

# Høringsnotat

23. juni 2020

**Forslag om å fjerne plikten til å fratre ved  
aldersgrensen for personer med lavere aldersgrense  
enn den øvre aldersgrensen i staten**

Sak 20/2638

Høringsfrist 25. september 2020

## Innhold

1	INNLEDNING.....	1
2	BAKGRUNNEN FOR FORSLAGET .....	1
3	GJELDENE REGLER.....	2
4	OMFANGET AV SÆRALDERSGRENSER.....	4
4.1	Oversikt.....	4
4.2	Særaldersgrenser i KLP .....	5
4.3	Særaldersgrenser i SPK .....	7
5	DEPARTEMENTETS VURDERINGER OG FORSLAG.....	9
6	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE VIRKNINGER. LIKESTILLINGSMESSIGE KONSEKVENSER .....	12
6.1	Økonomiske virkninger .....	12
6.2	Administrative virkninger .....	13
6.3	Likestillingsmessige konsekvenser .....	14
7	UTKAST TIL LOVENDRINGER.....	14
7.1	Innledning.....	14
7.2	Utkast til endringer i lov 21. desember 1956 nr. 1 om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m.fl.....	14
7.3	Utkast til endringer i lov 22. juni 1962 nr. 12 om pensjonsordning for sykepleiere.....	15

# 1 Innledning

Departementet presenterer i dette høringsnotatet forslag til endringer i aldersgrense-loven og sykepleierpensjonsloven. Endringene innebærer at personer med særaldersgrense 60, 63 eller 65 år får rett til å fortsette i stillingen etter aldersgrensen. Høringsnotatet inneholder ikke forslag om endringer i rettighetene til pensjon for personer med slik særaldersgrense.

## 2 Bakgrunnen for forslaget

Det ble den 3. mars 2018 inngått en avtale mellom Arbeids- og sosialdepartementet, LO, Unio, YS, Akademikerne, KS og Spekter om tjenstepensjon for ansatte i offentlig sektor. Avtalen innebærer at offentlig tjenstepensjon og AFP for offentlig ansatte skal legges om til livsvarige påslagsordninger som kommer i tillegg til folketrygden. De nye ordningene gjelder for dem som er født i 1963 eller senere. Eldre årskull beholder AFP som en tidligpensjonsordning og fortsetter å tjene opp pensjon i bruttoordningen.

Pensjonsavtalen fra 3. mars 2018 inneholder ingen særregler for personer med særaldersgrense. Det går imidlertid fram av avtalen at regelverket for personer med særaldersgrenser som er født i 1963 eller senere, må tilpasses den nye påslagsmodellen for tjenstepensjon. Det går videre fram at partene skal utrede og avtale løsninger for personer som har særaldersgrense og opptjening i påslagsmodellen.

Pensjonsavtalen regulerer ikke hvilke stillinger som i framtiden skal ha særaldersgrense eller hvilke aldersgrenser som skal gjelde. Dette skal avklares i en senere prosess, etter at pensjonsreglene er avklart.

Den 12. desember 2018 ble det inngått en avtale om midlertidige regler for alderspensjon til personer med særaldersgrense. Avtalen slår fast at det i påvente av en endelig avtale om pensjon til personer med særaldersgrense, skal videreføres en tidligpensjonsordning for personer med særaldersgrense for årene fram til fylte 67 år. Tidligpensjonen skal beregnes som 66 prosent av pensjonsgrunnlaget justert for tjenestetid, og innvilges etter samme regler som tidligere.

Avtalene av 3. mars 2018 og 12. desember 2018 ble fulgt opp i Prop. 87 L (2018–2019), jf. Innst. 314 L (2018–2019) og lov 5. juni 2019 nr. 72.

Forhandlingene om en langsiktig løsning for pensjonsreglene for personer med særaldersgrense startet i oktober 2019. Den 12. februar 2020 brøt imidlertid LO, Unio, YS og Akademikerne forhandlingene. Bruddet innebærer at gjeldende aldersgrenser og pensjonsregler videreføres.

Pensjonsreformen har gitt viktige bidrag til å sikre bærekraften i pensjonssystemet, ved at det har blitt mer lønnsomt for den enkelte å stå i arbeid og ved at veksten i utgiftene til alderspensjon begrenses. Et av de viktigste elementene i reformen er å innføre levealdersjustering av pensjonen. Det innebærer at den enkelte må jobbe noe lenger for å

oppnå samme årlige pensjonsnivå som eldre årskull etter hvert som den generelle levealderen i befolkningen øker.

Særaldersgrenser hindrer den enkelte i å stå lenger i arbeid, og hindrer at den enkelte kan motvirke effekten av levealdersjustering. Regjeringen mener at dagens og framtidens behov for arbeidskraft gjør slike restriksjoner unødvendige og uheldige.

Regjeringen mener at også personer med særaldersgrense må få mulighet til å jobbe lenger dersom de ønsker det. Å fjerne plikten til å fratrukke vil åpne for dette. Forslaget innebærer at de som har særaldersgrense beholder retten til å gå av tidlig og retten til særalderspensjon. Dette vil utvide rettighetene til personer med særaldersgrense, og mange vil kunne få økt pensjonsopptjening. Å fjerne plikten til å fratrukke gjør at arbeidsgivere i stat og kommune får beholde verdifull kompetanse lenger.

### 3 Gjeldende regler

Arbeidsmiljøloven (lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.) åpner for at enkelte stillinger kan ha lavere aldersgrense enn den alminnelige. I § 15-13 a annet ledd heter det: «Lavere aldersgrense kan fastsettes der det er nødvendig av hensyn til helse eller sikkerhet.» Ifølge forskrift om unntak fra arbeidsmiljøloven for visse typer arbeid og arbeidstakergrupper er de som omfattes av statsansatteloven (lov 16. juni 2017 nr. 67 om statens ansatte mv.) unntatt fra denne bestemmelsen.

Også skipsarbeidsloven (lov 21. juni 2013 nr. 102 om stillingsvern mv. for arbeidstakere på skip) åpner for at enkelte stillinger kan ha lavere aldersgrense enn den alminnelige. Det vises til § 5-12 første ledd: «Arbeidsforholdet kan bringes til opphør når arbeidstaker fyller 70 år. Lavere aldersgrense kan følge av annet grunnlag når grensen er saklig begrunnet og ikke uforholdsmessig inngripende, jf. § 10-3 annet ledd. »

Aldersgrensene for medlemmer i Statens pensjonskasse som ikke omfattes av særlige lovbestemmelser om aldersgrenser for militært tilsatte, er regulert i aldersgrenseloven, jf. lov 21. desember 1956 nr. 1 om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m.fl. Loven fastslår at den alminnelige aldersgrensen er 70 år, men det kan fastsettes lavere aldersgrenser; 65, 63 eller 60 år.

I § 2 i aldersgrenseloven heter det at det kan fastsettes lavere aldersgrense enn 70 år for stillinger hvor:

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

For enkelte grupper, blant annet sykepleiere og militært tilsatte, er særaldersgrensen fastsatt i egne lover og forskrifter.

Det er en egen lov 22. juni 1962 nr. 12 om pensjonsordning for sykepleiere (sykepleierpensjonsloven). § 6 lyder: «Aldersgrensen er 70 år for overordnede sykepleiere, sykepleiere i administrative stillinger og undervisningsstillinger, og 65 år for underordnede sykepleiere. Regler for hvilke stillinger som skal regnes som underordnede, administrative, overordnede eller undervisningsstillinger, fastsettes av departementet.» Hvem som skal ha aldersgrense 70 år er presisert i forskrift, der det også heter at styret i Pensjonsordningen for sykepleiere fastsetter aldersgrensen for enkeltmedlemmer i tvilstilfeller.

Aldersgrensen for militært tilsatte i Forsvaret går fram av lov 12. august 2016 nr. 77 om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (forsvarsloven). Lovens kapittel 5 gir særregler for militært tilsatte, og tilsettingsforholdets lengde er regulert i § 45 som lyder:

«Offiserer, befal, grenaderer og konstabler kan tilsettes midlertidig, eller de kan tilsettes fast til de fyller 35 år eller fast til de fyller 60 år. De som er tilsatt midlertidig, skal fratre stillingen sin uten oppsigelse. De som er fast tilsatt, skal fratre stillingen ved første månedsskifte etter at de har fylt 35 eller 60 år.

Forsvaret kan ved behov forlenge tilsettingsperioden med inntil 3 år for dem som er tilsatt til de fyller 35 år.

Når spesielle forhold gjør det nødvendig, kan departementet forlenge tilsettingsperioden med inntil ett år om gangen for militært tilsatte som har nådd aldersgrensen på 60 år.

Departementet kan gi forskrift om varigheten av og om adgangen til å fornye det midlertidige tilsettingsforholdet.»

Begrunnelsen for aldersgrensene for militært tilsatte går ikke fram av loven, men i forslaget til langtidsplan for forsvarssektoren, jf. Prop. 62 L (2019–2020), går det fram at det er behovet for en balansert alders- og gradsstruktur som et premiss for operativ evne og beredskap som har vært et gjennomgående argument for aldersgrensene.

Aldersgrensene i kommunesektoren er tariffavtalt, jf. særavtalen SGS 2020 *Pensjonsordninger* som ble inngått ved tariffoppgjøret i 2019. Det er imidlertid fastsatt i forskrift til kommuneloven at aldersgrensene i kommunesektoren ikke må være lavere enn i staten. I § 6-1 i SGS 2020 heter at «Fastsettelse av aldersgrenser og regler om rett til å ta ut alderspensjon før nådd aldersgrense skal følge de samme prinsipper som gjelder i Statens pensjonskasse».

Ifølge aldersgrenseloven § 2 har man plikt til å fratre ved aldersgrensen. Tilsettingsmyndigheten kan bestemme at den ansatte kan fortsette etter aldersgrensen dersom vedkommende fyller de kravene som stillingen forutsetter (§ 3). Tjenesten kan første gang forlenges opp til to år, senere ett år om gangen, og samlet maksimalt fem år. I KS-området og Spekter-området har arbeidstakere med særaldersgrense som ikke har full opptjeningstid i tjenstepensjonsordningen, rett til å fortsette fram til fylte 67 år, jf. § 14-2 i SGS 2020.

Personer med særaldersgrense har rett til tjenstepensjon fra aldersgrensen, jf. lov om Statens pensjonskasse § 21. Dersom summen av tjenestetid og alder er minst 85 år, kan tjenstepensjonen tas ut inntil tre år før aldersgrensen (85-årsregelen).

For personer som går over til en stilling med en lavere aldersgrense, legges den nye aldersgrensen til grunn for pensjonsberegningen etter tre års tjeneste i den nye stillingen, jf. SPK-loven § 44 siste ledd. I KS-området er kravet ett år. jf. SGS 2020 § 6-2.

Personer som i løpet av de siste ti årene har gått over til en stilling med høyere aldersgrense, kan under visse forutsetninger ha rett til pensjon fra den tidligere aldersgrensen, jf. SPK-loven § 21 A:

- Har hatt lavere aldersgrense i minst 15 år, og
- Den lavere aldersgrensen er begrunnet med at tjenesten medfører uvanlig fysisk eller psykisk belastning på tjenestemennene slik at de normalt ikke makter å skjøtte arbeidet forsvarlig til fylte 70 år, jf. punkt a over, og
- Personen ville hatt rett til alderspensjon i den tidligere stillingen.

Det er tilsvarende regler i KS-området, jf. SGS 2020, § 6-3.

Personer med særaldersgrense mottar en bruttoberegnet, ikke levealdersjustert, 'særalderspensjon' fram til de fyller 67 år, og deretter en ordinær tjenstepensjon. De som er født i 1962 eller tidligere får da en tjenstepensjon fra bruttoordningen som blir levealdersjustert og samordnet med alderspensjon fra folketrygden etter ordinære regler. De som er født i 1963 eller senere, får fra måneden etter fylte 67 år en levealdersjustert påslagspensjon og en levealdersjustert oppsatt bruttopensjon for opptjente pensjonsrettigheter fram til 2020 som skal samordnes med alderspensjon fra folketrygden.

## 4 Omfanget av særaldersgrenser

### 4.1 Oversikt

Hele 30 prosent av de ansatte i offentlig sektor har særaldersgrense, altså nesten hver tredje ansatt. Tabell 4.1 viser at det til sammen var 212 000 sysselsatte med særaldersgrense i Statens pensjonskasse (SPK) og Kommunal landspensjonskasse (KLP) ved utgangen av 2018. I tillegg kommer ansatte med pensjonsordning i Oslo pensjonsforsikring og pensjonskasser for kommuner og helseforetak.<sup>1</sup>

Tall fra SPK viser at det ved utgangen av 2018 var i underkant av 36 000 personer i staten, inkludert forsvaret, som arbeidet i stillinger med særaldersgrense. Av disse hadde 60 prosent en stilling med aldersgrense 60 år, 13 prosent hadde en aldersgrense på 63 år, mens 26 prosent hadde en aldersgrense på 65 år. Tall fra KLP viser at det ved utgangen av 2018 var opp mot 180 000 sysselsatte i deres pensjonsordninger som hadde særaldersgrense, i all hovedsak med aldersgrense på 65 år. Av disse var det om lag 100 000

---

<sup>1</sup> For en oversikt over aldersgrensene i staten, se <https://www.regjeringen.no/contentassets/dd416945fc784868a75ab072b9a91ebf/aldersgrensene-i-staten.pdf>.

For en oversikt over stillinger med særaldersgrense i KS-området, se <https://www.ks.no/fagomrader/lonn-og-tariff/saravtaler/b-rundskriv-62018--stillinger-med-saraldersgrense/>.

sysselsatte som var tilknyttet helseforetak eller var medlem av sykepleierordningen med annen arbeidsgiver.

**Tabell 4.1      Antall sysselsatte med særaldersgrense i SPK og KLP ved utgangen av 2018**

Aldersgrense	KLP	SPK	Sum
60 år	8 918	21 936	<b>30 854</b>
63 år	0	4 537	<b>4 537</b>
65 år	167 510	9 450	<b>176 960</b>
<b>Sum</b>	<b>176 428</b>	<b>35 923</b>	<b>212 351</b>

Kilde: KLP og SPK

## **4.2      Særaldersgrenser i KLP**

Samlet var det 176 400 aktive medlemmer av KLP ved utgangen av 2018 som hadde særaldersgrense 60 eller 65 år. Tabell 4.2 viser øverst antall med særaldersgrense 65 år etter fødselsår og nederst andelen menn. Det går fram at hele 167 500 – 95 prosent – av dem med særaldersgrense i KLP har aldersgrense 65 år, og de fleste av disse er i pensjonsordningen for sykepleiere eller i fellesordningen for kommuner og bedrifter. Andelen menn er lav, bare vel 10 prosent. Vel 60 prosent av dem med aldersgrense 65 år var født i 1970 eller senere.

**Tabell 4.2 Antall aktive medlemmer i KLP 31.12.2018 med særaldersgrense 65 år etter fødselsår og andelen menn i prosent**

Fødselsår	Sum	Fellesordningen for statlige helseforetak	Fellesordningen for kommuner og bedrifter	Fellesordningen for fylkeskommuner	Pensjonsordningen for sykepleiere	Fellesordningen for lukkede avtaler
≤ 1962	36 917	2 856	18 734	859	13 946	522
1963-1964	8 564	463	4 267	186	3 555	93
1965-1969	21 183	1 182	10 191	430	9 294	86
≥ 1970	100 846	4 841	41 533	1 791	52 551	130
<b>Sum</b>	<b>167 510</b>	<b>9 342</b>	<b>74 725</b>	<b>3 266</b>	<b>79 346</b>	<b>831</b>
<b>Andel menn. Prosent</b>						
≤ 1962	9,9	15,5	9,6	16,2	7,8	37,9
1963-1964	10,5	18,4	10,9	10,8	8,1	45,2
1965-1969	12,4	22,1	12,5	15,8	10,2	76,7
≥ 1970	12,2	22,8	14,4	16,1	9,2	63,1
<b>Alle</b>	<b>11,6</b>	<b>20,2</b>	<b>12,7</b>	<b>15,8</b>	<b>9,0</b>	<b>46,7</b>

Kilde: KLP

Tabell 4.3 viser tilsvarende tall for medlemmer i KLP med aldersgrense 60 år. Nær  $\frac{2}{3}$  av de som har aldersgrense 60 år er i fellesordningen for kommuner og bedrifter og de fleste av disse er i brannvesenet. Det går fram at andelen menn samlet er 83,2 prosent, men det er en klar tendens til lavere andel i de yngre årskullene, særlig markert i fellesordningen for statlige helseforetak. Knappt 71 prosent av dem med aldersgrense 60 år er født i 1970 eller senere.



**Tabell 4.3 Antall aktive medlemmer i KLP 31.12.2018 med særaldersgrense 60 år etter fødselsår og andelen menn i prosent**

Fødselsår	Sum	Fellesordningen for statlige helseforetak	Fellesordningen for kommuner og bedrifter	Fellesordningen for lukkede avtaler
≤ 1962	978	241	733	4
1963	193	61	132	0
1963-1969	1 617	463	1 149	5
≥ 1970	6 323	2 318	3 997	8
<b>Sum</b>	<b>8 918</b>	<b>3 022</b>	<b>5 879</b>	<b>17</b>
<b>Andel menn. Prosent</b>				
≤ 1962	95,6	88,8	98,0	75,0
1963	90,2	78,7	95,5	0,0
1963-1969	92,5	81,2	97,0	100,0
≥ 1970	78,9	55,7	92,4	87,5
<b>Alle</b>	<b>83,2</b>	<b>62,3</b>	<b>94,0</b>	<b>88,2</b>

Kilde: KLP

### 4.3 Særaldersgrenser i SPK

Samlet var det 35 900 aktive medlemmer av SPK ved utgangen av 2018 som hadde særaldersgrense 60, 63 eller 65 år. SPKs tall for antall med særaldersgrense er basert på opplysninger fra arbeidsgiverne. Innrapporteringen av medlemmer med særaldersgrense fra Forsvaret synes å ha mangler, og antallet som har aldersgrense 60 år i Forsvaret er trolig klart overvurdert.

Tabell 4.4 viser øverst antall med særaldersgrense 60 år og nederst andelen menn. Det går fram at nesten 22 000 – 61 prosent – av dem med særaldersgrense i SPK har aldersgrense 60 år. De fleste er i Forsvaret (11 800) eller politiet (8600). En stor del – 78 prosent – av dem med særaldersgrense 60 år er født i 1970 eller senere. Nederste del av tabellen viser at 80 prosent av de aktive er menn, men andelen menn er lavere i de yngre årskullene, særlig innenfor politiet.

**Tabell 4.4      Antall aktive medlemmer i SPK 31.12.2018 med særaldersgrense 60 år etter fødselsår og andelen menn i prosent**

Fødselsår	Sum	Forsvaret	Kriminalomsorgen	Politi	Øvrige
≤ 1962	1 275	742	0	364	169
1963	429	239	0	131	59
1963-1969	3 569	1 752	0	1 349	468
≥ 1970	17 092	9 323	1	6 877	891
<b>Sum</b>	<b>21 936</b>	<b>11 817</b>	<b>1</b>	<b>8 590</b>	<b>1 528</b>
<b>Andel menn. Prosent</b>					
≤ 1962	89,4	94,2		77,5	94,1
1963	88,3	92,9		76,3	96,6
1963-1969	85,7	91,6		75,1	94,2
≥ 1970	77,8	86,4		65,1	84,8
Alle	<b>79,7</b>	<b>87,7</b>		<b>67,2</b>	<b>88,7</b>

Kilde: SPK

Tabell 4.5 viser antall aktive medlemmer av SPK med aldersgrense 65 år. Samlet er det 9500 med aldersgrense 65 år, og av disse er 8000 i kategorien «Øvrige», som omfatter mange virksomheter innenfor samferdsel. Flere virksomheter innenfor jernbane- og luftfartsvirksomhet har gått ut av SPK ved inngangen til 2019, og antall personer med aldersgrense 65 år er dermed klart lavere nå enn ved utgangen av 2018. Den nederste delen av tabellen viser at andelen menn er 62 prosent i kategorien «Øvrige», mens kjønnsfordelingen er relativt jevn i de tre andre kategoriene.

**Tabell 4.5      Antall aktive medlemmer i SPK 31.12.2018 med særaldersgrense 65 år etter fødselsår og andelen menn i prosent**

Fødselsår	Sum	Forsvaret	Kriminalomsorgen	Politi	Øvrige
≤ 1962	3 020	54	227	84	2 655
1963-1964	638	7	68	18	545
1965-1969	1 998	25	243	91	1 639
≥ 1970	4 432	49	441	204	3 738
<b>Sum</b>	<b>9 450</b>	<b>128</b>	<b>911</b>	<b>379</b>	<b>8 032</b>
<b>Andel menn. Prosent</b>					
≤ 1962	61,5	51,9	72,2	33,3	61,7
1963-1964	57,5	42,9	52,9	38,9	58,9
1965-1969	58,4	52,0	58,8	48,4	58,9
≥ 1970	61,6	49,0	47,2	59,8	63,6
<b>Alle</b>	<b>60,9</b>	<b>50,8</b>	<b>56,5</b>	<b>51,2</b>	<b>62,0</b>

Kilde: SPK

## 5 Departementets vurderinger og forslag

Siden 1990-tallet har det vært bred politisk enighet om arbeidslinja. Arbeidslinja innebærer at det skal legges til rette for at alle som har muligheten til det, skal kunne bidra i arbeidslivet. Deltagelse i arbeidslivet er positivt for den enkelte, for samfunnet og for statsfinansene.

Formålet med pensjonsreformen er å styrke bærekraften i pensjonssystemet og sikre en rimelig fordeling av byrder og goder mellom generasjoner. For å bidra til dette, legger reformen til rette for at flere skal stå lenger i arbeid gjennom å gi gode arbeidsinsentiver og gjennom fleksible regler for å kombinere arbeid og pensjon.

Personer over 60 år har i stadig større grad deltatt i arbeidslivet de siste 15–20 årene. Kombinasjonen av bedre helse, høyere utdanning og et gjennomgående godt arbeidsmarked er viktige forklaringer. Pensjonsreformen har bidratt til å øke yrkesaktiviteten ytterligere. Det vises ved at økningen i yrkesaktiviteten har vært sterkest i den delen av arbeidslivet som omfattes av den nye AFP-ordningen i privat sektor.<sup>2</sup> Økningen i yrkesaktiviteten har vært bred; den gjelder på tvers av yrkesgrupper og på alle inntekts- og utdanningsnivåer. En nylig publisert undersøkelse<sup>3</sup> viser dessuten at de med dårligst helse øker arbeidstilbudet minst like mye som de med best helse.

<sup>2</sup> Se for eksempel Hernæs, E., Markussen, S., Piggott, J, & Røed, K. (2016). «Pension reform and labor supply». *Journal of Public Economics*.

<sup>3</sup> Arild Aakvik, Tor Helge Holmås og Karin Monstad: «Sysselsettingseffekter av pensjonsreformen – avhenger de av helsetilstand?». *Søkelys på arbeidslivet* 01-02/2020.

Dagens avgrensninger av hvilke stillinger som har lavere aldersgrense og hvilke aldersgrenser som er satt for disse, er et resultat av historiske prosesser. De siste større endringene har skjedd for flere tiår siden, under helt andre samfunnsforhold enn i dag. Særaldersgrensene er generelt begrunnet med arbeidsgivers behov for at arbeidstaker kan utføre arbeidsoppgavene sine på en forsvarlig måte ut fra hensynet til helse og sikkerhet. Forutsetningene for å kunne ivareta enkelte arbeidsoppgaver kan svekkes med alderen. Det er store individuelle variasjoner, og helsetilstanden har blitt bedre, også i de gruppene som har særaldersgrense. Særlig blant dem som har aldersgrense 60 år – politi, forsvar, brannvesen – er det mange som har bedre helse enn i befolkningen generelt. Både i Statens pensjonskasse og i Kommunal landspensjonskasse står en stor del av dem som har særaldersgrense i stillingen til eller etter aldersgrensen. Mange tar dessuten nytt arbeid i privat sektor etter at de har nådd aldersgrensen. Det indikerer at mange kan oppleve at aldersgrensen hindrer dem i å arbeide så lenge som de kan og ønsker.

Behovet for tidlig avgang varierer mellom individer, også innenfor gruppen av dem som i dag har særaldersgrense. Det vil fortsatt kunne være arbeidsoppgaver som arbeidsgiver, ut fra en helse- eller sikkerhetsvurdering, mener ikke bør ivaretas av personer over en viss alder. Det er imidlertid ikke hensiktsmessig å knytte disse oppgavene til spesifikke stillingskategorier og gi personer i disse stillingene en plikt til å fratruke. Plikten til å fratruke for enkelte grupper avskjærer arbeidstakerne fra muligheten til å motvirke effekten av levealdersjustering ved å kunne stå lenger i arbeid. Å fjerne plikten til å fratruke ved særaldersgrensen, vil gjøre at flere som ønsker det kan få muligheten til å jobbe lenger. Regjeringen legger på denne bakgrunnen opp til å fjerne plikten til å fratruke i alle sektorer som har særaldersgrenser.

Å fjerne plikten til å fratruke, men uten å fjerne retten til særalderspensjon, vil utvide rettighetene til personer med særaldersgrense, og mange vil kunne få økt pensjonsopptjening. Dette vil samtidig utvide arbeidsgivers plikt til å tilrettelegge for fortsatt arbeid for de som ønsker det.

Dette kan skape utfordringer for enkelte arbeidsgivere. Når flere jobber lenger, kan behovet for å legge til rette for dette øke. I noen tilfeller vil det være behov for å tilby andre arbeidsoppgaver. Tildeling av nye arbeidsoppgaver må skje i overensstemmelse med arbeidsmiljølovens og skipsarbeidslovens bestemmelser om aldersdiskriminering.

Departementet har bedt alle departementene kartlegge omfanget av særaldersgrenser og mulige utfordringer knyttet til å fjerne plikten til å fratruke på sine ansvarsområder. Kartleggingen viser at utenom de tre områdene der mange har særaldersgrense – helsesektoren, justissektoren og Forsvaret – er omfanget av særaldersgrenser begrenset til relativt små grupper. I de fleste tilfellene mener departementene at det vil være uproblematisk å fjerne plikten til å fratruke, men for noen grupper ansatte, kan det være vanskelig å tilpasse arbeidsoppgavene eller tilby alternative arbeidsoppgaver. Departementet mener det må legges vekt på at personer som ønsker å fortsette etter særaldersgrensen, skal få muligheten til det. Det kan imidlertid være praktiske utfordringer i enkelte virksomheter, og departementet ber om høringsinstansenes syn på hvordan en kan legge til rette for at arbeidstakerne kan fortsette i arbeid også i disse virksomhetene.

En rekke stillinger i *helsesektoren* har særaldersgrense. De to største gruppene er sykepleiere og helsefagarbeidere/hjelpepleiere, men også for eksempel fysioterapeuter, jordmødre, ambulansesjåfører og tannleger i offentlig tannhelsetjeneste har særaldersgrense. De fleste i helsesektoren har aldersgrense 65 år, men for ambulansesjåfører er aldersgrensen 60 år. For noen grupper er det begrensninger på muligheten til å jobbe etter 70 år: Ifølge utrykningsforskriften får ambulansesarbeidere ikke fornye kompetansebevis for utrykning etter fylte 70 år, mens ifølge fastlegeforskriften så opphører fastlegeavtaler ved 70 år, men de kan forlenges til maksimalt 75 år. Legespesialister i avtalepraksis har aldersgrense 72 år som, ifølge rammeavtale mellom de regionale helseforetakene og Legeforeningen, kan forlenges. Helse- og omsorgsdepartementet mener plikten til å fratre ved særaldersgrensen kan fjernes både i helseforetakene og i kommunene. For dem som eventuelt trenger det, bør det kunne legges til rette for andre oppgaver eller funksjoner.

Innenfor *justissektoren* er det mange med særaldersgrense i politi- og lensmannsetaten og i kriminalomsorgen. De fleste har aldersgrense 60 år, men det er også en del med aldersgrense 63 eller 65 år, særlig innenfor kriminalomsorgen. Justis- og beredskapsdepartementet mener at så lenge pensjonsrettighetene ikke endres, så vil mange fortsatt slutte for å ta arbeid i privat sektor. Det vil da være mulig å tilby tilrettelagt arbeid for dem som trenger det dersom plikten til å fratre ved særaldersgrensen fjernes. Politidirektoratet er positive til i større grad å kunne beholde viktig kompetanse, og kan ikke se at det vil by på særlige utfordringer dersom enkelte velger å stå lenger enn det særaldersgrensen tillater. Politiet har mange varierte oppgaver og således en vid adgang til å gi ansatte som har passert aldersgrensen egnede oppgaver. Kravene til ansatte er i dag mer sammensatte, og samtidig er det flere varierte arbeidsoppgaver/stillinger i politi- og lensmannsetaten enn tidligere. Det er også en rekke oppgaver der det er ønskelig med politikompetanse, men hvor det ikke er behov for de spesifikke kravene som begrunner en særaldersgrense. Både kriminalitetsbildet, organiseringen av politiet og arbeidsmetoder skiller seg i dag fra situasjonen for 40 år siden. I tillegg er det nå vanlig med langt større mobilitet mellom ulike arbeidsoppgaver gjennom hele karrieren.

I *forsvarssektoren* er de militært tilsatte den største yrkesgruppen som har særaldersgrense. Alle militært tilsatte kan tilsettes midlertidig, eller de kan tilsettes fast til de fyller 35 år eller fast til de fyller 60 år. Behovet for en balansert alders- og gradsstruktur som et premiss for operativ evne og beredskap har vært det gjennomgående argumentet for særaldersgrense. Ifølge Forsvarsdepartementet vil det fortsatt være funksjonelt behov for en arbeidsgiverstyrt avgangsmekanisme for hele eller deler av de eldste aldersgruppene. Samtidig er det et handlingsrom for alternative løsninger til dagens modell. I regjeringens forslag til langtidsplan for forsvarssektoren, Prop. 62 S (2019–2020), går det fram at Forsvarets særaldersgrense skal endres i den kommende langtidsplanperioden. I den forbindelse forbereder Forsvarsdepartementet en mer helhetlig gjennomgang av de overordnede rammene for militært tilsatte. Derfor inneholder ikke dette høringsnotatet konkret utforming av forslag om endringer i plikten til å fratre i forsvarsloven. Departementet ber imidlertid om høringsinstansens syn på regjeringens forslag om en generell avvikling av plikten til å fratre, også for forsvarstilsatte.

Det er bare for meget små grupper at lov eller avtaleverk, annet enn aldersgrensen, er til hinder for de ansatte kan fortsette til den øvre aldersgrensen i staten. Et eksempel er at Norge, i henhold til internasjonale bestemmelser om aldersgrense for piloter, er forhindret fra å la piloter fly politihelikoptre etter fylte 60 år. Dersom arbeidsgiver ikke kan tilby alternative arbeidsoppgaver til slike grupper, kan det heller ikke være en ubetinget rett til å fortsette ansettelsesforholdet. Departementet minner om at forslaget i dette høringsnotatet ikke endrer på retten til særalderspensjon.

Noen stillinger må tilfredsstillende helsekrav, det gjelder for eksempel brannmenn og losere. Departementet kan ikke se at dette er til hinder for at de som tilfredsstiller helsekravene må kunne få fortsette i stillingen etter særaldersgrensen. For de som ikke tilfredsstiller helsekravene, bør det også legges opp til å tilby andre arbeidsoppgaver. Departementet ber om innspill fra høringsinstansene på hvilke muligheter, og eventuelt hvilke formelle hindringer ut over plikten til å fratruke, som finnes for at disse personene etter eget ønske skal kunne fortsette i arbeid for arbeidsgiver.

## **6 Økonomiske og administrative virkninger. Likestillingsmessige konsekvenser**

### **6.1 Økonomiske virkninger**

Dersom flere i offentlig sektor står lenger i arbeid vil det kunne ha store samfunnsøkonomiske gevinster. At flere står lenger i arbeid vil gi høyere verdiskaping, og det vil redusere utgiftene til skattefinansiert tidligpensjon i offentlig tjenstepensjon. Videre vil økt yrkesdeltaking gi økt skatteinngang, og dette vil styrke offentlige finanser. Effekten på offentlige finanser er ingen samfunnsøkonomisk gevinst i seg selv, men kan indirekte bidra til samfunnsøkonomisk gevinst gjennom redusert skattebehov på andre områder og dermed bedre ressursutnyttelse.

Å fjerne plikten til å fratruke gjør at arbeidsgivere i stat og kommune får beholde verdifull kompetanse lenger, og det vil på kort sikt redusere behovet for nyansettelser. Konsekvensene for arbeidsgiverne vil avhenge av hvor mange ansatte som har særaldersgrense som fortsetter i jobb etter aldersgrensen.

For den enkelte virksomheten vil de økonomiske konsekvensene avhenge av flere faktorer. En direkte konsekvens for arbeidsgiverne, vil være å ha arbeidstakeren ansatt i en lengre periode og dermed økte personalkostnader. Konsekvensen vil også avhenge av utviklingen i produktiviteten til den enkelte arbeidstaker. Eldre arbeidstakere har i dag også visse særrettigheter i lovgivningen: ekstra ferieuke for dem over 60 år, rett til redusert arbeidstid for dem over 62 år og rett til tilrettelegging. Det antas således at forslagene vil ha visse økonomiske konsekvenser for arbeidsgiver, men disse vil avhenge av antallet som ønsker å arbeide lenger på den enkelte arbeidsplass, deres produktivitet, relative lønnsnivåer og kostnaden ved å lære opp nye ansatte. For arbeidstaker, gir forslaget om å fjerne plikten til å fratruke en rett til å stå i stillingen, men ingen plikt til å stå lenger.

Finansieringen av offentlig ansattes pensjonsordninger er ulik for ulike arbeidsgivere. Hovedskillet er om alderspensjonen er fondert, dvs. forhåndsfinansiert, eller ikke. Hovedregelen har vært at alderspensjonen er løpende finansiert når den betales ut i staten, mens den forhåndsfinansieres ved forsikringstekniske premier i kommunene og for øvrige arbeidsgivere. I desember 2016 vedtok Stortinget å innføre premiebetaling også for de statlige virksomhetene som inntil da ikke betalte pensjonspremier. Vedtaket fikk virkning fra 2017. Disse statlige virksomhetene betaler fra og med 2017 en pensjonspremie på 14 prosent av pensjongivende lønn: tolv prosent arbeidsgiverandel og to prosent medlemsandel. Pensjonsforpliktelsene for statlige virksomheter fonderes ikke, og det foretas ikke noe forsikringsteknisk oppgjør for å avregne hvorvidt det er betalt tilstrekkelig pensjonspremie til å dekke forpliktelsene.

Å fjerne plikten til å fratruke vil, dersom arbeidstakerne velger å fortsette i jobb utover aldersgrensen, redusere kostnadene til pensjon for kommunale arbeidsgivere. I kommunal sektor forhåndsfinansierer arbeidsgiverne pensjonskostnadene for sine ansatte gjennom årlige premier. For kommunene utgjør pensjonskostnadene en stor del av kommunesektorens lønnskostnader. Dersom flere jobber utover aldersgrensen, vil pensjonskostnadene for kommunalt ansatte reduseres. I den årlige premien legges det enkelte medlems pensjonsalder til grunn. Dersom noen velger å gå av før pensjonsalderen, må det finansieres særskilt. Dersom noen velger å gå av etter pensjonsalderen, vil det være innbetalt for mye ordinær premie. Dersom det er innbetalt for mye ordinær premie, godskrives premiefondet til den enkelte forsikringstaker med overskytende.

Ettersom statlige virksomheter med mange ansatte med særaldersgrenser betaler pensjonspremie som en fast andel av pensjongivende lønn, uten noe forsikringsteknisk oppgjør, vil ikke en fjerning av plikten til å fratruke redusere kostnadene til pensjon for statlige arbeidsgivere. Dersom en fjerning av plikten til å fratruke ved aldersgrensen fører til at flere statlig ansatte fortsetter i jobb etter aldersgrensen, vil det redusere de årlige tilskuddene over statsbudsjettet til Statens pensjonskasse.

Det pågår et arbeid med å modernisere premiesystemet i Statens pensjonskasse. Formålet er å gi den enkelte virksomhet et riktigere bilde av ressursbruken og synliggjøre pensjon som et viktig kostnadselement. Dersom statlige virksomheter i større grad enn i dag skal betale forsikringstekniske pensjonspremier for sine ansatte, vil også innsparingen ved at flere står i jobb etter aldersgrensen i større grad direkte tilfalle den enkelte virksomheten.

## **6.2 Administrative virkninger**

Å fjerne plikten til å fratruke kan gi økte administrative kostnader for den enkelte arbeidsgiver gjennom økt behov for tilrettelegging av arbeidsoppgaver. Departementet legger til grunn at dette vil være håndterbart i de fleste tilfeller. Det kan imidlertid være praktiske utfordringer i enkelte virksomheter og departementet ber om høringsinstansenes syn på dette.

Å fjerne plikten til å fratruke ved aldersgrensen kan også føre til flere oppsigelser av arbeidstakere som arbeidsgivere mener ikke lenger kan utføre arbeidet på en forsvarlig måte. Alder kan svekke kognitive og fysiske egenskaper, og det kan være behov for at

arbeidsgiver har en mulighet til å avslutte arbeidsforholdet i særskilte tilfeller. Departementet ber om høringsinstansenes syn på dette.

### **6.3 Likestillingsmessige konsekvenser**

Forslaget i høringsnotatet endrer ikke på retten til å slutte i arbeid eller retten til særalderspensjon, men gir mulighet til å stå lenger i jobb for dem med særaldersgrenser som ønsker det. Et klart flertall av dem med særaldersgrense 60 år er menn, og et klart flertall av dem med aldersgrense 65 år er kvinner. Det er langt mer utbredt å stå i jobb til aldersgrensen eller lenger for de som har aldersgrense 65 år enn blant de som har aldersgrense 60 år, som i større grad går av før aldersgrensen etter 85-årsregelen. Dette kan bety at en fjerning av plikten til å fratruke kan føre til at kvinner i større grad enn menn vil fortsette i jobb utover aldersgrensen. Sykepleiere og medlemmer i fellesordningen for statlige helseforetak m.v. med særaldersgrense skiller seg imidlertid ut blant dem med aldersgrense 65 år, ved at et flertall slutter i jobb før aldersgrensen.

Samtidig er det mange i de mannsdominerte yrkesgruppene – politi, forsvar, brannvesen – med aldersgrense 60 år som har bedre helse enn befolkningen generelt. Dette kan trekke i retning av at det i større grad er ansatte i de mannsdominerte yrkesgruppene som vil fortsette utover aldersgrensen.

## **7 Utkast til lovendringer**

### **7.1 Innledning**

Under legger departementet fram utkast til endringer i lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m.fl. og lov om pensjonsordning for sykepleiere.

Departementet legger til grunn at endringene som foreslås i reglene for de lovfestede tjenestepensjonsordningene også gis virkning for øvrige offentlige tjenestepensjonsordninger.

### **7.2 Utkast til endringer i lov 21. desember 1956 nr. 1 om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m.fl.**

I lov 21. desember 1956 nr. 1 om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m.fl. gjøres følgende endringer:

Lovens tittel skal lyde:

Lov om aldersgrenser for *statsansatte* m.fl.

§ 2 fjerde ledd skal lyde:

Den som *har stilling med alminnelig aldersgrense*, plikter å fratruke ved første månedsskifte etter at *aldersgrensen er nådd*. Den som *har lavere aldersgrense enn den alminnelige*, kan *fratruke stillingen ved første månedsskifte etter at aldersgrensen er nådd, men plikter å fratruke*



*ved første månedsskifte etter at den alminnelige aldersgrensen er nådd. Kongen kan i forskrift gjøre unntak fra andre punktum slik at den som har lavere aldersgrense, plikter å fratru ved første månedsskifte etter at aldersgrensen for stillingen er nådd.*

§ 3 første ledd skal lyde:

*Ansettelsesmyndigheten kan treffe bestemmelse om at en ansatt skal kunne fortsette i tjenesten utover den alminnelige aldersgrensen når den ansatte fremdeles fyller de krav som stillingen forutsetter. Det samme gjelder for ansatte som omfattes av § 2 fjerde ledd tredje punktum. Skjer ansettelsen av Kongen, kan slikt samtykke gis av vedkommende departement. Tjenesten kan første gang forlenges opp til to år, senere ett år om gangen, i alt ikke ut over fem år.*

### **7.3 Utkast til endringer i lov 22. juni 1962 nr. 12 om pensjonsordning for sykepleiere**

I lov 22. juni 1962 nr. 12 om pensjonsordning for sykepleiere gjøres følgende endringer:

Overskriften til kapittel 3 skal lyde:

Kapittel 3. *Aldersgrense.*

§ 6 nytt tredje ledd skal lyde:

*For den som har lavere aldersgrense enn 70 år, gjelder lov om aldersgrenser for statsansatte m.fl. § 2 fjerde ledd andre og tredje punktum tilsvarende.*