

Aldring og arbejde i EU

Politiske prioriteringer og kampen mod aldersdiskrimination

De politisk ansvarlige i EU er begyndt at understrege vigtigheden af beskæftigelse sent i livet, og begrebet 'aktiv aldring' er begyndt at tage form og betragtes som noget, der skal prioriteres højt politisk. Hovedsigtet med denne artikel er at forklare, hvorfor denne prioritering haster, og hvorfor den er vigtig. Først og fremmest skitserer artiklen de fem vigtigste årsager til, at de politisk ansvarlige fokuserer på ældres beskæftigelse. Der bliver herefter argumenteret for, at aldersdiskrimination udgør en hindring for at finde beskæftigelse sent i livet. Endelig beskriver artiklen nogle eksempler på tiltag, som EU-regeringer allerede har gjort i forhold til gradvis tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet og den tilhørende politik om aktiv aldring.

Den nye politiske prioritering af alder og arbejde

Den første årsag, til at de politiske ansvarlige er begyndt at understrege betydningen af ældre på arbejdsmarkedet, er, at man har indset, at når befolkningen bliver ældre, betyder det at arbejdsstyrken bliver ældre og vil fortsætte med at blive det. Som en konsekvens af det fortsatte fald i fertilitet er der en stigning i gennemsnitsalderen for den erhvervsaktive del af befolkningen i alle EU's medlemslande. Bare i løbet af de næste ti år vil aldersstrukturen for befolkningen i den arbejdsdygtige alder ændres drastisk: Antallet af unge (15-19) vil falde med en million (-5%), og antallet af 20-29-årige vil falde med ni millioner (-17%), mens befolkningen i alderen 50-59 vil vokse med 5,5 millioner (+12%) og aldersgruppen 60-64 vil

vokse med 1 million (+5%). Disse forandringer betyder, at der vil komme flere ældre på arbejdsmarkedet (Tabel 1), og der vil komme en nedgang i den del af befolkningen, der er i den arbejdsdygtige alder (Tabel 2). Sammen med kvinders øgede beskæftigelse er det de mest betydningsfulde ændringer i sammensætningen af den europæiske arbejdsstyrke i de sidste hundrede år.

At arbejdsstyrken bliver ældre er i sig selv ikke nok til at sætte problemstillingen øverst på den politiske dagsorden. Imidlertid har – som den anden årsag – kombinationen, af på den ene side en aldrende arbejdsstyrke og på den anden side udviklingen af en europæisk tradition for tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, skabt et stærkt behov for politisk handling. Det er således 'alders-/beskæftigelsesparadokset', som er en nøgledrivkraft for politisk hand-

Tabel 1. EU's aldrende arbejdskraft, 1990-2015

| Medlemsland | Procentdel af 50+ aldersgruppen | |
|----------------|---------------------------------|------|
| | 1990 | 2015 |
| Belgien | 14.1 | 19.2 |
| Danmark | 19.1 | 27.5 |
| Frankrig | 17.4 | 22.3 |
| Tyskland | 21.8 | 30.0 |
| Grækenland | 25.5 | 26.4 |
| Irland | 18.3 | 20.3 |
| Italien | 19.6 | 24.2 |
| Luxembourg | 17.1 | 24.3 |
| Holland | 14.2 | 22.6 |
| Portugal | 21.0 | 25.2 |
| Spanien | 18.7 | 21.7 |
| Storbritannien | 20.2 | 25.9 |
| EU – 12 | 19.5 | 24.9 |

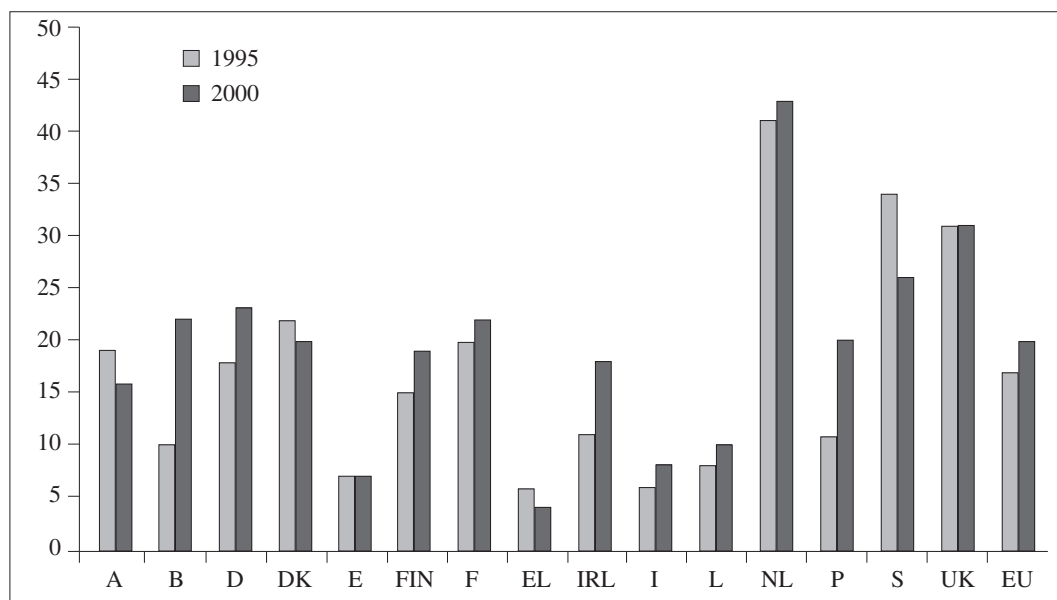
Kilde: European Commission (1999a)

ling: Mens levetiden er steget med ca. 10 år siden 1950'erne, er andelen i arbejdsstyrken af ældre mænd (60-64) faldet fra næsten

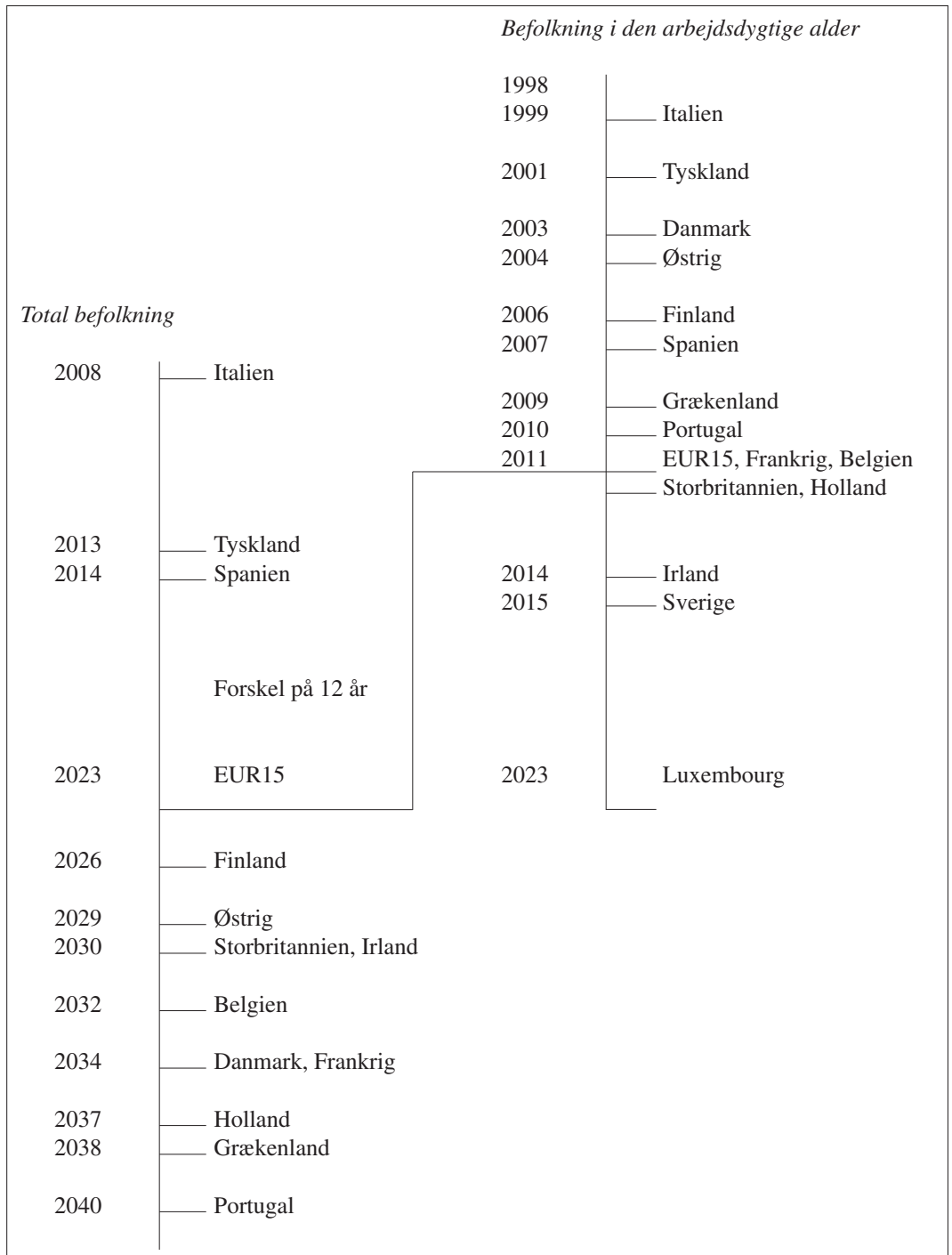
80% til ca. 30%. I dag er kun lidt over en tredjedel af de 55-64-årige erhvervsaktive. Den gennemsnitlige beskæftigelsesgrad for denne aldersgruppe i EU er 37,5% (2000), og den varierer fra så meget som 64,3% i Sverige til mindre end 30% i Belgien, Luxembourg, Italien og Frankrig. Den samlede gennemsnitlige beskæftigelsesgrad for denne gruppe i de tre førende EU-lande (Sverige, Danmark og Storbritannien) er 60%, hvilket er tæt på tallene for Japan og USA. Alligevel har der kun været en beskedne stigning i alle 15 medlemslandes gennemsnitlige beskæftigelsesgrad fra 36% i 1995 (Tabel 3). Denne nylige stigning i deltagelse på arbejdsmarkedet får følgeskab af, at flere ældre tager deltidsarbejde (figur 1).

Til trods for den nylige beskedne forbedring er det dominerende træk i erfaringerne på arbejdsmarkedet for ældre i EU således en støt nedgang i deres beskæftigelsesgrad gennem de sidste 20 år. Nedgangens hastighed varierer betragteligt mellem forskellige

Figur 1. Ældres ansættelse på deltid, 1995 og 2000 (andel af den totale beskæftigelse i aldersgruppen 55-64)



Tabel 2. Første kalenderår med nedgang i EU og medlemslandenes samlede befolkning og arbejdsdygtige befolkning («Eurostat baseline demographic scenario»)



Kilde: European Commission (1999a)

Tabel 3. Aktivitets- og beskæftigelsesgrader for ældre (55-64); 1995 og 2000

| Land | 55-64-årige | | | |
|----------------|-------------|------|------|------|
| | 1995 | | 2000 | |
| | BG | AG | BG | AG |
| Østrig | 29.0 | 30.2 | 29.2 | 31.4 |
| Belgien | 23.3 | 24.2 | 25.0 | 25.9 |
| Danmark | 49.3 | 53.6 | 54.6 | 56.9 |
| Finland | 34.4 | 39.6 | 41.2 | 45.5 |
| Frankrig | 29.4 | 31.4 | 29.3 | 31.6 |
| Tyskland | 37.8 | 42.8 | 37.4 | 42.9 |
| Grækenland | 40.5 | 41.9 | 39.0 | 40.6 |
| Irland | 39.7 | 43.0 | 45.1 | 46.3 |
| Italien | 27.0 | 28.3 | 27.3 | 28.6 |
| Luxembourg | 24.0 | 24.0 | 27.2 | 27.6 |
| Holland | 28.8 | 29.9 | 37.9 | 38.6 |
| Portugal | 45.5 | 47.4 | 51.7 | 53.5 |
| Spanien | 31.8 | 36.3 | 36.6 | 40.7 |
| Sverige | 63.1 | 68.1 | 64.3 | 68.4 |
| Storbritannien | 47.6 | 51.5 | 50.5 | 52.8 |
| EU | 35.7 | 38.9 | 37.5 | 40.6 |

Kilde: Eurostat (2001)

lande, i særdeleshed mellem nord og syd i EU, men tendensen er umiskendelig og vedholdende. Det er almindeligt kendt, at hovedfaktorerne bag denne stigning i den tidlige tilbagetrækning er efterspørgselsrelateret og har særligt med nedgangstider, arbejdsløshed og overflødig arbejdskraft at gøre (Walker 1985; Trinder 1989; Kohli et al. 1991; Laczko & Phillipson 1991). Man har ganske rigtigt hævdet, at tidlig pensionering eller tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet som en konsekvens af en stigning i arbejdsløsheden skal forstås som en form for arbejdsløshed snarere end pensionering. (Casey & Laczko 1989). Disse efterspørgselsrelaterede faktorer ligger bag de såkaldte 'push'- og i nogen grad 'jump'-former for tidlig pensionering (hvor den ældre tager chancen, som er opstået f.eks. på grund af afskedigelse, for at forlade arbejdsmar-

kedet fuldstændigt), men der er også stærke 'pull'-faktorer, som har haft indflydelse på og underbygget denne tendens (Walker 1985; Drury 1993; Trommel & de Vroom 1994; Taylor & Walker 1994).

På trods af den skitserede forskel mellem 'push'-, 'pull'- og 'jump'-forklaringer på tidlig pensionering er det i praksis vanskeligt at skelne mellem dem, og faktisk kan alle tre elementer mange gange være aktive samtidig (Walker 1985; Kohli & Rein 1991; Johnson & Falkingham 1992; Hansson 1997). En større survey-undersøgelse i Danmark – et land med relativt lave tal for tilbagetrækning – har ødelagt de forsimplede, nyttebetonede antagelser (incitament og nyttemaksimering), der præger meget af litteraturen og politikken vedrørende tidlig tilbagetrækning (Jensen & Kjeldgaard 2001). Modsætningsvis fandt denne forskning, at

Tabel 4. Pensionerede mænd 55-64 år: Vigtigste årsager til at forlade sidste stilling eller arbejde i EU, 1995, (andel i % af samlede antal)

| | Ø | B | DK | FI | F | DE | GR | IRL | IT | LU | NL | PT | E | S | UK |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Afskediget eller gjort overflødig | 5.1 | 3.7 | 23.4 | 24.1 | 10.7 | 9.5 | 2.5 | 8.8 | 2.0 | 0.0 | 7.9 | 1.0 | 10.2 | 30.2 | 22.0 |
| Ansættelse af begrænset varighed er afsluttet | 0.2 | 0.7 | 7.0 | 3.8 | 1.5 | 0.7 | 1.7 | 3.1 | 1.7 | 0.5 | 0.1 | 0.4 | 11.1 | 8.2 | 3.6 |
| Personlige – eller familieansvar | 0.2 | 1.3 | 0.2 | 0.0 | 0.4 | 0.6 | 0.5 | 1.4 | 1.2 | 0.2 | 1.9 | 0.0 | 0.2 | 2.0 | 1.6 |
| Egen sygdom eller invaliditet | 2.6 | 7.7 | 9.5 | 25.0 | 7.3 | 22.9 | 4.1 | 15.1 | 5.2 | 16.6 | 15.6 | 2.1 | 18.3 | 7.0 | 22.8 |
| Førtids-pension | 49.0 | 30.6 | 37.2 | 0.0 | 16.9 | 33.1 | 5.1 | 15.9 | 9.2 | 29.1 | 42.9 | 2.3 | 13.0 | 25.9 | 14.7 |
| Normal pension | 30.2 | 19.6 | 2.3 | 11.7 | 38.6 | 10.9 | 52.2 | 12.0 | 53.4 | 31.7 | 0.0 | 1.2 | 17.8 | 12.5 | 4.8 |
| Andre årsager | 12.8 | 36.4 | 20.3 | 35.5 | 24.5 | 22.3 | 33.9 | 43.7 | 27.5 | 22.0 | 31.6 | 93.1 | 29.5 | 14.2 | 30.6 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Kilde: Eurostat (1996)

en stor del af den tidlige tilbagetrækning er ufrivillig og ikke resultatet af frie valg.

Jensen & Kjeldgaard (2001, 2002) skelner mellem to typer af 'push'-faktorer: Dårligt helbred forårsaget af arbejdsvilkår og en generel opfattelse blandt ældre af, at de har udstået deres tid og kan trække sig tilbage, hvilket er baseret på den sociale konstruktion af en afgrænset livsperiode med arbejde. Selvfølgelig har både arbejdsgivernes politik omkring arbejdsvilkår og pensionering såvel som offentlig politik sandsynligvis en stor indflydelse på begge disse 'push'-faktorer (Walker 1985).

Hvis vi sammenligner de årsager, som

mænd i alderen 55-64 har opgivet som grund for at forlade deres sidste job, finde vi klare forskelle mellem medlemslandene (Tabel 4). Arbejdsløshed er en vigtig faktor i fire lande (Danmark, Finland, Sverige og Storbritannien); sygdom og fysisk handicap i seks lande (Finland, Tyskland, Irland, Luxembourg, Spanien og Storbritannien); og tidlig pensionering i syv lande (Østrig, Belgien, Danmark, Tyskland, Luxembourg, Holland og Sverige). Kun i Frankrig, Grækenland og Italien sker tilbagetrækning ved pensionsalderen for mere end en tredjedel af mænd i alderen 55-64 og kun i Grækenland og Italien for mere end halvdelen.

Tidlig pensionering som et mål for offentlig politik

En af de mekanismer, som har styret tilbagebetalingen i EU i løbet af de sidste 20 år, har været den offentlige politik. Tilskyndelse til tidlig pensionering har spillet en vigtig rolle for at producere de lave arbejdsløshedstal blandt ældre i EU – om det så har været finansieret direkte af de offentlige myndigheder eller indirekte gennem sociale sikringsordningers støtte til kollektive aftaler. Tiltag såsom førtidspension (og efterløn) i Danmark og Tyskland, invalidepension i Holland og Sverige og 'Job Release'-ordningen i Storbritannien har aktivt opmuntret tendensen til tidlig tilbagebetaling fra arbejdsstyrken, nogle gange som et middel til at erstatte ældre med yngre ansatte. Med andre ord har de politisk ansvarlige betragtet ældre som en delvis løsning på arbejdsløsheden, særligt når det gjaldt ungdomsarbejdsløshed – men de tog fejl, politikken gav ikke det ønskede resultat. (Dette var selvfølgelig kun ét element i en generel politik for reduktion af udbuddet af arbejdskraft, som også inkluderede tiltag til at indskrænke strømmen af unge debutanter på arbejdsmarkedet). Herudover var tidlig pensionering en løsning, som blev favoriseret af både arbejdsgivere, som kunne reducere antallet af deres ansatte eller forynge dem ved hjælp af offentlige tilskud, og af fagforeningerne, som kunne forhandle sig frem til pakkedninger med tidlig pensionering for deres medlemmer, hvoraf mange var opsatte på at forlade arbejdsstyrken. For eksempel var den nationale VUT-ordning i Holland baseret på en overenskomstaftale.

Omkostninger ved sociale sikringsordninger

For det tredje, er de vigtigste pres bag de seneste politiske forandringer omkring æl-

dre på arbejdsmarkedet i de forskellige EU-lande måske politiske og økonomiske, og i særdeleshed knyttet til ønsket om at begrænse omkostningerne til social sikring i forbindelse med tidlig pensionering og især folkepension.

Det er de vigtigste faktorer i Belgien, Frankrig, Grækenland og Italien og også i Finland og Sverige, og det er vigtige faktorer i alle de andre lande i 'Age Barrier'-undersøgelsen, som dækkede ni EU-medlemslande (Walker 1997). De politisk ansvarlige er opmærksomme på, at omfanget af tidlig pensionering i Europa ikke kan opretholdes, særligt fra omkring år 2005, når efterkrigsbabyboomgenerationen når en alder af 55. Der er dog i hvert EU-land særlige nationale træk i debatten. I Frankrig, for eksempel, har ønsket om at begrænse pensionsomkostningerne ført til, at regeringen har søgt at begrænse hyppigheden af tidlig pensionering ved at tilbyde ordninger om delvis pension, såvel som at reformere folkepensionssystemet med det sigte at forlænge arbejdsalderen. I Sverige er tidligere generøse tilbud om pension enten blevet begrænset eller fjernet, og virksomheder er blevet opmuntret til at tage ansvar for at modarbejde, at ældre medarbejdere forlader arbejdsmarkedet. Mange svenske arbejdsgivere har dog overhørt denne appel, og tidlig pensionering sker fortsat i nogen udstrækning.

Den vægt på de forskellige faktorer, som ligger til grund for den nye bevægelse i politikken væk fra tidlig pensionering og i nogle tilfælde i retning af en proaktiv politik vedrørende alder og beskæftigelse, adskiller sig tilsyneladende en anelse i tre ud af de ni lande i 'Age Barrier'-undersøgelsen – Tyskland, Holland og Storbritannien. I Tyskland er der to forhold, som styrer politikken – om end de ikke vejer lige tungt. På den ene side føler man, at hurtig indgriben er påkrævet, for at udvikle en beskæfti-

gelsespolitik og skabe uddannelsesinitiativer, der kan komme den forudsagte fremtidige mangel på arbejdskraft, et resultat af den demografiske ændring, i forkøbet. På den anden side, langt mere betydningsfuldt, er det politiske og økonomiske pres for at reducere pensionsomkostninger; det resulterede i 1992-pensionsreformen, som øgede pensionsalderen. I 1996 fjernede den tyske regering ordningen om tidlig pension, som tillod mænd at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet som 60-årige efter mindst et års ledighed. Deltidsbeskæftigelsesordningen for ældre ansatte er indført i stedet, men eksperter mener, at det har små chancer for at blive implementeret på virksomhedsniveau. Samtidig blev det besluttet at øge pensionsalderen for mænd fra 63 til 65 fem år tidligere, end det var planlagt ifølge 1992-pensionsreformen, hvilket trådte i kraft i 2001. Følgeeffekten af denne udvidelse af pensionsalderen er et yderligere øget behov for at fremme de ældres beskæftigelse. Hvad angår Holland og Storbritannien, så er der desuden en, mindre vigtig, normativ faktor bag den nye politiske orientering. Ansporet af kampanjer ført af kvindegrupper og grupper af sorte og etniske minoriteter er det oftere og oftere tilfældet, at repræsentanter for ældre generelt – og ældre på arbejdsmarkedet i særdeleshed – beklager sig over aldersdiskrimination og forlanger samme adgang til arbejde som yngre (McEwan 1992; Drury 1993).

Således er de vigtigste faktorer, som har skabt et nyt politisk perspektiv på tidlig pensionering, alder og beskæftigelse, de europæiske og nationale politiske og økonomiske pres for at reducere omkostningerne til sociale ordninger og især pensionsomkostningerne. Det er pres, som forværres af nedgangstider og høj arbejdsløshed, nuværende og forventet fremtidig mangel på arbejdskraft afledt hovedsageligt af en æn-

dring i demografien samt den øgede aldersdiskrimination i nogle lande. I nogle lande er der yderligere faktorer, der er vigtige, såsom tabet af erfaring og knowhow, når ældre ansatte går af før tid (Belgien og Frankrig) eller de utilsigtede konsekvenser af tidlig pensionering og et ældre indre arbejdsmarked (Holland). At ordninger om tidlig pensionering i nogle lande har været tillagt for stor betydning, har givet arbejdsgivere en undskyldning for at fralægge sig ansvaret for at undersøge sammenhængen mellem karriere og alder og for at udvikle 'good practice' over for de aldrende ansatte (Walker 1997).

Støtte til forandring på arbejdspladserne

For det fjerde reagerer de politisk ansvarlige på forandringer på arbejdsplads-niveau. Fokus for alderspolitikken og tilpasningen til den aldrende arbejdsstyrke bør være på den enkelte organisation, virksomhed eller arbejdsplads. Nyere europæisk forskning har afsløret afgørende ændringer i arbejdsgiveres holdninger til ældre ansatte. Nogle arbejdsgivere er ved at revurdere konsekvenserne af tidlig pensionering. Nogle ser det som et spild af erfaring og menneskelige ressourcer og af de investeringer de gjort i arbejdsstyrken. Andre ser roller for de ældre i at oplære de yngre eller i at forhindre kvalifikationsmangel. I den pan-europæiske 'Age Barrier'-undersøgelse fandt vi 160 eksempler på 'good practice' i forhold til ældres beskæftigelse, spændende fra små forandringer i job-annoncer til omfattende aldersopmærksomheds-programmer (Walker & Taylor, 1998). I Storbritannien havde nogle arbejdsgivere endda konstrueret en positiv 'business case' i forhold til at have denne gruppe ansat. Denne 'business case' er bygget op omkring fem punkter: Afkast

på investering i menneskelige ressourcer, forebyggelse af mangel på kvalifikationer, maksimering af rekrutteringspotentiale, reaktion på demografiske ændringer og fremme af mangfoldighed i arbejdsstyrken (Walker 1995, 1997).

Trods disse klare tegn på forandring er 'good practice' i forbindelse med beskæftigelse af ældre stadig kun noget, som få virksomheder bestræber sig på. Fremskridtet sker langsomt og vilkårligt og er ofte afhængigt af en ildsjæl i organisationen, som utrætteligt fremmer problematikken eller et givent initiativ. Svaret på det tidligere stillede kritiske spørgsmål om hvordan succesfulde virksomheder tilpasser sig til, at arbejdsstyrken bliver ældre, er altså: Nogle få i EU har været i stand til at gøre dette med stor succes, men størstedelen mangler at se problematikken i øjnene. De politisk ansvarlige i nogle EU-lande har indset nødvendigheden af at støtte og yderligere opmuntre de forandringer, som langsomt finder sted på arbejdsplads-niveauet.

EU's rolle

For det femte er det vigtigt at indse, at EU selv har spillet en vigtig rolle for en politik med henblik på at opmuntre ansættelsen af ældre og – for ganske nylig – tillige aktiv aldring, og at denne rolle bliver stadigt vigtigere. Problematikken omkring den aldrende arbejdsstyrke og problemet med diskrimination af ældre som arbejdskraft har i løbet af de sidste 12 år bevæget sig støt op ad den europæiske, politiske dagsorden. Da arbejdsgruppen 'the European Observatory on Ageing and Older People' blev etableret i 1990, præciserede den alder og beskæftigelse som et af de fire vigtigste politiske områder, som den ville overvåge (de andre var indkomst og levestandard, helbred og social omsorg og social integration) (Walker et al.

1991, 1993). Som en følge heraf blev der i 1993 (det europæiske år for ældre og solidaritet mellem generationer) delvis fokuseret på denne problemstilling med udgivelsen af den første større rapport om aldersdiskrimination af ældre i EU (Drury 1993). Derudover afslørede *Eurobarometer*-undersøgelsen, iværksat specielt i forbindelse med det europæiske år, for første gang den udbredte opfattelse af aldersdiskrimination (Walker 1993, 26). Ved slutningen af det europæiske år var det bekræftet i dokumenter fra både EU-kommissionen og -parlamentet, at ældre på arbejdsmarkedet var et prioriteret område. En lang række undersøgelser og politiske dokumenter fra DG V (den relevante del af EU-kommissionen) har gentagne gange understreget vigtigheden af, at man skulle være opmærksom på, at arbejdsstyrken bliver ældre.

I midten af 1993 udfærdigede Kommissionen hvidbogen *Growth, Competitiveness and Employment*, som blev godkendt af regeringslederne som et udgangspunkt for den fremtidige EU-indsats. Hvidbogen satte de vigtige strategiske mål om en mere fleksibel arbejdsstyrke og en mere fleksibel ansættelsespraksis med henblik på at imødegå udfordringerne på globalt plan. Den var udtryk for den første offentlige anerkendelse på EU-plan af følgerne af en aldrende arbejdsstyrke, selvom den ikke foreslog særlige tiltag over for ældre på arbejdsmarkedet. I 1994 kom endnu en hvidbog, *European Social Policy: a way forward for the Union*. Den omtalte ikke specifikt ældre på arbejdsmarkedet, men henviste til det økonomiske behov for, at ældre bidrog aktivt til samfundet.

Ved Det europæiske Råds møde i december 1994 i Essen bekræftede regerings- og statslederne kampen mod arbejdsløshed som en opgave af største vigtighed for EU og som det centrale mål for den økonomisk

politik. Rådets erklæring understregede fem hovedområder for indsats, der skulle øge beskæftigelsen. Det femte område var at forbedre tiltag til at hjælpe grupper, som er særlig hårdt ramt af arbejdsløshed, og erklæringen fastslog at »særlig opmærksomhed skulle tildeles den vanskelige situation for arbejdsløse kvinder og ældre lønmodtagere«. Det franske formandskab for Det europæiske Råd i juni 1995 lancerede den første politiske erklæring på EU-plan om behovet for særlige tiltag indenfor dette felt. Resolutionen om beskæftigelse for ældre understregede to nøglepunkter:

- behovet for at fordoble indsatsen for at tilpasse professionel uddannelse og arbejdsbetingelser til ældres behov;
- en indsats for at undgå, at ældre udstødes fra arbejdsmarkedet, og ældre skal have tilstrækkelige økonomiske ressourcer.

Resolutionen foreslog særlige tiltag fra de nationale regeringers og/eller de sociale parters side, herunder at gøre arbejdsgivere opmærksomme på konsekvenserne af at gøre ældre arbejdsløse, at fremme reintegration af ældre, arbejdsløse samt fjerne eventuelle lovmæssige barrierer for at ansætte ældre (selvom disse råd ikke forpligtede medlemslandene). Resolutionen pålagde også EU-kommissionen at fremme udveksling af information vedrørende beskæftigelse af ældre i hele EU (for yderligere information om EU-tiltag vedrørende ældre, se Drury 1995).

Rådsmøderne i 1996 og 1997 lagde vægt på en indsats over for langtidsledighed og ungdomsledighed, men de nationale handlingsplaner, som blev vedtaget i Amsterdam og på det efterfølgende job-topmøde i Luxembourg i november 1997, etablerede en ramme for udviklingen og vurderingen af politik omkring aktiv beskæftigelse, selvom

dette potentiale ikke blev udnyttet over for den aldrende arbejdsstyrke før to år senere. *Amsterdam-traktaten* fra 1997 (artikel 13) gav Kommissionen mulighed for at tage initiativer mod diskrimination, og som et resultat heraf vil der i 2006 være indført lovgivning omkring aldersdiskrimination i ansættelsen (se nedenfor). Rådsmødet i Cardiff i juni 1998 understregede endnu en gang behovet for en særlig opmærksomhed omkring ældre som en del af prioriteringen i forbindelse med at udvikle en kvalificeret og tilpasningsdygtig arbejdsstyrke, samt vigtigheden af at imødegå diskrimination på arbejdsmarkedet. Rådsmødet i Wien i oktober 1998 understregede også problematikken omkring den aldrende arbejdsstyrke.

Fra det følgende år begyndte denne politik på europæisk plan at blive formuleret i termer om 'aktiv aldring'. Den begyndte også at få en bredere tilgang end udelukkende at beskæftige sig med ældre lønmodtagere og en aldrende arbejdsstyrke, selvom dette stadig er det vigtigste punkt omkring beskæftigelse. I 1999 gav EU-kommissionens bidrag til FN's år for ældre et betragteligt skub til idéen om aktiv aldring, og der blev holdt en konference udelukkende om denne problematik (European Commission 1999a). På denne konference var beskæftigelse dog kun ét af fire store temaer, som led i en strategi om aktiv aldring (de andre var pension, helbred og borgerskab) (Walker 2002). *Employment Guidelines* fra 1999 indeholdt en henvisning om nødvendigheden af at opmuntre ældre til at deltage aktivt i arbejdslivet og til det vigtige i, at de har adgang til efteruddannelses gennem hele livet. I 1999, hvor Finland havde formandskabet for EU, blev denne problematik sat øverst på EU's dagsorden, og derfor indeholdt *Employment Guidelines* fra 2000 henvisninger til ældre ligesom *Employment Guidelines* fra 2001 gør det.

Employment Guidelines fra 2000 anvendte termen 'aktiv aldring' ('active ageing'):

»Hvert medlemsland ... skal gennemgå og ... omorientere dets støtte- og skattesystem ... for at udvikle en politik for aktiv aldring, som omfatter passende tiltag, såsom at vedligeholde arbejdsevnen, livslang læring og andre fleksible arbejdsforanstaltninger, således at ældre også er i stand til at forblive og deltage aktivt i arbejdslivet.«

Den aldrende arbejdsstyrke var et vigtigt tema under det svenske EU-formandskab i anden halvdel af 2000, og Stockholm-rådsmødet vedtog et mål om en beskæftigelsesgraden på 50% for de 55-64-årige i 2010. *Employment Guidelines* fra 2002 understregede vigtigheden af aktiv aldring (se nedenfor).

Dette er hovedårsagerne til at aktiv aldring rykker op mod toppen på EU's politiske dagsorden, og til at man i den førte politik begynder, om end usammenhængende, at tage problematikken om den aldrende arbejdsstyrke seriøst. Fremtidig konkurrenceevne i den private sektor og effektivitet i den offentlige sektor vil i stadigt stigende grad afhænge af de aldrende arbejdsstyrkers præstationer og produktivitet. Som lederen af Centre for Strategic and International Studies i Washington ganske malende beskrev problematikken ved en konference i Tokyo for nylig:

»Størstedelen af den industrialiserede verden vil snart træde ind i en tid, hvor al økonomisk vækst udelukkende vil stamme fra en mere effektiv udnyttelse af arbejdskraft og kapital ... Dette betyder, at forestillinger og praksis udviklet i en tid, hvor arbejdsløshed var den vigtigste årsag til social krise, må forkastes. De

største sociale kriser i det 21. århundrede vil være et biprodukt af mangel på arbejdskraft.« (Hewitt 2001a)

I EU er den beregnede beskæftigelsesrate for mænd i alderen 50-64 år i 2005 58,4%, mens den maksimale beskæftigelsesrate er 74,8%, hvilket peger på en mulig uudnyttet kapacitet på mere end 5,5 millioner mænd. For kvinder i alderen 50-64 år er den beregnede rate 36,6% med en maksimal rate på 79,1%, hvilket peger på en uudnyttet kapacitet omkring 7,5 millioner kvinder (European Commission 1999b). Med andre ord afhænger meget af at vedligeholde arbejdsdueligheden blandt ældre og af arbejdsgivernes effektive udnyttelse af dem. Tabel 5 (baseret på en analyse af OECD) kan give en idé om bredden af (og behovet for) en offentlig politisk indsats. Udgangspunktet (kolonne a) viser det tilfælde, hvor den aldersspecifikke andel forbliver på det nuværende niveau, mens scenariet om sen pensionering (kolonne b) går ud fra, at den nye tendens blandt mænd mod tidlig pensionering vendes, og at 1995-pensionsmønsteret gradvist bevæger sig tilbage til 1970-mønsteret mellem 2000 og 2030. På samme måde som den offentlige politik tidligere måtte opmuntre til tidlig pensionering, ser det nu ud til, at det er nødvendigt, at den ansporer den nødvendige kulturelle forandring, som kræves for at opmuntre og gøre det muligt for folk at arbejde længere.

Indtil for ganske nylig har reaktionen på den aldrende arbejdsstyrke i EU-medlemslandene dog været ret passiv og centreret omkring at lukke af for tilskud til tidlig tilbagetrækning og i nogle lande at opmuntre til deltidsarbejde. På trods af at det er indlysende, at offentlig politik kan have en afgørende indflydelse på, hvordan arbejdsmarkedet ser ud – vi fandt f.eks. i 'Age Barrier'-undersøgelsen, at ændringer i offent-

Tabel 5. Ældres (45+) andel af arbejdsstyrken

| | 1970 | 1995 | 2030(a) | 2030(b) |
|------------|------|------|---------|---------|
| Østrig | 31.5 | 26.6 | 36.9 | 45.3 |
| Belgien | 31.4 | 25.5 | 31.8 | 43.3 |
| Danmark | 36.4 | 34.0 | 37.3 | 46.3 |
| Finland | 31.5 | 34.2 | 36.9 | 44.2 |
| Frankrig | 32.9 | 30.7 | 39.1 | 47.7 |
| Tyskland | 33.1 | 31.5 | 40.3 | 50.4 |
| Grækenland | 35.3 | 33.0 | 45.0 | 54.3 |
| Irland | 39.0 | 28.4 | 42.2 | 49.9 |
| Italien | 30.5 | 29.5 | 43.0 | 50.6 |
| Luxembourg | 28.6 | 26.1 | 33.6 | 38.8 |
| Holland | 29.7 | 26.6 | 33.5 | 45.1 |
| Portugal | 33.0 | 31.7 | 44.0 | 55.4 |
| Spanien | 32.6 | 27.2 | 44.6 | 54.1 |
| Sverige | 39.3 | 38.6 | 40.7 | 45.7 |
| England | 37.9 | 33.8 | 38.7 | 46.1 |
| EU 15 | 33.5 | 30.5 | 39.1 | 47.8 |
| OECD | 32.9 | 30.6 | 40.5 | 48.2 |
| USA | 27.7 | 25.0 | 28.9 | 27.9 |
| JAPAN | 21.9 | 33.1 | 34.5 | 31.1 |

Kilde: OECD (1998)

Anm.: For en forklaring på 3. og 4. kolonne se teksten forrige side

lig politik var en af tre nøgelfaktorer bag udviklingen af 'good practice' til bekæmpelsen af aldersbarrierer – er det kun et mindretal af medlemslandene, som har gjort en indsats overfor denne problematik. Størstedelen af medlemslandene er ret forbeholdende overfor en politik vedrørende beskæftigelse af ældre og arbejdsstyrkens aldring, og deres tilgang til aktiv aldring er bestemt ikke omfattende. Derfor er EU-kommissionens bedømmelse af de nationale handlingsplaner vedrørende implementeringen af *Employment Guidelines* fra 2001 ret dystre:

»En omfattende indsats omkring aktiv aldring er afgørende for at opnå målet om en beskæftigelse på 50% af de 55-64-årige i EU inden 2010. ... En sådan indsats er fraværende i størstedelen af de natio-

nale handlingsplaner. ... De fleste medlemslande er tilbøjelige til primært at opfatte aldringsudfordringen som et problem med endnu en 'svag' gruppe på arbejdsmarkedet.« (European Commission 2001a, 49)

Aldersdiskrimination: Den største barriere for aktiv aldring

Før vi ser på den seneste udvikling i EU's politik angående beskæftigelse af ældre, er det vigtigt at indse, at aldersdiskrimination er en afgørende barriere for aktiv aldring. Så på trods af den åbenlyse bevægelse i medlemslandenes politik væk fra et ønske om tidlig pensionering, er udelukkelse fra beskæftigelse stadig virkeligheden for

mange ældre i de fleste EU-lande. I de fleste lande har ældre en relativt lav status på arbejdsmarkedet; de oplever aldersdiskrimination i forbindelse med ansættelse og uddannelse og er uforholdsmæssigt stærkt repræsenteret blandt de langtidsledige (Walker 1997). Den mest almindelige metode til at reducere fremtidige pensionsomkostninger – at øge pensionsalderen – understreger og forlænger kun den udelukkelse, som ældre på arbejdsmarkedet oplever.

Det er vanskeligt at sammenstykke beviser på aldersdiskrimination, da meget af den er skjult og sker indirekte. Desuden bliver ældre, som hævder, at de diskrimineres på grund af deres alder, ofte beskyldt for at bruge det som en bekvem undskyldning. Faktisk udtaler kun få mænd og kvinder over 45 år (henholdsvis 3,3% og 3,6%), at de har været udsat for en sådan diskrimination indenfor de sidste 12 måneder, når de bliver stillet et direkte spørgsmål om det i *Eurobarometer 1996*. De beskedne tal for rapportering af diskrimination kan skyldes den indirekte form, en sådan diskrimination ofte antager, og det forhold, at diskriminationen ofte skjules for dem, som er ofre for den (fordi ansøgere til en stilling kan udvælges til samtaler på grund af deres alder eller fordi ansøgere ikke tiltales af formuleringen i en stillingsannonce). Andet materiale antyder, at det er et indgroet og vedholdende træk ved de europæiske arbejdsmarkeder. For eksempel da offentligheden i Europa blev spurgt om dette emne, bekræftede et meget stort flertal (fire ud af fem) eksistensen af aldersdiskrimination på arbejdsmarkedet (Walker 1993).

Ældre er mere udsatte end yngre for at blive ramt af langtidsledighed, og selvom disse tal varierer mellem medlemslandene, er de for de flestes vedkommende højere end i USA eller Japan. Ældre udgør også en

mindre andel af nyansatte end af alle i beskæftigelse. En OECD-analyse (1998) viser, at andelen af nyansættelser blandt mennesker i alderen 45-64 kun var fra omkring en fjerdedel til halvdelen af deres andel af beskæftigelsen. For yngre derimod (15-24) udgør denne del af deres andel mere end halvdelen. Med andre ord lader mange virksomheder, som beskæftiger et omfattende antal ældre medarbejdere, ikke til at nyansætte ældre. OECD's statistiske analyser afslører, at en af årsagerne til, at ældre oplever længere perioder med arbejdsløshed og mindre lønninger, når de endelig bliver genansat, er, at arbejdsgivere foretrækker yngre kandidater til stillingerne.

Vi ved fra national forskning i EU, at arbejdsgivere ofte har stereotype opfattelser af ældre som arbejdskraft, og at disse influerer på ansættelser, oplæring og efteruddannelse. Med hensyn til f.eks. efteruddannelse har ældre færre muligheder end andre aldersgrupper. European Household Panel rapporterer i 1996, at 28% af alle ansatte deltog i uddannelse i løbet af de sidste tre år før interviewene. Det højeste tal (46%) var blandt de yngre ansatte, og det laveste var for ældre ansatte (14%). I Storbritannien ser det ud til, at de stereotyper, som har størst relevans for faktiske beskæftigelsespraksis, er: Ældre er sværere at oplære, vil ikke oplæres, mangler kreativitet, er for forsigtige, kan ikke klare hårdt fysisk arbejde, har flere ulykker og bryder sig ikke om at tage imod ordrer fra yngre ansatte (Taylor & Walker 1994). Overfor disse dybt indarbejdede stereotyper står videnskabelige undersøgelser, der viser at ældre i gennemsnit er ligeså effektive i deres arbejde som de yngre, selvom der selvfølgelig er forskel på præstationer i forskellige typer arbejde (Warr 1994). Ældre ansatte har færre ulykker end yngre og er mindre tilbøjelige til selv at sige deres job op. Gennemsnits-net-

toudgifterne for ældre ansatte er tilsvarende yngre medarbejders.

Kort sagt er der større og større belæg i forskellige EU-lande for at hævde, at mennesker i deres tredje alder ofte diskrimineres på arbejdsmarkedet (McEwan 1992; Drury 1993, 1997; Walker 1993, 1997; Naegele 1999). Aldersdiskrimination er den direkte modsætning til aktiv aldring, og derfor vil det ikke være muligt at hæve beskæftigelsestallene for ældre tilstrækkeligt, medmindre der aktivt sættes ind mod denne form for diskrimination (Walker & Taylor 1993). Aldringen af arbejdsstyrken bestyrker den moralske og økonomiske nødvendighed for en indsats over for aldersdiskrimination.

Præcis hvilken form indsatsen mod diskrimination skal have, er blevet debatteret i hvert medlemsland og på tværs i hele EU gennem flere år. Hvad angår den offentlige mening i Europa er der stærk opbakning til en lovgivning mod aldersdiskrimination, og denne opbakning er vokset i løbet af 1990'erne (Walker 1993, 1999). Nogle nationale regeringer har allerede love mod aldersdiskrimination; f.eks. Finland (siden 1998), Irland (1999) og i 1999 blev der i Holland foreslået et forbud mod aldersdiskrimination i forbindelse med beskæftigelse. Som det tidligere er nævnt bemyndiger artikel 13 i *Amsterdam-traktaten*, som trådte i kraft den 1. maj 1999, EU-kommissionen til en indsats for at bekæmpe aldersdiskrimination, såvel som andre former for diskrimination. Fællesskabets handlingsprogram til bekæmpelse af aldersdiskrimination 2001-2006 og EU-direktivet om ligebehandling i ansættelsen blev vedtaget i oktober 2000. Medlemslandene er blevet stillet over for en tidsfrist i 2006, hvor lov mod aldersdiskrimination skal være indført. Et europæisk kodeks for 'good practice' i beskæftigelsen af ældre er blevet foreslået af den pan-europæiske gruppe Eurolink Age (2000).

Den aktuelle indsats for at få ældre i beskæftigelse

Politik omkring alder og beskæftigelse og aktiv aldring er gradvist indgået i den europæiske beskæftigelsesstrategi siden 1999. Processen, hvor medlemslandene forbereder nationale handlingsplaner for beskæftigelse og sender dem til Ministerrådet og Kommissionen hvert år i maj, begyndte i 1997 og er kendt som 'åben koordinering'. Hensigten er, at det at dele erfaringer og den årlige sammenfattende rapport fra Kommissionen vil resultere i konvergens mellem medlemslandenes politik. I juni 2000 indførte Lissabon-rådsmødet målet om at gøre EU til den mest dynamiske, vidensbaserede økonomi og om at genvinde betingelserne for fuld beskæftigelse; indsatsen vedrørende aktiv aldring betragtes som et bidrag til det sidste mål. Det er dog tydeligt, at medlemslandene endnu har lang vej, før de når 50% beskæftigelse for de 55-64-årige inden 2010.

Det er allerede blevet bemærket, at der ikke findes nogen omfattende indsats omkring aktiv aldring, og med hensyn til beskæftigelsesgraderne for ældre, står der i Kommissionens vurdering af de nationale handlingsplaner i 2001, at disse »fortsat er meget lave« (European Commission 2001a, 8). Der er også større forskel på beskæftigelsesgraderne for ældre end på de generelle grader på grund af forskelle i politik og pensionsordninger i medlemslandene.

Employment Guidelines (for 2001) siger i relation til indsatsen i forbindelse med aktiv aldring, at:

»Medlemslandene bør udvikle en politik vedrørende aktiv aldring ved at tage forholdsregler med henblik på vedligeholdelse af ældres arbejdsevne og kvalifikationer, for indførelse af fleksible arbejds-

muligheder og for at øge arbejdsgiveres opmærksomhed på ældres potentiale. De bør sikre, at ældre på arbejdsmarkedet har tilstrækkelig adgang til videregående uddannelse og oplæring samt gennemgå regler omkring skat og social sikring med det sigte at fjerne hindringer og skabe incitamenters for at de bliver ved med at være aktive på arbejdsmarkedet.» (European Commission 2001a, 49)

Som beskrevet ovenfor betragter Det europæiske Råd og EU-kommissionen også 2010-målet om beskæftigelse for ældre som et hovedelement af det generelle mål for beskæftigelsen i EU¹. Det er dog indtil videre kun få medlemslande, som har overført forpligtelsen til at øge beskæftigelsesgraden for ældre til konkrete målsætninger (kun Holland og Sverige). Nogle medlemslande har haft meget lille opmærksomhed på at øge beskæftigelsesmulighederne for ældre og har indført gradvise reformer uden at opstille målsætninger, som muliggør overvågning af fremskridtet. Ifølge de nationale handlingsplaner er initiativer, som fremmer oplæring og andre arbejdsplads- eller arbejdsrelaterede initiativer rettet mod ældre, sjældne; en konklusion som er i overensstemmelse med uafhængig forskning i EU.

Den faktiske pensionsalder i de fleste medlemslande er lavere end den lovbestemte pensionsalder i pensionsordningerne (fra 55-67 for kvinder og 60-67 for mænd), hvilket ses på beskæftigelsesgraden for aldersgruppen 55-64, som for de fleste medlemslande ligger under målet på 50% for 2010. Nogle medlemslande er begyndt at reformere pensionsordninger for at gøre tidlig tilbagetrækning mindre attraktiv og, mere generelt, for at fremme en fortsat deltagelse på arbejdsmarkedet for at øge den faktiske pensionsalder. Eksempler på sådanne tiltag omfatter indtil videre:

- stramning af reglerne for berettigelse (Italien, Danmark, Holland, Frankrig, Østrig, Finland);
- reduktion af niveauet for ydelser (Italien);
- indførelse af incitamenters for at opmuntre ældre til at blive længere tid i beskæftigelse (Danmark, Østrig, Belgien, Italien, Portugal, Spanien, Sverige, Holland, Frankrig, Storbritannien).

De fleste af de sidstnævnte incitamenters er udbudsrettede tiltag, der sigter på de ældre, men flere af medlemslande – Frankrig, Spanien, Finland, Italien, Østrig og Portugal – har også sat ind med tilskyndelser over for arbejdsgiverne. Østrig har udviklet et omfattende system af tilskyndelser rettet mod ændring af arbejdsgiveradfærd.

Nogle eksempler på medlemslandenes specifikke tiltag giver et billede af det relativt høje niveau af offentlige politiske tiltag, der er gjort i EU for nylig. Danmark har indført nye fleksible pensionsordninger for at fremme gradvis tilbagetrækning. Østrig sørger for økonomiske tilskyndelser til arbejdsgivere for at holde på ældre længere og til de ældre for at blive ved med at arbejde efter den lovbestemte pensionsalder (som er blevet forøget med 1½ år for både mænd og kvinder). Spanien og Portugal forsøger at fremme aldersfleksibilitet ved hjælp af incitamenters til at arbejde ud over den lovbestemte pensionsalder og for at hindre tidlig tilbagetrækning. Fra 2002 reducerer Spanien de sociale sikringsbidrag til de 55-64-årige og fjerner dem for dem, der er 65 eller derover. Fra i år fjerner Italien sociale sikringsbidrag for dem, som er berettiget til pension, og som har midlertidige ansættelseskontrakter. Belgien har indført en række tiltag rettet mod at gøre det mere attraktivt at blive på arbejdsmarkedet, herunder bl.a. jobsøgningsstøtte for arbejdsløse over 50. Sverige har i år fremsat

et lovforslag, som gør det muligt for lønmodtagere at blive i arbejde til en alder af 67, og som giver invalidepensionister mulighed for at afprøve deres arbejdsevne uden at miste deres pensionsrettigheder.

Storbritanniens 'New Deal 50 plus', som blev indført i april 2000, giver økonomisk støtte til ældre, som kommer i arbejde eller som bliver selvstændige. Holland har sat et mål om en stigning på 0,75% om året i antallet af ældre, som tager del i arbejdsstyrken. I maj 2000 blev en række tiltag vedtaget, som inkluderer tilskyndelse for arbejdsgivere til at ansætte ældre arbejdsløse og for at gøre det mere økonomisk attraktivt for ældre at fortsætte med at arbejde. Desuden bliver kapitalfinansierede private pensionsordninger, som skal betale den tidlige tilbagetrækning, overvejet som en erstatning for den nuværende lønningsbaserede ordning med virkning fra om ca. 10 år. Irland har ingen målrettet indsats for at fremme aktiv aldring, men der er elementer af denne politik i den generelle beskæftigelsespolitik. Frankrig har for at reducere tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet taget forholdsregler, som omfatter reduktion af fordele ved pensionering for såvel arbejdstagere som arbejdsgivere, samt tiltag som opmuntrer folk til at blive længere på arbejdsmarkedet, og som støtter jobsøgning. Selvom disse tiltag er blevet indført, findes der stadig ordninger for tidlig tilbagetrækning i Frankrig.

Som denne korte gennemgang indikerer, er de fleste af de initiativer, der hidtil er blevet taget af EU-medlemslandene, hovedsageligt rettet mod enten at tilskynde folk at blive på arbejdsmarkedet eller at fjerne eller reducere fordele ved tidlig tilbagetrækning. De synes at reflektere et snævert politisk paradigme, i følge hvilket de ansattes adfærd primært er underlagt økonomi-

ske overvejelser og derfor vil være påvirkelig af en blanding af økonomiske tilskyndelser og afstraffelser samt lokkemidler. I det mindste indtil videre er der ingen gyldige beviser for denne tilgangs effektivitet. Tværtimod peger EU-kommissionens (2001a) vurdering af medlemslandenes indsats på de fortsat lave beskæftigelsesgrader for ældre og på fraværet af en konsekvent strategi omkring aktiv aldring.

I EU er der meget få initiativer, som er rettet mod at styrke de ældres *evne* til at forblive i beskæftigelse; hverken i en afhjælpende eller en forebyggende form (Walker 1997). Få medlemslande fremmer oplæring rettet mod ældre, og de fleste af dem har ingen foranstaltninger for de arbejdsløse eller inaktive ældre (bortset fra Danmark og Storbritannien). Nogle medlemslande inkluderer uddannelse som en del af en ældrestrategi fokuseret på de 40-50-årige og dem, der er ældre (Finland, Sverige, Storbritannien). Lignende initiativer omfatter adgang til at studiestøtte for 50-55-årige (Sverige); aftaler og planer mellem arbejdsmarkedets parter (Belgien, Spanien); uddannelsesprogrammer i firmaer og formel godkendelse af arbejdsmæssige erfaringer (Frankrig). I Østrig, Belgien, Tyskland, Luxembourg og Spanien planlægges der indsatser for at forbedre mulighederne for at beskæftige ældre, med særlig vægt på IT-kurser (såsom uddannelsesprogrammer for IT-kunnen for ældre borgere).

Med hensyn til gradvis tilbagetrækning viste Belgien og Frankrig vejen i EU, og Østrig, Tyskland, Finland, Holland, Spanien og Sverige har for nylig indført ordninger (Delsen & Reday-Mulvey 1996; European Foundation 2001). Hoveddrivkraften er lovgivning på regeringsplan – ikke overenskomstforhandlinger – og hovedsigtet er at undgå fuldstændig tidlig tilbagetrækning. Gradvis tilbagetrækning har væ-

ret populært i Tyskland, men mindre populært i Belgien, Frankrig og Sverige.

Selvom Rådsmøderne i Lissabon og Stockholm understregede nødvendigheden af at forbedre *kvaliteten* af jobbene i EU under sloganet »flere og bedre jobs« – hvilket førte til introduktionen af et arbejdskvalitetsmål som et af fem tværgående mål i *Employment Guidelines* for 2001 – har medlemslandene, indtil nu i det mindste, tolket dette ganske snævert som et spørgsmål om udbud af arbejdskraft (f.eks. livslang læring) og ikke som en del af en bredere strategi for aktiv aldring. I Østrig, Belgien, Frankrig, Tyskland og Storbritannien er idéen om at gøre beskæftigelse mere attraktivt for ældre gennem forbedret arbejdskvalitet blevet taget op, men – bortset fra i Danmark, Finland og Sverige – lader det ikke til, at der er nogen klar forståelse af, at dårlige arbejdsbetingelser resulterer i manglende tilskyndelse ('push'-effekten) og manglende evne til at fortsætte med at arbejde. Størstedelen af medlemslandene synes ikke at koble arbejdets organisering og kvalitet sammen, men ser i stedet kvalitet som en del af deres generelle beskæftigelsesstrategier (hovedsageligt livslang læring) rettet mod at fremme høj kvalitet i udbuddet af arbejdskraft. De nationale handlingsplaner leverer masser af materiale om helbred og sikkerhed på arbejdspladsen, men det er hovedsageligt af en kontekstuel og processuel art og omhandler ikke kvalitetsdimensionen.

I lyset af den relative mangel på fremskridt i EU i udviklingen af en bredt anlagt strategi for aktiv aldring og i at få den til at indgå i alle relevante politiske dokumenter, er det ikke overraskende, at *Employment Guidelines* for 2002 tager stærkere fat på dette emne. Retningslinierne efterlyser »dybdegående ændringer i de gældende sociale holdninger til ældre på arbejdsmarke-

det« og understreger betydningen af kvalitetsdimensionen: »Det at fremme arbejdskvalitet bør også betragtes som en vigtig faktor i forbindelse med at bevare ældre i arbejdsstyrken«. Medlemslandene forventes at tage politiske initiativer omkring aktiv aldring ved at:

- »at vedtage positive foranstaltninger for at bevare ældres arbejdsevne og kvalifikationer, ..., især ved at sikre tilstrækkelig adgang til uddannelse og erhvervsuddannelse, for at indføre fleksible arbejdsordninger som f.eks. deltidsarbejde, hvis de ansatte ønsker det, og for at skabe øget bevidsthed hos arbejdsgiverne om potentialet af ældre arbejdstagere, og
- at revidere skatteordningerne og de sociale ordninger for at fjerne initiativhæmmende ordninger og gøre det mere attraktivt for ældre arbejdstagere fortsat at deltage på arbejdsmarkedet.« (European Commission 2001b, 12).

Konklusion

Den nuværende søgen efter en ny tilgang til beskæftigelse sent i livet i Europa stammer dels fra forandringer i beskæftigelsen (i særdeleshed i nedgangen antallet af mandlige industriarbejder, som de fleste offentlige pensionsordninger var baseret på), dels fra den aldrende arbejdsstyrke i sammenhæng med budgetmæssige pres skabt af en række faktorer som f.eks. den økonomiske og monetære union, arbejdsløshed og en aldrende befolkning. Billedet af pensionisttilværelsen som en særskilt fase helliget fritid efter endt arbejdsliv bliver undermineret af ændringer i beskæftigelsen, mens traditionen med tidlig tilbagetrækning udfordres af en aldrende arbejdsstyrke og presset på social sikrings-systemerne. Dette har pustet nyt liv i interessen for den fjerde grundsten i

indtægten hos tilbagetrukne – beskæftigelse – efter en længere periode, hvor tidlig tilbagetrækning blev betragtet som et af målene for beskæftigelsespolitikken.

I EU er der imidlertid næsten ingen tegn på, at de nationale politiske ansvarlige har forstået betydningen af aldersudfordringen for arbejdsmarkedet, og endnu mindre at de har gennemført en politik, som søger at samle alle de relevante elementer, som er nødvendige for at skabe en omfattende strategi for aktiv aldring (selvom nogle medlemslande erkender nødvendigheden af dette; se f.eks. Cabinet Office 2000). Som det er formuleret i (European Commission 2001a, 7): »De fleste medlemslande har en skridtvist tilgang ... til at forbedre de ældres evne, og incitamenter, til at forblive længe i beskæftigelse«. Med hensyn til aldersudfordringen er der tilsvarende »kun lidt forståelse for dette som en vigtig problematik med hensyn til udbud af arbejdskraft og bæredygtigheden af pensionssystemerne« (ibid. 49). EU har således stadig brug for en bredtfaavnende tilgang til aktiv aldring, hvis aldersdiskrimination skal bekæmpes og udfordringerne omkring den aldrende arbejdsstyrke og finansieringen af folkepensionerne skal anskues på en konstruktiv måde, der fremmer beskæftigelse og produktivitet.

Note:

1. Resten af dette afsnit trækker i væsentligt omfang på European Commission (2001a, 49-51).

Litteratur

- Cabinet Office (2000): *Winning the Generation Game*, London, Cabinet Office.
- Casey, B. & F. Laczko (1989): Early Retired or Long-term Unemployed, i *Work, Employment and Society*, vol. 3, No. 4, 509-26.

- Delsen, L. & G. Reday-Mulvey (eds.) (1996): *Gradual Retirement in the OECD Countries*, Aldershot, Dartmouth.
- Drury, E. (ed.) (1993): *Age Discrimination Against Older Workers in the European Community*, London, Eurolink Age.
- Drury, E. (1995): *Older Workers and Labour Market Programmes and Policies in the European Union*, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Drury, E. (ed.) (1997): *Public Policy Options to Assist Older Workers*, London, Eurolink Age.
- Eurolink Age (2000): *Ageing in Employment – A Proposal for a European Code of Good Practice*, London, Eurolink Age.
- European Commission (1999a): *Towards a Europe for All Ages*, Bruxelles, European Commission.
- European Commission (1999b): *The European Labour Market in the Light of Demographic Change*, Bruxelles, European Commission.
- European Commission (2001a): *Assessment of the Implementation of the 2001 Guidelines*, Bruxelles, European Commission.
- European Commission (2001b): *Guidelines for Member States' Employment Policies for the Year 2002*, Bruxelles, European Commission.
- European Foundation (2001): *Progressive Retirement in Europe*, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Eurostat (1996): *European Social Statistics – Labour Force Survey Results 1995*, Luxembourg, Office for the Official Publications of the European Communities.
- Eurostat (2001): *European Social Statistics – Labour Force Survey Results 2000*, Luxembourg, Office for the Official Publications of the European Communities.
- Hansson, R. (1997): Successful Aging at Work, i *Journal of Vocational Behaviour*, vol. 51, 202-233.
- Hewitt, P. (2001): Global Aging Strains Fiscal policy, Shaws Growth, *Press Release*, Washington, Centre for Strategic and International Studies.

- Jensen, P. & T. Kjeldgaard (2001): *Dynamics and Effects of Early Exit/Early 'Retirement'*. Conference in Social Policy, Marginalisation and Citizenship, Aalborg, 2-4 November.
- Jensen, P. & T. Kjeldgaard (2002): Årsager og effekter af den tidlige tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, i *Nyt om arbejdsliv*, 4. årg, nr. 3, 43-62.
- Johnson, P. & J. Falkingham (1992): *Ageing and Economic Welfare*, London, Sage.
- Kohli, M., M. Rein, A. M. Guillemard & H. van Gunsteren (eds.) (1991): *Time for Retirement*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kohli, M. & M. Rein (1991): The Changing Balance of Work and Retirement, i M. Kohli, M. Rein, A. M. Guillemard & H. van Gunsteren (eds.) (1991): *Time for Retirement*, Cambridge, Cambridge University Press, 1-35.
- Laczko, F. & C. Phillipson (1991): *Changing Work and Retirement*, Milton Keynes, Open University Press.
- McEwan, E. (ed.) (1992): *Age: the Unrecognised Discrimination*, London, ACE Books.
- Naegele, G. (1999): *Active Strategies for An Ageing Workforce*, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- OECD (1998): *Employment Outlook*, Paris, OECD.
- Taylor, P. & A. Walker (1994): 'The Ageing Workforce – Employers' Attitudes Towards Older Workers', i *Work, Employment and Society*, vol. 8, no. 4, 569-591.
- Trinder, C. (1989): *Employment after 55*, National Institute for Economic and Social Research, Discussion Paper no. 166.
- Trommel, W & B. de Vroom (1994): The Netherlands – The Loreley-Effect of Early Exit, i F. Naschold & B. de Vroom (eds.): *Regulating Employment and Welfare*, Berlin, de Gruyter.
- Walker, A. (1985): Early Retirement – Release or Refuge from the Labour Market?, i *The Quarterly Journal of Social Affairs*, vol. 1, no. 3, 211-229.
- Walker, A. (1993): *Age and Attitudes*, Bruxelles, European Commission.
- Walker, A. (1995): *Investing in Ageing Workers – A Framework for Analysing Good Practice in Europe*, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Walker, A. (1997): *Combating Age Barriers in Employment – A European Research Report*, Luxembourg, Office for the Official Publications of the European Communities.
- Walker, A. (1999): The Future of Pensions and Retirement in Europe: Towards Productive Ageing, i *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, vol. 24, no 4, 448-460.
- Walker, A. (2002): A Strategy for Active Ageing, i *International Journal of Social Security* (forthcoming).
- Walker, A., A.M. Guillemard. & J. Alber (1991): *Social and Economic Policies and Older People*, Bruxelles, European Commission.
- Walker, A., A.M. Guillemard & J. Alber (1993): *Older People in Europe: Social and Economic Policies*, Bruxelles, European Commission.
- Walker, A. & P. Taylor (1993): Ageism Versus Productive Ageing: the Challenge of Age Discrimination in the Labour Market, i S. Bass, F. Caro & Y.P. Chau (eds.): *Achieving a Productive Ageing Society*, Westport, Greenwood, 61-80.
- Walker, A & P. Taylor (1998): *Combating Age Barriers in Employment – Examples of Good Practice*, Luxembourg, Office for the Official Publications of the European Communities.
- Warr, P. (1998): *New skills – Older workers and lifelong learning*, Geneva, The four pillars.
- Warr, P. (1994): Age and Job Performance, i J. Snell & R. Cremer (eds.): *Work and Ageing – A European Perspective*, London, Taylor and Francis.

Alan Walker er professor i socialvidenskab ved University of Sheffield, Storbritannien
e-mail: a.c.walker@sheffield.ac.uk