

Bjørn Einar Halvorsen, mai 2019

OM ALDRING, ARBEID OG PENSJON I TYSKLAND

Det er en stor og imponerende snu-operasjon som er skjedd i Tyskland i årene etter gjenforeningen. En utpreget tidlig-pensjoneringskultur og lav sysselsetting blant kvinner er snudd til en meget stekt stigende sysselsetting blant seniorer 55 år og eldre. En rekke omfattende reformer og programmer i arbeidsliv og pensjon har ført til denne utviklingen.

Innhold

1. Aldrende befolkning
2. Sterkt stigende seniorsysselsetting
3. Aktiv arbeidsmarkedspolitikk
4. Pensjonsreformer
5. Seniorpolitikk
6. Oppsummering og konklusjon

1. Aldrende befolkning

Tyskland har en sterkt aldrende befolkning. Andelen eldre i befolkningen er høy, og den øker meget sterkt. Økingen i antall eldre har særlig skutt fart etter år 2000, etter hvert som store fødselskull rett etter annen verdenskrig har blitt eldre.

Andelen personer over 65 år i befolkningen er anslått å øke fra 21 prosent i 2015 til 26 prosent i 2030 og 30 prosent etter 2050. Det er omtrent like stor *økning* som i Norge og i EU totalt, men andelen eldre er lavere i Norge. Se [tabell 1](#).

Forventet levealder ved fødsel var 79 år for menn og 83 år for kvinner i Tyskland i 2015. Dette er omtrent som i Norge, men høyere enn i Europa totalt. Antall leveår har økt med 4 år for menn og 1 ½ år for kvinner i Tyskland i perioden 2005-2015. Se [tabell 2](#).

Forventet levealder ved fylte 65 år 17 ½ år for menn og ca. 21 år for kvinner i 2015. Det er en økning på 1 ½ år for menn og 2 år for kvinner i tiårs perioden siden 2005. Dette er om lag på linje med nivået og utviklingen i Norge så vel som i Europa totalt. Se [tabell 2](#).

Nærmere 15 av de gjenstående leveårene for kvinner på 65 og drøyt 14 av de gjenværende leveårene for menn på 65 er anslått å være ved god helse. Begge deler er en økning på ca. 1 år siden 2005. Eldre flest har i det hele tatt ganske god helse i vest-europeiske land. Tyskere er i gjennomsnitt 71 år når de har helse som en 65-åring i verden under ett. I Norge er 73 år ekvivalent med helsa til en 65-åring globalt sett. (Chang, Skirbekk et al. 2019)

Fødselsraten har i de senere årene vært ca. 1,4 barn kvinne i Tyskland, som er relativt lavt.

Tabell 1. Andel personer 65 år og eldre i befolkningen. Prosent. Tyskland, Norge og EU. Framskrivninger 2015-2080

	2015	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080
Tyskland	21,0	21,8	25,8	28,7	29,7	30,6	30,9	30,7
Norge	16,1	17,4	20,0	22,6	23,8	25,7	27,0	28,0
EU28	18,9	20,4	23,9	27,0	28,5	29,0	28,8	29,0

Kilde: Eurostat Demographic Database 2018. Basisalternativer

Tabell 2 Forventet gjennstående levealder ved fødsel og ved fylte 65 år. Tyskland, Norge og Europa 2005, 2010 og 2015

Forventet levealder	Tyskland		Norge		Europa (FN)		
	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	
Ved fødsel							
2005	75,6	81,5	76,8	81,8	71,2	78,2	
2010	77,0	82,4	78,3	82,8	72,7	79,4	
2015	79,4	83,1	79,5	83,6	74,4	80,5	
Ved fylte 65 år							
2005	16,0	19,7	16,5	20,5	15,2	18,4	
2010	17,0	20,4	17,5	20,7	16,2	19,2	
2015	17,6	20,8	18,3	21,2	17,1	20,0	

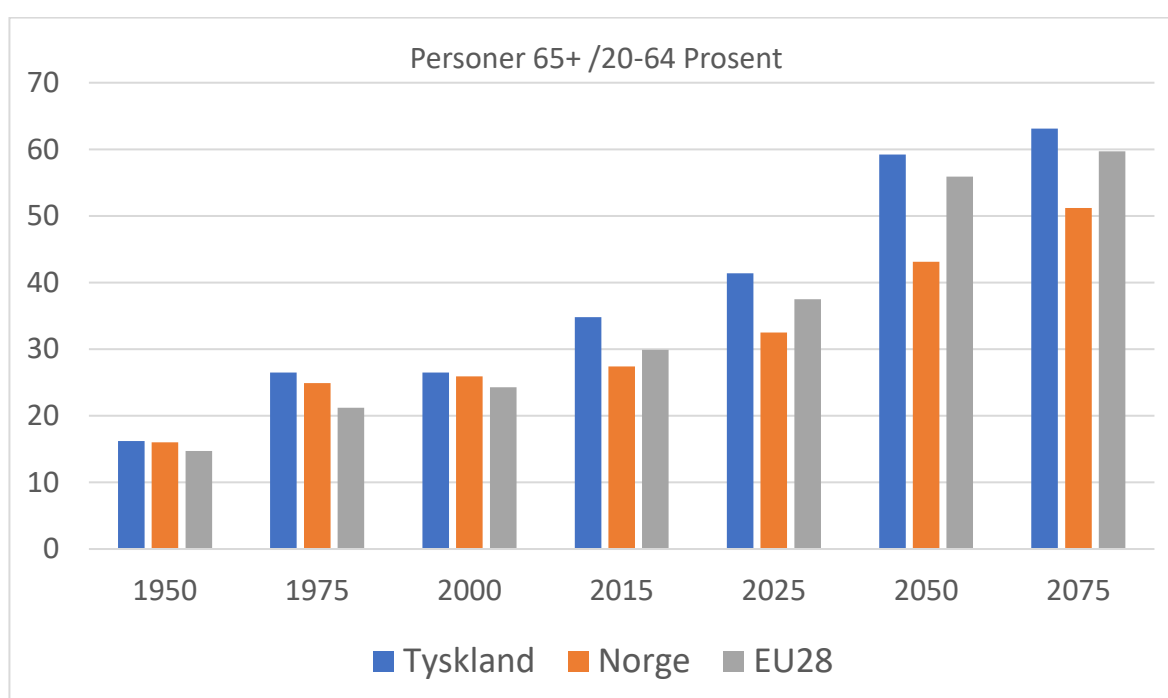
Kilde: UNECE (2017: Synthesis Report: A Sustainable Society for All Ages)

Figur 1 viser forholdet mellom antall personer på 65 år og eldre og antall personer mellom 20-64 år (old-age dependency ratio) i hhv. Tyskland, Norge og EU (28). Figuren viser stigende eldreandeler over tid, både historisk (1950-2015) og framover (2015-20175). Denne «eldreraten» økte i Tyskland fra 16 prosent i 1950 til 35 prosent i 2015, og den er anslått å øke videre til 63 prosent i 2075. Dette gir en langt sterkere befolkningsaldring i Tyskland enn i Norge. Aldringen i Tyskland er også sterkere enn i Europa totalt mellom år 2000-2030.

En aldrende befolkning er ikke noe nytt fenomen. Det har pågått i flere hundre år i vår del av verden, som følge av lengre levealder og færre fødte barn per kvinne.

Figur 1 illustrerer dette når vi ser 65 år tilbake og 60 år fram i tid. Eldreraten (65+ / 20-64) ble i Tyskland mer enn fordoblet fra 1950 til 2015, og den ventes å bli litt under fordoblet mellom 2015 til 2075. De tilsvarende eldreratene er lavere i Norge, men ventes også betydelig framover (fig 1).

Figur 1 Antall personer 65 år og eldre pr person mellom 20-65 år. Tyskland, Norge og EU 1950-2075 Kilde: Eurostat



2. Sterkt stigende seniorsyssetning

Syssetningen blant seniorer i Tyskland stiger for tiden mest blant alle OECD-land.

I aldergruppen 55-64 år har sysselsettingsraten i Tyskland blitt nær fordoblet fra 38 prosent i år 2000 til 70 prosent i 2017. Nederland har hatt en nesten like sterk sysselsettingsvekst i denne aldersgruppen. Syssetningen i denne aldersgruppen er ennå litt høyere i Norge (72 prosent i 2017), men her øker den langt mindre. Syssettingsratene i hhv Frankrike og Italia er betydelig lavere enn i Tyskland i denne aldersgruppen, men også i disse landene har sysselsettingen økt betydelig i denne aldersgruppen. Se [figur 2](#).

Også i aldergruppen 65-69 år har det vært en betydelig stigning i sysselsettingen i Tyskland, men på betydelig lavere nivå: En tredobling fra 5 prosent sysselsetting i år 2000 til 16 prosent i 2017. I Norge har sysselsettingen økt fra 18 prosent i år 2000 til 29 prosent i 2017. I Frankrike

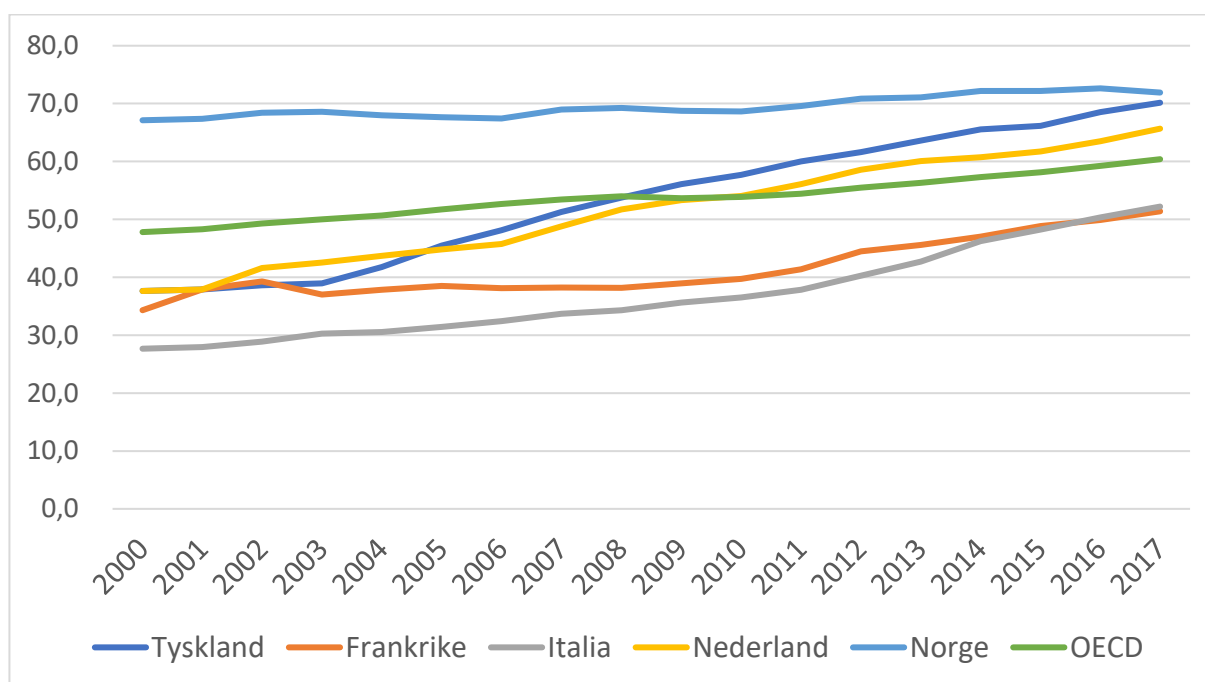
og Italia har sysselsettingen i denne aldergruppen steget langt mindre, og den ligger på et betydelig lavere nivåer. Se [figur 3](#).

Seniorsysselsettingen i Tyskland har vært sterkt stigende både blant *menn* og *kvinner*.

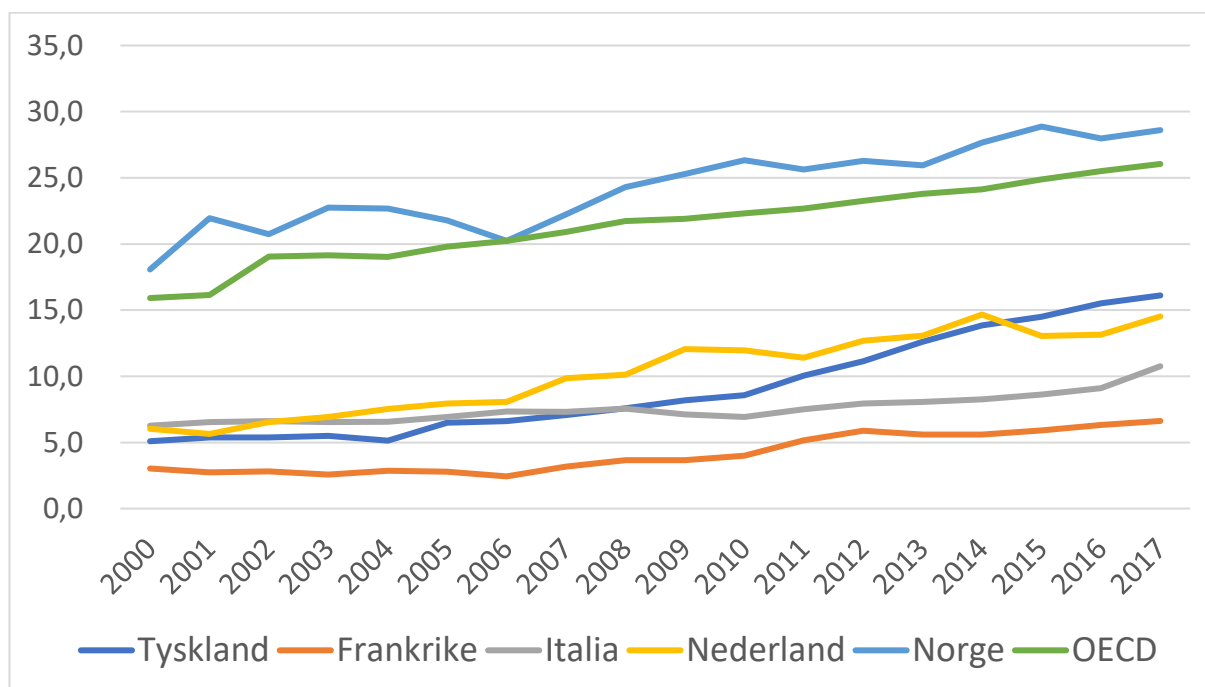
I aldergruppen 55-64 år har sysselsettingen steget noe mer blant kvinner enn blant menn, slik at sysselsettingsratene nærmer seg hverandre noe. I 2017 var sysselsettingsraten 75 prosent blant menn og 65 prosent blant kvinner i denne aldergruppen. Se [figur 4](#).

I Aldergruppen 65-69 år er det omvendt, sysselsettingen har økt mer blant menn enn blant kvinner. Nivåene er dessuten langt lavere, hhv 20 prosent sysselsetting blant menn og 12 prosent blant kvinner i denne aldergruppen i 2017, mot hhv 7 prosent og 3 prosent i 2000. I denne aldergruppen har sysselsettingsveksten vært særlig sterk etter 2010. Se [figur 5](#).

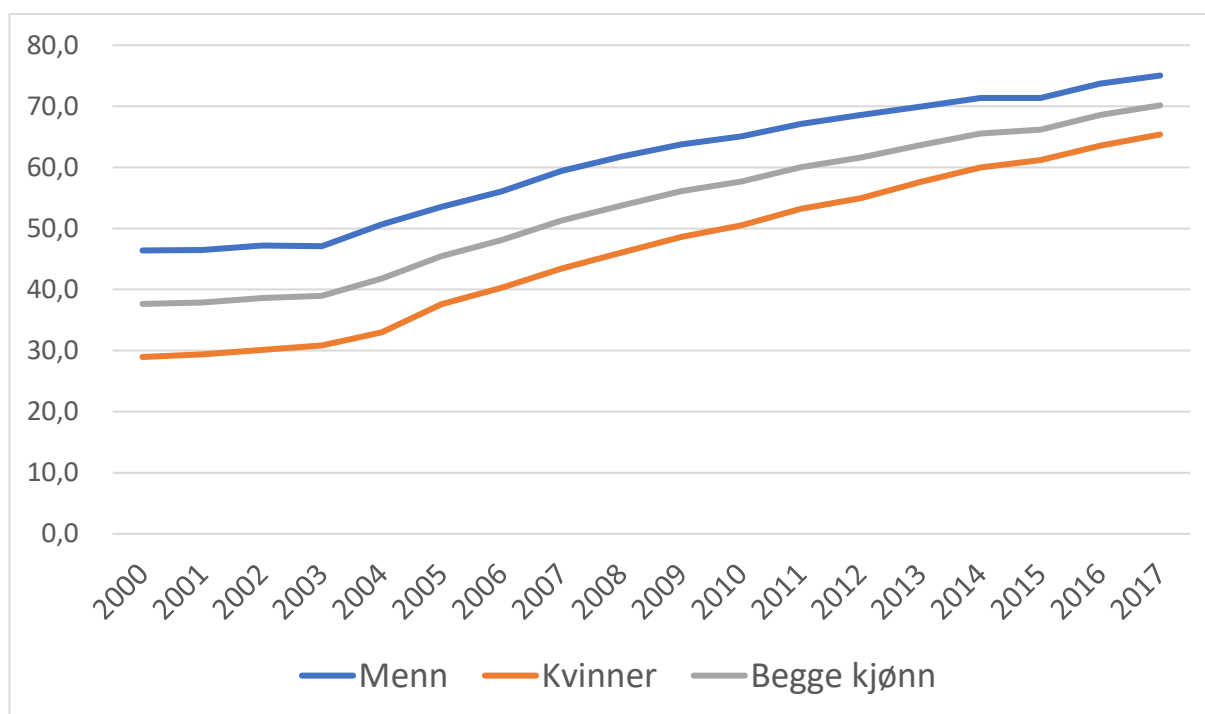
Figur 2. Sysselsettingsrater 55-64 år Prosent. Tyskland og utvalgte andre land 2000-2017.
Kilde: Eurostat



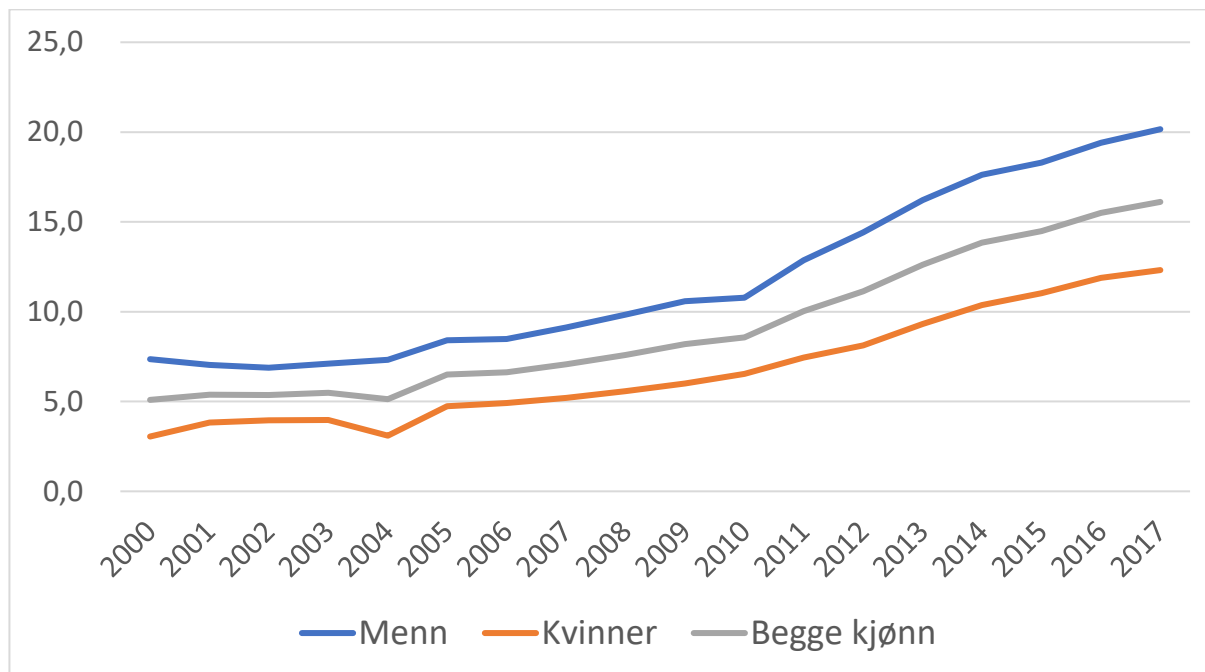
Figur 3. Sysselsettingsrater 65-69 år. Prosent. Tyskland og utvalgte andre land 2000-2017.
Kilde: Eurostat



Figur 4 Sysselsettingsrater Tyskland. Menn og kvinner 55-64 år. Prosent. Kilde: Eurostat



Figur 5 Sysselsettingsrater Tyskland. Menn og kvinner 65-69 år. Prosent. Kilde: Eurostat



Tabell 3 gir oversikt over noen flere jobb-karakteristika for 55-64 åringer i Tyskland, sammenlignet med Norge og EU(28). Vi ser at det i Tyskland er:

- Relativt mange sysselsatte i deltidsjobb, og de aller fleste av disse på frivillig basis
- Få sysselsatte i en midlertidig jobb (4%)
- En større andel selvstendig næringsdrivende enn i Norge, men lavere enn i EU(28)
- Seks av ti yrkesaktive i denne alderen har vært i samme jobb i 5 år eller lengre. Det er en større andel enn i EU (28), men lavere andel enn i Norge.
- Det er få som skifter jobb / er nytilsatte i denne aldersgruppen (5%)
- Det er også få arbeidsløse i denne aldersgruppen (4%), men flesteparten av disse (seks av ti) er langtids ledige (1 år eller mer).
- Det er nesten ingen marginale på arbeidsmarkedet i denne aldersgruppen (se def. c)
- En av fire sysselsatte i denne aldersgruppen har utdanning på videregående nivå eller høyere i denne aldersgruppen. Det er på linje med EU (28), men lavere enn i Norge.
- Fire av ti sysselsatte i denne aldersgruppen har deltatt i kompetansehevedende tiltak i løpet av det siste året. (I Norge 5 av 10)

Tabell 3 Noen jobb-karakteristika for senkarrierer 55-64 år i Tyskland, Norge og EU 2016

	Tyskland	Norge	EU(28)
Deltidsjobb (% av sysselsatte 55-64)	30	25	22
- Herav frivillig (% av deltidsarbeidende 55-64)	87	99	79
Midlertidig jobb (% av sysselsatte 55-64)	4	2	7
Selvstendig næringsdrivende (% av sys.satte 55-64)	14	9	20
Langvarig ansatte 60-64 (% av sysselsatte) <i>a)</i>	60	70	49
Nytilsatte (% av sysselsatte 55-64) <i>b)</i>	5	3	6
Arbeidsløse (% av arbeidsstyrken 55-64)	4	2	6
- Herav 1 år eller mer (% av arbeidsløse 55-64)	58	27	64
Marginale på arbeidsmarkedet (% av alle 55-64) <i>c)</i>	1	1	2
Utdanning minst videregående skole (% av alle 55-64)	26	33	23
Deltatt i kurs/opplæring siste år (% av sysselsatte 55-64)	42	51	9

a) Ansatt 5 år eller lengre samme sted i pst av sysselsatte 55-59 år 5 år tidligere (t-5)

b) Ansatt kortere enn 1 år samme sted

c) Verken i jobb eller aktiv jobbsøking, men kan og vil ta en ledig jobb

Kilde: OECD Late career scoreboard 2017

3. Aktiv arbeidsmarkedspolitik

Snuoperasjon på 1990- og 2000-tallet

Etter en sterk og varig økonomisk framgang i Vest-Tyskland i 1960- og begynnelsen av 1970-årene, begynte en viss stagnasjon å gjøre seg gjeldende utover i 1970- og 1980-årene.

Arbeidsledigheten begynte å øke. Gjenforeningen av Øst- og Vest-Tyskland ga dertil store omstillingsutfordringer i økonomi og arbeidsliv i 1990-årene.

Tidligere satset man på å redusere arbeidsledigheten og få flere unge i arbeid ved å legge opp til utstrakt tidlig-pensjonering av eldre arbeidstakere. Senior arbeidstakere som hadde jobbet og bidratt 35 år i det offentlige alderspensjonssystemet kunne for eksempel pensjonere seg fra fylte 63 år for menn og fra 60 år for kvinner. I tillegg ble arbeidsledighetstrygd og uføretrygd brukt som «broer» til tidlig avgang og pensjonering.

Sysselsettingen blant kvinner var lav, grunnet tradisjonell kultur for «kinder, kuche und kirche». Det var en utpreget «tidligpensjoneringskultur» og avtakende senior-sysselsetting i

1970- og 1980- årene. Sysselsettingsraten for menn i alderen 55-64 år avtok fra 80 prosent i 1970 til 50 prosent i begynnelsen av 1990-årene. For kvinner var den langt lavere, og avtok fra ca. 30 prosent i 1970 til ca. 20 prosent rundt 1990. Deretter har den steget.

Samtidig ble det stadig mer klart at den tyske befolkningen sto overfor en betydelig demografisk aldring på lengre sikt. Det ble en stigende erkjennelse av at dette verken var sosialt eller økonomisk bærekraftig på mellomlang og lang sikt. Dette resulterte i en snuoperasjon på 2000-tallet. Det skjedde et skifte i erkjennelse, politikk og atferd: Fra en utpreget tidligpensjonskultur til en politikk for lengre og bedre arbeidsliv og en kultur for aktiv aldring (Hess & Nagels 2018).

En rekke reformer og programmer har bidratt til endrete holdninger og atferd, og til den kraftige økingen i seniorsysselsettingen i Tyskland på 2000-tallet som vist i figurene 2-5 foran.

Reform av arbeidsmarkedspolitikken: «Hartz-reformene» (Hovedkilde: ILO 2015)

Arbeidsmarkedspolitikken i Tyskland har i flere tiår blitt dreiet fra passive til mer aktive typer arbeidsmarkedstiltak. Privat arbeidsformidling har dessuten blitt tillat ved siden av den offentlige arbeidsformidlingen. En omfattende reformprosess fant sted mellom 2002-2005. En offentlig kommisjon ble nedsatt for å modernisere og effektivisere arbeidsmarkedstjenestene (*Kommission Moderne Dientsleistungen am Arbeitsmarkt*). De omfattende reformene kom i fire puljer, og ble kalt *Hartz I-IV*, etter kommisjonslederen, Peter Hartz. Hovedformålene var å øke fleksibiliteten i arbeidsmarkedet, å aktivisere de arbeidsløse, og å fordele og bruke arbeidsmarkedsressursene mer effektivt.

Sentralt i reformene sto prinsippet om mer effektive arbeidsmarkedstjenester og bedre oppfølging og kontroll med dem. Organisatoriske endringer i arbeidsmarkedsetaten gikk også ut på mer desentralisert og fleksibel bruk av arbeidsmarkedsressursene. Reformen innførte også reelle sanksjoner i form av kutt i arbeidsløshetsstønad overfor arbeidssøkere som ikke fulgte opp de anviste tiltakene, eller som ikke aksepterte en anvist jobb.

De tre første reformene / lovene ble iverksatt fra 2003, og gikk i hovedsak ut på å reformere den offentlige arbeidsmarkedsetaten, som skissert over. Arbeidsmarkedet ble samtidig deregulert, med bl.a. større adgang til midlertidige jobber og deltidsjobber & «minijobber». Den fjerde og siste delen av reformene (Hartz IV) ble iverksatt fra 2005. Den slo sammen arbeidsløshetsstønaden og sosialhjelpen til en ny, felles og inntektsprøvet stønad for arbeidssøkere. Den nye stønaden var utformet for å forhindre fattigdom, men ikke bidra til å opprettholde tidligere levestandard. Incentivene til å søke alt arbeid ble kraftig skjerpet. Hartz-reformene har bidratt til betydelige nedgang i arbeidsløsheten i Tyskland i de seneste 10-12 årene. Men de har også blitt kritisert som usosiale. (ILO 2015)



Typen arbeidsmarkedsprogrammer (Hovedkilde: ILO 2015)

Det er offentlige arbeidskontorer og jobbsentre i alle Tysklands kommuner og regioner. Den offentlige arbeidsformidlingen i Tyskland har i hovedsak tre typer ytelser:

- *Arbeidsmarkedstjenester*, som omfatter all slags informasjon, råd og veiledning overfor arbeidssøkere, arbeidsgivere og samfunnet generelt.
- *Arbeidsmarkedstiltak*, som omfatter konkrete tiltak for å aktivisere, kvalifisere, formidle og inkludere arbeidssøkere inn i lønnet arbeid
- *Arbeidsløshetsstønad*, som er inntektskompensasjon / pengestøtte til arbeidsløse

Utgifter til arbeidsløshetsstønad – passive ytelser – utgjør ca. 60 prosent av den offentlige arbeidsformidlingens samlede utgifter. De aktive ytelsene – tjenester og tiltak – utgjør hver ca. 20 prosent av utgiftene.

De generelle typer *aktive arbeidsmarkedsprogrammer* som er listet opp under, tilbys ved samtlige arbeidskontor, og er i prinsippet tilgjengelige for alle arbeidssøkere. I tillegg tilbys det mer målrettede programmer for særskilte målgrupper, som ungdom, *eldre*, funksjonshemmede og flyktninger/innvandrere. Mer målrettede *seniorprogrammer* er omtalt i avsnitt 5 i dette notatet.

- *Videre yrkesutdanning og -opptrening (Forderung der beruflichen Weiterbildung)*
Formålet er å oppgradere yrkeskompetanse og -ferdigheter. Varigheten kan variere fra noen måneder opp til et par-tre år. Ca. halvparten av deltakerne kommer i jobb.
- *Aktivisering og re-integrering (Massnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung)*. Dette omfatter ulike typer aktiviserings- og opptreningstiltak for jobbsøkere som trenger noe mer grunnleggende jobb-trening og -tilvenning. De kan tilbys individuelt eller i grupper, og blir ofte satt ut til spesialiserte virksomheter. Varigheten kan spenne fra noen uker til noen måneder, avhengig av situasjonen, formålet og målgruppen. Deltakerne kan også bli tildelt et avtalt pengebeløp (voucher) som kan brukes til et avtalt formål, f.eks. personlig veiledning og rådgivning
- *Jobbtrening ved ulønnet utplassering i virksomheter (internship, trainee etc)*.
Varigheten er vanligvis to-tre måneder. Bedriften kompenseres for oppdraget. Om lag fire av ti deltakere kommer i jobb etter slike utplasseringer.
- *Integreringssubsidier for arbeidsgivere (Eingliederungszuschuss)*. Arbeidsgivere kan motta subsidier for (prøve)ansette jobbsøkere som har problemer med å få seg jobb. Det kan f.eks. være langtids arbeidsløse, eldre, personer med manglende kvalifikasjoner, funksjonshemmede. Subsidien og varigheten vil avhenge av «mismatch» mellom jobbsøkerens kvalifikasjoner og de konkrete jobbkravene. Subsidien kan utgjøre opp til halvparten av månedslønna i inntil ett år. Etter subsidieperioden er arbeidsgiveren forpliktet til å ansette vedkommende i en like lang periode, hvis ikke må hele eller deler av subsidiebeløpet betales tilbake. Det kan være særskilte vilkår og høyere subsidier for eldre og funksjonshemmede jobbsøkere. Nær tre av fire deltakere som fullførte slike programmer var ansatt et halvt år etter fullført program.



- *Oppstartssubsidier for jobbsøkere (Einstiegsgeld)*. Arbeidsløse som planlegger å starte sin egen virksomhet som selvstendig næringsdrivende, kan motta faglig og økonomisk støtte til etablering og oppstart av virksomheten. Økonomisk bidrag kan mottas som tilskudd eller lån, og arbeidssøkeren kan fortsette å motta arbeidsløshetsstønad inntil seks måneder i etableringsfasen. Det kan også ytes lån eller tilskudd til investeringskostnader knyttet til bedriftsetableringen.
- *Individuell jobb-formidlingsstønad (vermittlungsbudget)*. Stønaden dekker jobbsøkerens utgifter til å søke og å starte opp i en ny jobb. Det kan dreie seg om utgifter i forbindelse med jobbsøkingen, intervju, reise- eller flytteutgifter o.l.

Alle arbeidskontor / jobbsentre kan også tilby visse andre typer programmer eller tiltak til jobbsøkere, avhengig av deres personlige situasjon og kvalifikasjoner. Dette kan for eksempel være offentlige sysselsettingstiltak for personer med spesielt svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Det kan også dreie seg om preventive tiltak i form av økonomisk kompensasjon dersom virksomheten på grunn av ordresvikt/etterspørselssvikt setter ned arbeidstida for de ansatte istedenfor å permittere dem eller si dem opp (*kurzarbeitsgeld*).

4. Pensjonsreformer

Økt pensjonsalder

Pensjonssystemet i Tyskland består i hovedsak av tre pilarer:

- 1) En obligatorisk offentlig grunnpensjon med definert ytelse for alle innbyggere,
- 2) Arbeids- og inntektsbaserte systemer i virksomheter og bransjer,
- 3) Individuell pensjonssparing, ofte med skattefradrag for pensjonspremiene.

Mellom 2001 og 2004 ble det innført reformer i grunnpensjon og arbeidspensjoner som *reduerte kompensasjonsnivåene* fra i gjennomsnitt 53 prosent av arbeidsinntekten i 2001 til 48 prosent i 2014. Pensjonspremiene/-avgiftene ble redusert tilsvarende. Samtidig ble det gitt insentiver til private pensjoner, ved skattefradrag for pensjonspremiene og ved prinsippene for pensjonsopptjening (definert premie).

I 2008 vedtok Forbundsdagen en lov om *heving av pensjonsalderen* i det offentlige pensjonssystemet (*Altersgrenzenanpassungsgesetz*). Den alminnelige pensjonsalderen blir gradvis hevet fra 65 år til 67 mellom 2012 og 2032, avhengig av fødselsår. Tilsvarende øking blir også gjennomført i arbeidspensjonene i privat og offentlig sektor.

Fleksibel pensjonering

Yrkesaktive på 55 år eller eldre hadde siden 1996 anledning til å gå ned i *deltidsarbeid* samtidig som Arbeidsmarkedsetaten subsidierte inntil 20 prosent av lønna i opp til 6 år. Forutsetningen var at bedriften tok inn en *lærling* som erstatning. Ordningen ble brukt som en

tidlig delpensjon for å redusere ungdomsledighet. Med bakgrunn i avtakende arbeidsløshet og en aldrende befolkning ble subsidieordningen fjernet i 2009. Man hadde/har fremdeles adgang til deltidsarbeid som en gradvis nedtrapping av arbeidslivet, men uten noen subsidiering til arbeidsgiver. Ordningen er dermed blitt mindre økonomisk attraktiv for dem. Etter hvert ble det svært få som benyttet seg av den. (OECD 2018)

En ny «Fleksi-pensjon» (Flexirentegesetz) ble iverksatt fra 2017. Formålet er en mer fleksibel og incentivriktig adgang til førtidspensjon fra fylte 63 år enn den man hadde hatt tidligere (fra 1996). Minstekravet til inntektsgrunnlag før pensjonering ble hevet, og det ble enklere og mer fleksible regler for å kombinere delpensjon og redusert arbeidsinntekt ved deltidsarbeid. Samlet arbeidsinntekt og pensjon kan ikke overstige full arbeidsinntekt forut for delpensjoneringen. (OECD 2018).

Etter oppnådd pensjonsalder kan en fritt ha arbeidsinntekt og tjene opp høyere pensjon uten noen nedkorting av pensjonen. Ved utsatt pensjonering tjener man opp 0,5 prosent pensjonstillegg per måned man utsetter pensjonsuttaket. Man har dessuten skattefordeler i tillegg. Dette gir gode incentiver til å fortsette i arbeid etter at en har nådd pensjonsalderen, og mange alderspensjonister har en liten bi-jobb ved siden av pensjonen.

Redusert adgang til førtidspensjon

Pensjonsreformer iverksatt på 2000-tallet har begrenset adgangen til å ta ut førtidspensjon. Først ved at den årlige pensjonen ble redusert ved tidlig uttak. Det hadde den ikke blitt tidligere. Og dernest ved at den nedre aldersgrensen for å kunne ta ut førtids alderpensjon ble hevet fra 61 år til 63 år i 2015, og den vil bli hevet til 65 år i 2029 i tråd med heving av den generelle pensjonsalderen til 67 år. Dette gjelder for personer med minst 45 år lange yrkesliv og pensjonsinnbetalinger.

Med unntak for gruvearbeidere og sjøfolk, så er det ingen unntak for disse ganske høye kravene til lange yrkesliv for å kunne ta ut førtidspensjon for arbeidstakere i spesielt slitsomme og risikoutsatte yrker og jobber. Det har vært en viss diskusjon om dette.

(OECD-2018)

Begrense «broer» til tidlig pensjonering gjennom arbeidsløshetstrygd og uføretrygd

Den tidligere «58-regelen» for arbeidsledighetstrygd er fjernet. Den gikk ut på at arbeidsløse på 58 år eller eldre kunne motta arbeidsledighetstrygd inntil de kunne oppnå førtidspensjon fra 63 år, uten å måtte søke aktivt etter jobb. De har fortsatt adgang til arbeidsledighetstrygd i inntil 2 år. Den maksimale varigheten for arbeidsledighetstrygd er 1 1/2 år mellom 55-58 år, 15 måneder mellom 50-55 år og 1 år under 50 år. Fleksi-pensjonsreformen i 2017 fjernet arbeidsgivers plikt til premieinnbetaling til arbeidsledighetstrygden for yrkesaktive som har nådd pensjonsalderen. Endringen subsidierer altså arbeidsgiverkostnadene for disse.



Fleksi-pensjonsreformen i 2017 økte det minste inntektgrunnlaget for å kunne få *uførepensjon (Renten wegen vermindeter Erwerbsfähigkeit)* og forenklet og forbedret adgangen til å kombinere deltids lønnet arbeid og delpensjon på tilsvarende måte som for fleksibel førtids alderspensjon. Kravet til- og tilbudet om medisinsk og yrkesmessig rehabilitering er samtidig blitt styrket. Det ble også innført frivillig årlig helsesjekk for alle yrkesaktive over 45 år, finansiert av uføreforsikringen.

5. Seniorpolitikk

Arbeidsmarkedsprogrammer for seniorer

Det er ikke noen egen aktiv arbeidsmarkedspolitikk basert utelukkende på alder i Tyskland. Den offentlige arbeidsformidlingen yter aktive arbeidsmarkedstjenester - råd og veiledning, opptrening osv. – for alle jobbsøkere uansett alder. Men det er diverse initiativer og programmer som er spesielt innrettet mot senior arbeidskraft:

Arbeids- og sosialdepartementet sto i årene 2005-2013 bak et sysselsettingsprogram for seniorer: «*Perspective 50 Plus – Employment Pacts for Older Workers in the Regions*». Programmet tok sikte på å tilbakeføre og integrere arbeidsløse og lavt/middels kvalifiserte seniorer (50+) inn i lønnet arbeid. Programmet hadde også til formål å påvirke arbeidsgiveres holdninger og atferd, så vel som å identifisere god praksis- og virkemiddel- eksempler. Det ble inngått i alt 77 regionale sysselsettingsavtaler i samarbeid mellom lokale og regionale arbeidsmarkedsmyndigheter, arbeidslivsorganisasjoner, utdannings- og opptreningsinstitusjoner, kommuner og frivillige organisasjoner. Arbeidskontorene ytte skreddersydd individuell informasjon og veiledning, jobbsøkerbistand, jobbtrening og lønnstilskudd etc. Evalueringer viste at individuelt tilpasset rådgiving, støtte og oppfølging virket positivt på sysselsettingen, og arbeidstrening på jobb virket aller best. Deltakerne var fortrinnsvis i 50-årene, kun svært få var 60 år og eldre.

Fokus har etter 2013 mer dreid seg nærmere mot langtids arbeidsløse generelt, men der seniorer utgjør en stor overvekt. Et eget program skreddersydd for langtids arbeidsløse med svake jobb-utsikter etterfulgte Perspective 50+ programmet fra 2013 (*Interne ganzheitliche Integrationsberatung – Inga*). Resultatene er gode – 2 av 3 i jobb et halvt år etter avsluttet deltagelse i programmet. Det er høyere enn for andre liknende programmer for arbeidsløse.

Tilsettingssubsidier: Tyskland har ganske lenge hatt ordninger med tidsavgrensede lønnsubsidier til arbeidsgivere som ansetter arbeidssøkere. Målgrupper og innretning har blitt justert flere ganger. Vanligvis ytes det 50 prosent lønns subsidie og 20 prosent dekning av arbeidsgiveravgifter og andre sosiale kostnader i inntil ett år. Subsidiesats og varighet er lengre for arbeidssøkere over 50 år og arbeidssøkere med nedsatt helse. Evalueringer har vist at



programmet har positive sysselsettingseffekter. De har vist seg å bli et viktig inngangstrinn til varig og usubsidiert sysselsetting for mange svakt stilte på arbeidsmarkedet. Men det synes ikke å ha hatt vesentlig innvirkning på bedriftenes og arbeidsgivernes generelle rekrutteringsstrategier. En god del av deltakerne kunne nok antakelig ha kommet i jobb uten dette programmet. (OECD 2018. Boockmann et al. 2012)

Arbeidsmiljø og jobbkvalitet

Det har vært og er diverse nasjonale og regionale programmer og initiativer for å fremme sikkerhet og helse på arbeidsplassen. Flere av programmene har vært rettet mot næringer og yrker med høy helserisiko og -slitasje og med tidlig uføretrygd til følge for mange. Programmene har vært planlagt, finansiert og gjennomført i samarbeid mellom regionmyndigheter (die lander), arbeidsmiljømyndighetene, sosialforsikring, arbeidslivsorganisasjoner og virksomheter.

Et landsomfattende program for å «*Forlenge Arbeidslivet i Helsemessige Jobber*» (*LagO*) ble gjennomført og finansiert fra Arbeids- og sosialdepartementet i samarbeid med Arbeidsmiljøinstituttet i årene 2006-2010. Målet var å utvikle og prøve ut nye virkemidler og tiltak for å fremme helse og arbeidsevne på arbeidsplassene. Fokus var på jobber og arbeidsforhold med tung fysisk og mental belastning, og som ofte ledet til tidlig pensjonering blant de ansatte. Målgruppen var opprinnelig eldre arbeidstakere over 55 år i slike jobber. Denne aldersdifferensierte tilnærmingen viste seg imidlertid å være lite hensiktsmessig. En fant det mer hensiktsmessig med et noe bredere og mer livsfase-orientert opplegg og opplegg som siktet mot å knytte yngre og eldre arbeidere bedre sammen. De bedriftsinterne innsatsene har oftest dreid seg om ergonomisk utforming av arbeidsplassene, helseprogrammer, personalutvikling og -ledelse samt arbeidstid.

Det er i de senere år også innført reformer og ordninger som gjør det lettere å kombinere arbeids- og familieliv og -omsorg. Eksempler er rett til omsorgspermisjon uten lønn, økonomisk kompensasjon for korttids omsorgsfravær etc. (OECD 2018)

Arbeidstrening og livslang læring

Et etter- og videreutdanningsprogram for arbeidstakere over 45 år og for lavt kvalifiserte arbeidere ble etablert i 2006 (*Weiterbildung Geringequalifizierter und beschäftigter alterer Arbeitsnehmer im Unternehmen – WeGeAU*). Programmet har til formål å styrke deltakernes attraktivitet og kompetanse på arbeidsmarkedet, så vel som bedriftenes konkurransevne. Deltakerne mottar et utdanningstilskudd (voucher) som den offentlige arbeidsformidlingen godkjenner, og som dekker eller subsidierer ulike typer videre- og etterutdanning- og opptreningsstiltak. Arbeidskontoret kan også yte lønns subsidier, dekke arbeidsgiveravgifter

osv for lavt kvalifiserte som trenger praksisopptrening i bedrift. Evaluering har vist at WeGeAU-opptrening økte sannsynligheten *noe* for å forbli i lønnet arbeid to år etter avsluttet opptrening (Singer & Toomet 2013).

Ikke-diskriminering og holdningskampanjer

Den Generell Likebehandlingsloven (*Allegemeines Gleichbehandlungsgesetz*) ble iverksatt i 2006. Den implementerte samtidig en rekke europeiske anti-diskrimineringsdirektiver. Formålet er å forebygge eller eliminere diskriminering på grunn av rase eller etnisk opprinnelse, kjønn, religion og tro, uførhet, *alder* eller seksuell legning. Regjeringen har ansvar for å sørge for at loven blir etterfulgt, og den har også sanksjonsmuligheter i tilfelle brudd på loven. En uavhengig *Anti-diskrimineringsinstitusjon* er etablert under departementet (ministeriet) for familie, kvinner, ungdom og seniorer. Den overvåker diskrimineringspraksis og behandler og følger opp diskrimineringsklager. Anti-diskrimineringsloven gir forbud mot å stille vilkår om alder i stillingsutlysninger.

Stimulere partene i arbeidslivet til å beholde og rekruttere eldre arbeidstakere

Sikre kvalifisert arbeidskraft (Fachkräftesicherung). Arbeids- og sosialdepartementet har siden 2011 stått bak et program for å imøtekomme mangel på kvalifisert arbeidskraft nå og i framtida. Programmet består av fem mål og strategier:

- i) rekruttere og beholde eldre arbeidskraft og motvirke arbeidsløshet blant eldre;
- ii) bedre balanse mellom arbeidsliv og familieliv;
- iii) bedre tilgang til utdanning over hele livsløpet;
- iv) stimulere til yrkesutdanning og -opplæring;
- v) bedre integrering av kvalifiserte innvandrere.

Departementet publiserer jevnlig rapporter om gjennomføring og evaluering av programmet.

Rekruttere og beholde kvalifiserte eldre arbeidstakere. Økonomidepartementet utgir veiledning for å rekruttere og beholde kvalifiserte eldre arbeidstakere. En «Kompetanseatat» (*Kompenetzzentrum*) under Økonomidepartementet gir praktisk informasjon og veiledning om rekrutteringsprosessen, arbeidskontrakter, lønnsforhold, arbeidstrening og -opplæring osv. Veiledningene skjelner mellom eldre yrkesaktive, arbeidssøkere og pensjonister, og de publiserer jevnlig eksempler på god praksis på sine hjemmesider.

Kunnskapsdeling mellom aldergrupper. Økonomidepartementet har også utgitt veiledning for organisering av kunnskaps- og erfaringsdeling mellom generasjoner på jobben. Det omfatter

- i) arbeidsorganisering med blandete aldergrupper;
- ii) etablering av «læringsteam» for særskilte oppgaver og prosjekter;



- iii) mentorvirksomhet; iv) overføring av oppgaver og ansvar mellom ansatte;
- iv) etablering av kompetanse- og erfaringsliste /-database i bedriften.

Justere eldre arbeidstakers ansvar og arbeidstid etc. «Kompetanseetaten» (Kompetenzzentrum) under Økonomidepartementet samler og formidler også eksempler på god praksis om ressursorientert personalledelse (HR) for alle aldersgrupper og livsfaser via sine hjemmesider – bl.a. om hvordan rekruttere og beholde kvalifiserte eldre arbeidstakere.

Et Initiativ for Ny Kvalitet i Arbeid (INQA) ble lansert i 2002 og bringer ulike aktører sammen for å samle og formidle god-praksis eksempler på alders- og livsløpsledelse i virksomheter. Initiativet sørger også for forskning og evaluering, veiledningsmateriale og HR-eksperter som gir råd og veiledning til små og middelsstore bedrifter. Initiativet har ledet til etablering av mange lokale nettverk av bedrifter og eksperter for å fremme god alders- og livsløpsledelse i Tyskland. Det er også under utvikling et kvalitetssikret redskap for aldersrelaterte konsulenttjenester for dette formålet.

Som ledd i INQA er blir det også vurdert hvordan det kollektive lønns- og avtalesystemet mellom partene i arbeidslivet kan brukes for å ta hensyn til demografiske endringer, til å initiere bedriftsinterne endringsprosesser og formidle god praksis eksempler og resultater.

Revurdering av seniorlønn. Det har lenge pågått en utvikling blant partene i arbeidslivet i retning av å legge mer vekt på arbeidskvalitet og -resultater enn på ansiennitet i de lokale lønnsforhandlingene. I mange tilfeller søker man å kombinere dette med mer alders- og livsløpsorientert personalledelse.

Den offentlige pensjonsmyndigheten i Tyskland (DRV) har også drevet et program for *Generasjonsledelse i Arbeidslivet (GeniAL)*. Programmet går ut på å gi råd og veiledning om hvordan virksomhetene kan forholde seg best mulig til de demografiske endringene som skjer i arbeidsstyrken i samfunnet og i arbeidsstokken i virksomhetene. Konsulentene driver primært med informasjon og rådgivning om (bedrifts)pensjon og rehabilitering etc., men også hva demografiske endringer kan bety for den enkelte virksomhet, og hvordan de kan fremme mer aldersvennlige arbeidsplasser.

Befolkningsstrategi og nettverk: «Enhver alder teller»

Det framgår at det er iverksatt en rekke initiativer for å møte den demografiske aldringen og å bevisstgjøre og stimulere til høyere sysselsetting blant eldre i Tyskland i løpet av de siste ca. 20

årene. Det gjelder både på nasjonalt og regionalt nivå og på bedriftsnivå, og blant arbeidsgivere, ledere og ansatte, og deres organisasjoner.

Arbeids- og sosialdepartementet etablerte i 2006 et Demografisk Nettverk (*Das Demographie Netzwerk* – www.demographie-netzwer.de) for å fokusere på demografiske endringer i arbeidsstyrken og i virksomhetene, og for å fremme god praksis i virksomhetene. Mange av de initiativene og programmene som er nevnt ovenfor inngår i dette nettverket.

Regjeringen fulgte i 2015 opp med en bredere anlagt demografi-strategi kalt «*Enhver Alder Teller*» (*UnternehmensWert Mensch*). Strategien omfatter flere sider av samfunnet enn arbeidslivet, men ikke minst også dette. Flere departementer sammen om denne demografi-strategien, og omfatter federalstatene (Die Lender), partene i arbeidslivet, en rekke etater og institusjoner, akademia og frivillige organisasjoner.

6. Oppsummering og konklusjon

Sterkt aldrende befolkning og sterkt stigende seniorsyssetning

- *Tyskland har en sterkt aldrende befolkning*, målt som utvikling over tid i andelen eldre (65+) i befolkningen totalt og i forhold til andelen i yrkesaktiv alder (65+/20-64). Fødselsraten er relativt lav.
- *Syssetningen blant eldre øker meget sterkt*. I aldergruppen 55-64 er den blitt fordoblet fra 38 prosent i år 2000 til 70 prosent i 2017. Den er nå på linje med nivået i Norge. Også i aldergruppen 65-69 år øker syssetningen sterkt, men på lavere nivåer. Syssetningen øker sterkt både blant kvinner og menn.
- *Arbeidsledigheten blant eldre er lav, men de fleste ledige eldre er det i lang tid*.
- De fleste eldre forblir lenge i den samme jobben; få skifter jobb.

Snuoperasjon og reform av arbeidsmarkedspolitikken på 1990- og 2000-tallet

- De demografiske utsiktene kombinert med en utstrakt tidlig-pensjoneringskultur ga støt en omfattende snuoperasjon og en *mer aktiv og fleksibel arbeidsmarkedspolitikk* («Hartz-reformene»)
- Det er utviklet en rekke typer *generelle, aktive arbeidsmarkedsprogrammer* for alle arbeidssøkere: Yrkesutdanning, jobbtrening, oppstart- og integreringsstudier og individuell jobbformidling og -støtte til dette står sentralt. I tillegg er det mer målrettede programmer.

Særskilte arbeidsmarkedsprogrammer for seniorer

- «*Perspective 50 Plus – Employment Pacts for Older Workers*» (2005-2013). Programmet tok sikte på å tilbakeføre og integrere lavt og middels kvalifiserte arbeidssøkere over 50 år til lønnet arbeid. Programmet hadde også til formål å påvirke arbeidsgiveres holdninger til eldre arbeidskraft, så vel som å formidle god praksis eksempler. Det ble inngått en lang rekke regionale syssetningsavtaler.



- Dette programmet ble fra 2013 videreutviklet til *integreringsprogram for alle langtids arbeidsløse («Inga»)*, men der seniorer utgjør en stor overvekt. Resultatene er gode: To av tre deltakere er i jobb et halvt år etter avsluttet deltagelse i programmet.
- *Aldersgraderte lønns subsidier* til arbeidsgivere som tilsetter arbeidsløse arbeidssøkere. Evalueringer viser også positive effekter av dette.

Arbeidsmiljø, jobbkvalitet og livslang læring

- Et landsomfattende program for å forlenge arbeidslivet i helsemessige jobber (LagO) ble gjennomført i 2006-2010. Målet var å utvikle og prøve ut nye virkemidler og tiltak for å fremme helse og arbeidsevne på arbeidsplassene, med fokus på jobber med tung fysisk eller mental belastning. Målgruppen var opprinnelig avgrenset til eldre arbeidstakere over 55 år. Det har senere blitt utvidet til alle arbeidstakere i tunge jobber, og med mer vekt på livsfaseorientering og generasjonsinkludering.
- Et etter- og videreutdanningsprogram for arbeidstakere over 45 år og for lavt kvalifiserte arbeidstakere ble etablert i 2006). Arbeidskontorene gir bl.a. økonomisk støtte til både deltakere og bedrifter i programmet. Resultatene er positive.

Pensjonsreformer

- *Økt pensjonsalder.* Den allmenne pensjonsalderen heves gradvis fra 65 år til 67 år mellom 2012 og 2032.
- *Mer fleksibel pensjonering.* En ny fleksi-pensjon fra fylte 63 år er innført fra 2017. Den er mindre omfattende og liberal, men mer fleksibel enn tidligere ordninger.
- *Redusert adgang til førtidspensjonering.* Den nedre aldergrensen er hevet fra 61 til 63 år, og ordningen er gjort mer insentivriktig. Tidligere «broer» fra arbeidsledighetstrygd og syketrygd er fjernet.

Konklusjon

Det er en stor og imponerende snu-operasjon som er skjedd i Tyskland i årene etter gjenforeningen. En utpreget tidlig-pensjoneringskultur, med lav sysselsetting blant kvinner er snudd til en meget stekt stigende sysselsetting blant seniorer 55 år og eldre. En rekke omfattende reformer og programmer i arbeidsliv og pensjon har ført til denne utviklingen.



Kilder

Booockmann, B. et al. (2012): “Do hirings subsidies reduce unemployment among older workers? Evidence from natural experiments.” Journal of the European Economic Association. Vol.10, issue 4, pp. 735-64.

Chang A, Skirbekk V, Kassebaum N, Dieleman J & Tyrovalas S: “Measuring population ageing – An analyses of the Global Burden Disease Study 2017.” Lancet Public Health Vol 4, March 2019.

Eurostat Demographic Database 2018.

Eurostat Employment database 2018

Hess, Moritz and Naegels, Laura: *GERMANY. “Ageing Workforce, Social Cohesion and Sustainable Development. Political Challenges within the Baltic Sea Region.”* Council of the Baltic Sea States. Population Europe. Network of Europe`s leading demographic research centres. Discussion Paper no 09 September 2018.

ILO Note (2015) Public Employment Services in Europe. GERMANY: Main features and challenges

OECD Late career scoreboard 2017

OECD (2018) Key policies to promote longer working lives. Country note 2007 to 2017 GERMANY

Singer, C. and Toomet, O.-S. (2013): *On government-subsidized training programs for older workers.* IAB Discussion Paper No 21/2013. Institute for Employment Research

UNECE (2017) Synthesis Report: *A Society for All Ages*