

## Yttrande över pensionsåldersutredningens slutbetänkande "Åtgärder för ett längre arbetsliv (SOU 2013:25)"

Arbetsgivarverket har uppmanats att lämna synpunkter på förslagen i betänkandet "Åtgärder för ett längre arbetsliv (SOU 2013:25)."

### Allmänt

Arbetsgivarverket delar utgångspunkten att en ökande livslängd ställer krav på ett längre arbetsliv för fortsatt goda levnadsvillkor och hållbara allmänna pensioner. Genom insatser som tillvaratar såväl äldre som yngres kompetens kan tillväxten öka och nya arbetstillfällen skapas.

Frågan om ett längre arbetsliv är i fokus för Arbetsgivarverket och dess medlemmar. Ett tydligt uttryck för detta är att medlemmarna inför avtalsrörelsen 2013 beslutade om en inriktning som innebar att framtidens avtal ska stödja arbetslinjen och stimulera ett längre arbetsliv. Ett annat uttryck är att styrelsen som en del av det strategiska arbetet beslutat att ett längre arbetsliv är ett av tre fokusområden. För att möta olika behov hos medarbetare och bland annat bidra till ett längre arbetsliv har Arbetsgivarverkets medlemmar även tagit fram och antagit strategin "Inkluderande synsätt för ökad mångfald". Med mångfald avses då den blandning av bakgrund och kompetens bland chefer och medarbetare som är av betydelse för arbete, kvalitet och kundorientering i de statliga verksamheterna.

Arbetsgivarverket delar också utredningens uppfattning att det behövs insatser på flera olika områden för att uppnå ett längre arbetsliv. De områden som utredningen lägger förslag inom bedöms som relevanta i sammanhanget. Pensionsåldersutredningens har fokuserats på att höja åldern för utträdet från arbetslivet utifrån bedömningen att denna inriktning ger störst effekt. Arbetsgivarverket vill framhålla att ett längre arbetsliv förvisso kan betyda att vi arbetar högre upp i åldrarna, men också att ett tidigare inträde i arbetslivet och åtgärder för att öka antalet arbetade timmar är viktiga för ett längre arbetsliv. Åtgärder som riktar sig till andra åldersgrupper kan bidra till ett längre arbetsliv genom att frågan inte enbart hantearas med ett senarelaggt arbetsliv.

Utredningen framför att om effekterna av föreslagna åtgärder uteblir måste ytterligare insatser snarast vidtas. Arbetsgivarverket vill här framhålla vikten av åtgärder som även avser att underlätta t.ex. ett tidigare inträde på arbetsmarknaden.

Utredningens förslag kommer i vissa delar att ställa krav på förändringar av kollektivavtal och kan medföra ökade arbetskraftskostnader. Arbetsgivarverket anser att utredningen inte tillräckligt har analyserat förslagets konsekvenser för arbetsgivarens kostnader m.m.

### **Riktåldern för pension (kap 11-12)**

Utredningen vill att staten ska vara tydlig om vilken ålder för pensionering som ger en godtagbar pensionsnivå och föreslår därför en riktålder för avgång. Utredningen föreslår också att lägsta ålder för uttag av ålderspension ska höjas till 62 år.

Arbetsgivarverket menar att det är rimligt att det allmänna pensionssystemet är flexibelt och att en anpassning kan ske i takt med att medellivslängden ökar. Riktåldern är dock enbart ett resultat av arbetstagarnas sammantagna och totala arbetsinsatser hela livet. Det är stora skillnader mellan olika personers livsförlopp och arbetskarriärer. Några börjar arbeta sent i livet efter en lång utbildningstid, andra börjar arbeta tidigt i livet ibland i fysiskt krävande arbeten. En riktålder för pension kan därför vara missvisande i det enskilda fallet och förstärker inte ett tidigare inträde på arbetsmarknaden.

### **Nya villkor för arbete efter 67 år (kap 14)**

Utredningen föreslår ändringar i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS). Det gäller i huvudsak rätten att kvarstå i anställningen enligt 32 a § och när besked om att anställningen ska upphöra får lämnas enligt 33 §. Som en följd av föreslagna förändringar föreslår utredningen även ändringar av möjligheten att tidsbegränsat anställa enligt 5 § p. 4 samt att de inskränkningar i turordningen och företrädesrätten enligt 22, 23, 25 och 25 a §§ som återfinns i 33 § tas bort.

### **Rätt att kvarstå i anställningen till 69 år m.m.**

Arbetsgivarverket vill framhålla och välkomnar utredningens förslag till ändring av 33 § 1 st. avseende det så kallade "fönstret" i LAS. Denna förändring i kombination med dagens åldersgräns i 32 a § LAS bedöms medföra både höjda och mer flexibla avgångsåldrar. En sådan reglering möjliggör för arbetsgivaren att se till arbetstagarens individuella förutsättningar och undanröjer den åldersfixerade uppsägningsventil som dagens regler medför.

Arbetsgivarverket finner inte att det är lämpligt att den ålder som regleras i 32 a § är tvingande och justeras kontinuerligt med utgångspunkt i den s.k. riktåldern. Rätten att kvarstå i anställningen gäller oavsett vilket yrke eller vilka arbetsuppgifter som arbetstagaren har. Arbetsgivarverket föreslår att lagen förändras på ett sådant sätt att 32 a § görs dispositiv genom kollektivavtal som slutits eller god-

känts av central arbetstagarorganisation. Parterna ges då möjlighet att för t.ex. vissa särskilda yrkesgrupper i kombination med andra villkor överenskomma om en flexiblere avgångsålder.

Arbetsgivarverket avvisar utredningens förslag till inskränkning av 33 § 3 st. av arbetsgivarens möjligheter att lämna sådant besked enligt 33 § 1 st. vid verksamhetsövergång. Arbetsgivarverket menar att förslaget är otydligt formulerat och innehåller syftningsfel. Om det ska kvarstå behöver skrivningen ha en bättre överensstämmelse med formuleringen i 7 § 3 st. LAS.

Arbetsgivarverket avvisar även utredningens förslag till förändringar i 33 § 3 st. som innebär att dagens inskränkningar om turordning och företrädesrätt tas bort. En sådan förändring kan förvisso tolkas som en konsekvens av föreslagna förändringar i 33 § 1 st. Arbetsgivarverket menar dock att den föreslagna förändringen dels kommer medföra oklarheter vid tillämpningen av lagen, dels att arbetstagare även efter uppnådd ålder enligt 32 a § ges samma företrädesrätt som andra. Förslaget är otydligt och kommer att leda till onödiga tvister om brott mot lag och kollektivavtal. Arbetsgivarverket anser därför att nuvarande regelverk enligt 33 § 3 st. inte ska förändras.

### **Anpassning av andra system till riktålder (kap 15-16)**

Den s.k. riktåldern föreslås styra åldersgränser i näraliggande regelverk inom såväl det arbetsrättsliga området som socialförsäkringssystemet. Utredningen föreslår att åldersgränser i socialförsäkringsbalken förändras och följer riktåldern.

Arbetsgivarverket har tidigare framfört att normerande åldrar för avgång från arbetslivet till stor del återfinns på socialförsäkringsområdet. Flera kompletterande avtalsvillkor bygger också på dessa normerande åldrar. Utredningen föreslår att sådana åldersregler (t.ex. sjukpenning, arbetslöshetsersättning och arbetsmarknadsstöd) behöver anpassas till när arbetslivet tar slut. Arbetsgivarverket delar i grunden denna uppfattning. En följsamhet i åldersgränserna mellan reglerna i de offentliga systemen skapar trovärdighet och acceptans för arbetslinjen och bidrar till att stödja förutsättningarna för ett längre arbetsliv även på ett normerande plan.

Samtidigt är de slutsatser om finansieringen som utredningen gör osäkra. Det kan i sin tur medföra ökade kostnader för arbetsgivarna vad gäller sociala avgifter. Sådana kostnadsökningar kan motverka de effekter som utredningen vill uppnå.

### **Tjänstepensioner som bidrar till ett längre arbetsliv (kap 9)**

Utredningen föreslår att trepartssamtal upptas för att pröva hur tjänstepensionerna och anknyttande lagstiftning kan utvecklas. Utredningen menar också att flexiblere arbetstider kan underlätta för äldre att arbeta längre. Även sådan flexibilitet bör tas upp inom ramen för samtalen.

Arbetsgivarverket ställer sig positivt till att delta i trepartssamtal. Utredningen föreslår frågeställningar för dessa samtal. Arbetsgivarverket menar att relevanta frågeställningar bör utformas gemensamt av de medverkande.

Kollektivavtalen kan medverka till ett längre arbetsliv med hållbara pensionsnivåer. Kollektivavtalen har emellertid ett annat syfte för arbetsgivaren än att vara medel för ett längre arbetsliv. Med kollektivavtalen skapas förutsättningar för effektiva verksamheter genom förutsägbara förhållningsregler på arbetsmarknaden och en god kompetensförsörjning för arbetsgivarna. Därutöver menar Arbetsgivarverket som part att kollektivavtalen också kan utformas med beaktande av de samhällsekonomiska utmaningar som Sverige står inför och som därmed även påverkar förutsättningarna för våra medlemmar.

Utredningen har framfört att möjligheten att lämna arbetslivet tidigt genom avgångspension är ett utbrett problem. Parterna på det statliga avtalsområdet har de senaste åren tagit ett gemensamt ansvar för detta genom att minska möjligheterna till pensionsavgångar vid arbetsbristsituationer. Arbetsgivarverket menar att arbetslinjen är en av de viktiga utgångspunkterna när avtalsvillkor utformas och att tidiga pensioner kan behöva ersättas med ekonomiskt och aktivt stöd till omställning. Det arbete som med utgångspunkt i Trygghetsavtalet utförs inom ramen för Trygghetsstiftelsen bidrar i hög grad till ett längre arbetsliv genom det stöd som finns för arbetstagare som sagts upp eller riskerar uppsägning. Parterna har – utöver de insatser som finns inom ramen för Trygghetsstiftelsen – även omfördelat medel till myndighets-/bolagsnivå för lokalt aktivt omställningsarbete i syfte att förebygga arbetsbrist.

Arbetstidens förläggning och längd är avgörande för hur arbetsgivaren kan bedriva sin verksamhet. Flexiblare arbetstid är i grunden en verksamhetsfråga och en fråga för parterna. Idag finns en mängd lagstadgade möjligheter för arbetstagaren att i vissa livssituationer erhålla en anpassad arbetstid eller att vara helt/delvis ledig. Arbetsgivarverket anser inte att en viss uppnådd ålder är en särskild livssituation som i sig ska ge rätt till flexiblare arbetstid. En flexiblare arbetstid måste beakta arbetsgivarens verksamhets- och kompetensbehov.

### **Åtgärder för bättre arbetsmiljö (kap 6)**

Utredningen lämnar flera förslag på arbetsmiljöområdet.

Med utgångspunkt i vetenskaplig forskning är det tämligen oomtvistat att arbete i första hand är en hälsobringande faktor (se bl.a. forskningsammanställningen ”Is work good for your health and well-being”, Waddell och Burton 2006). Arbetsgivarverket anser mot den bakgrunden att det är viktigt för att komma bort från en alltför ensidigt problem-/riskorienterad syn på arbete. En positiv syn på arbetets gynnsamma effekter på hälsan skulle sannolikt medverka till att fler arbetade längre upp i åldrarna.

Verksamhetsansvariga chefer inom det statliga avtalsområdet har en uttalad vilja att skapa en god arbetsmiljö. I Arbetsgivarverkets arbetsgivarpolitiska strategi har styrelsen fastslagit att ”en god arbetsmiljö gynnar verksamhetsutveckling”, d.v.s. att god arbetsmiljö är en resurs för effektiva verksamheter. Ett systematiskt arbetsmiljöarbete som är integrerat i den dagliga verksamheten kan utifrån varje organisations särskilda arbetsmiljöaspekter beakta såväl enskilda medarbetares som grupperns behov.

Arbetsgivarverket instämmer i utredningens slutsats att Arbetsmiljöverkets (AV) arbete med systematiskt arbetsmiljöarbete (SAM) bör förstärkas främst vad gäller metodutveckling och information i konstruktiv dialog snarare än ökade sanktioner. Ett fortsatt arbete enligt SAM är det mest framgångsrika sättet att förbättra arbetsmiljön i verksamheterna. Arbetsgivarverket avstyrker förslaget att öka resurserna till AV för utveckling av urvalskriterium för att minska tidiga utträden. Det bedöms redan ligga inom ramen för AV:s arbete.

Arbetsgivarverket avvisar förslaget om en riktad arbetsmiljöutbildning kring belastningsergonomi för skyddsombud. Arbetsgivarverket anser att frågor som rör arbetsmiljöutbildning och dess innehåll, inriktning och omfattning bör skötas av berörda parter på arbetsmarknaden. Då kan dessa anpassas till förutsättningarna i respektive verksamhet. Också arbetsmiljölagens krav på samverkan i arbetsmiljöarbetet tillgodoses bäst i en modell där arbetsgivare och skyddsombud utbildas tillsammans.

Arbetsgivarverket delar utredningens slutsats att företagshälsovården är en viktig resurs. För ett längre arbetsliv behövs deras stöd för att förebygga arbetsmiljörisiker och ohälsa. Det gör att frågan om företagshälsovården utveckling och roll är angelägen. Arbetsgivarverket ser i dagsläget farhågor beträffande företagshälsovårdens uppgifter bl.a. vad gäller det utökade fokuset på rehabilitering snarare än förebyggande verksamhet. Denna utveckling förstärks av att bidragen till företagshälsovården i huvudsak inriktas på rehabiliteringsinsatser. Även den s.k. FHV-delegationen lämnade ett antal frågor obesvarade beträffande framtida utbildning av företagshälsovårdspersonal. Parterna på det statliga avtalsområdet har krav på tillgång till företagshälsovård i kollektivavtal. Företagshälsovårdens inriktning och utveckling är därför särskilt angelägen.

Arbetsgivarverket stödjer förslaget att en ny funktion inrättas för utvärdering och analys inom arbetsmiljöområdet. Arbetsgivarverket ställer sig generellt sett bakom de synpunkter som arbetsmarknadens parter tidigare framfört beträffande behov av ett kunskapscentrum för arbetsmiljö. Arbetsgivarverket har dock inte samma invändning som övriga parter mot den tidigare föreslagna organisatoriska plattformen. Vi utgår ifrån att en sådan funktion placeras i en redan befintlig verksamhet.

Arbetsgivarverket delar utredningens synpunkt att statistik om arbetsskador och förändringar av arbetsförhållanden är viktig för kunskap om arbetsmiljöns utveckling och för att möjliggöra prioriteringar i det förebyggande arbetsmiljöarbetet. AV:s databas *Informationssystem om arbetsskador* (ISA) har stora brister i tillförlitligheten. Däremot genererar *arbetsmiljöundersökningen* (SCB/AV) mer användbar, tillförlitlig och mångdimensionell statistik. Mot bakgrund av att svarsfrekvens i den minskar vill Arbetsgivarverket poängtera vikten av att SCB/AV prioriterar insatser för att säkerställa kvalitet och vidareutveckla kvalitet i undersökningen.

### **Åtgärder för att motverka åldersdiskriminering (kap 7)**

Utredningen menar att det finns behov av ett strategiskt arbete för att motverka åldersdiskriminering samt att regelbundet följa upp och analysera situationen vad gäller åldersdiskriminering. Utredningen föreslår även att diskrimineringslagen (2008:567) ändras för att underlätta för enskilda att driva diskrimineringsärenden i allmän domstol. Vidare framhåller utredaren att det är lämpligt att dessa åtgärder följs upp avseende behandlingen av äldre.

Befintlig lagstiftning är tydlig i sitt förbud mot diskriminering på grund av ålder. Arbetsgivarverket ser inget behov av ändring eller några ytterligare behov av regleringar.

Arbetsgivarverket avstyrker förslaget om en ändring av lagstiftningen som underlättar för enskilda att driva diskrimineringsärenden i domstol. Det finns i dag inget som hindrar att enskilda eller intresseorganisationer driver diskrimineringsärenden i allmän domstol. Arbetsgivarverket vill i sammanhanget allmänt uttrycka en tveksamhet till att vissa tvistemål ges särskilda incitament för att drivas i domstol och att sådana incitament träffar en begränsad krets. Förslaget kan också komma att förskjuta de allmänna förutsättningar som gäller på det arbetsrättsliga området i dag t.ex. att det inte är möjligt att föra en grupptalan.

### **Avdrag vid pensionsavsättning, 55-årsgränsen m.m. (kap 17)**

Utredningen föreslår att inkomstskattelagens bestämmelser förändras så att uttag av avdragsgillt sparande i pensionsförsäkringar tidigast kan göras från 62 års ålder, istället för 55 år som gäller idag. Förslaget föreslås träda i kraft den 1 januari 2017. Förslaget tillämpas på försäkringsavtal som förnyats eller ingåtts efter ikraftträdandet och gäller då även retroaktivt för tidigare insatta medel.

Arbetsgivarverket har förståelse för att 55-årsgränsen i inkomstskattelagen kan behöva höjas. Det är rimligt att ett pensionssparande inte kan tas ut för tidigt utan verkligen är en del av försörjningen efter arbetslivets slut.

Däremot är konsekvenserna av det förslag som utredningen lägger inte tillräckligt analyserade. Arbetsgivarverket menar att förslaget ingriper i parternas avtalsfrihet eftersom det medför att kollektivavtal kommer att behöva förändras med retroaktiv verkan. Förslaget innebär att dagens kollektivavtal behöver omförhandlas, eftersom enskilda arbetstagares val kan innebära att kollektivavtalet inte kan uppfyllas.

Arbetsgivarverket vill också lyfta att förslaget kan föra med sig oönskade inlåsnings effekter om mindre bra försäkringslösningar inte förnyas/förändras för att möjligheten till ett tidigare uttag av pensionen inte ska förloras.

### **Ökade möjligheter till kompetensutveckling (kap 8)**

Utredningen föreslår att myndigheten för yrkeshögskolan ges i uppdrag att analysera relevant utbildningsutbud för äldre, att Arbetsförmedlingens verksamhet i större utsträckning bör riktas även till äldre samt att åldersgränsen för studiestöd höjs.

Arbetsgivarverket menar att kontinuerlig utveckling utifrån den enskildes kompetensbehov i förhållande till arbetet och dess utveckling på bästa sätt bidrar till ”rätt” kompetens i hela livet. Arbetsgivarverket delar utredningens uppfattning att ålder inte ska vara av betydelse vid beslut om utvecklingsinsatser. Arbetsgivarverket är däremot tveksamt till att kurs- och utbildningsutbud generellt skulle anpassas till äldre. Äldre är ingen homogen grupp, vuxna lär sig i huvudsak i det dagliga arbetet och utvecklingsbehovet måste bedömas utifrån den enskildas arbetssituation och kompetensbehov. Däremot kan en generell anpassning av kurs- och utbildningsutbud samt tillgängligheten av dessa som förenklar kombinationen utbildning - arbete vara betydelsefullt.

Arbetsgivarverket har inget emot förslaget om förändringar av studiestödet.

### **Ökade informationsinsatser (kap 10)**

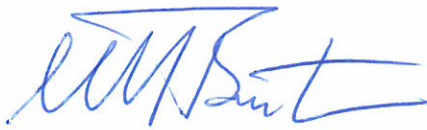
Utredningen föreslår åtgärder för att informera enskilda, främst äldre, om pensionssystemet.

Arbetsgivarverket menar att information är väsentlig för arbetstagare i alla åldrar. Även arbetsgivare behöver ha kunskap om såväl det allmänna pensionssystemet som tjänstepensionerna. Idag sker en mycket stor kunskapsöverföring direkt mellan pensionsadministratören eller pensionsförvaltaren och den enskilde arbetstagaren. Arbetsgivaren har en mer undanskymd roll trots de kostnader i form av avgifter och skatter som pensionerna står för. Arbetsgivarverket arbetar emellertid aktivt för att utöka informationen till våra medlemmar (arbetsgivarna) i frågor som kan bidra till ett längre arbetsliv.


**Uppföljning och utvärdering (kap 19)**

En expertgrupp föreslås följa upp och utvärdera förslagets påverkan på arbetsutbud och offentliga finanser. Arbetsgivarverket tillstyrker utredningens förslag.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Ulf Bengtsson. I den slutliga handläggningen deltog även informationschef Lars Andréén, förhandlingschef Monica Dahlbom, chefsjurist Karl Pfeifer, arbetsmiljöexpert Gunnar Sundqvist, chefsekonom Roger Vilhelmsson och förhandlare Matilda Nyström Arnek, föredragande.



Ulf Bengtsson



Matilda Nyström Arnek