

# Kronik: Seniorarbejdskraften og danske udbudsreformer med et indblik fra Frankrig

*Per H. Jensen*

## Indledning

Siden 1990'erne er det blevet en udbredt opfattelse blandt danske politikere, at det ene og alene er økonomiske incitament, der strukturerer menneskers færden, og at det kun er pekuniære gevinster, der kan få os til at arbejde. Af denne opfattelse følger ideen om, at beskæftigelsen kan øges ved at ændre på incitamentsstrukturen, og ideen er omsat i en lang serie af arbejdsudbudsreformer, f.eks. i form af kontanthjælps- og dagpengereformer. Sat på spidsen er grundideen, at hvis modtagere af sociale ydelser fattiggøres, så kommer de automatisk i arbejde.

Også seniorerne har over de sidste 25 år været genstand for en lang række arbejdsudbudsreformer, der har sigtet mod at øge bestanden af seniorer på arbejdsmarkedet. I tilknytning hertil er beskæftigelsesraterne blandt seniorerne steget ganske markant. Men kan man tage for givet, at beskæftigelsesfremgangen blandt seniorer ene og alene er en funktion af forandringerne i de økonomiske incitament, eller kunne andre faktorer også have betydning for beskæftigelsesfremgangen? Hvilken rolle spiller f.eks. forandringer i efterspørgselsmønstrene for forandringerne i seniorernes beskæftigelsesmuligheder?

Denne problematik vil nærmere blive diskuteret i denne kronik. Først redegøres der for, hvorledes Danmark har gennemført nogle af de mest vidtgående tilbagetræknings- og pensionsreformer i den vestlige verden.

Heroverfor diskuteres den franske erfaring. Det interessante er således, at selvom Frankrig sammenlignet med Danmark har gennemført ganske moderate pensionsreformer, så blev arbejdsudbudsreformerne i Frankrig mødt med massive protester. Samlet problematiserer denne kronik, om arbejdsudbudsreformer er vejen frem i bestræbelserne på at fastholde flere ældre som erhvervsaktive.

## Den danske erfaring

Som svar på de demografiske udfordringer har et øget arbejdsudbud af seniorarbejdskraften stået helt centralt i den politiske debat siden 1990'erne. Idealet om seniorernes senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet udgik fra internationale organisationer såsom World Bank, OECD, EU mv., men fandt hurtigt indpas i den danske debat, hvor en lang række kommissioner (f.eks. Velfærdskommissionen (2004-2006) og Arbejdsmarkedskommission (2007-2009)) og råd (se f.eks. DØR rapporter fra 1998, 2002 og 2011) bidrog til at diskutere idealet om senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet i Danmark.

Idealet og diskurserne er omsat til en lang serie af arbejdsudbudsreformer, bl.a. Velfærdsreformen fra 2006, hvor man besluttede at hæve pensionsalderen og forringe efterlønsordningen. Efterfølgende har bl.a. Efterlønsreformen fra 2011 betydet, at efterlønsordningen er under udfasning. Også en række velfærdsprogrammer, der tidligere har været anvendt som tidlig tilbagetræknings-

kanaler fra arbejdsmarkedet, har strammet reglerne i forhold til seniorarbejdskraften. Det drejer sig f.eks. om førtidspensionsreformen fra 2003 og reformen af dagpenge-systemet i 2006.

De danske reformer har i et internationalt perspektiv været meget vidtgående. F.eks. har ingen andre lande gennemført så radikale pensionsreformer som Danmark. Pensionsalderen er levetidsindekseret, dvs. pensionsalderen vil stige med stigende levealder, og det forventes, at folkepensionsalderen i 2050 vil være på 72 år. Levetidsindekseringen betyder, at man fra folkepensionsalderen gennemsnitligt kun må være folkepensionist i 14 år, hvilket vil skabe store uligheder i tidshorizonten som pensionist, fordi der er store forskelle i levealderen blandt forskellige befolkningsgrupper. AE-rådet har således vist, at 30-årige ufaglærte mænd lever 7,6 år kortere end 30-årige akademikere. Ud fra en gennemsnitsbetragtning betyder dette, at en ufaglært mand får 10,2 år med folkepension, medens en akademiker får 17,8 år med folkepension, uanset at den ufaglærte måtte have været flere år på arbejdsmarkedet end akademikeren.

En række af reformerne, herunder bl.a. Efterlønsreformen i 2006 og Tilbagebetalingsreformen i 2011, blev gennemført med afsæt i påstande fra økonomer i Velfærds- og Arbejdsmarkedskommissionerne om, at efterlønnere er lige så sunde og raske som personer, der ikke går på efterløn, og som et ekko fra DØR-rapporten fra 2002 blev et tilbagevendende mantra blandt politikere, at personer med fuld arbejdsevne ikke burde modtage offentlige overførselsindkomster. At efterlønnere skulle være sunde og raske blev stærkt problematiseret af læger og sociologer, der påviste, at dødeligheden blandt efterlønnere var større end blandt personer, der ikke modtog efterløn, og at man kort fortalt ikke dør, hvis man er sund og rask. Når det drejer sig om sundhedstilstanden blandt

seniorerne, valgte daværende Beskæftigelsesminister Inger Støjberg imidlertid at lytte til økonomerne fremfor lægerne.

Et andet spørgsmål er, hvornår man har fuld arbejdsevne? Mange ældre i manuelle fag må tage smertestillende medicin for at kunne stå en arbejdsdag igennem, og cirka 50 procent af alle +50-årige forventer, at de må forlade arbejdsmarkedet før folkepensionsalderen, bl.a. fordi de har et dårligt fysisk helbred, eller fordi de ikke længere oplever, at de vil kunne klare arbejdet. Dette er formentlig grunden til, at politikerne besindede sig og lagde en dæmper på deres iver efter at øge arbejdsudbuddet. Som en slags plaster på såret fik vi Seniorførtidspensionen i 2014 (ændret til Seniorpension i 2020) og Tidlig Pension (Arne-pension) i 2020. Begge ordninger er dog betydeligt ringere end den gamle efterlønsordning.

I den internationale forskning har man intensivt drøftet, hvorledes man kan få seniorerne til at forlænge deres deltagelse på arbejdsmarkedet, og main-stream i debatten er, at udbudsreformer ikke kan stå alene. En øget beskæftigelse blandt seniorerne kræver, at man også ser på efterspørgselsiden. Synspunktet er, at arbejdsgivernes ønske og villighed til at rekruttere og fastholde seniorarbejdskraften er en grundforudsætning for, at seniorerne kan forlænge deres deltagelse på arbejdsmarkedet. Imidlertid var både Velfærds- og Arbejdsmarkedskommissionerne tavse omkring efterspørgslen efter seniorarbejdskraften. I kommissionernes forslag til udbudsreformer tog man tilsyneladende for givet, at ethvert udbud skaber sin egen efterspørgsel.

Det er indiskutabelt, at stadig flere seniorer i Danmark er kommet i beskæftigelse siden 2000, og i den politiske debat er en fremherskende opfattelse, at det især er Velfærdsreformen fra 2006, der kan forklare beskæftigelsesfremgangen; et synspunkt der også stærkt har været supporteret af Finans-

ministeriet. Ideen om at et øget arbejdsudbud på seniorområdet automatisk bringer flere i beskæftigelse, har dog fået et par ridser i lakken. Velfærdsreformen fra 2006 blev først langsomt indfaset fra 2014, og bl.a. har en DØR-rapport fra 2021 påpeget, at Velfærdsreformen ikke alene kan forklare beskæftigelsesfremgangen blandt seniorer i perioden 2014-2019.

Eftersom Velfærdsreformen først blev indfaset fra 2014, kan den heller ikke forklare beskæftigelsesfremgangen i seniorsegmentet de forudgående 10 år, dvs. frem til 2014. At politikerne alligevel tillægger Velfærdsreformen – og arbejdsudbudsreformer i det hele taget – så stor betydning for beskæftigelsesudviklingen, skyldes formentlig, at det ved en overfladisk betragtning ser sådan ud. Dermed negligeres, at Velfærdsreformen blev besluttet i ly af en langvarig gunstig højkonjunktur med stigende efterspørgsel efter arbejdskraft, hvorunder arbejdspladsernes evne og villighed til at fastholde seniorarbejdskraften blev styrket. Sidstnævnte bl.a. understøttet af, at der i 00'erne blev gennemført en lang række informations- og oplysningskampagner med henblik på at få arbejdsgiverne til at adoptere seniorpolitiske arrangementer, endda understøttet af gratis konsulentordninger mv.

For at illustrere denne pointe viser Eurostat data, at efterspørgslen og den samlede beskæftigelse i Danmark blandt de 25-64-årige i perioden 2000-2018 steg fra 2,292 til 2,350 millioner, dvs. beskæftigelsen voksede med 58.000 personer. Parallelt hermed faldt beskæftigelsen blandt de 25-54-årige med 106.000, dels på grund af at små år-gange fandt indpas på arbejdsmarkedet, dels på grund af en faldende erhvervsdeltagelse i denne aldersgruppe. Ergo opstod der en "manko" på arbejdskraft på 164.000 personer på grund af den stigende efterspørgsel og færre tilgængelige 25-54-årige. Dermed havde arbejdsgiverne intet andet valg end at kaste deres kærlighed på seniorarbejdskraften, hvis

ledige jobs skulle besættes, og efterspørgslen efter seniorer steg. Faktisk steg efterspørgslen efter 55-64-årige med 164.000 personer. En mekanisme, der næppe kan forklares med Velfærdsreformen fra 2006, men vel grundlæggende må forklares med demografiske forandringer parret med økonomisk vækst og stigende efterspørgsel efter arbejdskraft.

En effekt er, at arbejdspladserne kort fortalt er blevet langt bedre til at fastholde deres seniormedarbejdere. For at opgøre arbejdspladsernes evne og villighed til at fastholde seniormedarbejdere opererer man i OECD med en såkaldt fastholdelsesrate (jf. OECD's "Older workers scoreboard"), der defineres som ansatte i alderen 60-64 år, der har været ansat i fem år eller mere som procent af alle ansatte 55-59-årige fem år tidligere. Ifølge OECD er fastholdelsesraten i Danmark i perioden 2006-2020 steget fra 40 til 55.

Denne fremgang i fastholdelsesraten modsvares dog ikke af store forandringer i rekrutteringsraten, der af OECD defineres ved antal ansatte 55-64-årige, som har været ansat mindre end et år som procent af alle ansatte. I perioden 2006-2020 steg rekrutteringsraten fra 9 til 11. At der ikke er sket større forandringer i ansættelsesraten, tyder på, at det er svært for arbejdsløse seniorer at komme i arbejde. En undersøgelse gennemført af Epiunion & Discus viser da også, at arbejdsløse seniorer oplever, at de diskrimineres, når de søger arbejde.

Beskæftigelsesraten blandt 55-64-årige er ifølge OECD data i perioden 2000 til 2022 steget fra 56 til 73. Denne udvikling må især tilskrives, at arbejdspladserne har manglet arbejdskraft og er blevet langt bedre til at fastholde deres allerede ansatte seniormedarbejdere. Til gengæld er danske arbejdspladser i perioden 2000-2020 ved en relativ betragtning stort set ikke blevet bedre til at foretage nyrekruttering af ledige seniorer, og mange arbejdsløse seniorer oplever sig som uønskede på det danske arbejdsmarked.

## Fransk indblik

Arbejdsudbudsreformerne i Danmark er blevet vedtaget uden større protester. Og det endda selvom reformerne vel er de mest vidtgående pensionsreformer gennemført på denne klode. Mindre reformer har i andre lande, f.eks. i Frankrig, udløst massive protester. I januar 2023 fremlagde Elisabeth Borne (den franske statsminister) en pensionsreform, hvis ambition var at øge arbejdsudbuddet blandt seniorer ved gradvist at hæve pensionsalderen fra 62 til 64 år frem mod 2030. Over en million mennesker gennemførte voldsomme protester, og 2/3 af alle franskmænd var modstandere af reformen. Som dansk/ude-fra-observatør kan man ikke lade være med at undre sig over, hvad der udløste protesterne, givet at pensionsalderen i Danmark allerede i 2022 var på 67 år.

Protesterne blev næret af, at store dele af den franske befolkning oplevede det som uretfærdigt, at ufaglærte/manuelle arbejdere, der havde været mange år på arbejdsmarkedet (modsat akademikere), blev tvunget til at udskyde deres tilbagetrækning, altså en problematik som også har været fremme i den danske debat og som udløste Arne-reformen. Men man kunne i 2022 i Danmark tidligst få Arne-pensionen ved 64-års alderen, hvilket ækvivalerer med den planlagte pensionsalder i Frankrig i 2030. Imidlertid var det i Frankrig ikke alene oplevelsen af uretfærdighed, der antændte protesterne. Flere lag af faktorer gjorde sig gældende:

Modsat Danmark var diskursen om senere tilbagetrækning ikke hegemonisk. Blandt franske økonomer var der stor uenighed om reformernes nødvendighed (jf. Zemmour, 2023), hvilket formentlig skyldes, at der blandt franske økonomer er store forskelligheder og pluralitet i deres teoretiske forandring, medens den udbudsøkonomiske skole nærmest er enerådende i Danmark. F.eks. afviger den verdensberømte franske økonom,

Thomas Piketty, betydeligt fra main-stream blandt danske økonomer, og det er nok ikke tilfældigt, at det er academia i Frankrig, der har fostret T. Piketty.

Det velanskrevne og højt respekterede Conseil d'Orientation des Retraites udarbejdede den rapport, som anvendtes som afsæt til pensionsreformen. Rapporten var imidlertid ganske nuanceret. Den kunne bruges af Macron, men store passager i rapporten kunne også bruges som ammunition af de økonomer, der kritiserede pensionsreformen, hvilket underminerede reformforslagets legitimitet. Modsat leverede f.eks. den danske Velfærdskommission nærmest et arbejdsudbudsorienteret partiprogram med 43 konkrete forslag til afvikling af velfærdstaten, herunder foreslog kommissionen en afvikling af efterlønsordningen, og at man indførte en højere og levetidsindekseret pensionsalder. Stort set alle danske økonomer bakkede op om forslagene fra Velfærdskommissionen, og i stedet for at fungere som en kritisk "watch dog" mobbede pressen politikerne for ikke at turde at indføre Velfærdskommissionens forslag.

Seniorerne har det meget svært på det franske arbejdsmarked, bl.a. på grund af et senioritetsbaseret aflønningssystem, der betyder, at dem, der har været længst tid på en given arbejdsplads, også får den højeste løn. Dette gør seniorerne til en mindre attraktiv arbejdskraft i det omfang, at deres produktivitet falder med stigende alder. Derfor afskediges seniorer i Frankrig som hovedregel, før de når pensionsalderen. Når de er afskedigede, er et kontanthjælpssystem af ringe kvalitet den primære forsørgelsesmulighed, hvilket betyder, at mange afskedigede seniorer lever i fattigdom.

Mange franske økonomer frygter, at en stigende pensionsalder blot vil skabe større arbejdsløshed blandt seniorarbejdskraften, og at seniorerne derfor henvises til en længere periode i fattigdom, inden de når pensions-

alderen. Derfor er reformen kritiseret for, at den ikke er koblet til tiltag, der kan øge efterspørgslen efter arbejdskraft, som kan bringe seniorerne i beskæftigelse. I Danmark var politikerne i nogen grad opmærksomme på denne problematik, idet der i tilknytning til Velfærdsreformen i 2006 blev indført en "Seniorjobordning", som sikrede de seniorer et kommunalt job, der mistede dagpengere retten 5 år før efterlønsalderen.

Protesterne i Frankrig kan ikke ses løst fra, at pension betragtes som en velfortjent rettighed, og at koblingen arbejde-pension er anderledes end i Danmark. I Frankrig prioriterer seniorerne familie- og fritidslivet, og arbejdsorienteringen blandt de 56-65-årige er relativ lav. I 2012 svarede kun 49 procent af de 56-65-årige i Frankrig, at de er "helt enige" eller "enige" i følgende udsagn: "Jeg ville være glad for at have et arbejde, også selvom jeg ikke har brug for pengene". I Danmark var det tilsvarende på 67 procent. Dette indikerer, at danske seniorer gerne vil være en del af arbejdsfællesskaberne på det danske arbejdsmarked. Dvs., danske seniorer "vil gerne" deltage. Det er derfor lidt fortænkt, når udbudsøkonomerne i analytisk forstand betragter alt arbejde som noget, der er forbundet med ulyst, lidelse og smerte, hvilket avler forestillinger om, at seniorerne hellere vil ligge derhjemme og dandere den på sofaen på overførselsindkomster end at arbejde. Udbudsøkonomer kan i analytisk forstand ikke begribe, at det er andet end pekuniære gevinster, der får os til at arbejde. Samtidig negligeres det, at mange seniorer, der egentlig gerne vil arbejde, enten "ikke kan" (på grund af dårligt helbred o. lign.) eller er "uønskede" af arbejdsgiverne.

## **Opsamling: Er arbejdsudbudsreformer vejen frem i bestræbelserne på at fastholde flere ældre som erhvervsaktive?**

Arbejdsudbudsreformer rummer økonomiske incitamentter til at handle på nye måder, og incitamentstankegangen er tæt forbundet med forestillinger om "det frie valg". Dogmet er, at folk selv kan vælge, om og hvorledes de vil handle i forhold til incitamentsforandringer. Spørgsmålet er imidlertid, om incitamentstankegangen på lange stræk ikke er andet end en eufemisme for "tvang". Når pensionsalderen hæves eller efterlønnen fjernes, tvinges seniorerne til at udskyde tilbagetrækningsstidspunktet, medmindre de har en privat formue liggende på kistebunden, som de kan trække på. I tilknytning hertil er problemet, at det ikke er alle seniorer, der kan handle på forandringer i incitamentsstrukturen. De, der enten har et dårligt helbred eller er uønskede af arbejdsgiverne, kan slet ikke handle på forandringer i incitamentsstrukturen, hvilket især rammer de mest udsatte på arbejdsmarkedet, og det er et problem, som Arne-pensionen ikke har kunnet rette op på.

Dette rejser yderligere spørgsmålet, om de omfattende pensions- og tilbagetrækningsreformer i særlig grad har haft en positiv indflydelse på beskæftigelsen. Her er der stor uenighed mellem danske og franske økonomer om, hvorvidt reformer automatisk bringer flere seniorer i beskæftigelse, eller om arbejdsudbudsreformer producerer arbejdsløshed – og rummer potentialer til social uro. Også DØR-rapporten fra 2021 peger i samme retning.

Data fremlagt i denne kronik indikerer, at beskæftigelsesfremgangen blandt de 55-64-årige i Danmark i perioden 2000-2022 næppe skyldes arbejdsudbudsreformerne, men derimod demografiske forandringer kombineret med en stigende efterspørgsel efter arbejdskraft. Ergo, beskæftigelsesfrem-

gangen blandt seniorer har været efterspørgselsstyret, og den stigende efterspørgsel har givet seniorerne nogle nye muligheder og et nyt manøvrerum. Og seniorerne har forstået og grebet det nye manøvrerum, bl.a. fordi danske seniorer har en stærk arbejdsorientering. De vil gerne – helt frivilligt – deltage i arbejdsfællesskaberne på arbejdsmarkedet.

Når tilbagetrækningsmulighederne rulles tilbage, efterlader det arbejdsgiverne med særlige forpligtigelser i forhold til seniorarbejdskraften. Ganske rigtigt er arbejdsgiverne blevet bedre til at fastholde deres seniormedarbejdere, men nyrekrutteringen af seniorer halter fortsat. Problemet er især det private arbejdsmarked, hvor store dele af arbejdspladserne rapporterer, at de ikke gør brug af seniorpolitiske arrangementer. Dette må ses i lyset af, at arbejdspladser, der gør brug af seniorpolitiske arrangementer, rapporterer, at seniorpolitikker i form af f.eks. fleksible arbejdstider mv. i høj grad bidrager til at fastholde seniorerne på arbejdsmarkedet (Jensen, 2022). Disse erfaringer peger på, at arbejdsudbudsreformerne i forhold til seniorarbejdskraften måske ikke var nødvendige, eftersom det med de rette personalepolitiske

instrumenter er meget let for arbejdspladserne at overtale seniorerne til at fortsætte deres deltagelse på arbejdsmarkedet.

Hvilken senior kan sige nej til en anerkendende arbejdsgiver, der fortæller en, at ens sociale kompetencer og rolle som mentor er uundværlig; at ens faglige kompetencer og faglige overblik ikke kan undværes, og at arbejdsgiveren frygter, at det hele bryder sammen, hvis man skrider. Hvis pensionisttilværelsen stadig måtte trække lidt i seniormedarbejderen, mon hun/han så alligevel ikke kunne overtales til at blive, hvis arbejdsgiveren tilbød vedkommende et helhedsorienteret spændende job med fleksible arbejdstider?

## REFERENCER:

- Jensen, P.H. (red.) (2022) Arbejdspladsen og seniorpersonalet. Rekruttering, fastholdelse og afvikling af seniorarbejdskraften. Aalborg Universitetsforlag, Open Access: <https://aauforlag.dk/produkt/e-boeger/arbejdspladsen-og-seniorpersonalet>.
- Zemmour, M. (2023). *Bientôt, la retraite à 70 ans?* Paris: Documents sauvegardés par Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

*Per H. Jensen, adjungeret professor,  
Roskilde Universitet, Institut for Mennesker og Teknologi, perhj@ruc.dk*