

Sammanfattning

Utredningens uppdrag och arbete

Delegationen för senior arbetskrafts uppdrag har varit att verka för ett mer inkluderande och åldersoberoende synsätt i arbetslivet. Den huvudsakliga uppgiften har varit att samla in och sammanställa fakta och forskning om seniorers möjligheter i arbetslivet, synen på seniorer på arbetsmarknaden, fördomar mot seniorer och betydelsen av ett längre arbetsliv för både samhället och för individens slutliga pension.

Uppdraget har också varit att sprida kunskap och forskning om dessa frågor, samt att samtala med relevanta aktörer. Delegationen har lagt särskild vikt vid att ta fram kunskap om seniorer genom ett stort antal underlagsrapporter, 23 stycken, som handlat om olika aspekter av senior arbetskraft. Genom detta arbete har delegationen identifierat hinder och klarlagt förutsättningar för att bättre kunna ta tillvara seniorers kunskap och erfarenheter.

I detta slutbetänkande redovisar delegationen sina överväganden, bedömningar och förslag om vilka åtgärder olika aktörer behöver vidta för att ett längre arbetsliv ska kunna åstadkommas för fler.

Delegationen har inte haft i uppdrag att lämna författningsförslag. Uppdraget har fokuserat på ett längre arbetsliv för dem som vill och kan, och inte på att tidigarelägga inträdet på arbetsmarknaden, på frågor om grupper som står utanför arbetsmarknaden eller på frågor om åtgång i arbete för de som t.ex. är långtidssjukskrivna. Dessa perspektiv är också viktiga, men enligt delegationen ligger de utanför uppdraget.

Delegationen kan konstatera att plötsliga skeenden och händelser snabbt kan förändra hur något betraktas. Den pågående coronapandemin är ett exempel på det. De som är 70 år och äldre rekommenderades under ett drygt halvår 2020 att isolera sig för att inte

riskera att bli allvarligt sjuka och dö, och för att vården skulle klara ett ökat antal svårt sjuka och smittsamma patienter. Sådana rekommendationer som rör alla personer över 70 år, oavsett individuella olikheter i hälsa och underliggande sjuklighet, riskerar att påverka synen på seniorer på ett negativt sätt beträffande deras allmänna funktionsförmåga, till exempel i arbetslivet.

Fler behöver arbeta längre

Medellivslängden har ökat med 23 år för både kvinnor och män de senaste hundra åren, och enligt prognoser förväntas den fortsätta öka ytterligare fram till 2070. Andelen som dör tidigt har minskat, vilket innebär att allt fler får leva ett långt liv. Utvecklingen förväntas fortsätta. År 2070 beräknas hälften av dödsfallen ske efter 90 års ålder för både kvinnor och män.

Det finns dock vissa skillnader mellan olika grupper som gör att förutsättningarna för ett längre arbetsliv ser olika ut. Till exempel skiljer sig utvecklingen beroende på utbildning och inkomst. Ju högre utbildning och inkomst desto längre medellivslängd.

Befolkningen förväntas öka framöver, i synnerhet i gruppen som är 75 år och äldre. Den demografiska utvecklingen är glädjande, men skapar samtidigt utmaningar för att kunna upprätthålla väl fungerande arbetsmarknad och välfärdssystem. I dag är försörjningskvoten, dvs. antalet personer som varje förvärvsarbetande ska försörja utöver sig själv, 0,75 och den beräknas fortsätta öka till ca 0,90 i slutet av 2050-talet. Gemensamt finansierade välfärdstjänster förutsätter att så många som möjligt bidrar med skatteintäkter så länge som möjligt för att inte försörjningsansvaret ska bli för tungt för dem som arbetar.

Ett längre arbetsliv är också avgörande för att pensionerna ska kunna säkras på en standardtrygghetsnivå för såväl dem själva som för dem som inte har möjlighet att arbeta längre, t.ex. på grund av att de under många år haft slitsamma arbeten som gör att de inte fysiskt och psykiskt orkar fortsätta att arbeta.

Behovet av utbildad arbetskraft är stort och medför också av det skälet att fler behöver arbeta längre.

En av det moderna samhällets paradoxer är att samtidigt som medellivslängden ökat mycket kraftigt har den ålder vid vilken män-

niskor lämnar arbetslivet knappast förändrats. Tiden som pensionär har blivit längre medan den tid av livet som ägnas åt förvärvsarbete har blivit kortare.

Seniorer på arbetsmarknaden

I betänkandet gör delegationen en genomgång av seniorers arbetskraftsdeltagande och sysselsättning, utträde från arbetsmarknaden samt vilka faktorer som påverkar seniorers pensionsbeslut. De huvudsakliga iakttagelserna är:

- Arbetskraftsdeltagandet bland seniorer har ökat sedan tjugo år, men är fortfarande lägre än 1963. Ca 75 procent i åldern 60–64 år deltar i arbetskraften. Bland dem som är 65 år och äldre är andelen betydligt lägre.
- Normen att gå i pension vid 65 år är stark men luckras upp. Andelen som tar ut pension före och efter 65 år ökar. Allt fler tar också ut pension samtidigt som de fortsätter att arbeta, ofta på deltid.
- Många seniorer arbetar deltid. Av de förvärvsaktiva i åldern 65–69 år arbetar två tredjedelar deltid, i åldern 70–74 år är det åtta av tio.
- En tredjedel i åldern 65–74 år är företagare. Därutöver är en del kombinatörer, dvs. de förvärvsarbetar både som anställda och som företagare.
- Äldre tränger inte ut yngre från arbetsmarknaden, eftersom det inte finns en fast mängd arbete som ska utföras i samhället. Arbetskraftens storlek bestämmer antalet möjliga arbetstillfällen.
- Låginkomsttagare tar ofta ut pension tidigt, och deras ekonomi börjar försämrats flera år före pensionsuttaget. Ofta har de ersättning från olika transfereringssystem åren före pensionsuttaget.
- Utträdesåldern, dvs. den ålder då man lämnar arbetslivet, har ökat med cirka två år sedan slutet av 1990-talet, till 63,6 år för kvinnor och 64,6 år för män 2018.
- Seniorers utträde skiljer sig mellan olika grupper. Det är vanligare att lämna arbetsmarknaden tidigt i regionsektorn, jämfört med privat sektor. Att lämna arbetsmarknaden via tjänstepension är

vanligast i staten, och genom sjukförsäkringen i kommun- och regionsektorn.

- Många faktorer påverkar pensionsbeslutet. Arbetsmiljön under hela livet påverkar, liksom den egna hälsan, men också arbetsgivares, arbetskamraters och övrig omgivnings attityder och förväntningar på när man ska gå i pension påverkar beslutet. Även åldersgränser i lagar och andra regler har betydelse.
- Möjligheten att själv få bestämma över sin tid och göra nya saker utanför arbetet anges ofta som skäl att gå i pension. De som väljer att fortsätta att arbeta gör det främst för att de trivs med arbetet och anser att den sociala kontakten med kollegor är viktig.
- Förutsättningarna för ett längre arbetsliv för fler är goda. Seniorer blir allt friskare, smartare och mer välutbildade jämfört med tidigare generationer. Fler vill också arbeta längre.
- Kvarstående hinder behöver emellertid undanröjas, t.ex. negativa attityder hos arbetsgivare och arbetskamrater, pensionsrelaterade åldersgränser i kringliggande trygghetssystem som inte höjts och olika knuffar, s.k. *nudges*, i riktning mot pensionering vid 65 år.

Delegationens allmänna överväganden

Det är en nödvändighet att seniorer som kan och vill arbeta längre får göra det

Det är en nödvändighet att seniorer som kan och vill arbeta längre också både får och faktiskt gör det. Arbetet för ett längre arbetsliv bör främst inriktas på att minska hindren för de som kan och vill arbeta längre. Delegationens underlagsrapporter och andra analyser visar att seniorers sysselsättningsgrad inte motsvarar de förbättringar som skett i seniorers hälsa och funktionsförmågor. Det är uppenbart att det finns en stor och underutnyttjad arbetskraftspotential bland seniorerna.

Genom att använda de seniora medarbetarnas resurser kan ytterligare värde tillföras arbetsplatsen, exempelvis genom minskad personalomsättning och bevarande av kunskap och det institutionella minnet. Seniorer som fortsätter att arbeta bidrar till samhället med sina kunskaper och erfarenheter.

Delegationen anser att det är tre villkor som gör ett längre arbetsliv möjligt. För det första att enskilda *kan* arbeta, dvs. har tillräckligt god arbetsförmåga i förhållande till arbetets krav. För det andra att den enskilde *vill* arbeta längre och för det tredje att den enskilde *får* arbeta.

Ett längre arbetsliv handlar i stor utsträckning om seniorers val mellan arbete och fritid, vilket kan påverka utvecklingen av det svenska samhället och arbetslivet de närmsta årtiondena. Hur seniorerna väljer beror dels på vilka resurser och möjligheter de har, såsom den egna hälsan och ekonomin, dels på arbetsförhållanden. Valet beror också på flera yttre faktorer såsom politiken, arbetsmarknaden och attityderna till senior arbetskraft hos arbetsgivare och i samhället i stort. Aktörer på olika nivåer berörs; arbetstagare, arbetsgivare, arbetsmarknadens parter, myndigheter samt regering och riksdag.

Seniorernas deltagande i arbetslivet, uttag av pension och bidrag till skatteintäkterna har en stor påverkan på samhället.

Synen på senior arbetskraft är otidsenlig

Människors föreställning om när man bör gå i pension och hur länge man kan arbeta behöver förändras. Gruppen seniorer ser i dag inte ut som gruppen gjorde för några årtionden sen. Dagens seniorer är friskare, smartare och mer välutbildade än gårdagens. En person som i dag är i 70-årsåldern kan i hälsa och funktionsförmåga närmast jämföras med någon som var i 50-årsåldern för ett par årtionden sedan. Fler seniorer både kan och vill arbeta längre och den faktiska sysselsättningen har också ökat.

Normen att det är dags att sluta arbeta vid 65 års ålder har satt sig djupt i de flestas föreställningsvärld. I dag kan det knappast hävdas att det existerar en arbetslinje efter 65 års ålder, i den meningen att den som kan försörja sig genom eget arbete också bör göra det. Snarare är det föreställningar om att äldre bör sluta arbeta för att ge plats åt yngre eller för att de är långsamma eller inte lika produktiva längre som gäller.

Många höginkomsttagare, som ofta har en hög utbildning, har en god arbetsmiljö som gör det möjligt att arbeta längre, men väljer ändå att gå relativt tidigt i pension eftersom de har den ekonomiska

möjligheten. Av solidaritet mellan generationer och mellan grupper i samhället bör de i stället överväga att arbeta längre.

En av delegationens viktigaste slutsatser är att synen på seniorer är otidsenlig och felaktig och det är just denna syn som är ett av de största hindren för ett längre arbetsliv för fler.

Skillnader i förutsättningar för ett längre arbetsliv

Trots att medellivslängden har ökat under många år och allt färre dör i förtid kan delegationen konstatera att det återstår skillnader mellan olika grupper, och att förutsättningarna för ett längre arbetsliv därför ser olika ut. T.ex. påverkar både utbildning och inkomst medellivslängden, ju längre utbildning och ju högre inkomst desto högre medellivslängd.

Skillnaderna mellan grupper med olika utbildningsnivå tycks ha ökat över tid. Lågutbildade kvinnor har exempelvis sämre hälsa och har inte haft samma positiva utveckling av medellivslängden som övriga grupper. Medellivslängden har till och med sjunkit något de senaste åren, något som enligt delegationen behöver uppmärksammas och motverkas.

Delegationen anser att frågan om ett längre arbetsliv bör ses som ett gemensamt intresse och ansvar för enskilda och samhället i stort. Det finns ingen motsättning mellan att de som å ena sidan kan och vill arbeta längre får möjlighet att göra det, och de som inte har förutsättningar att arbeta i högre åldrar. Tvärtom har alla att vinna på att fler arbetar längre. Ingen förlorar på en utveckling där fler bidrar med skatteintäkter för att finansiera det gemensamma. Om fler arbetar bidrar det till en bättre välfärd för alla.

Tiden som pensionär har förlängts avsevärt

En allmän pensionsförsäkring infördes 1913, som utgick vid invaliditet eller vid uppnådda 67 års ålder. Vid pensionering vid 67 års ålder kunde man då i genomsnitt förvänta sig sju år som pensionär, medan den som går i pension vid 65 års ålder i dag i genomsnitt kan förvänta sig över 20 år som pensionär.

Den kraftigt ökade medellivslängden under 1900-talet har alltså inte medfört en motsvarande ökning av den ålder vid vilken man går

i pension, utan en stor del av produktionsökningen har använts till att minska arbetstiden på olika sätt. Studietiden har förlängts, likaså har semestrar, föräldraledighet, lediga lördagar och annan ledighet införts. Tiden i arbete som andel av livet har minskat avsevärt under 1900-talet till följd av detta.

Kraven i arbetslivet har förändrats och livslångt lärande blir allt viktigare

Strukturumvandling och teknisk utveckling har ändrat arbetets karaktär och innehåll över tid. På 1960- och 1970-talen dominerades arbetslivet av fysiskt ansträngande arbeten, t.ex. inom jordbruk och industriell massproduktion, där det endast krävdes en lägre utbildning. Arbetsmiljön krävde fysisk styrka, uthållighet och snabbhet, vilket missgynnade seniora arbetstagare. Risken för olycksfall, arbetsskador och t.o.m. dödsfall i arbetet var större. Skillnaderna mot dagens förhållanden är stora och arbetsmiljön har förbättrats radikalt inom många yrken och branscher.

Länge har livet för många kännetecknats av att man utbildade sig i ungdomen, arbetade i ett visst yrke under ett antal år och sedan blev man pensionär. I takt med att medellivslängden ökat är dessa olika livsfaser inte lika tydligt avgränsade som tidigare. Livslångt lärande, vidareutbildning och yrkesbyte blir allt vanligare och viktigare, inte minst mot bakgrund av den strukturumvandling och behov av omställning som nu sker på arbetsmarknaden.

Utvecklingen går för långsamt

En tidigare tendens till minskning i den genomsnittliga ålder då seniorer lämnar arbetslivet har nu förbytt i en viss försiktig ökning. Delegationen menar att det är glädjande att fler seniorer arbetar, oavsett de arbetar heltid eller deltid. Utvecklingen mot fler seniorer i arbetslivet går emellertid för långsamt och är otillräcklig för att såväl möta det kompetensbehov som finns inom flera branscher som för att finansiera välfärden. Trots att mer än tjugo år har gått sedan det allmänna pensionssystemet reformerades och en flexibel pensionsålder infördes, biter sig inställningen att arbetslivet tar slut vid 65 år envist

fast hos såväl arbetsgivare som arbetstagare och de flesta går fortfarande i pension vid den åldern.

Det finns en betydande arbetskraftspotential bland seniorer

Delegationen kan utifrån flera underlagsrapporter och annat material konstatera att det förefaller finnas en betydande arbetskraftspotential bland de som är 65 år och äldre i Sverige, och det finns goda förutsättningar för fler att arbeta längre. Inte minst gäller detta inom statlig sektor.

Jämfört med andra länder är medellivslängden hög och relativt få tvingas sluta arbeta tidigt av hälsoskäl. Det förväntade antalet återstående år med god hälsa efter 65 år är högst i hela EU. Ojämligheten i hälsa är också väsentligt mindre i Sverige jämfört med andra länder. Trots goda förutsättningar finns det ändå hinder som behöver undanröjas för att än fler ska kunna arbeta längre.

Det är fördelaktigt att arbeta längre

Många seniorer uppger att de vill arbeta längre än vad de gör i dag, och färre planerar att sluta arbeta före 65 år jämfört med tidigare. Studier visar att ju närmare pensioneringen människor kommer desto mer intresserade är de av att arbeta längre än till 65 år. Allt fler människor har arbeten som är stimulerande och ger mening och glädje i tillvaron, vilket kan påverka hälsan på ett positivt sätt. Det är relativt vanligt att människor som slutat arbeta och börjat ta ut pension egentligen hade velat fortsätta arbeta.

För de flesta innebär det inte heller någon nackdel att arbeta i högre åldrar. Snarare är fördelarna många, såväl ekonomiskt som socialt och hälsomässigt. Förutom att man får en bättre ekonomi både under tiden i arbete och under åren efter man gått i pension skapar arbetet social identitet, status, känsla av sammanhang, regelbunden meningsfylld verksamhet och delaktighet i samhällslivet.

Människors vilja att arbeta längre behöver uppmuntras och avspeglas i hur lagar och regler på centrala områden utformas, men också i de avtal som sluts mellan parterna på arbetsmarknaden.

Det är oftast ekonomiskt fördelaktigt att arbeta längre, oavsett om det sker med eller utan pensionsuttag. Dessutom innebär en senare-

läggning av pensionsuttaget att tiden som pensionen ska betalas ut förkortas, vilket innebär en högre månatlig pension. Beräkningar visar att pensionen ökar med exempelvis 43 procent varje månad för den som går i pension vid 70 års ålder i stället för vid 65 års ålder.

Ur ett skattemässigt perspektiv är det fördelaktigt både för arbetstagare och arbetsgivare att förlänga arbetslivet. Arbetstagare över 65 år får dels ett förhöjt grundavdrag så att ingen skatt betalas på inkomster under en viss nivå, dels ett förhöjt jobbskatteavdrag som innebär lägre skatt på arbete än före 65 års ålder. Därtill är skatten på arbete lägre än skatten på pension.

För arbetsgivarnas del sjunker kostnaderna kraftigt då arbetstagaren fyller 65 år. Det beror dels på att arbetsgivaravgiften sjunker för anställda efter de fyllt 65 år, dels på att tjänstepension inte längre betalas ut efter 65 års ålder.

Delegationens bedömning är att seniorers kunskaper och erfarenheter behöver tas tillvara på ett bättre sätt

Äldre har aldrig varit yngre

De senaste årtiondena har seniorers hälsa förbättrats väsentligt. Förbättringar i folkhälsan och medicinsk behandling gör att hälsoskäl blir ett allt mindre generellt hinder mot ett längre arbetsliv. En person som i dag är i 70-årsåldern kan i hälsa och funktionsförmåga närmast jämföras med någon som var i 50-årsåldern för ett par årtionden sedan.

Det är den främsta förändrade förutsättningen som möjliggör ett längre arbetsliv för fler. Seniorers bibehållna arbetsförmåga är dessutom – enligt alla långsiktiga kalkyler och bedömningar – en kritisk resurs för att motverka den kompetensbrist som finns inom flera områden och bidra till en uthållig finansiering av välfärden, t.ex. att säkra tillräckliga pensioner.

Forskning visar att den *kognitiva förmågan*, som avser förmågan att bearbeta information, tillämpa kunskap och minnas, har klart förbättrats hos 70-åringar under de fyra senaste tioårsperioderna. Den kognitiva funktionen minskar förvisso något med stigande ålder i alla årskullar, dvs. 79-åringar har sämre förmåga än de hade som 70-åringar, men försämringen är inte dramatisk. En 79-åring född 1930 hade bättre kognitiv förmåga än en 70-åring född 1901/02.

Förklaringen är till stor del högre formell och informell utbildning, bättre kost i tidig ålder och bättre levnadsförhållanden under hela livet i senare årskullar jämfört med dem som är födda tidigare. De individuella variationerna ökar allt mer med stigande ålder.

Senare årskullar 70-åringar presterar också mycket bättre på flera tester av den *fysiska funktionen*, t.ex. balans och gånghastighet. Den *dagliga funktionsförmågan* har också ökat avsevärt hos seniorer. Andelen 75-åringar som behöver hjälp med basala dagliga aktiviteter har minskat, samtidigt som andelen 75-åringar som kör bil eller reser utomlands har ökat över generationer.

Psyksiska störningar, t.ex. depression, hör till de viktigaste faktorerna som påverkar äldres välbefinnande, grad av aktivitet och funktionsförmåga. Depressiva symtom och sjukdomar har minskat betydligt hos 70-åringar över tid, särskilt bland kvinnor.

De förändringar i hälsa och funktionsförmåga som noterats från 1970-talet och framåt har varit mest framträdande bland kvinnor. De förändrade könsrollerna under den senare delen av 1900-talet har troligen bidragit till de dramatiska förändringarna.

Även seniorers självskattade hälsa har förbättrats avsevärt över generationerna. Andelen 70-åriga kvinnor som uppger att de känner sig friska har ökat från 64 procent bland dem födda 1901/02 till 88 procent bland dem födda 1944. Bland 70-åriga män har motsvarande andel ökat från 67 till 90 procent.

Förbättringen i hälsa varierar mellan olika grupper och spridningen i hälsotillstånd vid en given ålder har ökat. Samtidigt finns det goda möjligheter att som individ påverka den egna kapaciteten.

Studier tyder på att sjukdomar inte leder till samma konsekvenser i fråga om dödlighet och funktionsnedsättning som tidigare. Dödligheten i t.ex. hjärt- och kärlsjukdomar har minskat kraftigt under de senaste decennierna och allt fler överlever. Risken att drabbas av dessa sjukdomar har också minskat. Förbättrad behandling av de flesta kroniska sjukdomar gör att människor är friskare med sina sjukdomar i dag jämfört med tidigare. Det medför att allt fler kan arbeta i högre åldrar nu än tidigare, men också att fler som arbetar har en kronisk sjukdom.

Arbetsgivares attityder till senior arbetskraft behöver förbättras

Det förekommer negativa föreställningar om seniorer och deras förmågor på den svenska arbetsmarknaden. Arbetsgivares attityder och inställning har betydelse för seniorers beslut att lämna arbetslivet eller att fortsätta arbeta. Dessa attityder medverkar till att upprätthålla normen om att arbetslivet slutar senast vid 65 år.

En vanlig uppfattning bland arbetsgivare är att seniora arbetstagares produktivitet är låg och att lönekostnaderna stiger med arbetstagarens ålder. En del studier visar att produktiviteten i arbetslivet sjunker med åldern, men andra visar att produktiviteten i stället ökar med åldern och ytterligare några visar att det inte finns något samband alls mellan ålder och produktivitet. Det har konstaterats att ju nyare studie och ju bättre och mer direkta indikatorer som används för att mäta arbetsprestation, desto mindre generellt stöd för hypotesen att produktivitet minskar och lönekostnaderna stiger med arbetstagarens ålder.

Fackliga organisationer har också en viktig roll att spela, t.ex. när det gäller information till medlemmar om vikten av ett längre arbetsliv.

Studier har visat att äldre i genomsnitt arbetar långsammare än yngre och fattar inte snabba beslut i lika stor utsträckning. Detta behöver inte vara någon nackdel, när minskad snabbhet ersätts med bättre förmåga till helhetsbedömning som kommer av längre erfarenhet och som leder till mer välgenomtänkta beslut. Senior arbetskraft har inte svårare att lära nya saker, men det kan i allmänhet ta lite längre tid.

Det har framkommit att de som arbetar med rekrytering undervärderar seniora arbetstagares prestationer och övervärderar lönekostnaderna. Givet det samlade regelverket kring avgifter, skatter och tjänstepensionskostnader är det dock billigare att anställa en person som är 66 år eller äldre, jämfört med någon som är 65 år eller yngre.

Stereotypa uppfattningar kan motverka seniorers chanser att få eller behålla sina arbeten. Delegationens bedömning är därför att arbetsgivares attityder till senior arbetskraft och till ett längre arbetsliv behöver förbättras, och att en alldeles för vanligt förekommande ålderism bör motverkas på alla områden i samhället för att fler seniorer ska vilja stanna kvar i arbetslivet.

Arbetsgivare som efterfrågar senior arbetskraft och uppmuntrar arbetstagare att arbeta i högre åldrar kan vara avgörande för män-

niskors val att fortsätta arbeta. Varken enskilda organisationer eller samhället har råd att låta värdefull kunskap och erfarenhet som seniorer besitter gå förlorad, det gäller inte minst den s.k. tysta kunskap som erfarna medarbetare besitter.

Delegationen anser att regeringen bör diskutera tillsammans med arbetsmarknadens parter inom ramen för det partsråd för ett längre arbetsliv som inrättats genom pensionsöverenskommelsen om hur attityderna till senior arbetskraft kan förändras, med målet att öka sysselsättningen och antalet arbetade timmar bland seniorer.

Staten bör leda utvecklingen för ett längre arbetsliv

Både antalet och andelen sysselsatta 65–74-åringar har ökat inom alla sektorer och ökningstakten har varit snabbast i kommuner och regioner. I statlig sektor ser utvecklingen olika ut för 65–69-åringar och 70–74-åringar. Andelen sysselsatta 65–69-åringar ökade mellan 2008 och 2013 för att därefter minska till 2018, medan andelen 70–74-åringar var för liten för att registreras 2008 och 2013.

Delegationen bedömer att det är centralt för statens trovärdighet att man som arbetsgivare är ett föredöme och leder utvecklingen för ett längre arbetsliv genom en högre utträdesålder bland de anställda. Delegationen anser därför att staten bör ha som mål att leda utvecklingen för ett längre arbetsliv. Sysselsättningen och antalet arbetade timmar bland seniorer i staten bör öka och vara högre jämfört med andra sektorer.

En bra början är att statliga arbetsgivare sedan början av 2020 inte längre automatiskt avslutar anställningar för arbetstagare som når åldersgränsen i lagen om anställningsskydd. Det är särskilt viktigt att staten, när man är tydlig med att man förväntar sig att medborgarna ska förlänga sitt arbetsliv, inte samtidigt låter statligt anställda gå i pension så fort de når åldersgränsen i anställningsskyddslagen. Statligt anställda har i de flesta fall mycket goda möjligheter att arbeta längre.

Åldersdiskriminering och ålderism bör motverkas med breda åtgärder

Ålderism är vanligt förekommande och enligt Diskrimineringsombudsmannen (DO) finns det ett stort mörkertal när det gäller åldersdiskriminering. Ett drygt hundratal anmälningar om åldersdiskriminering inkommer varje år till DO, men få leder till åtgärd i form av tillsynsbeslut eller process i domstol.

Studier visar att åldersdiskriminering i samband med rekryteringar är omfattande. Sannolikheten att bli kontaktad av en arbetsgivare vid en arbetsansökan sjunker kraftigt redan i 40-års åldern, och närmare traditionell pensionsålder är sannolikheten låg, bara runt 2–3 procent. För kvinnor sjunker sannolikheten snabbare än för män.

Missuppfattningar, negativa attityder och fördomar om seniorer är hinder som behöver undanröjas. Stereotyper om seniorer som svaga, betungande för samhället och i beroendeställning finns inom alla samhällsområden. Att ålderismen behöver motverkas med breda åtgärder borde det inte råda något tvivel om.

Enligt diskrimineringslagen ska arbetsgivare arbeta med aktiva åtgärder för att förebygga diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter oavsett ålder och andra diskrimineringsgrunder. Delegationen anser att det är av stor betydelse att effektiviteten i DO:s tillsyn av arbetsgivares arbete med aktiva åtgärder för att förebygga åldersdiskriminering ökar. Det är angeläget att samtliga anmälningar om åldersdiskriminering blir föremål för ingående analys och ger underlag för DO:s arbete med att förebygga diskriminering. En utredning med uppdrag att se över tillsynen lämnar ett delbetänkande senast den 15 december 2020.

Delegationen menar att det inte är särskilt smickrande att Sverige är ett av de länder i världen där det förekommer mest ålderism och att respekten för äldre är låg.

Representation av seniorer behöver förbättras

I dag är personer över 65 år kraftigt underrepresenterade i riksdagen. Personer över 65 år utgör 25 procent av befolkningen, men bara 2 procent av riksdagsledamöterna. Flera partier har ingen ledamot som är äldre än 64 år. På kommunal och regional nivå ser det dock annorlunda ut, här motsvarar andelen seniorer i politiken relativt väl

andelen seniorer i befolkningen, men även här är äldre underrepresenterade i ledande befattningar.

Delegationen anser att det är viktigt att även riksdag och regering tar tillvara seniora politikernas kunskaper och erfarenheter, inte minst för att vara trovärdig i sitt budskap om vikten av ett längre arbetsliv för fler. En representation av seniorer i riksdagen som ligger i närheten av andelen seniorer i befolkningen är också en viktig maktfråga i en demokrati. Delegationen skulle därför välkomna om de politiska partierna i större utsträckning än i dag diskuterar olika alternativ för att öka andelen seniorer i politiken på nationell nivå så att representationen av seniorer i riksdagen kan öka. Seniororganisationerna är viktiga för att påverka partierna i riktning mot fler seniora riksdagsledamöter.

En representativ ålderssammansättning bland journalister främjar sannolikt hur seniorer skildras i medierna. Det har sannolikt positiv betydelse för synen på senior arbetskraft om populära programledare i radio och tv, inklusive public service, får arbeta kvar trots att de uppnått en viss ålder.

Chefer behöver bedriva ett åldersmedvetet ledarskap

För att öka möjligheten för seniorer att arbeta längre och senarelägga sin pensionering behövs organisatoriska förutsättningar och förhållanden som stödjer seniorer att fortsätta arbeta. Arbetstagarens närmsta chef spelar ofta en avgörande roll. Cheferna behöver i högre grad bli medvetna om, och ha en vilja att förändra attityderna till seniorer i arbetslivet. Ett åldersmedvetet ledarskap där varje arbetstagares kompetens och erfarenheter tas tillvara oavsett ålder är enligt delegationen ett viktigt verktyg som främjar ett längre och hållbart arbetsliv. Åldersperspektivet behöver finnas med i det strategiska arbetet och som en integrerad del av verksamhetsutvecklingen.

Delegationen anser att chefer bör ha återkommande utvecklingssamtal med medarbetarna om vad man gemensamt kan göra för att medarbetaren både ska ha förmåga och vilja att arbeta längre. Det kan exempelvis handla om ändrade eller varierande arbetsuppgifter eller ändrade arbetstider.

Personalpolitiken är central för ett längre arbetsliv

Arbetsgivarens personalpolitik, där HR-funktionen är central, spelar en viktig roll för att främja ett långt och hållbart arbetsliv. Det är centralt att arbetsgivare inser hur viktiga de regelbundna HR-rutinerna – utvecklingssamtal, lönesamtal och rekrytering – är i förhållande till de anställdas pensioneringsbeslut. I rutinerna finns antaganden och normer om seniorers förmågor och pensionstidpunkt som påverkar medarbetarna under arbetslivet och deras beslut om tidpunkt för pension.

Delegationen anser att arbetsgivare bör se till att personalfunktionens strategier och rutiner stödjer att seniora medarbetare senarelägger sin pensionering och främjar ett längre arbetsliv.

En god arbetsmiljö genom hela livet är grundläggande

Arbetsmiljön har generellt sett förbättrats under de senaste årtiondena. Förhållandena i arbetslivet har förbättrats främst genom innovationer och teknisk utveckling.

Undersökningar visar att de äldres arbetsmiljö inte tycks vara sämre än yngres. Äldre har i lägre utsträckning fysiskt och psykiskt ansträngande arbeten jämfört med yngre.

När det gäller ålder och arbete går det inte att säga att en äldre person generellt sett har sämre arbetsförmåga och färdigheter än en yngre. Däremot kan det finnas olika förutsättningar i olika yrken. De individuella variationerna är dock mycket stora. Forskning visar att den mentala arbetsförmågan är relativt opåverkad på gruppnivå fram till åtminstone 70 års ålder, och troligen är den för de flesta tillräckligt bra för att inte påverka arbetsförmågan upp till 80-årsåldern. Den här gränsen skjuts kontinuerligt uppåt.

Ett längre arbetsliv åstadkoms inte enbart genom åtgärder för de som börjar närma sig det som betraktas som pensionsåldern. Hur arbetslivet sett ut i sin helhet påverkar också när människor går i pension. All exponering i arbetsmiljön, positiv och negativ, från första arbetsdagen har betydelse för arbetsförmågan, viljan och orken att arbeta senare i livet. Hela arbetslivet räknas.

Delegationen menar att ett längre arbetsliv främjas om arbetsgivarna organiserar arbetet på ett sätt som motverkar upprepade och enahanda arbetsuppgifter samt vid behov tillåter variation av arbets-

uppgifterna. Det är viktigt att de resurser som finns i arbetet motsvarar de krav som ställs och att arbetstagarna så långt möjligt har kontroll över sin arbetssituation. Arbetsgivare bör i större utsträckning använda företagshälsovården eller annan liknande resurs som hjälp i det systematiska arbetsmiljöarbetet för att på så sätt förebygga tidigt utträde från arbetslivet.

Många efterfrågar ökad flexibilitet i slutet av arbetslivet

Det är relativt vanligt i dag att gå i pension och sedan fortsätta arbeta med visstids- eller timanställning, ofta på den tidigare arbetsplatsen. Arbetsgivare bör enligt delegationen eftersträva att tillmötesgå seniorers önskemål om ökade möjligheter till mer flexibla arbetsuppgifter och arbetstider i slutet av arbetslivet för att de ska vilja och kunna arbeta längre.

Några arbets sätt som arbetsgivare använt och som uppfattats som framgångsrika är t.ex. mentorskap och 80-90-100-modellen. Mentorskap möjliggör kunskapsöverföring till yngre medarbetare. 80-90-100-modellen, som är en deltidspensionslösning och innebär att den seniora arbetstagaren arbetar 80 procent, får 90 procent i lön och behåller 100 procent av avsättningen till tjänstepensionen, syftar till att möjliggöra att fler seniorer orkar stanna kvar i arbete längre. Sådana lösningar kan få fler att arbeta längre, fram till traditionell pensionsålder och i många fall ännu längre.

Delegationens bedömning är att ett längre arbetsliv förutsätter livslångt lärande

Dagens seniorer har en högre utbildningsnivå jämfört med tidigare generationer, vilket påverkar förutsättningarna för ett längre arbetsliv på ett positivt sätt. Personer med eftergymnasial utbildning stannar kvar längre i arbetslivet än personer med förgymnasial eller gymnasial utbildning. Andelen med högskoleutbildning har ökat kraftigt över generationer, från 7 procent bland kvinnor födda 1923 till 35 procent bland kvinnor födda 1952. Bland män har motsvarande andel ökat från 10 till 35 procent.

Det livslånga lärandet är betydelsefullt för möjligheten att stanna länge i arbetslivet. Arbetsmarknaden förändras i dag i snabb takt och

en stor mängd arbeten riskerar att försvinna till följd av automatisering och digitalisering de närmsta årtiondena, vilket gör att allt fler arbetstagare kommer att ställas inför nya kompetenskrav.

Kontinuerlig kompetensutveckling genom hela arbetslivet är gemensamt ansvar för staten och arbetsmarknadens parter

När anställda närmar sig det som uppfattas som den normala pensionsåldern får de i mindre utsträckning tillgång till kompetensutveckling, möjlighet att ingå i nya projekt och utvecklingsarbeten på arbetsplatserna.

Ett längre arbetsliv innebär att arbetstagaren, arbetsgivaren och också det offentliga behöver förlänga horisonten och senarelägga avtrappningen av kompetensutveckling för den enskilde. Delegationen anser att ett livslångt lärande är ett gemensamt ansvar och kräver aktiva insatser från staten och arbetsmarknadens parter. Dessa bör vara mer aktiva i att säkra kompetensutveckling genom hela arbetslivet. Förutsättningar för att fler ska kunna få karriärrådgivning under hela arbetslivet bör förbättras för att underlätta yrkesbyten i tid.

Kunskapsöverföring från äldre medarbetare till yngre, t.ex. genom mentorskap, är en viktig del av kompetensutvecklingen, liksom att gå bredvid någon mer erfaren för att lära sig ett nytt moment eller när man är ny på en arbetsplats eller i ett yrke.

Validering, dvs. en bedömning av praktiska färdigheter hos den som saknar en formell utbildning, är också ett viktigt verktyg för kompetensutveckling. Delegationen anser också att förutsättningarna för att fler ska kunna få karriärrådgivning under hela arbetslivet bör förbättras för att underlätta yrkesbyten i tid.

Åldersgränser i studiestödssystemet bör kopplas till riktåldern för pension

I dag är det möjligt att få studielån upp till 46 års ålder. Därefter trappas antalet terminer man kan få studiemedel ned med ökande ålder. En viktig faktor för att människor ska kunna arbeta längre är att det finns möjlighet till omställning och kompetensutveckling under en större del av livet och att man kan försörja sig under studietiden. Delegationen anser därför att åldersgränserna i studiestöds-

systemet bör höjas successivt i takt med riktåldern för pension. Möjligheten att finansiera studier med studiestöd på deltidsnivån 25 procents studietakt bör också övervägas. Deltidslösningar i både takt och form behöver öka för att individer ska kunna kombinera studier och arbete för att utveckla sin kompetens.

Utbudet av kurser bör i större utsträckning anpassas till efterfrågan

För att främja ett livslångt lärande och yrkesbyten vid behov anser delegationen att utbudet av kurser bör anpassas bättre till arbetsmarknadens och arbetstagarnas efterfrågan och behov. Yrkesinriktad utbildning kräver i dag i alltför hög utsträckning heltidsstudier på dagtid. För den som funderar på yrkesbyte kan det innebära stora beslut att säga upp sig eller ta tjänstledigt från nuvarande arbete för att gå en kortare utbildning. Det bör därför bli lättare att gå en kortare yrkesinriktad utbildning på deltid eller kvällstid.

Delegationens bedömning är att åldersgränser, regler och lagar påverkar arbetslivets längd

Många knuffar, nudges, mot att gå i pension vid 65 år

Trots att det inte funnits någon formell pensionsålder i det allmänna pensionssystemet på tjuugo år finns det många knuffar, *nudges*, mot att gå i pension vid 65 år. De fungerar som en informell pensionsålder och förklarar delvis varför seniorer ofta går i pension i 65-årsåldern.

Till exempel skickar arbetsgivare och tjänstepensionsinstitut ofta ut pensionsinformation till personer som närmar sig 65-årsåldern. Tjänstepensionen börjar också automatiskt att betalas ut vid 65 års ålder om man inte aktivt meddelar att man vill skjuta upp utbetalningen. Staten ger arbetsgivare en skattenedsättning för sådana tjänstepensionsavsättningar. Dessutom sker i de flesta tjänstepensionsavtal inget intjänande efter 65 år, om man inte gjort särskilda överenskommelser med arbetsgivaren.

Ett annat exempel på *nudge* är den kvarvarande åldersgränsen 65 år som fortfarande är vanligt förekommande i olika trygghets-system. En rad ersättningar, t.ex. arbetslöshetsförsäkringen och sjukpenning, upphör därmed när individen fyller 65 år. Åldersgränserna i

kringliggande system fungerar som en informell pensionsålder som styr det faktiska pensionsbeteendet.

Pensionsgruppen har dock i pensionsöverenskommelsen från 2017 kommit överens om att dessa åldersgränser kommer att höjas till 67 år 2026 och därefter kopplas till medellivslängdens utveckling i form av en riktålder. Detta som ett led i att anpassa reglerna till ett allt längre genomsnittligt liv.

Konstruktionen av åldersgränsen i anställningsskyddslagen var tidigare utformad på ett sätt som gjorde att många arbetsgivare automatiskt avslutade anställningen för arbetstagare när de nådde åldersgränsen. Enligt uppgift till delegationen avslutar arbetsgivare i den kommunala, regionala och statliga sektorn inte längre anställningar automatiskt vid åldersgränsen i LAS.

Så länge möjligheten finns att lämna arbetslivet i förtid med tjänstepensionsavtal kommer människor att mer eller mindre frivilligt använda denna möjlighet. Det har varit fallet bland annat för militärer och även i andra yrken i den statliga sektorn. Även i den privata sektorn och regionsektorn är andelen som efter 55 års ålder huvudsakligen försörjer sig på tjänstepension inte obetydlig. Dessa avtal utgör ett tydligt hinder för ett längre arbetsliv.

Pensionsrelaterade åldersgränser bör höjas samordnat

Det finns i dag ett glapp mellan LAS-åldern (68 år) och den högsta ålder som ger rätt till exempelvis a-kassa och sjukpenning (65 år). Det innebär att den som fortsätter att arbeta mellan 65 och 68 års ålder och under den tiden blir arbetslös inte har rätt till a-kassa. Delegationen anser att det är centralt att detta glapp tas bort och att pensionsrelaterade åldersgränser bör höjas samordnat. Samordning bör ske mellan olika åldersgränser i de allmänna systemen, men också mellan allmänna system och åldersgränser i kollektivavtal, för att undvika glapp. Åldersgränser i omställningsavtal bör också höjas i takt med andra pensionsrelaterade åldersgränser för att det inte ska uppstå glapp mellan t.ex. arbetslöshetsförsäkringen och omställningsavtalen. Samordnade höjningar av åldersgränser är inte minst viktigt för att bibehålla allmänhetens förtroende för den förda politiken.

Utformningen av tjänstepensionerna bidrar inte alltid till ett längre arbetsliv

Delegationen kan konstatera att tjänstepensionerna inte alltid bidrar till ett längre arbetsliv. Som nämnts ovan finns en rad *nudges* inom tjänstepensionerna mot att gå i pension vid 65 års ålder. Det finns dessutom fortfarande kvar en nedre och en över åldersgräns för in-tjänande av tjänstepension. Delegationen menar att dessa åldersgränser bör tas bort. Intjänande till tjänstepensionen bör fortsätta så länge individerna arbetar. Regeringen bör därför prioritera ett strukturerat och långsiktigt samarbete mellan staten och arbetsmarknadens parter om utformningen av tjänstepensionerna i samband med att de pensionsrelaterade åldersgränserna i de allmänna systemen höjs.

Utformningen av skattelagstiftningen bör ses över

Analyser visar att låginkomsttagare har svaga ekonomiska drivkrafter att arbeta längre än 65 år. Det beror på konstruktionen av garantipension och bostadstillägg. För en person som exempelvis bedöms få ett högt bostadstillägg från 65 års ålder kan det löna sig att gå i pension så tidigt som möjligt. Delegationen menar att drivkrafterna i skattelagstiftningen bör vara utformade så att de främjar fortsatt arbete. Detta gäller inte minst för låginkomsttagare.

Analyser visar att det är oklart om reformen av pensionssystemet som genomfördes på 1990-talet har bidragit till de senaste årtiondenas ökade arbetsutbud bland seniorer.

Delegationens bedömning är att kunskapshöjande och attitydpåverkande insatser ska präglas av långsiktighet och uthållighet*En fast funktion för främjande av ett längre arbetsliv ska inrättas*

För att påverka attityder och åstadkomma förändrade beteenden hos såväl arbetsgivare som enskilda och organisationer behöver det bedrivas ett långsiktigt och uthålligt arbete. Delegationen bedömer att det är otillräckligt att ett sådant attitydpåverkande arbete bedrivs

i tidsbegränsade projekt. Arbetet med frågorna om senior arbetskraft och ett längre och hållbart arbetsliv för fler behöver därför fortsätta på ett mer långsiktigt och uthålligt sätt efter att delegationens arbete tar slut i och med överlämnandet av detta betänkande.

I Norge har Senter for seniorpolitikk ett sådant uppdrag sedan flera decennier. Delegationens bedömning är att det behövs en liknande långsiktig organisatorisk lösning för främjande av ett längre arbetsliv i Sverige för att säkra ett långsiktigt och uthålligt attitydpåverkande arbete. Delegationen föreslår därför att en fast funktion för främjande av ett längre arbetsliv ska inrättas.

Arbetsmarknadens parter bör ha stort inflytande och ansvar

För att kunna nå goda och hållbara resultat är det viktigt att funktionen bygger och utvecklar ett nära samarbete med relevanta organisationer. Delegationen har identifierat arbetsmarknadens parter som särskilt viktiga för funktionen att samverka med. Samverkan bör även ske med myndigheter såsom Pensionsmyndigheten, DO, Myndigheten för arbetsmiljökunskap och Arbetsförmedlingen, samt universitetet, forskarvärlden och andra relevanta organisationer.

Funktionens huvuduppdrag ska vara att påverka beteenden genom att samla och sprida kunskap

Målet för funktionen för främjande av ett längre arbetsliv ska vara att fler seniorer ska arbeta längre och att antalet arbetade timmar ska öka i gruppen.

Huvuduppdraget för den fasta funktionen ska vara att samla in, analysera och sprida forskningsresultat och annan kunskap och erfarenheter som rör senior arbetskraft. Funktionen ska ha möjlighet att initiera och finansiera projekt och samarbeta med forskningsfinansiärer. Funktionen arbete bör syfta till att stimulera arbetsgivare att utveckla en personalpolitik som bygger på kunskap om demografi, åldrande och arbete så att förutsättningarna för seniorer att arbeta längre ska förbättras och i förlängningen bidra till att fler seniorer stannar kvar längre i arbetslivet.

Funktionen ska återkommande undersöka i vilken utsträckning människor kan, vill och får arbeta längre än traditionell pensionsålder

och följa hur detta utvecklas över tid. Funktionen ska även genomföra återkommande undersökningar om t.ex. attityder till senior arbetskraft och hur åldrandet förändras.

Förekomsten av nudging att gå i tidig pension ska undersökas

Den fasta organisatoriska lösning som delegationen föreslår ska inrättas ska få i uppdrag att tillsammans med experter undersöka förekomsten av avsiktlig eller oavsiktlig *nudging* för att seniorer ska välja att avsluta arbetslivet kring 65-årsåldern eller tidigare. I uppdraget bör också ingå att lämna förslag på hur *nudging* i stället kan användas för att få seniorer att senarelägga arbetsmarknadsutträdet.

Utvecklingen av seniorers arbetskraftsdeltagande ska följas upp regelbundet

Delegationen anser att utvecklingen av antalet arbetade timmar bland seniorer ska följas upp kontinuerligt och föreslår därför att SCB regelbundet ska ta fram statistik om seniora arbetstagare i olika sektorer och branscher, samt seniorers bidrag till samhällsekonomin i form av arbetade timmar.

Delegationen föreslår också att regeringen varje år till riksdagen ska redovisa utvecklingen av antalet seniorer i arbete och vilka åtgärder som vidtagits för att få fler att arbeta längre samt vilka hinder som har undanröjts. Särskilt utvecklingen inom staten är viktig att redovisa.

Informationen om de privatekonomiska konsekvenserna av att arbeta längre bör förbättras

Intentionen i pensionssystemet är att enskilda ska ha stor valfrihet, men också ett stort ansvar att informera sig om reglerna i systemet. I praktiken är det dock för de flesta tämligen svårt att överblicka hur den framtida ekonomiska standarden förändras vid olika kombinationer av arbete och pension. Många känner inte till de privatekonomiska konsekvenserna av att fortsätta arbeta efter man fyller 65 år. Det har också visat sig svårt för många att bedöma effekten av ett extra års intjänande av pension på den ekonomiska standarden efter

pensioneringen, och därmed att fatta välinformerade beslut om man ska gå i pension eller om man ska fortsätta arbeta. De skattemässiga fördelar som finns av att arbeta efter 65 års ålder såsom jobbskatteavdrag och förhöjt grundavdrag är inte heller alltid kända. Många fattar därför sämre underbyggda beslut, som många gånger leder till mindre optimalt utfall, både för den enskilde och samhället.

Delegationen föreslår att Pensionsmyndigheten och den fasta funktion som delegationen föreslår ska inrättas ska få ett gemensamt uppdrag att årligen återkomma till regeringen med information om de samlade marginaleffekterna av att arbeta längre.

Forskningssatsningar bör överbrygga äldreforskning och arbetslivsforskning

Delegationen bedömer att det finns behov av en forskningssatsning som överbrygger områdena arbetsliv och äldreforskning. Forskningssatsningen bör inriktas på olika aspekter av seniorers arbetsliv ur samhällets, arbetsplatsens och individens perspektiv, liksom på orsakerna till att arbetsgivare väljer bort äldre arbetstagare och hur åldrandet förändras. I dag saknas forskningsbaserad kunskap om hur pensionsinformation påverkar seniorer som står inför beslut om att gå i pension eller fortsätta arbeta. En forskningssatsning bör därför göras på detta område.