverk på 800.000 kroner summeres den samlede kostnaden til 8 millioner kroner.

6.2 Kostnader av utydelig lovgivning

Et helt generelt vern i alternativ 1 legger opp til at all forskjellsbehandling basert på alder i prinsippet skal kunne åpnes for prøving i håndhevingsapparatet. Selv om kravet til saklighet vil være lignende i dette alternativet som i alternativ 2 med definerte unntak, vil det være stor usikkerhet knyttet til hva som til syvende og sist vil bli vurdert som saklig og usaklig forskjellsbehandling og dermed lovlig eller ulovlig praksis. Denne usikkerheten kan være en betydelig kostnad for aktører i samfunnet som benytter seg av praksis det kan stilles spørsmål til lovligheten av, særlig dersom de risikerer å bli dømt for en slik praksis i rettssystemet.

Samfunnsøkonomiske konsekvenser av en lovendring

Vi antar at det i hovedsak vil være private aktører som vil bli berørt av denne usikkerheten ved en utydelig lovgivning. Eksempelvis kan det tenkes en investor som ønsker å investere i å bygge opp et utested, med en forretningside basert på visse aldersgrenser for inngang eller aldersdifferensiert prising. For denne kommende bedriften og tilsvarende eksisterende bedrifter vil det være avgjørende å få avklart på forhånd hvorvidt en slik praksis vil være lovlig eller ikke. Det samme vil gjelde for et utall bedrifter som selger alderstilpassede varer eller tjenester. For disse vil en usikkerhet knyttet til lovligheten av deres praksis være svært uheldig. Den samfunnsøkonomiske kostnaden av dette kan i ytterste instans bli at bedrifter eller tjenester som i utgangspunktet ville vært lovlige, ville blitt nedlagt eller aldri startet opp. Dette innebærer samfunnsøkonomiske konsekvenser i form av redusert verdiskapning og til syvende og sist arbeidsplasser.

I tillegg til mulig redusert verdiskapning vil usikkerheten et utydelig regelverk medfører også utgjøre en kostnad i seg selv, gjennom redsel for stevning eller annen påklaging og ubehaget ved å ikke vite om ens praksis er lovlig eller ikke. Denne usikkerheten kan til en viss grad motvirkes dersom for eksempel Ligestillings- og diskrimineringsombudet legger inn betydelige ressurser i lovlighetsvurderinger og informasjonsspredning i sammenheng med innføringen av loven. Dette har vi imidlertid ikke lagt til grunn i analysen, da hensikten med alternativ 1 til dels later til å være nettopp at all praksis i prinsippet skal kunne prøves for vurdering i håndhevingsapparatet.

En testing og etablering av lovlighetsvurderingene i håndhevingsapparatet i alternativ 1 antas å vedvare over en periode på rundt regnet 3 år. Det samfunnsøkonomiske tapet ved usikkerhet knyttet til regelverket vil vedvare over en tilsvarende periode.

Effekten beregnes som en ikke-prissatt effekt.

6.3 Ligestillings- og diskrimineringsombudet

Ligestillings- og diskrimineringsombudet jobber for å fremme likestilling og for å unngå diskriminering i samfunnet på grunnlag av kjønn, etnisitet, religion, funksjonsevne, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og alder.

Ombudet veileder og informerer befolkningen og organisasjoner om diskrimineringsvernet og behandler klagesaker angående diskriminering. En klage til ombudet er et alternativ til domstolsbehandling av saker om diskriminering. Ombudet skal være et lavterskeltilbud for den som mener seg diskriminert og tilbyr gratis klagebehandling. I en klagebehandling gjør ombudet en vurdering og konkluderer hvorvidt det har skjedd diskriminering eller ikke. I tilfeller hvor klagesaker gjelder diskrimineringsgrunnlag som ikke er lovfestet, som aldersdiskriminering utenfor arbeidsmiljøloven, kan ombudet ikke konkludere og disse sakene blir definert som veiledningssaker. I veiledningssaker gjør ikke ombudet noen vurdering, men tilbyr veiledning til partene.

I 2014 mottok ombudet 22 klagesaker på aldersdiskriminering, en økning fra 14 året før. Omfanget av klagesaker basert på aldersdiskriminering har vært relativt konstant i de senere årene (Figur 6-2). Antall veiledningssaker på aldersdiskriminering har derimot økt kraftig, fra 52 i 2007 til 115 i 2014 (Tabell 6-1).

Et utvidet lovforbud mot aldersdiskriminering også utenfor arbeidslivet vil skape grunnlag for flere henvendelser til ombudet totalt, i tillegg til at flere saker vil defineres som klagesaker og kreve en vurdering av lovligheten fra ombudet. Det er vanskelig å anslå hvor stor økningen i veiledningssaker og klagesaker vil kunne bli. I alternativ 1, med et generelt lovforbud uten særskilte unntak, vil det være større usikkerhet knyttet til lovlighetsvurderingene fra lovgivers side, og dette vil trolig medføre en del flere klagesaker til ombudet enn alternativ 2 med flere spesifiserte unntak. Dersom lovligheten i det innklagede forholdet i større grad er avklart på forhånd, i alternativ 2, vil også flere saker kunne defineres som veiledningssaker av ombudet, og dermed kreve mindre ressursforbruk i ombudet.

Klageomfanget kan også tenkes å avhenge av hvor mild eller streng lovtolkningen vil bli. En streng lovtolkning, hvor mye av dagens praksis vil bli forbudt, vil trolig i en omstillingsfase medføre flere klagesaker enn en mild lovtolkning, hvor det blir liten endring i forhold til dagens praksis. I både Sverige og Storbritannia er det registrert relativt få klagesaker etter at lovforbudet trådte i kraft, som trolig har sammenheng med de omfattende unntakene som er etablert i loven. Dersom den norske lovgivningen også innebærer en tilsvarende mengde med unntak, kan omfanget av klagesaker tenkes å ikke øke nevneverdig i Norge heller.

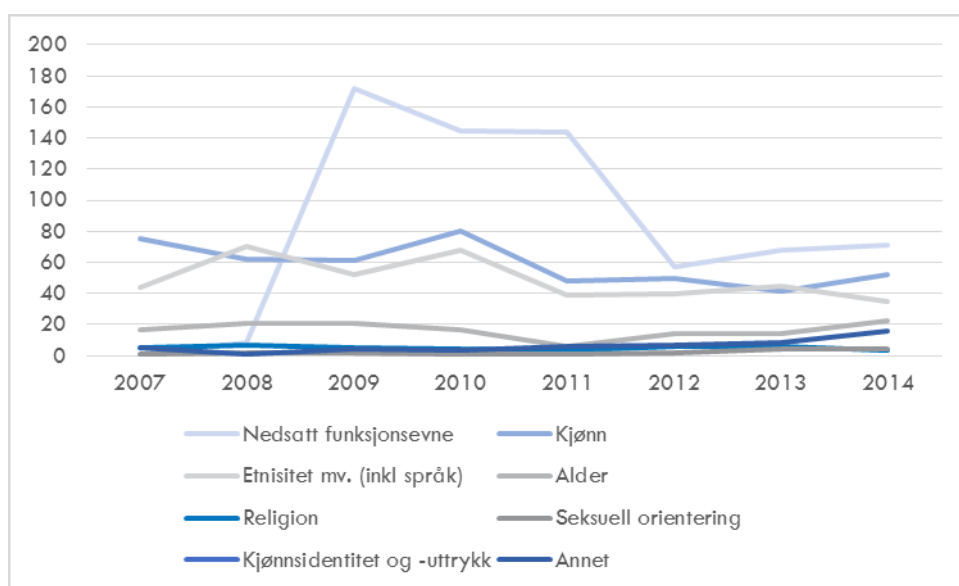
Endringen i klageomfanget til ombudet som har resultert fra tidligere utvidelser av diskrimineringslovverket kan gi noen indikasjoner på forventet klageøkning av et utvidet vern mot aldersdiskriminering. Loven om forbud mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne trådte i kraft i 2009. Dette medførte en kraftig økning i antall klagesaker, fra 8 saker i 2008 til 172 i 2009. Antall klagesaker var stabilt høyt frem til 2012, da det sank til 57²² (Figur 6-2). En slik trend med en midlertidig kraftig økning i klagesaker som deretter flater ut på et noe lavere nivå kan dermed også være en sannsynlig effekt av lovendring om aldersdiskriminering.

På den annen side ble det ingen merkbar økning i klagesaker da diskrimineringsloven om seksuell orientering trådte i kraft i 2014 (Figur 6-2). Ombudet mottok bare 4 klagesaker i 2014 vedrørende dette diskrimineringsgrunnlaget. En mulig forklaring på forskjellen i klageomfanget på de ulike diskrimineringsgrunnlagene kan være diskrimineringens synlighet. Klager på diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne gjelder ofte fysisk tilrettelegging, mens diskriminering basert på seksuell orientering trolig er mindre konkret og i større grad skjer i det skjulte. Trolig skjer slik diskriminering i større grad gjennom sosial utestengning, trakassering og andre måter som er vanskeligere både å påklage og bevise. I denne sammenheng fremstår alder som et diskrimineringsgrunnlag det vil være lett å klage på, fordi aldersgrenser er konkrete og forskjellsbehandling ofte skjer åpenlyst.

Av ombudets 115 veiledningssaker om aldersdiskriminering i 2014, var 93 saker knyttet til diskriminering i arbeidslivet. Den største påklagede kategorien utenom arbeidslivet var varer og tjenester, hvor det ble registrert 11 veiledningssaker vedrørende aldersdiskriminering (Tabell 6-1 **Feil! Fant ikke referansekilden.**). Fordelingen av veiledningssaker gir en indikasjon på hvordan fremtidige klagesaker som følger av en lovendring vil kunne bli fordelt på ulike samfunnsområder, med en klar overvekt på varer og tjenester.

²² Bakgrunnen for denne nedgangen var at ombudet dette år fant det mer hensiktsmessig å definere noen av disse sakene som veiledningssaker, hvor den påklagede part fikk veiledning fra ombudet og anledning til å forbedre praksis.

Figur 6-2 Klagesaker til Likestillings- og diskrimineringsombudet etter diskrimineringsgrunnlag



Tabell 6-1 Veiledningssaker til Likestillings- og diskrimineringsombudet vedrørende aldersdiskriminering, etter samfunnsområde

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Arbeidsliv	35	52	33	35	58	73	100	93	479
Bolig	0	1	3	1	2	4	5	1	17
Offentlig forvaltning	0	2	3	2	0	6	4	3	20
Utdanning	1	2	2	3	1	2	1	4	16
Varer og tjenester	8	12	5	19	13	10	12	11	90
Annet	8	12	10	8	6	3	3	3	53
Totalt	52	81	56	68	80	98	125	115	675

Samfunnsøkonomiske konsekvenser av en lovendring

En lovendring vil gi økte kostnader for Likestillings- og diskrimineringsombudet på to områder; ombudet vil få flere oppgaver knyttet til informasjonsspredning og veiledning om det nye lovverket i samfunnet generelt og økte kostnader til behandling av flere klagesaker og veiledningssaker. Begge disse områdene vil i hovedsak medføre kostnader på kort sikt, i løpet av den første 5 års perioden etter lovendringen, mens noen kostnader også vil vedvare på lengre sikt i form av en generell økning i informasjonsplikten og en generell økning i klageomfang med et større lovverk. Ombudets kostnader vil være rene samfunnsøkonomiske kostnader.

Ombudets kostnader knyttet til behandling av klage- og veiledningssaker varierer med sakens kompleksitet. Vi anslår at en enkel klagesak innebærer en tidsbruk i ombudet for behandling tilsvarende ca. 5 arbeidsdager, mens en mer krevende klagesak som skaper presedens innebærer en tidsbruk på 18 arbeidsdager. Det vil være flere slike presedenssaker i alternativ 1 enn alternativ 2, fordi lovlighetsvurderingen i alternativ 2 i større grad er gjort forut for lovendringen. Det vil også være flere slike presedenssaker i et scenario med en streng tolkning av loven enn i et scenario med en mild tolkning av loven. På behandling av en gjennomsnittlig veiledningssak anslår vi at ombudet bruker 1 arbeidsdag.

Dersom det kommer 60 ekstra klagesaker per år de første årene, 10 av disse vanskelige presedenssaker, og 10 ekstra veiledningssaker per år, medfører det, basert på antakelsene om behandlingstid skissert over, en total økning av ombudets tidsbruk med 2 årsverk per år. Dette anslaget legger vi til grunn i alternativ 1.

Dersom det kommer 10 ekstra klagesaker per år de første årene, 1 av disse en vanskelig presedenssak, og 10 ekstra veiledningssaker per år, medfører dette en økning i tidsbruk for ombudet på 0,3 årsverk per år. Dette anslaget legger vi til grunn i alternativ 2 med en mild tolkning av loven.

I alternativ 2 vil en streng tolkning av loven gi grunnlag for et noe større klageomfang enn en mild tolkning av loven. Vi anslår at denne forskjellen innebærer 0,5 ekstra årsverk i tidsbruk for ombudet, slik at en streng tolkning av loven med alternativ 2 medfører 1 ekstra årsverk i ressursbruk til saksbehandling hos ombudet.

Etter en omstillingsperiode på rundt 3 år med endel tidkrevende presedenssaker antar vi at omfanget av klager flater ut i begge alternativer. Dette fordi lovlighetsvurderingene i stor grad er gjort og har skapt klarhet i hva som vurderes som saklig forskjellsbehandling og fordi aktører i samfunnet etter en omstillingsperiode har tilpasset sin praksis etter det nye lovverket. Etter denne omstillingsperioden anslår vi at ombudet bruker 0,2 årsverk i året på behandling av klager og veiledningssaker.

I tillegg til økt tidsbruk på behandling av innkommende saker, vil ombudet ha noen økte kostnader til generell informasjonsspredning om det nye lovverket i en midlertidig periode. Vi anslår at disse kostnadene er tilsvarende 0,5 årsverk per år i 3 år i alternativ 1. I alternativ 2 anslår vi at denne kostnaden er noe mindre, tilsvarende 0,2 ekstra årsverk per år de 3 første årene.

Disse anslagene er usikre og vi avrunder derfor den samlede anslåtte effekten til nærmeste halve årsverk. Den samlede økningen i tidsbruk for ombudet anslår vi dermed til

- rundt 2,5 årsverk per år de 3 første årene og deretter 0,2 årsverk per år i alternativ 1
- rundt 1 årsverk per år de 3 første årene og deretter 0,2 årsverk per år i alternativ 2 med en streng tolkning av lovverket
- rundt 0,5 årsverk per år de 3 første årene og deretter 0,2 årsverk per år i alternativ 2 med en mild tolkning av lovverket

Vi legger vi til grunn totale kostnader for at et gjennomsnittlig årsverk koster 800 000 kroner, inkludert arbeidsgiveravgift og andre sosiale kostnader.

6.4 Likestillings- og diskrimineringsnemda

Likestillings- og diskrimineringsnemda behandler klager etter diskrimineringslovgivningen og fatter i den forbindelse vedtak eller avgir en uttalelse. På samme måte som for ombudet vil nemda også trolig få økte kostnader ved et utvidet lovfestet vern mot aldersdiskriminering, ved at flere saker klages inn til nemda. Økningen kan forventes å være mindre enn til ombudet, fordi vi kan forvente at en god del av de enklere klage- og veiledningssakene ikke tas videre til nemda. Samtidig kan det tenkes at de sakene som videreføres til nemda for en ny prøving vil være de noe vanskeligere sakene som er mer tidkrevende å behandle.

I 2014 ble det registrert 75 saker for behandling av nemda, en økning fra 52 saker i 2013 (

Tabell 6-2). Per november 2015 var det registrert 88 saker. Antallet saker ser altså ut til å være økende i utgangspunktet.

På samme måte som for ombudet vil et mer generelt diskrimineringsforbud i alternativ 1 trolig gi flere klagesaker i nemda og flere av disse vanskelige presedenssaker, enn alternativ 2 med spesifiserte unntak. En streng tolkning av lovverket vil også kunne medføre flere klagesaker til nemda enn en mild tolkning av lovverket.

I 2014 mottok ombudet 207 klagesaker på de ulike diskrimineringsgrunnlagene, mens nemda samlet mottok 75 klager. Nemda mottok altså ca. en tredjedel av antall saker ombudet mottar. Vi antar dermed i hvert scenario at ca. en tredjedel av sakene fra ombudet videreføres til nemda og at dette utelukkende gjelder vanskelige saker som potensielt kan gi høy grad av presedens.

Nemdas sekretariat har fire faste ansatte som forbereder og administrerer saker til nemdas møter. I tillegg kommer tidsbruken hos nemdas medlemmer i form av klagebehandler møter og møteforberedelser. Vi anslår denne tidsbruken samlet til ca. 15 arbeidsdager per sak, som en tilnærming. Tidsbruken i nemda anslås som noe

mindre per sak enn tidsbruken i ombudet, fordi den største arbeidsmengden knyttet til informasjonsinnhenting og avklaringer rundt saken forventes allerede å være utført av ombudet innen saken kommer til nemda.

Tabell 6-2 Registrerte klager til Likestillings- og diskrimineringsnemda

	2013	2014
Klager registrert hos nemda	52	75

Kilde: Årsrapport 2014, Likestillings- og diskrimineringsnemda

6.4.1 Samfunnsøkonomiske konsekvenser av en lovendring

For hvert alternativ legger vi til grunn at nemda får en tredjedel av antall klagesaker ombudet får og at den samlede tidsbruken i nemda er 15 arbeidsdager per sak, som en tilnærming til kostnadsanslagene. Med disse antakelsene medfører de ulike alternativene til lovendring følgende økning i tidsbruk for nemda

- rundt 1,5 årsverk per år de 3 første årene og deretter 0,1 årsverk per år i alternativ 1
- rundt 0,5 årsverk per år de 3 første årene og deretter 0,1 årsverk per år i alternativ 2 med en streng tolkning av lovverket
- rundt 0,2 årsverk per år de 3 første årene og deretter 0,1 årsverk per år i alternativ 2 med en mild tolkning av lovverket

Vi legger vi til grunn totale kostnader for at et gjennomsnittlig årsverk i nemda koster 800.000 kroner, inkludert arbeidsgiveravgift og andre sosiale kostnader.

6.5 Domstolene

Historisk sett har det vært få diskrimineringssaker som har vært prøvd i rettssystemet i Norge. Dette kan være fordi en prosess i domstolene er kostbar og det som oftest ikke er knyttet store økonomiske interesser til diskrimineringssakene. Av det vi vet har de diskrimineringssakene som har vært i retten i all hovedsak handlet om diskriminering i arbeidslivet med alder og kjønn som grunnlag. Etter at aldersdiskriminering i alderslivet ble forbudt ved lov i 2004 er fire saker kjørt i rettssystemet, mens det er kjørt noen flere rettssaker på kjønnsdiskriminering i arbeidslivet. Vi er ikke klar over diskrimineringssaker kjørt i rettssystemet som har omhandlet diskriminering utenfor arbeidslivet.

Årsaken til overvekten av diskrimineringssaker fra arbeidslivet er trolig at det er knyttet større økonomiske interesser til disse sakene, hvilket innebærer potensielle erstatningskrav. Selv om det har vært få diskrimineringssaker i rettssystemet, har flere av disse sakene gått helt til høyesterett, fordi det har vært snakk om prinsipielle vurderinger.

Aldersdiskriminering skiller seg fra andre diskrimineringsgrunnlag ved at forskjellsbehandling basert på alder er veldig utbredt i samfunnet, personer som mener seg diskriminert er gjerne svært ressurssterke, samt at diskrimineringen, fordi den er synlig og konkret på så mange samfunnsområder, i større grad kan ha økonomiske konsekvenser for den det gjelder. Aldersgrenser for tilgang til varer og tjenester fra private tilbydere og for ytelser og tjenester fra det offentlige kan i noen tilfeller tenkes å medføre store nok konsekvenser for den enkelte til at noen kan tenkes å ta slike klager helt til rettssystemet. Tilgang til boligmarkedet kan også tenkes å være sakstyper som den enkelte kan ønske å føre i retten.

Det utvidede vernet mot aldersdiskriminering i Sverige har ikke medført noen saker som har vært prøvd for retten siden det ble innført i 2013. Denne erfaringen vil trolig også være relevant for Norge dersom et lovforbud innehar de samme typer unntak som i den svenske lovgivningen.

På den annen side, dersom den norske lovgivningen blir uten spesifikke unntak, som i alternativ 1, vil behovet for lovlighetsvurderinger trolig være så stort at saker som har stor økonomisk interesse vil havne i rettssystemet. I en slik situasjon kan det også tenkes at saker av mindre økonomisk interesse, men av mer prinsipiell verdi, også vil kunne tas til retten for avklaring av lovligheten. Det er imidlertid knyttet stor usikkerhet til hvor mange rettssaker en lovendring vil medføre.

Samfunnsøkonomiske konsekvenser av en lovendring

Fordi det er såpass uvanlig at diskrimineringssaker føres for retten, virker det ikke rimelig å anta at en lovendring vil gi en langsiktig økning i antall rettsaker. Vi antar at det i alternativ 1 vil være et svært begrenset antall ekstra rettsaker over den nærmeste tiårsperioden, men ingen langsiktig økning i antall rettsaker. I alternativ 2 antar vi at vi, i likhet med Sverige, ikke får noen rettsaker på området.

For hvert av alternativene legger vi til grunn følgende antall ekstra saker til domstolene

- Rundt 2 saker i alternativ 1
- Ingen saker i alternativ 2 med en streng tolkning av lovverket
- Ingen saker i alternativ 2 med en mild tolkning av lovverket

Vi antar at de få sakene som eventuelt vil komme vil være av såpass stor prinsipiell verdi at de føres videre helt til høyesterett.

Tabell 6-3 gir en oversikt over estimerte kostnader per sak per rettsinstans. Kostnadene er beregnet med tall fra SSB på driftskostnader, totale årsverk og årsverk per rettsinstans. Dersom vi i tillegg antar at det påløper kostnader på omtrent 1 000 000 kr til advokater, ekspertvitner og lignende når én sak har blitt ferdig behandlet i alle rettsinstansene, finner vi en kostnad på omtrent 3 millioner kroner per sak.

Tabell 6-3 Estimer av utgifter per sak

Rettsinstans	Kroner per sak
Tingrett	35 000
Lagmannsrett	200 000
Høyesterett	1 700 000
Andre kostnader	ca. 1 000 000
SUM	ca. 3 000 000

7. Prissatte effekter

7.1 Prissatte samfunnsøkonomiske effekter

De samlede prissatte samfunnsøkonomiske effektene er framstilt for hvert alternativ i Tabell 7-1. Vi legger til grunn en analyseperiode på 15 år. Lovendringen antas å gjennomføres i 2016. Kostnader som er antatt å komme senere enn i år 2016 er neddiskontert med en diskonteringsrate på 4 %. Beregningene for de enkeltvise prissatte effektene framkommer i de sektorvise omtalene i kapittel 4 og kapittel 6.

Følgende prissatte kostnader i offentlig sektor er rene samfunnsøkonomiske kostnader: økte utbetalinger for brukerstyrt personlig assistanse (BPA), håndhevingskostnader i Likestillings- og diskrimineringsombudet, Likestillings- og diskrimineringsnemda og domstolene, og kostnader til gjennomgang av aldersgrenser i lov og forskrift i fagdepartementene. Av disse kostnadene kommer en tilleggskostnad fordi utgiftene er skattefinansiert, hvilket antas å medføre generelle vridningskostnader tilsvarende 20 % av verdien. Denne vridningskostnaden må også beregnes av økte trygdeutbetalinger. Økte trygdeutbetalinger er i seg selv ikke ansett som samfunnsøkonomiske kostnader, kun overføringer fra det offentlige til privatpersoner, men fordi de er skattefinansiert tilkommer en skattevridningskostnad på 20 % til det samfunnsøkonomiske regnskapet.

Det er knyttet stor usikkerhet til de prissatte effektene på dette stadiet. Verdiene bør derfor tolkes som overordnede. Usikkerheten diskuteres nærmere i kapittel 9.

De prissatte samfunnsøkonomiske kostnadene summeres til 3,3 milliarder kroner i alternativ 1 og et strengt alternativ 2, mens de kun er 19 millioner kroner i et mildt alternativ 2. Hoveddelen av kostnadene i alternativ 1 og et strengt alternativ 2 kommer fra effektivitetstapet knyttet til redusert teknologibruk, samt noe fra kostnader til utvidelse av retten til BPA. Forskjellene mellom alternativene i håndhevingskostnader blir i denne sammenheng så små at de blir lite synlige. Samtidig er det opp til lovgiver å vurdere om de få svært kostnadskrevende enkelttiltak som nå er antatt i alternativ 1 og et strengt alternativ 2 skal unntas fra lovendringen.

Tabell 7-1 Sammenstilling av prissatte effekter, neddiskontert, avrundet til nærmeste million kroner

	Null- alternativet	Alternativ 1 - generelt vern	Alternativ 2 - vern med unntak, streng tolkning	Alternativ 2 - vern med unntak, mild tolkning
Samfunnsøkonomiske kostnader i offentlig sektor				
Helse og omsorg (BPA)	-	-1 631	-1 631	0
Håndhevingskostnader ombudet	-	-7	-4	-3
Håndhevingskostnader nemda	-	-4	-2	-3
Håndhevingskostnader domstolene	-	-6	-6	-6
Gjennomgang fagdepartementene	-	-5	-5	-5
Sum samfunnsøkonomiske kostnader offentlig sektor	-	-1 653	-1 648	-16
<i>Herav skattevridningskostnader</i>	-	-331	-330	-3
Skattevridningskostnader av økte trygdeutbetalinger	-	-1 272	-1 272	0
Sum skattevridningskostnader	-	-1 603	-1 602	-3
Sum prissatte samfunnsøkonomiske kostnader	-	-3 256	-3 250	-19

7.2 Offentlige budsjettkostnader

Tabell 7-2 oppsummerer de offentlige budsjettkostnadene identifisert i de foregående kapitlene for hvert alternativ til lovendring.

De identifiserte offentlige budsjettkostnadene inkluderer økte årlige utbetalinger for brukerstyrt personlig assistanse (BPA) og økte utbetalinger til sykepenger og dagpenger ved en utvidelse av disse rettighetene i aldersgruppen 67 til 72 år. I tillegg kommer økte kostnader i håndhevingsorganene (ombud, nemd og domstol) for klagebehandling og lovlighetsvurderinger, samt kostnader i fagdepartementene til en gjennomgang av sakligheten i aldersgrenser i lov og forskrift.

Det er knyttet stor usikkerhet til de prissatte effektene på dette stadiet. Verdiene bør derfor tolkes som overordnede. Usikkerheten diskuteres nærmere i kapittel 9.

De samlede neddiskonterte estimerte kostnadene for offentlige budsjetter er estimert til 8 milliarder kroner i alternativ 1 og et strengt alternativ 2 og 16 millioner kroner i et mildt alternativ 2.

Tabell 7-2 Estimerte offentlige budsjettkostnader i millioner kroner, neddiskontert og rundet av til nærmeste million

	Null- alternativet	Alternativ 1 - generelt vern	Alternativ 2 - vern med unntak, streng tolkning	Alternativ 2 - vern med unntak, mild tolkning
Sektorvise samfunnsøkonomiske kostnader				
Helse og omsorg (BPA)	-	-1 631	-1 631	0
Trygd (sykepenger og dagpenger)	-	-6 362	-6 362	0
Gjennomføringskostnader		0	0	0
Likestillings- og diskrimineringsombudet	-	-7	-4	-3
Likestillings- og diskrimineringsnemda	-	-4	-2	-3
Domstolene	-	-6	-6	-6
Fagdepartementene	-	-5	-5	-5
Samlede offentlige budsjettkostnader		-8 016	-8 010	-16

8. Ikke-prissatte effekter

Mange av effektene i denne analysen lar seg ikke prissette i et samfunnsøkonomisk rammeverk. Dette gjelder særlig nytteeffektene for enkeltpersoner av redusert diskriminering. Disse nytteeffektene kan antas å ha to komponenter; nytten av å få tilgang til en tjeneste eller vare man før ikke hadde og nytten av å ikke føle seg diskriminert. Førstnevnte komponent er innbakt i verdsettingen i de sektorvise kapitlene. Eksempelvis er nytten av økt tilgang til brukerstyrt personlig assistent i helsesektoren behandlet som en positiv ikke-prissatt effekt. Sistnevnte komponent, nytten av å ikke føle seg diskriminert, er omtalt i kapittel 5. Denne nytteeffekten omtales som en separat ikke-prissatt effekt.

I tillegg er det også noen effekter som vi har valgt å ikke prissette, dersom de samfunnsøkonomiske effektene anses som relativt små og usikre. Dette gjelder kostnader ved å tilpasse tjenester for forsikrings-, bank- og utelivsbransjen, samt kostnader for diverse aktører ved at indirekte diskriminering blir forbudt (eksempelvis lavere gebyrer ved teknologibruk). Disse kostnadene er redegjort for i særkapitlene og vil ikke være betydelige. I den grad lovendringen medfører endret praksis på disse punktene antar vi at den samfunnsøkonomiske effekten vil være positiv, da kostnaden ved å tilpasse tjenesten i prinsippet minst vil veies opp av nytten for den enkelte. De samfunnsøkonomiske effektene i idrettslivet, kultur og fritid, samt boligsektoren anser vi også som lite hensiktsmessige å prissette og disse fremkommer derfor som ikke-prissatte effekter i dette kapittelet.

Vi bruker pluss-minusmetoden ved verdsetting av ikke-prissatte effekter. Først vurderes betydningen av effektene for de overordnede samfunnsmålene. Økland-rapporten konkluderer med at det finnes et behov for et vern mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet. Dermed er samfunnsmålet å redusere eller avskaffe usaklig forskjellsbehandling på bakgrunn av alder. *Betydningen* til effektene veies derfor opp mot dette samfunnsmålet. *Omfanget* til effekten kan forklares som størrelsen av effekten, ut fra hvor mange som påvirkes av den. I tillegg skal retningen til effekten inkluderes, med andre ord skal omfanget også gi uttrykk for om effekten er positiv eller negativ. Omfanget vurderes på en skala fra stort positivt, middels positiv, lite positiv, intet, lite negativt, middels negativt til stort negativt. Ut i fra vurderingene av betydning og omfang settes et gitt antall plusser og minuser, basert på en 9-punkts skala fra fire minuser til fire plusser.

8.1 Vurderinger av ikke-prissatte effekter i alternativ 1

I det følgende oppsummerer vi hvilke ikke-prissatte effekter en lovendring tilsvarende alternativ 1, et generelt vern, kan forventes å få på de ulike områdene og hvordan vi har verdsatt disse.

Helse

En utvidelse av tilbudet til brukerstyrt personlig assistent (BPA) vil få store nyttegevinster for de personer som får økt tilgang. Denne effekten anslås å være av middels betydning i samfunnet. Økt tilgang til BPA vil være av svært stor positiv betydning for de det gjelder, men det vil gjelde et begrenset antall personer. Det totale omfanget vurderes dermed som middels positivt.

Forsikring, bank og IKT

Utestengning av visse aldersgrupper vil bli forbudt. Vi antar at dette vil påføre kostnadene minimale ekstrakostnader i form av noe mer informasjonsinnhenting og individuelle vurderinger, men at denne kostnaden er så liten at vi ser bort fra den. Den samfunnsmessige betydningen av at alle aldersgrupper får et tilbud om slike tjenester fra alle tilbydere anses som middels. Det er et begrenset antall personer i samfunnet dette gjelder for, og gitt at det i dag finnes andre tilbydere av de samme tjenestene anslår vi omfanget for dem det gjelder til middels. Det totale omfanget vurderes dermed som lite positivt.

Prisdiskriminering i bank og IKT-tjenester blir ulovlig. Dette innebærer et profitt-tap for leverandørene og en omfordeling mellom ulike forbruker-grupper. I tillegg kan det argumenteres for en positiv effekt av at tjenestetilbudet bli mer rettferdig, men dette vil det være delte meninger om. Det kan også argumenteres for at en slik endring vil være urettferdig for de som vil møte en økt pris. Vi legger derfor kun til grunn kostnaden dette medfører for leverandørene, som anslås til å ha liten betydning og et lite negativt omfang.

Uteliv

Vi legger til grunn at prisdiskriminering og utestenging basert på andre aldersgrenser enn de alkoholrelaterte aldersgrensene vil bli forbudt. Vi antar at utelivsbransjen finner andre måter å sortere sitt klientell på, slik at det ikke vil få økonomiske konsekvenser for bransjen. Tilgang til utesteder kan anses å ha en relativt liten betydning for det overordnede samfunns målet. Effektene vil dessuten kun berøre få individer, og har derfor et lite, positivt omfang. Totalt vil konsekvensen for samfunnet dermed bli svært liten.

Idrett

Den eneste endringen for idrettslivet som antas å påvirkes av et lovforbud vil være at øvre aldersgrenser for deltagelse i elitekonkurranser vil oppheves. Effekten av at denne aldersgrensen oppheves vil ha relativt liten betydning for det overordnede samfunns målet om å redusere eller avskaffe aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet. For de individene som får delta i eliteidretten grunnet lovendringen vil effekten være middels stor, men dette gjelder kun svært få individer. Dermed får effekten svært lite omfang. Totalt blir konsekvensen for samfunnet dermed tilnærmet lik null.

Kultur og fritid

Den eneste endringen som antas å oppstå i denne sektoren som følge av et generelt vern mot aldersdiskriminering antas å gjelde TT-ordningen. Her vil brukergrupper måtte omdefineres, uten bruken av aldersgrenser, men total kostnad for ordningen kan holdes uendret. Dermed vil lovendringen i hovedsak føre til en omfordeling mellom individer i ordningen, der nytten til personer som ikke lenger diskrimineres kan tenkes å være noe større enn ulempen for personer som får redusert sin støtte. Effektene innen kultur og fritid, og TT-ordningen spesielt, vil relativt sett ha middels stor betydning sett i sammenheng med samfunns målet. Ettersom endringer i TT-ordningen kun påvirker relativt få individer, vil omfanget av effekten bli positiv, men liten. Totalt får effekten dermed en liten, positiv konsekvens for samfunnet.

Bolig

Ettersom vi antar at kun øvre aldersgrenser for kjøp av bolig i senior-borettslag vil endres, vil det kun oppstå samfunnsøkonomiske konsekvenser på dette området. Én konsekvens vil kunne være at flere «spreke» eldre får tilgang til boligene, slik at det oppstår en nytteeffekt. Samtidig vil borettslag i større grad måtte gjøre individuelle vurderinger av søkere, for å avgjøre om de kvalifiserer til kjøp av boligen. Dette vil kunne medføre noen kostnader for borettslagene. Vi antar at verdien av boligkjøpet for et tidligere diskriminert individ er betydelig større enn kostnaden ved å foreta en individuell vurdering. Derimot vil endringen kun påvirke noen få individer. Omfanget blir dermed middels positivt. Tilgang til boligmarkedet, og spesialtilpassede boliger spesielt, vil derimot være viktig i et overordnet samfunns perspektiv. Effekten får dermed stor betydning for samfunns målet. Konsekvensen av effekten blir derfor en middels stor, positiv effekt.

Holdninger

Vi kan forvente at lovregulering medfører en holdningsendring utover det området loven faktisk regulerer, dersom lovverket fungerer som normativt førende på generelle oppfatninger knyttet til folk av ulike aldre. Mindre stereotypiske holdninger knyttet til folk i ulike aldersgrupper vurderes å være av stor betydning i samfunnet, sett opp mot hensikten bak lovendringen. Omfanget en lovendring vil få er imidlertid uvisst. Et helt generelt vern i alternativ 1 antas å gi en relativt sterk normativ føring fra lovgiver om at aldersdiskriminering er uakseptabelt og kanskje kan dette medføre en generell holdningsendring i brede lag av befolkningen. For hver enkelt person er likevel ikke omfanget nødvendig veldig stort, og vi vurderer derfor det totale omfanget til middels positivt.

Nytte for enkeltpersoner av å ikke bli diskriminert

Dette området innebærer nytten av å ikke føle seg diskriminert, utover den direkte effekten av økt tilgang til ulike tjenester som er beskrevet i de sektorvise effektene, men kun på de områdene loven regulerer. Nyten av å ikke føle seg diskriminert eller trakassert på grunnlag av alder er av stor betydning i denne sammenheng. Samtidig er det usikkert hvor stort omfanget av endringen blir. I alternativ 1 har vi lagt til grunn at det blir endret praksis på noen utvalgte områder i samfunnet. På disse områdene må vi også anta at personene som da unngår å bli diskriminert vil få en økt nytte av å ikke føle seg diskriminert, i tillegg til nytten de får ved økt tilgang til en tjeneste. Dette gjelder en liten andel av befolkningen, men for dem det gjelder kan dette potensielt ha et stort omfang. Det totale omfanget av denne effekten vurderes derfor som middels positivt.

Kostnad av utydelig lovgivning

Alternativ 1 med et generelt vern lar i prinsippet alle lovlighetsvurderinger forbli åpne for prøving i håndhevingsapparatet. Dette vil trolig medføre en usikkerhet blant samfunnets aktører knyttet til hva som i ettertid vil kunne tolkes som lovlig og ulovlig praksis. Det at det ikke vil være mulig å være sikker på lovligheten av en praksis kan innebære at aktører opphever praksis som i utgangspunktet ville blitt vurdert som saklig, av redsel for konsekvenser av en klagerunde. Denne kostnaden, samt kostnaden direkte knyttet til usikkerheten av lovlighetsvurderingene, kan tenkes å være av stor betydning. Dette vil kunne omfatte en god del aktører, særlig av private bedrifter, men tidsperioden vil bli begrenset inntil lovlighetsvurderingene i stor grad vil bli avklart. Vi vurderer det totale omfanget som lite negativt.

I Tabell 8-1 oppsummeres de ikke-prissatte effektene i alternativ 1.

Tabell 8-1 Effekter for enkeltpersoner av alternativ 1, verdsatt ved hjelp av pluss-minus metoden

Effekter	Betydning	Omfang	Konsekvens
Helse: Økt tilgang BPA	Middels	Middels positivt	++
Forsikring, bank: Utestengning fra tjeneste	Middels	Lite positivt	+
Bank: Prisdiskriminering	Liten	Lite negativt	0
Uteliv: Prisdiskriminering	Liten	Lite positivt	0
Idrett: Øvre aldersgrenser i eliteklasser	Liten	Lite positivt	0
Kultur og fritid: Alderstærsker TT-ordninger	Middels	Lite positivt	+
Bolig: Aldersgrenser borettslag	Stor	Lite positivt	++
Holdninger	Stor	Middels positivt	+++
Nytte av å ikke bli diskriminert	Stor	Middels positivt	+++
Kostnad av utydelig lovgivning	Stor	Lite negativt	--

8.2 Vurderinger av ikke-prissatte effekter i alternativ 2 med en streng tolkning

I det følgende oppsummerer vi hvilke ikke-prissatte effekter en lovendring tilsvarende alternativ 2, et vern med unntak og en streng tolkning, kan forventes å få på de ulike områdene og hvordan vi har verdsatt disse. **I Feil! Fant ikke referansekilden.** oppsummeres de ikke-prissatte effektene.

Helse

Tilsvarende effekt som i alternativ 1, omtalt i kapittel 8.1.

Forsikring, bank og IKT

Tilsvarende effekt som i alternativ 1, omtalt i kapittel 8.1.

Uteliv

Tilsvarende effekt som i alternativ 1, omtalt i kapittel 8.1.

Idrett

Tilsvarende effekt som i alternativ 1, omtalt i kapittel 8.1.

Kultur og fritid

Tilsvarende effekt som i alternativ 1, omtalt i kapittel 8.1.

Bolig

Tilsvarende effekt som i alternativ 1, omtalt i kapittel 8.1.

Holdninger

Et strengt alternativ 2, med spesifiserte unntak, vil ikke nødvendigvis gi like sterk normativ føring som et helt generelt vern i alternativ 1, selv om de konkrete lovlighetsvurderingene vil være de samme. Man kan tenke seg at det er en normativ egenverdi fra lovgivers side at all aldersdiskriminering i prinsippet er forbudt, hvilket vil bli noe redusert i et vern med spesifikke unntak for eksempelvis lovgitte aldersgrenser. Vi vurderer betydningen av en holdningsendring som fortsatt stor i dette alternativet, men omfanget vil være noe redusert, til et lite positivt omfang.

Nytte for enkeltpersoner av å ikke bli diskriminert

I og med at lovlighetsvurderingene er de samme for et strengt alternativ 2 som for alternativ 1, antar vi at betydningen og omfanget av denne effekten er den samme som under alternativ 1.

Tabell 8-2 Effekter for enkeltpersoner av alternativ 2 (streng tolkning), verdsatt ved hjelp av pluss-minus metoden

Effekter	Betydning	Omfang	Konsekvens
Helse: Økt tilgang BPA	Middels	Middels positivt	++
Forsikring, bank: Utestengning fra tjeneste	Middels	Lite positivt	+
Bank: Prisdiskriminering	Liten	Lite negativt	0
Uteliv: Prisdiskriminering	Liten	Lite positivt	0
Idrett: Øvre aldersgrenser i eliteklasser	Liten	Lite positivt	0
Kultur og fritid: Alderstærsker TT-ordninger	Middels	Lite positivt	+
Bolig: Aldersgrenser borettslag	Stor	Lite positivt	++
Holdninger	Stor	Lite positivt	++
Nytte av å ikke bli diskriminert	Stor	Middels positivt	+++

8.3 Vurderinger av ikke-prissatte effekter i alternativ 2 med en mild tolkning

I det følgende oppsummerer vi hvilke ikke-prissatte effekter en lovendring tilsvarende alternativ 2, et vern med unntak og en mild tolkning, kan forventes å få på de ulike områdene og hvordan vi har verdsatt disse.

Helse

Ingen ikke-prissatte virkninger.

Forsikring, bank og IKT

Ingen ikke-prissatte virkninger.

Uteliv

Tilsvarende effekt som i alternativ 1, omtalt i kapittel 8.1.

Idrett

Tilsvarende effekt som i alternativ 1, omtalt i kapittel 8.1.

Kultur og fritid

Tilsvarende effekt som i alternativ 1, omtalt i kapittel 8.1.

Bolig

Tilsvarende effekt som i alternativ 1, omtalt i kapittel 8.1.

Holdninger

Dess flere unntak som defineres i loven, dess mindre normative føringer kan vi anta at en lovendring vil gi. I et mildt alternativ 2, med en rekke spesifiserte unntak, vurderes betydningen av en holdningsendring fortsatt som stor, men omfanget vil være noe redusert. Den totale konsekvensen vurderes derfor kun å tilsvare en pluss i regnskapet, altså en mindre pluss enn i et strengt alternativ 2 og to mindre plusser enn i alternativ 1.

Nytte for enkeltpersoner av å ikke bli diskriminert

I og med at lovlighetsvurderingene er de samme for et strengt alternativ 2 som for alternativ 1, antar vi at betydningen og omfanget av denne effekten er den samme som under alternativ 1.

Tabell 8-3 Effekter for enkeltpersoner av alternativ 2 (mild tolkning), verdsatt ved hjelp av pluss-minus metoden

Effekter	Betydning	Omfang	Konsekvens
Uteliv: Prisdiskriminering	Liten	Lite positivt	0
Idrett: Øvre aldersgrenser i eliteklasser	Liten	Lite positivt	0
Kultur og fritid: Alderstærsker TT-ordninger	Middels	Lite positivt	+
Bolig: Aldersgrenser borettslag	Stor	Lite positivt	++
Holdninger	Stor	Lite positivt	+
Nytte av å ikke bli diskriminert	Stor	Lite positivt	++

8.4 Oppsummering av ikke-prissatte effekter

De ikke-prissatte effektene oppsummeres for hvert alternativ i tabell 8-4.

Tabell 8-4 Oppsummering av ikke-prissatte effekter

Effekter	Null-alternativet	Alternativ 1 - generelt vern	Alternativ 2 – vern med unntak, streng tolkning	Alternativ 2 – vern med unntak, mild tolkning
Helse: Økt tilgang BPA	0	++	++	0
Forsikring, bank: Utestengning fra tjeneste	0	+	+	0
Bank: Prisdiskriminering	0	0	0	0
Uteliv: Prisdiskriminering	0	0	0	0
Idrett: Øvre aldersgrenser i eliteklasser	0	0	0	0
Kultur og fritid: Alderstærskler TT-ordninger	0	+	+	+
Bolig: Aldersgrenser borettslag	0	++	++	++
Holdninger	0	+++	++	+
Nytte av å ikke bli diskriminert	0	+++	+++	++
Kostnad av utydelig lovgivning	0	--	0	0

9. Usikkerhetsanalyse

Det er stor usikkerhet knyttet til beregningene og vurderingene som er gjort i denne analysen. Kilden til usikkerheten går langs flere dimensjoner:

1. Hvorvidt vi har identifisert alle relevante eksisterende aldersgrenser og praksis for forskjellsbehandling basert på alder
2. Hvorvidt de identifiserte aldersgrensene vil bli vurdert som ulovlige med ny lovgivning
3. Hvilke samfunnsøkonomiske konsekvenser lovendringen vil få i praksis
 - a. Usikre kostnadsberegninger
 - b. Usikre nytteeffekter

Identifikasjon av eksisterende grenser

Vi har tatt utgangspunkt i kartleggingen av forskjellsbehandling basert på alder fra Økland-rapporten, og dermed avgrenset analysen til de samme områdene som ble vurdert der. Analysen er dermed avgrenset til sektorene helse og omsorg, trygd, utdanning, forsikring, bank og IKT, idrett, kultur og fritid. I tillegg har vi vurdert virkninger på gjennomførings- og håndhevingsapparatet, samt holdningsendringer og nytteeffekter for personer som i dag opplever å bli aldersdiskriminert. Aldersgrenser er, som Økland-rapporten viser, utbredt i samfunnet i dag. Det er dermed å forvente at noen relevante tilfeller av forskjellsbehandling basert på alder vil kunne være oversett i denne utredningen. I tillegg finnes noen aldersgrenser som er relatert til arbeidslivet, men som ikke omfattes av arbeidsmiljøloven og som derfor ikke påvirkes av dagens lovforbud mot aldersdiskriminering i arbeidslivet. Dette gjelder særlig ulike aldersgrenser for profesjonsutøvelse, som er viet særlig oppmerksomhet blant de som argumenterer for et videre vern og hvor praksis kan tenkes å påvirkes av et generelt vern mot aldersdiskriminering. Avgrensningen for utredningen kan medføre at betydningsfulle aldersgrenser kan ha blitt oversett. Dessuten er det mulig at kartleggingen ikke har fanget opp alle relevante aldersgrenser og tilfeller av indirekte diskriminering. Dette utgjør dermed et usikkerhetsmoment for analysen, ettersom det er mulig at noen former for eksisterende aldersdiskriminering ikke er fanget opp og vurdert.

Lovlighetsvurderinger

Det er usikkerhet knyttet til lovlighetsvurderingene. Unntaksadgangene i EU-direktivforslaget er ikke entydig formulert. I tillegg er det ikke gitt at en lovformulering med særskilte unntak vil benytte samtlige muligheter for unntaksadgang. Jo færre unntak som benyttes, desto mer vil alternativ 2 likne på alternativ 1. Samtidig vil det være knyttet betydelig usikkerhet til utfallet av lovlighetsvurderinger i tilfeller der særskilte unntak ikke er gitt. I våre vurderinger har vi måttet foreta antakelser om utfallet av disse lovlighetsvurderingene, som i ettertid kan vise seg å være feilaktige. Det kan dermed tenkes at enkelte av de aldersgrensene vi har vurdert som saklige ikke vil stå seg rettslig, og omvendt. De faktiske rettslige vurderingene etter lovendringen vil avhenge sterkt av ordlyden i lovteksten, og av lovens forarbeider. Uten at utkast til disse foreligger, vil vurderingene av effekter medføre stor usikkerhet.

Konsekvenser av endring i praksis

Gitt at en lovendring fører til en bestemt endring i praksis, er det i tillegg knyttet usikkerhet til hvilke effekter som faktisk vil oppstå som følge av endringen. Det er derfor utfordrende å skulle forutsi hvilke effekter som i realiteten vil inntreffe.

I Sverige og Storbritannia har det etter det vi har kjennskap til ikke vært betydelig samfunnsøkonomiske effekter av en tilsvarende lovendring. Til tross for at andre land har innført ulike forbud mot aldersdiskriminering er det ikke gitt at tilsvarende effekter også vil oppstå i den norske konteksten. Til vår kjennskap er det heller ikke gjennomført studier av effektene av slike lovendringer i utlandet.

Videre er det usikkert hvor store effektene vil bli, dersom de inntreffer. Både på kostnads- og nyttesiden er det utfordrende å tallfeste og vurdere størrelsen på effektene. En samlet vurdering og sammenlikning av nytten og kostnadene blir dermed også usikker.

Kostnadsberegninger

Størrelsen til de prissatte budsjettmessige og samfunnsøkonomiske effektene er vanskelig å estimere. Innen sektorene helse og trygd er det eksempelvis betydelige potensielle kostnader ved en lovendring, dersom denne ikke tillater hensyn til statsfinansene i en saklighetsvurdering. Selv om hensyn til statsfinansene kan være en saklig

begrunnelse for en grense, er det usikkerhet knyttet til hvor store kostnadene på området i realiteten må være for at statsfinansene kan benyttes som et saklighetsargument. Estimaten på kostnadseffekter er overordnede, og bør kun tolkes som en indikasjon på størrelsesordenen til effektene. En potensielt kostbar endring, eksempelvis i trygdelovgivningen, krever en mer omfattende estimering, med bruk av mer detaljerte data. En slik detaljert estimering av effekter ligger utenfor rammen til denne utredningen.

I finansnæringen har vi ikke kunnet fastslå noen store samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til en lovendring. Dette er basert på egne analyser og begrenset informasjon fra informanter i bransjen. Det har ikke lyktes utredningsgruppen å få opplysninger fra bransjeorganisasjonen Finans Norge, og vi tar derfor forbehold om at bransjen kan kunne komme til å peke på andre og større kostnader enn det vi har påvist.

Nytteeffekter

Nytteeffektene lar seg i svært liten grad prissette og er i sin natur usikre. En prissetting av slike virkninger er dessuten lite hensiktsmessig, ettersom det er vanskelig å enes om eksempelvis den monetære verdien av ikke å bli diskriminert. Det kan også anses som lite ønskelig å prissette slike effekter.

Likevel kan det oppstå betydelige nytteeffekter ved innføringen av et vern mot aldersdiskriminering. For å kunne vurdere totaleffekten av lovendringen er det derimot nødvendig å sammenlikne nytten med kostnadene. For eksempel er det knyttet store forventninger til at lovendringen skal kunne bidra til endrede normer og redusere stereotype holdninger knyttet til mennesker i ulik alder. Dette er en viktig potensiell effekt, men det er svært usikkert i hvor stor grad denne effekten vil inntreffe. Det er i utgangspunktet usikkert hvor omfattende slike stereotype holdninger er i samfunnet i dag og det er enda mer usikkert i hvilken grad en lovendring vil bidra til å forbedre situasjonen. Vi har likevel lagt til grunn at det kan forventes en betydelig effekt dersom lovgiver sender det viktige normative signalet det er å forby aldersdiskriminering i samfunnet generelt.

10. Samlet vurdering og anbefaling

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har tatt initiativ til å få utarbeidet en kostnad-nytte analyse av et mulig lovfestet vern mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet. Utredningsgruppen har fått i oppdrag å vurdere følgende alternativer for lovendring:

- Nullalternativet, som innebærer en videreføring av dagens lovverk.
- Alternativ 1: Et helt generelt vern mot forskjellsbehandling på bakgrunn av alder, med mindre forskjellsbehandlingen er nødvendig for å oppnå et saklig formål og ikke er uforholdsmessig inngripende for den eller de som forskjellsbehandles.
- Alternativ 2: Et generelt vern mot forskjellsbehandling som ikke er saklig begrunnet og der det i tillegg gis særskilte unntak. Unntakene må være i tråd med unntaksadgangen etter EU-direktivforslaget KOM 2008:426.

Uavhengig av alternativ vurderes de samfunnsøkonomiske kostnadene av et lovfestet vern mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet til å bli begrensende. Dette betinger at noen få, men potensielt svært kostnadskrevenne områder holdes utenfor den nye loven. Vi vurderer det slik at de aldersgrenser det vil bli svært kostnadskrevenne å oppheve vil stå seg, enten av hensynet til statsfinansene eller de samfunnsøkonomiske kostnadene. Samtidig tyder vår gjennomgang på at en lovendring i visse tilfeller vil tilføre en positiv samfunnsnytte ved at man ulovliggjør enkelte eksisterende tilfeller av ren aldersdiskriminering. En endring av praksis på disse utvalgte områdene medfører ikke kostnader av betydelig omfang, men vil kunne være av stor verdi for de enkeltmenneskene det gjelder. Et lovforbud mot aldersdiskriminering gir også en normativ føring som kan være av betydning for mennesker som i dag føler seg urimelig forskjellsbehandlet eller utestengt fra samfunnsarenaer, ved at man stadfester ulovligheten av slik praksis.

Vi anbefaler en videreføring av alternativ 2, hvor det defineres visse unntak for at det generelle diskrimineringsvernet kan komme til anvendelse. Dette begrunnes dels med lavere kostnader til lovlighetsvurdering og prøvinger i håndhevsingsapparatet og dels med at det er en fordel at samfunnet er innforstått med lovligheten av ulik praksis på det tidspunktet en ny lov treder i kraft. Vi mener at det er urimelig å innføre en lov som er så lite førende at det kan skape stor usikkerhet rundt lovligheten av eksisterende praksis på mange og viktige samfunnsområder. Et alternativ som legger opp til at grunnleggende lovlighetsvurderinger skal gjøres gjennom tidkrevende prosesser i håndhevsingsapparatet anbefales derfor ikke.

Uavhengig av hvilket alternativ for lovendring som videreføres anbefaler vi at det foretas en sektorvis gjennomgang av alderskriterier fastsatt i lov og forskrift. Denne gjennomgangen bør gjøres før eller parallelt med lovprosessen med et forbud mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet.

Formålet med gjennomgangen må være å vurdere om den enkelte grense kan legitimeres som saklig, nødvendig og forholdsmessig. Lovgiver har betydelig frihet med hensyn til å definere hvilke hensyn som er saklige, og om en grense anses som et nødvendig og forholdsmessig tiltak for å ivareta formålet. Dette er en konsekvens av at internasjonal rett legger få klare rammer for lovgivers vurderinger.

Diskrimineringsforbudet i direktivforslaget er avgrenset i en rekke henseender og gir samlet sett stor frihet til statene (se kapittel 6.2). Selv om direktivet skulle bli vedtatt – og det bestemmes at norsk rett skal ligge innenfor direktivets rammer – er det derfor i stor grad opp til lovgiver å definere hvor grensen skal gå mellom ulovlig diskriminering og lovlig, saklig forskjellsbehandling.

Resultatet av gjennomgangen vil trolig bli at de fleste lovfaste alderskriterier anses saklige, nødvendige og forholdsmessige, og følgelig kan bli stående. Samtidig kan det tenkes at det avdekkes at enkelte kriterier ikke kan legitimeres, og følgelig ikke bør bli stående. Slike usaklige kriterier bør fjernes eller endres før eller i forbindelse med den videre lovprosessen.

Dersom en slik sanering av ikke-legitimerte grenser gjennomføres, vil det på tidspunktet for vedtakelse av et forbud mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet ikke finnes lovfaste aldersgrenser som strider mot forbudet. Etter vårt syn er det da grunn til å klargjøre i lovteksten at alderskriterier fastsatt i lov og forskrift ikke rammes av forbudet. Det vil gi viktige avklaringer av hva slags forskjellsbehandling som fortsatt er lovlig, og vil hindre unødvendige klager og prosesser i håndhevsingsystemet.

Det er imidlertid viktig at også regelverk som gis etter dette tidspunktet, ikke innebærer aldersdiskriminering. I utgangspunktet må det forventes at spørsmålet om aldersdiskriminering vurderes, men det er ikke sikkert at det alltid vil gjøres. Det gir behov for en «sikkerhetsventil» som åpner for domstolsprøvelse av lovfastsatte kriterier, i tilfelle sakligheten ikke er vurdert. Vi mener derfor at unntaket bør gjelde alderskriterier fastsatt i lov eller forskrift som er saklig begrunnet. Det bør klargjøres i forarbeidene at dette kun er en sikkerhetsventil: Gjeldende kriterier er gjennomgått og vurdert som saklige, nødvendige og forholdsmessige. Nye kriterier skal bare kunne settes til side dersom sakligheten ikke er vurdert. Så lenge kriteriet er ansett saklig og vedtatt av en folkevalgt forsamling, er kriteriet legitimt. Håndhevingsorganene skal da ikke foreta en nærmere vurdering av om slike kriterier er nødvendige eller virker uforholdsmessig for et konkret individ. Det er antakelig hensiktsmessig med samme løsning for kriterier fastsatt i forskrift.

Formålet med et slikt unntak er med andre ord å bidra til at hensynet til likebehandling på grunn av alder blir vurdert nærmere i alle regelverksprosesser.

Også på områder utenfor lovfestede aldersgrenser har lovgiver et stort mulighetsspenn for å definere unntak i tråd med det eksisterende forslaget til EU-direktiv. Forslaget slik det er definert per september 2015 legger opp til at statene kan velge å definere en rekke unntak, blant annet for differensierte tilbud basert på ulik statistisk risiko og forskjellsbehandling basert på markedsmessige hensyn. Dersom leverandører pålegges å tilby sine tjenester til en uniform pris for alle aldersgrupper vil dette medføre tapert profitt for leverandøren, men også en omfordeling mellom ulike kundegrupper. Hvor langt lovgiver skal gå i å definere unntak for private aktører basert på markedsmessige hensyn vil være en politisk vurdering, hvor økonomiske kostnader må veies opp mot hensynet til viktigheten av at alle skal motta et likt tilbud uavhengig av alder.

I det følgende går vi sektorvis igjennom de potensielle effektene som er identifisert i utredningen og våre vurderinger av de samfunnsøkonomiske konsekvensene på hvert av disse områdene.

Helse og omsorg: En rekke utvalg har vurdert prioriteringskriterier på helseområdet, siste gang Magnussenutvalget som konkluderte med at alder ikke bør brukes som direkte prioriteringskriterium, i tråd med dagens praksis. I hovedsak vil derfor ikke et lovforbud mot aldersdiskriminering medføre særlige endringer av medisinsk praksis.

I helse- og omsorgssektoren er det en rekke lovfestede aldersgrenser og noen av disse kan tenkes å vurderes som usaklige under en gjennomgang i forhold til et utvidet vern mot aldersdiskriminering, uten at dette vil få store samfunnsøkonomiske konsekvenser. Unntaket gjelder rett til Brukerstyrt personlig assistent som har en øvre aldersgrense på 67 år. Vår vurdering er at en aldersgrense i dette tilfellet vil være saklig av hensyn til statsfinansene, men det kan argumenteres for at denne grensen burde heves til 72 år, i samsvar med aldersgrensen for stillingsvern i arbeidslivet. Vi har beregnet at en slik endring medfører 140 millioner kroner i økte årlige offentlige utgifter.

Trygd: Trygdlovgivningen inneholder en rekke aldersgrenser, som i all hovedsak vil stå seg etter våre vurderinger. På dette området kan imidlertid en utvidelse av trygderettigheter medføre store kostnadsøkninger for det offentlige, derfor anbefaler vi at de potensielle konsekvensene av en lovendring utredes på et mer detaljert nivå enn det denne utredningen har ramme for.

Vi har identifisert to tilfeller av aldersgrenser som kan tenkes å påvirkes av en lovendring; rett til sykepenger reduseres fra 12 til 3 måneder ved 67 år og rett til dagpenger faller bort ved 67 år. Disse aldersgrensene framstår som utdatert sett i sammenheng med andre endringer i de øvre aldersgrensene i arbeidslivet og bør vurderes å heves til 72 år, i tråd med den øvre aldersgrensen for stillingsvern. Slike endringer vil kunne gi økte offentlige utgifter i form av økte direkte utbetalinger til sykepenger og dagpenger, men vil potensielt også medføre at eldre står lengre i arbeid, som vil være en gevinst for det offentlige. Dersom eldre arbeidstakere som blir syke eller ledige får ordninger som gjør at de kan beholde tilknytningen til arbeidslivet fremfor å gå over til alderspensjon, vil dette trolig øke sannsynligheten for at de kommer tilbake til arbeid i ettertid. Størrelsen på denne effekten er imidlertid usikker.

Vi har beregnet at en utvidet rett til sykepenger for aldersgruppen 67-72 år til ett års varighet vil kunne koste det offentlige 380 millioner kroner i direkte årlige overføringer av sykepenger. Kostnaden av å innføre rett til dagpenger for de over 67 vil være lavere, da satsene for dagpenger er lavere enn for sykepenger og omfanget antas å være mindre. Kostnaden ved økte utbetalinger av dagpenger er beregnet til 166 millioner kroner årlig. Den potensielle gevinsten ved økt tilbakekomst til arbeidslivet ved utvidelse av rett til sykepenger og dagpenger er ikke tallfestet.

Utdanning: Utdanningsloven definerer retten til videregående opplæring til kun å gjelde fem år etter påbegynt løp for unge, mens retten igjen tilkjennes fra og med fylte 25 år. Her fremkommer det et hull i opplæringsretten i årene 21/22 til 25 år, som kan virke urimelig. En utvidelse av retten til videregående opplæring vil kunne medføre noen direkte kostnader i utdanningssystemet, men disse vil trolig kompenseres av den samfunnsøkonomiske gevinsten av at unge får økt mulighet til å fullføre en utdanning og dermed økte muligheter i arbeidslivet.

På dette punktet antar vi at loven eventuelt tilpasses slik at den gir høyest mulig sannsynlighet for at unge utsatte grupper fullfører videregående opplæring, hvilket antas å gi den høyeste samfunnsnytt. Dette punktet antas derfor ikke å medføre samfunnsøkonomiske kostnader, men en mulig samfunnsøkonomisk oppside dersom nytten vurderes til høyere med endrede aldersgrenser.

Forsikring, bank og IKT: Forskjellsbehandling av aldersgrupper basert på ulik statistisk risiko for relevante utfall vurderes som saklig. Forsikringsselskapene vil derfor kunne fortsette å differensiere premier basert på statistisk risiko og aktuariske beregninger, men kan tenkes å måtte legge frem statistiske bevis dersom premiedifferensieringen påklages.

Det være mer tvilsomt om forsikringstjenester som helt utelukker visse aldersgrupper vil kunne videreføres. I utgangspunktet bør alle aldersgrupper kunne få et tilbud basert på sin gruppevis risiko. Samtidig kan dette i noen tilfeller kreve omfattende informasjonsinnhenting fra selskapenes side, hvilket kan gjøre det vanskeligere særlig for små aktører å etablere seg i bransjen. Et alternativ til å forby utestengelse av visse aldersgrupper er at selskapene plikter å informere avviste kunder om alternative tilbydere. Gitt at det i dag finnes forsikringstilbud for alle aldersgrupper i markedet, vil et slikt informasjonspålegg kunne redusere forbrukernes letetekostnader og innebære et kostnadseffektivt kompromiss mellom forbrukere og forsikringsselskaper.

Banker, teleselskaper og andre tilbyr tjenester med ulik prising for ulike aldersgrupper av markedsmessige hensyn. I mange tilfeller får yngre aldersgrupper lavere priser, trolig for å inkludere disse gruppene med lavere betalingsvillighet og for å beholde dem som attraktive kunder i et livsløpsperspektiv. Slik prisdiskriminering er samfunnsøkonomisk lønnsomt fordi flere kunder får et tilbud de er villige til å betale for, men kan føles urettferdig. Dersom slik praksis blir ulovlig og alle aldersgrupper må tilbys en uniform pris, må vi forvente at leverandøren taper på et redusert kundegrunnlag. I tillegg vil noen forbrukere få lavere pris mens andre får en høyere pris, og effekten av dette blir derfor en omfordeling mellom ulike grupper av forbrukere.

Moderne teknologi-bruk: Bruk av moderne informasjonsteknologi er i stor grad korrelert med alder. Tjenester som innebærer økte kostnader for den som ikke tar i bruk ny, effektiviserende teknologi kan dermed hevdes å være indirekte diskriminering av eldre. Dette gjelder gebyrer for papir-faktura, lavere priser ved betaling eller bestilling av tjenester over internett og generelt tjenester som prises lavere ved bruk av moderne teknologi framfor manuelle løsninger.

Moderne teknologi bidrar til mer kostnadseffektive tjenester på svært mange områder i samfunnet. Dette gir en stor samfunnsøkonomisk gevinst ved at ressursene brukes mer effektivt. Samtidig er det mange, særlig blant de eldre, som ikke klarer å henge med i utviklingen og som dermed føler seg utestengt fra mange samfunnsområder og diskriminert. Når eksisterende tjenester skal gjøres mer effektive gjennom teknologibruk fra mottakerens side, bør tilbyderer derfor, så langt det er mulig, søke å opprettholde et parallelt tilbud som ikke krever ny teknologi. Det virker likevel rimelig at forbrukeren selv skal betale for den merkostnaden dette medfører.

Ofte vil det være slik at tjenester som tidligere innebar et gebyr, i dag tilbys uten eller til et lavere gebyr for den som bruker moderne teknologi. For den som ikke bruker moderne teknologi, er det da ikke nødvendigvis slik at gebyrene har økt; de er kun redusert for de som har valgt å gå over til moderne løsninger. Også dersom gebyrene for den som ikke bruker teknologi skulle øke, anser vi det likevel som rimelig at den som ikke tar i bruk effektiviserende løsninger selv skal betale for merkostnaden. Samtidig bør gebyret stå i stil til de faktiske merkostnadene tjenestetilbyderen medfører.

En lovendring som ulovliggjør ulik prising basert på teknologitilgang vil medføre at kostnadene skiftes fra de som ikke bruker teknologiske løsninger til de som gjør det. Noen vil hevde at dette er rettferdig, mens andre vil hevde det motsatte. Viktigere er det at dette vil redusere insentivene til å ta i bruk effektiviserende teknologi, og dermed vil mange som i dag bruker teknologiske løsninger gå tilbake til mer gammeldagse løsninger. Dette vil være et effektivitetstap av potensielt svært stort omfang. Et enkelt regneeksempel viser at et slikt effektivitetstap knyttet til forbud mot avgift for papir-faktura kan koste samfunnet anslagsvis 500 millioner kroner i året.

Uteliv: Øvre og nedre aldersgrenser for å komme inn på utesteder vil trolig anses som usaklig forskjellsbehandling, dersom disse grensene ikke er relatert til grensene for alkoholserving. En opphevelse av slike aldersgrenser kan medføre noen omstillingskostnader i utelivsbransjen, men vil gi en økt samfunnsnytte gjennom et mer åpent og inkluderende uteliv.

Butikker, hoteller og utesteder utestenger i noen tilfeller yngre aldersgrupper basert på at disse har en gruppemessig økt risiko for problematferd. Slik utestengelse fremstår i utgangspunktet som usaklig forskjellsbehandling, dersom ikke aktørene kan legge frem statistisk bevis for en slik sammenheng og individuell vurdering blir uforholdsmessig kostnadskrevende. Bevisbyrden bør i så tilfelle tillegges leverandøren av tjenesten som fremsetter slike påstander. Opphevelse av slike aldersgrenser som ikke er fundert i forholdsmessig risikoøking antas å gi en gevinst ved å tilrettelegge for et mer åpent, fordomsfritt og inkluderende samfunn.

Idrett, kultur og fritid: Usaklig forskjellsbehandling basert på alder forekommer kun i enkelttilfeller på disse områdene. Idrettens aldersgrenser vil i hovedsak stå seg som saklige, med unntak av visse øvre aldersgrenser for deltakelse i eliteidrett (som eksemplifisert i en veiledningssak til Likestillings- og diskrimineringsombudet). TT-ordningen opererer med visse fylkesspesifikke aldersterkser som gir høyere aldersgrupper lavere tilgang til tjenester. Direkte aldersgrenser fremstår her som usaklig og vi anbefaler at prioriteringer heller baseres på individuelle vurderinger. Dette vil kunne medføre omprioriteringer innad mellom mottakere av TT-ordningen, men ingen økte budsjettkostnader.

Bolig: Noen borettslag operer i dag med øvre og eller nedre aldersgrenser. Nedre aldersgrenser kan begrunnes saklig dersom borettslaget er spesielt tilpasset eldre beboere og det vil være for kostnadskrevende å gjøre individuelle vurderinger av hver enkelt beboers behov. Boliger uten særlig behovsinnretting bør imidlertid ikke kunne forbeholdes for visse aldersgrupper. En lovendring vil på dette punktet medføre betydelig nytte for de få enkeltpersoner som i dag blir nektet boligkjøp på aldersgrunnlag.

Holdningsendringer: Mennesker av alle aldre opplever i dag å bli forskjellsbehandlet på usaklig grunnlag basert på stereotypiske forventninger til folk i ulike aldersgrupper. Dette gjelder kanskje i størst grad yngre og eldre aldersgrupper, men vil kunne få utslag for alle. Et lovfestet vern mot aldersdiskriminering også utenfor arbeidslivet vil sende et normativt signal om at usaklig forskjellsbehandling basert på alder ikke aksepteres. Et slikt signal kan påvirke normer for hvordan vi tenker og mener om mennesker i ulike aldersgrupper er også utenfor det området loven faktisk regulerer. Et slikt signal fra lovgiver vil derfor kunne bidra til mindre stereotypiske holdninger, som igjen vil kunne påvirke adferden vår i en retning av mer likeverdig behandling av mennesker i alle aldre.

Nytte av å ikke bli diskriminert: Vår gjennomgang viser at en lovendring kun vil medføre endring av praksis på et fåtall områder hvor det i dag er tilfeller av aldersdiskriminering. Økt likebehandling på disse områdene medfører at visse grupper får en nytteeffekt av økt tilgang til tjenester. I tillegg vil disse menneskene trolig få en mergevinst av at de slipper å føle seg diskriminert og tilsidesatt i samfunnet. Like muligheter for deltagelse av alle aldersgrupper på alle områder i samfunnet vil være en berikelse både for den det gjelder og for samfunnet generelt og vil bidra til et friere og mer inkluderende samfunn.

Håndhevingskostnader: Forskjellsbehandling basert på alder er svært utbredt i samfunnet i dag, hvorav det meste av slik praksis trolig vil vurderes som saklig etter loven. Likefullt kan et utvidet lovfestet vern medføre et stort tilslag av klagesaker til håndhevingsorganene, for viktige og mindre viktige saker. Noen av sakene vil raskt kunne avvises dersom praksis klart anses som saklig, men vil likevel medføre en behandlingskostnad. Andre saker vil være av vanskeligere art og vil kreve større innsats i håndhevingsorganene. Et mer generelt utformet lovverk vil gi et økt behov for lovlighetsvurderinger i håndhevingsorganene og dermed medføre økte kostnader, særlig de første årene etter en lovendring når ny praksis skal etableres.

Gjennomgang av lovfestede aldersgrenser i fagdepartementene: I sammenheng med en lovendring anbefaler vi at hvert enkelt fagdepartement gjennomgår sine aldersgrenser i lover og forskrifter for å sikre at de står seg i forhold til saklighetskravet. Dette vil medføre noen kortsiktige kostnader knyttet til gjennomføringen.

11. Oversikt over informanter

Tabell 11-1 Informanter som har gitt innspill til analysen

Informant
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Likestillings- og diskrimineringsnemda
Seniorsaken
Den svenske diskrimineringsombudsmannen
Equality and Human Rights Commission, UK
Diskrimineringsadvokat Erik Råd Herlofsen
Finanstilsynet
Storebrand forsikring
Utestedseier, Oslo
Fastlege
Sykehusspesialister
Følgende DPS-er i Oslo: Groruddalen, Nydalen og Vinderen
Følgende bydelskontorer i Oslo ang. psykisk helse-behandling: Alna, Grorud, Grünerløkka, Gamle Oslo, Nordstrand og Søndre Nordstrand
Seksjon for sykelig overvekt ved Oslo Universitetssykehus
Regionalt senter for sykelig overvekt i Bodø

*Bransjeorganisasjonen Finans Norge har ikke svart på henvendelser fra utredningsgruppen innen rapporten leveres oppdragsgiver 22. desember 2015

12. Referanser

- Council of the European Union. (2015). KOM 2008: 426. Brussels.
- Diskrimineringsombudsmannen. (2015). *Diskrimineringsombudsmannens årsredovisning 2014*.
- Diskrimineringsutvalget. (2009). NOU 2009:14.
- Econ Pöry. (2011). *Brukerstyrt personlig assistanse i et samfunnsøkonomisk perspektiv*.
- Government Equalities Office. (2012). *Ending age discrimination in the provision of services - Impact Assessment*.
- Government Equalities Office. (2012). *Equality Act 2010 Banning age discrimination in services - an overview for service providers and customers*.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2011). *Kostnadsberegninger av utvidet bruk av brukerstyrt personlig assistanse*.
- Helsedirektoratet. (2009). *Prioriteringsveileder Sykelig overvekt*.
- Lalive, R., Van Ours, J., & Zweimüller, J. (2006). How changes in financial incentives affect the duration of unemployment. *Review of economic studies*.
- Markussen, S., Røed, K., Røgeberg, O., & Gaure, S. (2011). the anatomy of absenteeism. *Journal of Health Economics*(2).
- McClimans, E. L., Aune, H., & Ranheim, M. R. (2014). *Utredning av behovet for et utvidet vern mot diskriminering på grunn av alder*.
- Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjeneste. (2014). *Kirurgisk behandling ved fedme*.
- Oslo Economics. (2014). *Samfunnsøkonomisk analyse: Pålegg om bruk av e-faktura*.
- Øren, A., Leistad, L., & Haugan, T. (2010). *Endres prevensjonsvaner og abortrate hos kvinner 20-24 år ved tilbud om gratis hormonell prevensjon?* SINTEF.

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Dronning Mauds Gate 10
0250 Oslo

Postadresse:
Postboks 1540 Vika
0117 Oslo