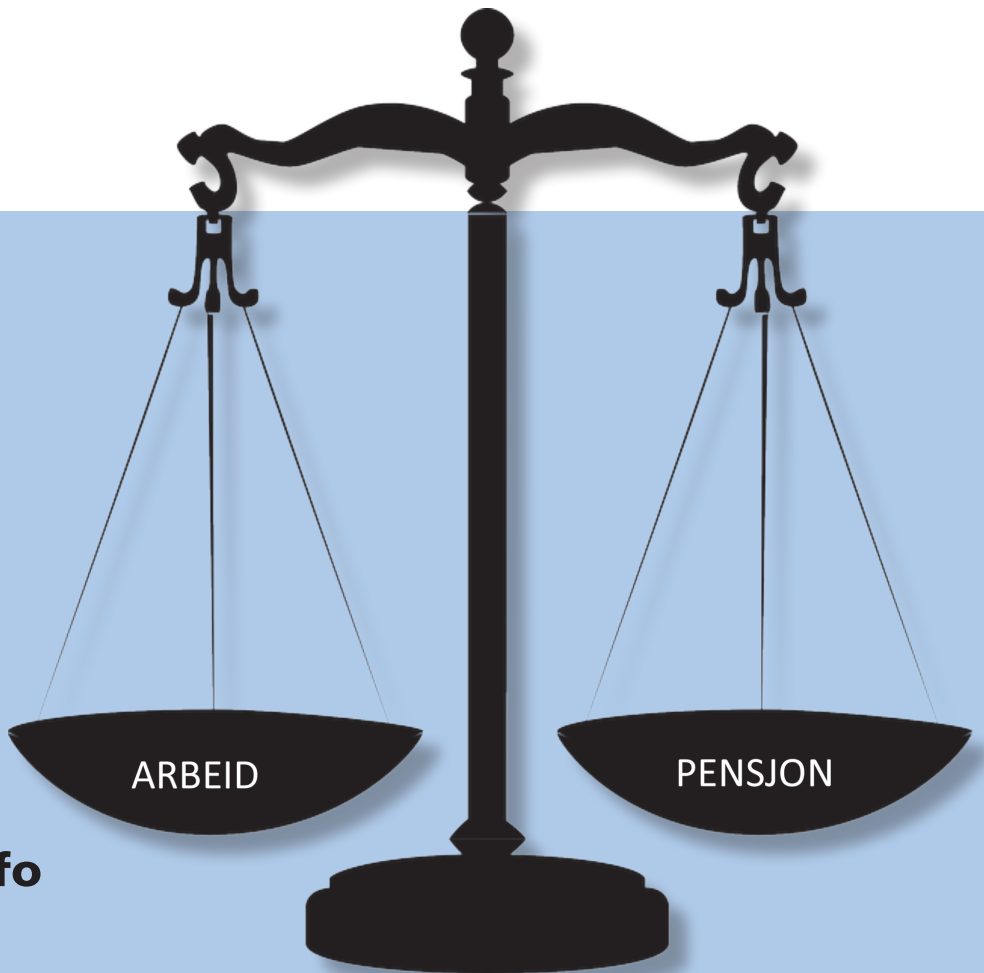


Tove Midtsundstad og Roy A. Nielsen

Arbeid og pensjon i kommunal sektor



Tove Midtsundstad og Roy A. Nielsen

Arbeid og pensjon i kommunal sektor

**Analyse av survey- og registerdata
fra før og etter pensjonsreformen**

© Fafo 2014

ISBN 978-82-324-0153-6 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0154-3 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslag og innmat: www.kursiv.no

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag.....	6
1 Innledning	19
1.1 Bakgrunn og problemstillinger.....	19
1.2 Data og metode.....	20
1.3 Gangen i rapporten.....	21
2 De lange linjene	22
2.1 Pensjoneringsmønsteret.....	22
2.2 Uttaksmønster hos ulike kohorter.....	27
2.3 Oppsummering.....	29
3 Særaldersgrenser og avgangsalder	31
3.1 Hvor mange har særaldersgrense?.....	31
3.2 Pensjonering som følge av særaldersgrensene.....	32
3.3 Hva om særaldersgrensene ble fjernet?	35
3.4 Effekten av særaldersgrenser på tidligpensjonering.....	37
3.5 Oppsummering.....	41
4 Mulighet for fleksibel pensjonering	42
4.1 Muligheten for fleksibel og individuell overgang fra arbeid til pensjon	43
4.2 Flexibilitetens betydning for tidligpensjoneringen	45
4.3 Oppsummering.....	47
5 Seniorpolitikk og tilrettelegging	49
5.1 Utbredelse i kommunal og fylkeskommunal sektor.....	49
5.2 Holdningen til eldre arbeidstakere	50
5.3 Forebygging, tilrettelegging og seniortiltak.....	53
5.4 Ansattes oversikt over seniortiltakene.....	55
5.5 Effekten av seniortiltak	58
5.6 Oppsummering.....	60

6	Pensjonsreformen	62
6.1	Hva om pensjonen ble avkortet ved tidlig uttak?	62
6.2	Effekten av levealdersjustering.....	66
6.3	Hvor mange vil jobbe fulltid og ta ut full pensjon?.....	68
6.4	Oppsummering.....	69
7	Informasjon og kunnskap om pensjon	71
7.1	Tidligere forskning.....	71
7.2	Egenvurdert kunnskapsnivå.....	72
7.3	Faktisk kunnskapsnivå.....	74
7.4	Informasjonsinnhenting	81
7.5	Informasjonskildene	83
7.6	Påvirker kunnskapsnivået tidligpensjoneringen?.....	84
7.7	Oppsummering.....	86
8	Hvordan påvirker AFP yrkesaktiviteten i kommunal og privat sektor?	87
8.1	Introduksjon.....	87
8.2	Datagrunnlaget.....	88
8.3	Hvem slutter å jobbe?.....	89
8.4	Hva påvirker sannsynligheten for å gå ut av arbeidsstyrken ved 62 år?	93
8.5	Hva påvirker sannsynligheten for å redusere arbeidstiden ved 62 år?.....	95
8.6	Oppsummering.....	98
9	Vurdering av pensjonsnivået	99
9.1	Hvor fornøyde er tidligpensjonistene med egen pensjon?	99
9.2	Oppsummering.....	102
	Litteratur	104
	Vedlegg	107

Forord

Fafo har på oppdrag fra Kommunesektorens organisasjon (KS) undersøkt pensjonsreformens virkninger i kommuner og fylkeskommuner. Prosjektet beskriver og analyserer kommunalt og fylkeskommunalt ansattes pensjoneringsadferd og bruk av ulike pensjonsordninger samt deres kunnskap om pensjonsreformen, holdninger til levealdersjusteringer, avkortingen av pensjon ved tidlig uttak og mulige virkninger av dette. Videre beskrives kommunenes arbeid med å tilrettelegge for lengre yrkeskarrierer og en mest mulig fleksibel overgang fra arbeid til pensjon og virkninger av dette.

Analysene er gjort med basis i data fra to surveyundersøkelser gjennomført blant åtte kohorter kommunalt og fylkeskommunalt ansatte fra henholdsvis 2012 og 2013, registerdata fra henholdsvis Kommunal Landspensjonskasse (KLP), Statens Pensjonskasse (SPK), AFP-ordningen i privat sektor og Statistisk sentralbyrå (SSB) samt data fra to virksomhetssurveyen fra 2010 og 2013. Første delrapportering fra prosjektet kom i 2013 – *Kunnskap om og holdninger til pensjonsreformen. Resultater fra en surveyundersøkelse blant tre kohorter kommunalt ansatte*, Fafo-notat 2013:05.

Tove Midtsundstad har ledet prosjektet. Hun har også skrevet sammendraget og kapittel 1–7 og kapittel 9 samt utformet de ulike individ- og virksomhetssurveyene analysene bygger på. Roy A. Nielsen har tilrettelagt og analysert registerdataene og skrevet kapittel 8.

Telefonintervjuene er gjennomført av Respons Analyse AS, hvor vi takker vår kontaktperson Idar Eidset for gode råd og innspill. En takk også til forskerkollega Åsmund Hermansen som ordnet med nødvendige konsesjoner og registerdata i prosjektets første fase og også kvalitetssikret rapporten. Vi takker også KS sin referansegruppe bestående av Jon Anders Drøpping, Anders Kleppe og Asbjørn Stavem for gode kommentarer og innspill underveis og Fafos publikasjonsavdeling for ferdigstilling og korrektur.

Oslo, oktober 2014

Tove Midtsundstad

Roy A. Nielsen

Sammendrag

Bakgrunn og problemstillinger

Med innføring av ny fleksibel folketrygd fra 1. januar 2011 har pensjonssystemet blitt grunnleggende endret. Den enkelte kan nå ta ut alderspensjon fra fylte 62 år og fritt kombinere med lønnsarbeid uten at pensjonen avkortes. Tidlig uttak av pensjon medfører imidlertid lavere årlig alderspensjon livet ut. I tillegg nedjusteres pensjonsytelsen i takt med økende levealder, slik at man må jobbe til en høyere alder for å oppnå samme pensjon. I privat sektor er også AFP-ordningen omgjort. Den er nå ikke lenger en førtidspensjon, men et livsvarig tillegg til alderspensjonen som utbetales til alle med rett til AFP. Samtidig har alle i privat sektor fått rett til tjenstepensjon, og regelverket for kollektive tjenstepensjoner er endret (NOU 2010: 6; NOU 2012: 13; NOU 2013: 3). Det har blant annet ført til at flertallet i privat sektor nå har en innskuddspensjon (Veland 2014).

I offentlig sektor er endringene langt færre, da man har beholdt den opprinnelige AFP-ordningen og har en ytelsesbasert tjenstepensjonsordning. AFP i offentlig sektor er derfor fremdeles en subsidiert førtidspensjonsordning med mulighet for helt eller delvis uttak mellom 62 og 67 år. Tidlig uttak av AFP i offentlig sektor påvirker dessuten ikke senere alderspensjonsytelser fra folketrygden eller tjenstepensjonsytelsene. Man kan heller ikke fritt kombinere arbeid og AFP-pensjon uten at ytelsen avkortes. Pensjonene i offentlig sektor er likevel tilpasset ny folketrygd på noen punkter, da pensjonen også der skal levealdersjusteres og løpende pensjoner indekseres. Det er imidlertid overgangsordninger hvor de eldre årskullene (født før 1959) skjerms. Offentlig ansatte har også rett til å ta ut alderspensjon fra folketrygden fra fylte 62 år og kombinere denne med arbeid uten at pensjonen blir avkortet, forutsatt at de oppfyller inntektskravet. Men de kan da ikke samtidig ta ut AFP-pensjon, slik man kan i privat sektor.

Med utgangspunkt i disse endringene har Kommunenes sentralorganisasjon (KS) bedt oss se på følgende problemstillinger:

- Hvordan er den generelle utviklingen av yrkesdeltakelse og pensjoneringsadferd i kommunesektoren?
- Kan ulik utforming av AFP-ordningene føre til forskjeller i yrkesaktiviteten blant eldre?
- Har arbeidstakerne oversikt over pensjonsordningene (rettigheter/plikter), og påvirker kunnskapsnivået den enkeltes valg?
- På hvilken måte påvirker ulike muligheter til å kombinere arbeid og pensjon yrkesdeltakelse og pensjoneringsadferd?
- Hvordan kan overgangen mellom pensjon og arbeid bli påvirket av endringer i

levealderen?

- Hvordan og i hvilken grad tilrettelegges det for en fleksibel og individuelt tilpasset overgang fra arbeid til pensjon?
- Hvordan virker særaldersgrenser inn på avgangsalder?

I tråd med ønskene fra KS Har vi særlig sett på betydningen av AFP-ordningen og særaldersgrensene for tidlig pensjonsuttak og avgang, og på forekomsten av delvis pensjonering og uttak av gradert pensjon. Vi har også kartlagt hvilken mulighet kommunalt ansatte har for fleksible og individuelt tilpassede overganger fra arbeid til pensjon, herunder hvilke muligheter de har til å kombinere arbeid og pensjon, og hvor mange som faktisk benytter seg av dem. I den sammenheng redegjøres det også for kommunenes seniorpolitikk og de ulike tiltakene som er iverksatt i kommunal regi for at eldre skal kunne jobbe lenger.

Som nevnt er kommunalt ansatte, i likhet med andre offentlig ansatte, ikke omfattet av pensjonsreformen i samme grad som privat sektor. På sikt må imidlertid de også forholde seg til blant annet levealdersjustering, selv om de foreløpig slipper å måtte forholde seg til økonomiske insentiver, som avkorting av AFP-pensjonen ved tidlig uttak. De har heller ikke de samme utvidede mulighetene til fritt å kombinere arbeid og AFP-pensjon som det privatansatte har. Vi har likevel funnet det interessant å kartlegge hvordan de ser på og tror de ville ha forholdt seg til slike insentiver og muligheter som man per i dag har i privat sektor.

Pensjonssystemets utforming kan påvirke pensjoneringsadferden. Det gjelder både opptjeningsregler, ytelsesnivåer, uttakskriterier og aldersgrenser. For at det skal ha en slik virkning, må imidlertid regelverket være kjent, slik at den enkelte vet hva som er mulig, og hva han/hun vinner eller eventuelt taper på ulike valg. Vi har derfor også kartlagt hva kommunalt ansatte har av faktisk kunnskap om pensjonsreformen og pensjonsordningene, og undersøkt om det er en sammenheng mellom kunnskapsnivå og faktisk pensjoneringsadferd. Videre har vi undersøkt om deres hovedkilder til informasjon om pensjonssystemet har vært NAV, pensjonsleverandørene, arbeidsgiver, fagforeninger eller andre. I sammendraget under gjennomgås og drøftes hovedresultatene av kartleggingene og analysene.

Utviklingen i yrkesdeltakelse og pensjoneringsadferd 2002–2012

I rapporten beskrives utviklingen i pensjoneringsmønsteret blant kommunalt ansatte det siste tiåret. Det er for å få et bilde av hvor mange som tar ut pensjon på ulike alderstrinn, hva slags pensjon de mottar, og om de tar ut hel- eller delpensjon (gradert pensjon).

Resultatene viser at en 50-årig kommuneansatt utenfor undervisningssektoren i 2002 kunne forventes å stå i jobb i 10 år og 5 måneder – til fylte 60,4 år. De neste 7 årene økte

den forventede pensjoneringsalderen med ytterligere 7 måneder til 61 år. Det skyldtes primært at flere valgte å stå i jobb etter fylte 62 år. Fra 2009 til 2012 gikk imidlertid forventet pensjoneringsalder ned igjen til 60,4 år, da vi igjen fikk en økning i uttak-ratene før fylte 62 år.

I analysene er det imidlertid ikke korrigert for stillingsprosent eller om det er hel- eller delpensjon som tas ut. Samtidig vet vi at bruken av gradert uførepensjon og uttaket av delvis AFP-pensjon har økt til dels betydelig fra 2002 til 2012. Det innebærer at økningen i forventet pensjoneringsalder fra 2002 til 2009 er noe høyere enn beregninger viser, og motsatt at nedgangen fra 2009 til 2012 vil være noe mindre enn våre beregninger viser.

Vi finner også en betydelig økning i lærernes forventede pensjoneringsalder fra 2002 til 2009, fra 60,3 år til 61,5 år. Også det skyldes primært redusert uførepensjonering for fylte 62 år. Hvordan utviklingen har vært etter 2009, er vi derimot usikre på, da Statens pensjonskasses tall for skoleansatte for perioden 2010 til 2012 ikke er sammenlignbare med deres tall fra perioden 2002 til 2009. Ser vi isolert på utviklingen for perioden 2010 til 2012, indikerer likevel denne at økningen i forventet pensjoneringsalder har fortsatt. Vi kan imidlertid ikke si noe om hvor stor den samlede økningen har vært fra 2002 til 2012.

Mange kombinerer arbeid og pensjon

Fra og med høsten 1998 har arbeidstakere i kommunal og fylkeskommunal sektor hatt mulighet til å ta ut delvis pensjon fra den avtalefestede pensjonsordningen (AFP) fra fylte 62 år og kombinere dette med delvis arbeid – for eksempel uttak av 20 prosent pensjon og kombinere med 80 prosent arbeid. Til forskjell fra i privat sektor er det også mulig å få uførepensjon fra tjenestepensjonsordningen med en uføregrad under 20 prosent.

Ett av IA-avtalens mål er dessuten å bidra til økt utnyttelse av arbeidstakeres restarbeidsevne. Man har derfor ønsket å øke andelen med gradert uførepensjon. I kommunal sektor har man tilsynelatende lyktes med det. Andelen kommunalt og fylkeskommunalt ansatte (utenom skolesektoren) med gradert uførepensjon har økt betydelig det siste tiåret, fra 36 prosent av alle nye uførepensjonister over 50 år i 2003 til 54 prosent av alle nye uførepensjonister i 2012. Dette har skjedd uten at den samlede andelen som uførepensjoneres, har økt. Andelen som tar ut delvis AFP og kombinerer med deltidsarbeid, om vi ser bort fra skoleansatte, har også økt: fra snaut 20 prosent av AFP-pensjonistene i 2003 til nærmere 29 prosent i 2012.

Å ta ut pensjon i kommunal sektor er derfor ikke ensbetydende med å slutte å jobbe. En betydelig andel kombinerer arbeid og pensjon. Det gjelder hele én av tre av dem som tok ut pensjon etter fylte 55 år, det vil si enten uførepensjon, AFP eller tjenestepensjon.

Muligheten til en fleksibel og individuelt tilpasset overgang fra arbeid til pensjon

Selv om AFP åpner for å kombinere arbeid og pensjon, vil slike ordninger være avhengige av arbeidsgivers godkjenning. Det samme gjelder den utvidede retten til redusert arbeidstid fra fylte 62 år, som kom med endringene i arbeidsmiljøloven i 2008. Begge ordningene fordrer at deltid ikke er til vesentlig ulempe for arbeidsgiver.

At redusert arbeidstid og deltid ikke er en mulighet for alle, kom også fram da vi spurte nåværende og tidligere ansatte. 43 prosent av nåværende og tidligere ansatte (født i 1943, 1946 og 1949) sa at deres arbeidsplass tilrettela for en fleksibel og individuell overgang fra arbeid til pensjon, mens 45 sa at dette var vanskelig. Andelen som mente at det ble tilrettelagt, var dessuten høyest i den yngste kohorten – noe som indikerer at andelen som opplever at det tilrettelegges for en smidig overgang, har økt fra 2005 til 2011.

Det var også seks av ti i de samme kohortene som mente det var svært eller nokså lett å få til en ordning med delvis AFP-pensjon og delvis arbeid på deres arbeidsplass. Én av fem mente imidlertid at det var svært eller nokså vanskelig, og andelen som syntes det var problematisk, var høyere blant menn enn kvinner og høyere blant personer med fagbrev enn blant dem med høyere utdanning.

Deres oppfatning av arbeidsgivers imøtekommenhet overfor endring av arbeidstid synes også å være reell i den forstand at sannsynligheten for å ta ut full AFP-pensjon som 62-åring er lavere på arbeidsplasser hvor man opplever at arbeidsgiver tilrettelegger for gradvis pensjonering og/eller åpner for kombinasjon av arbeid og del-AFP, når det samtidig kontrolleres for en rekke andre relevante faktorer.

Holdninger til og verdsetting av eldre arbeidstakere

De fleste nåværende og tidligere kommunalt og fylkeskommunalt ansatte rapporterer at de kommer/kom godt overens med sin nærmeste leder, og at de føler seg verdsatt. Det er likevel én av seks som sier at forholdet til lederen ikke er/var så godt, og én av fem som ikke føler/følte seg verdsatt. Interessant er det også at andelen som mener dette synes å være relativt konstant på tvers av ulike alderskohorter. Andelen er tilnærmet lik blant dem som er født i 1943, som blant dem som er født i 1954. Uten å trekke konklusjonen for langt kan dette indikere at kommunale ledere er like flinke eller like dårlige til å verdsette sine eldre arbeidstakere i dag som ved IA-avtalens inngåelse.

Selv om andelen som opplever at relasjonen er dårlig, ikke er svært stor, viser analysene at de som oppgir at forholdet til lederen ikke er så godt, har økt sannsynlighet for å gå av tidlig, når det samtidig kontrolleres for en hel rekke andre faktorer. Tiltak for å bedre relasjonen og bidra til økt verdsetting kan derfor trolig være med på å redusere tidligpensjonering.

I en virksomhetssurvey fra 2013 målte vi også lederne holdninger til eldre ved å spørre om de primært forventet seg positive eller negative endringer på utvalgte områder om stabens gjennomsnittsalder økte med fem år. Holdningen blant to av tre kommunale ledere var at arbeidskostnadene ville øke. Videre var det én av fire som trodde sykefraværet ville øke, og en tilsvarende andel som trodde at hhv. bruken av ny teknologi og produktiviteten ville gå noe ned. Det overveiende inntrykket hos flertallet av kommunens ledere var likevel at en økt gjennomsnittsalder vil ha lite eller ingenting å si for verken virksomhetens sykefravær, kompetanse, produktivitet, bruken av ny teknologi eller opprykksmulighetene. Når det gjelder kompetansen, forventet dessuten en stor andel at denne ville øke om arbeidstakernes gjennomsnittsalder økte. Bak disse svarene vil det ligge både realiteter og fordommer. Uansett må vi anta at holdningene til alder hos en del kommunale ledere vil kunne føre til at de vil prioritere å ansette yngre framfor eldre eller velge å rekruttere en ung framfor å forsøke å holde på en eldre ansatt.

Betydningen av IA-avtalen og seniorpolitikken

Muligheten for en fleksibel og tilpasset overgang fra arbeid til pensjon handler også om seniorpolitikk og livsfasepolitikk. Seniorpolitikk i Norge er i hovedsak relatert til IA-avtalen. På virksomhetsnivå omfatter det alt fra en god personalpolitikk for alle aldre til konkrete tiltak for å forhindre eller endre negative holdninger til eldre, forebygge helseproblemer og/eller fremme livslang læring, arbeidstrivsel og utsatt avgang fra arbeidslivet.

Ifølge en virksomhetssurvey fra 2013 satser nærmere 90 prosent av alle kommunale og fylkeskommunale virksomheter med ti eller flere ansatte på seniorpolitikk (livsfasepolitikk). Det er langt flere enn i privat sektor. Nærmere to av tre av kommunene har også etablert egne tiltak for å forebygge helseproblemer, og drøyt fire av fem oppgir å ha tiltak som skal gjøre det lettere for dem som alt har helseproblemer eller redusert arbeidsevne, å stå lenger i arbeid. I tillegg har snaut to av fem ulike tilbud som skal oppmuntre eldre (55+) til fortsatt kompetanse- og karriereutvikling, samtidig som drøyt halvparten har etablert særskilte seniortiltak og ordninger for å holde på de eldste arbeidstakerne (62+). De fleste av disse seniortiltakene ble etablert etter 2004, og det har vært en økning i utbredelsen fra 2005 til 2010. Deretter har det vært en nedgang.

Én av tre ansatte og pensjonister født i 1943, 1946 og 1949 oppga også å ha fått tilbud om seniortiltak som 62-åringer eller senere. Flertallet av disse fortalte at de hadde fått tilbud som ekstra ferie eller fridager om de fortsatte, eller kortere arbeidstid med hel eller delvis lønnskompensasjon.

Vi har imidlertid lite kunnskap om seniorpolitikken og de nevnte seniortiltakenes effekter på pensjoneringsadferden. Bare én av fire kommunale virksomheter har evaluert sin seniorpolitikk og sine tiltak og en betydelig andel har ikke oversikt over eller fører ikke statistikk over andelen som går av med AFP, uførepensjon og tjenstepensjon på ulike alderstrinn. Til tross for mangelfull evaluering er det likevel hele syv av ti ledere

som tror at seniortiltakene virker. Ifølge arbeidstakerne selv har tiltakene kun bidratt til forlengede yrkeskarrierer hos en tredjedel av mottakerne, og da minst blant høyere utdannede, og mest blant dem med fagbrev.

Analysen av sannsynligheten for tidliguttak av AFP fra fylte 62 år basert på analyser av dem født i 1943, 1936 og 1949, viser imidlertid at tilgang til seniortiltak økte sannsynligheten for utsatt AFP-uttak og dermed utsatt avgang (Midtsundstad & Nielsen 2013). Analyser som sammenligner endringer i uttakssannsynlighet hos 62-åringene over perioden 2001 til 2007 i kommunale virksomheter som innførte slike i perioden 2004/2005 og de som ikke gjorde det, fant ingen slik effekt (Midtsundstad et al. 2012a). Sistnevnte analyse undersøker imidlertid ikke om enkelttiltak kan ha effekt, selv om tilgang til seniortiltak som sådan ikke synes å ha det. Nyere analyser av enkelttiltak, basert på data fram til og med 2010, viser for eksempel at ekstra fridager reduserer sannsynligheten for uttak av AFP fra fylte 62 år, mens ordninger som redusert arbeidstid med hel eller delvis lønnskompensasjon ikke gjør det (Hermansen 2014a, 2014b). Dette underbygger også hypoteser utledet på bakgrunn av funn fra tidligere casestudier fra kommunal sektor (Bogen & Midtsundstad 2007; Midtsundstad & Bogen 2011, Bogen & Hilsen 2013). De nevnte casestudiene indikerer likevel at tiltakene kan ha hatt en positiv effekt på arbeidsmotivasjonen om enn ikke avgangssannsynligheten, da det ga senioren en følelse av å bli verdsatt. Sann sett kan det ha hatt betydning for produktiviteten, og for hvor mange år de blir i jobben, de som først velger å fortsette etter fylte 62 år. Sistnevnte er imidlertid ikke undersøkt nærmere. Det finnes da også svært lite internasjonal forskning på feltet. Det er derfor behov for mer forskning før man kan konkludere noe sikkert om seniorpolitikken og særlig seniortiltakenes betydning for eldres arbeidstilbud.

Særaldersgrensene

Den lovbestemte aldersgrensen i norsk arbeidsliv er 70 år. Etter denne alderen har man ikke rett til å beholde sin stilling. Mange yrker innen kommunal og fylkeskommunal sektor har imidlertid en lavere pensjonsalder enn dette, det vil si en særaldersgrense. Det gjelder for eksempel sykepleiere (uten lederansvar), hjelpepleiere/helsefagarbeidere og renholdere, som alle har en aldersgrense på 65 år, og blant annet brannmenn, som har en aldersgrense på 60 år (for en oversikt, se vedlegg 2).

At yrket har en særaldersgrense, betyr at arbeidstakeren har rett til, og i mange tilfeller også plikt til, å gå av tidligere. Ut over særaldersgrensene gir den såkalte 85-årsregelen den enkelte en mulighet til å gå av inntil tre år før oppnådd aldersgrense, forutsatt at summen av alder og tjenestetid er 85 år eller mer. Det betyr at ansatte i kommunal og fylkeskommunal sektor som har en særaldersgrense på 65 år, for eksempel kan ta ut tjenstepensjonen fra fylte 62 år (istedenfor AFP) om de på det tidspunktet har stått 23 år i arbeid ($62 + 23 = 85$). Likeledes kan de som har en særaldersgrense på 60 år, ta ut full tjenstepensjon fra fylte 57 år om de ved den alderen har stått i fulltidsjobb i

minimum 28 år ($57 + 28 = 85$).

Selv om mange i kommunal sektor har et yrke med særaldersgrense og dermed kan ta ut tjenstepensjon tidlig, er det bare snaut halvparten som benytter seg av denne muligheten. Andelen som tar ut særalderspensjon, utgjorde rundt en sjettedel av alt pensjonsuttak før fylte 67 år. Analyser av pensjoneringsadferden indikerer heller ikke at særaldersgrensene bidrar til økt tidligpensjonering, da kommunalt ansatte med særaldersgrense ikke har noen høyere sannsynlighet for å ta ut pensjon fra fylte 62 år enn det kommunalt ansatte uten særaldersgrense har.

De som tar ut tjenstepensjon tidlig, skiller seg heller ikke nevneverdig fra andre tidligpensjonister, annet enn at opplevde helseproblemer gir økt sannsynlighet for tidliguttak.

Nærmere seks av ti kan ikke oppgi noen grunn for at de ikke har tatt ut tjenstepensjon tidlig, selv om de har særaldersgrense. Blant dem som oppgir årsak, synes manglende tidliguttak å ha sammenheng med manglende opptjening i tjenstepensjonsordningen, og at de tror at andre pensjonsordninger vil/ville gi dem en høyere ytelse. Svært få hadde blitt oppfordret av arbeidsgiver om å fortsette. For flertallet er hovedgrunnen til å la være å ta ut tjenstepensjon tidlig at de selv ønsker å holde fram i jobben. Det gjaldt 21 prosent av de spurte.

Hva så om særaldersgrensene ble fjernet? På spørsmål om hva de ville ha gjort i en slik situasjon, svarer drøyt halvparten av dem som tok ut tjenstepensjon tidlig, at de ikke ville ha tatt ut pensjon, men fortsatt i samme stilling, enten med samme eller noe redusert stillingsprosent. Én av fire tror imidlertid de ville tatt ut hel eller delvis AFP eller søkt om uførepensjon. Mange vet imidlertid ikke hva de ville ha gjort. Selv om man skal være varsom med å slutte noe om faktisk adferd ut fra hypotetiske spørsmål av denne typen, indikerer svarene at en betydelig andel ville ha jobbet. At om lag en tredjedel av dem som tok ut tjenstepensjon tidlig, har fortsatt i arbeid, indikerer også at en del av særalderspensjonistene både har vilje og evne til å jobbe, om ikke på heltid, så kanskje på deltid. Men resultatene viser også at én av fire av særalderspensjonistene ikke ser for seg fortsatt yrkesaktivitet. Analyser viser da også at helseproblemer har vært en vesentlig begrunnelse for tidliguttaket for mange.

Sammenligning av AFP-ordningene i privat og kommunal sektor

Den avtalefestede ordningen (AFP) i privat sektor ble endret og tilpasset ny folketrygd med virkning fra 1.1.2011, mens kommunesektoren, i likhet med offentlig sektor for øvrig, har beholdt sin opprinnelige AFP-ordning. Dette gir oss en mulighet til å sammenligne to ulike AFP-ordninger for derigjennom å se om endringene i AFP-ordningen i privat sektor kan ha påvirket pensjoneringsadferden og arbeidsmarkedsdeltakelsen. I kapittel 8 har vi sammenlignet endringene i pensjonsuttak og inntekt for 62-åringene i kommunesektoren og privat sektor med AFP før og etter endringene i 2011, henholdsvis fra 2009 til og med 2011.

I utgangspunktet hadde ansatte i privat sektor en langt høyere avgangsrate og ditto lavere arbeidsmarkedsdeltakelse som 62-åringer enn det ansatte i kommunal sektor hadde. Analysene viser imidlertid at ansatte 62-åringer i privat sektor med AFP har redusert avgangen fra arbeidsstyrken betraktelig fra 2009 til 2011. Avgangssannsynligheten i 2011 blant ansatte i privat sektor med AFP er dermed nesten like lav som blant 62-åringer i kommunal sektor i 2011. Analysene viser også, som tidligere studier, at avgangssannsynligheten avtar med økende utdanningsnivå. Hvilken næring man jobber i, har derimot lite å si, mens det er klar variasjon mellom ulike yrker.

Blant kommunalt ansatte 62-åringer som gikk helt ut av arbeidsmarkedet i 2011 var det omtrent like mange som tok ut AFP som det var som gikk over på andre ordninger og ytelser. Sammenlignet med kommunal sektor var det i privat sektor med AFP en høyere andel som gikk av med AFP og en lavere andel som gikk over på andre ordninger og ytelser i 2011, selv om den samlede avgangen var forholdsvis lik.

Andelen av de som går ut av arbeid og over på AFP ble redusert fra 2009 til 2011, og reduksjonen var størst i privat sektor med AFP. Selv om reduksjonen i AFP-uttak i privat sektor var betydelig, var reduksjonen i overgangen til andre ytelser og ordninger viktigere for at den samlede avgangen i privat sektor nesten kom ned på samme nivå som i kommunal sektor.

Når vi undersøker dem som fortsatte å jobbe, viser det seg at ansatte 62-åringer i privat sektor med AFP oftere reduserer arbeidsmengden (målt som nedgang i lønn) enn det ansatte i kommunal sektor gjør. Kjønn og utdanning påvirker derimot ikke arbeidsmengden. Endringen i AFP-ordningen i privat sektor ser med andre ord ut til å ha økt sysselsettningsnivået blant 62-åringene i privat sektor med AFP, slik at det nå er på nivå med sysselsettingen blant 62-åringer i kommunal sektor. Likevel har vi sett at det er flere av de som fortsetter i arbeid i privat sektor med AFP, som reduserer arbeidsmengden, enn det er i kommunal sektor.

Hvilke effekter en eventuell lignende endring av AFP-ordningen i offentlig sektor vil kunne ha for sysselsettingen blant kommunalt ansatte, er likevel vanskelig å si med utgangspunkt i denne analysen. Det kan for eksempel tenkes at det er en terskelverdi for mulig sysselsetting i disse aldersgruppene uavhengig av sektor, slik at en ytterligere økning av nivået ut over det vi så i både offentlig og privat sektor i 2011, kan være vanskelig. Dette vil si at potensialet for vekst var større i privat enn i offentlig sektor nettopp fordi de hadde et lavere sysselsettningsnivå i utgangspunktet. I tillegg indikerer analysene at økningen i antall personer i arbeid på langt nær kan omregnes til en økning i antall årsverk, da flere av dem som fortsetter i jobb i privat enn i kommunal sektor, har gått ned i lønn og, må vi anta, dermed oftere også har redusert sin stillingsprosent.

Effekten vil i tillegg avhenge av andre tilgjengelige ordninger, herunder særaldersgrensene og 85-årsregelen, og ikke minst kommunenes satsing på seniorpolitikk og tilrettelegging. Dette gjelder særlig for dem med helseproblemer, da tidligere analyser viser at en betydelig andel av tidligpensjoneringen i kommunesektoren er helserelatert.

Mulig effekt av avkorting

En vesentlig endring i pensjonssystemet som følge av pensjonsreformen er avkorting av pensjonen ved eventuelt tidliguttak. Avkortingene innebærer at den årlige utbetalingen fra folketrygdens alderspensjon og AFP reduseres jo tidligere man velger å ta ut pensjonene, da den enkeltes oppsparte pensjonsformue må fordeles over flere år. Endringene medfører at tidligpensjonering ikke lenger subsidieres av fellesskapet som ved AFP i offentlig sektor, men må betales av den enkelte tidligpensjonist. Endringen gir samtidig den enkelte et økonomisk insentiv til å stå lenger i arbeid, noe myndighetene forventer skal redusere andelen som velger å slutte i arbeid tidlig.

Ansatte i kommunal sektor påvirket ikke av disse endringene i dag. For å få et bilde av kommunalt og fylkeskommunalt ansattes holdning til en slik avkorting har vi likevel spurt dem om når de ville ha valgt å ta ut pensjon om de hadde samme regelverk som i privat sektor, slik at deres pensjoner hadde blitt avkortet ved tidlig uttak.

På det spørsmålet svarte snaut to av fem av dem som hadde valgt å ta ut pensjon og sluttet å jobbe som 62-/63-åring, at de fortsatt ville ha valgt dette. Snaut halvparten sa imidlertid at de ville ha utsatt pensjoneringen og gått av senere. Blant dem som hadde ventet med å ta ut pensjon og først sluttet å jobbe da de var 65 år, var det én av tre som trodde de ville ha fortsatt ytterligere noen år. Det vil si at en avkortings virkning på ønsket pensjoneringsalder avtar med økende alder. Det kan dermed være en aldersterskel for virkningen av slike insentiver, i den forstand at jo eldre man er, i desto mindre grad er man villig til å utsette avgangen for å få en noe høyere ytelse.

Sett i relasjon til analysene av effekten av de ulike AFP-ordningene i offentlig og privat sektor nevnt over kan resultatene indikere at det finnes et potensial for økt sysselsetting ved en tilpasning av AFP-ordningen til ny folketrygd. På den annen side må man være forsiktig med å slutte noe om faktisk adferdsendring på bakgrunn av personers mer eller mindre uforpliktende svar om ønsket pensjoneringsalder eller -tidspunkt som følge av hypotetiske spørsmål.

Mulige effekter av levealdersjusteringen

Pensjonsreformen medfører også en nedjustering av ytelsene om levealderen for ens kohort øker. Myndighetene forventer at det skal få flere til velge å vente med pensjonuttaket og fortsette i jobben noe lenger. Denne endringen gjelder også for kommuneansatte, men først for kohortene født etter 1958.

De nåværende og tidligere kommuneansatte født i 1943, 1946 og 1949 ble likevel spurt om hva de ville ha gjort om levealderen for deres alderskohort hadde økt med ett år og dermed ført til lavere pensjon fra samme uttaksalder. På det svarte snaut en femtedel av dem som tok full eller delvis AFP-pensjon som 62-åring, at de i så fall ville ha valgt å jobbe så lenge som det var nødvendig for å slippe kutt i pensjonen. Blant dem som fortsatt var i jobb etter fylte 65 år, oppga over 40 prosent at de ville valgt å kompensere

pensjonskuttet gjennom å jobbe lenger. Forskjellen i svargivning mellom dem som tok ut pensjon tidlig, og dem som tok ut pensjon seint, gjenspeiler trolig ikke bare ulike prioriteringer, men også reelle forskjeller i mulighetene til å fortsette, grunnet særlig ulik helse, men også andre forhold.

Mulige effekter av muligheten til å kombinere pensjon med fulltidsjobb

Forutsetningen for å få utbetalt alderspensjon har normalt vært at man slutter å jobbe. Med pensjonsreformen har man gått bort fra dette prinsippet, da man nå kan ta ut full alderspensjon fra folketrygden og AFP-ordningen og samtidig fortsette i lønnet arbeid på fulltid. En lignende mulighet til å ta ut både folketrygd og AFP-pensjon fra fylte 62 år har man ennå ikke i offentlig sektor, selv om man også der kan ta ut folketrygdens alderspensjon og kombinere med en fulltidsjobb.

På spørsmål om de ville ha valgt å kombinere fulltidsarbeid med tidlig uttak av full folketrygdpensjon og AFP om de hadde hatt den samme muligheten som i privat sektor, svarer 19 til 36 prosent at de kunne tenkt seg det. En slik løsning syntes å være mest fristende for dem som fortsatt var yrkesaktive blant 65–69-åringene på intervju-tidspunktet. Blant dem som hadde tatt ut full AFP-pensjon eller tjenestepensjon tidlig, var det derimot langt færre som lot seg friste av en slik mulighet.

Kunnskap om pensjonsordningene

For å kunne planlegge egen pensjonisttilværelse er det en forutsetning at man kjenner sine egne pensjonsrettigheter og sin faktiske pensjonsopptjening. I tillegg bør man helst vite hvordan egen adferd innvirker på opptjening til og faktiske ytelser fra ulike ordninger. Den enkelte må derfor vite hvordan pensjonssystemet fungerer, hvor mye de kan forvente å få via folketrygden, og hvor mye tjenestepensjonen vil gi, og hvilke faktorer eller forhold som påvirker hvor mye de får fra ulike pensjonsordninger. Hvordan pensjonsordningene og endringene i disse slår ut i individuelle planer og adferd, bestemmes derfor ikke bare av hva som endres, men også av kunnskaper om egen pensjon og pensjonsrettigheter.

Tidligere kartlegginger og analyser av befolkningens kunnskapsnivå viser dessverre at folk flest vet lite om sine pensjonsrettigheter. Kunnskapsnivået er dessuten skjevt fordelt etter tradisjonelle sosiale skillelinjer som kjønn, alder, utdanningsnivå, inntekt og bransjetilhørighet. Dette gjenspeiler seg også for kommunal sektor, da bare litt flere enn én av tre kommunalt og fylkeskommunalt ansatte seniorer (62–69 år) mener de har god kunnskap om hvordan ny folketrygd berører offentlig ansatte. Andelen er for øvrig lik den NAV (2010) selv fant i en tilsvarende undersøkelse i 2010 for befolkningen som helhet. Kunnskapsnivået varierer etter utdanningsnivå, da det er flere med høy enn med lav utdanning som mener de vet hvordan pensjonsreformen berører dem.

Spør vi etter detaljene, er det tilsvarende én av tre kommunalt og fylkeskommunalt

ansatte som ikke vet at offentlig ansatte har anledning til å kombinere arbeid og AFP-pensjon fra 62 år. Det er videre én av to som ikke vet at en slik kombinasjon har konsekvenser for pensjonsutbetalingene. Da eldre arbeidstakere gjerne er de som vet mest om sine pensjonsrettigheter, indikerer resultatet at usikkerheten kan være enda større blant de yngre kommuneansatte.

Våre analyser av hvordan kunnskapsnivået påvirker tidligpensjoneringsadferden, viser dessuten at god egenvurdert kunnskap om pensjonsreformen reduserer sannsynligheten for at man tar ut pensjon fra fylte 62 år, selv etter kontroll for en hel rekke andre kjennetegn, som blant annet kjønn, alder og utdanningsnivå. Andre undersøkelser viser på sin side at økt informasjon kan øke kunnskapsnivået uten at det er tilstrekkelig for å endre adferden. Å ha tilstrekkelig kunnskap er med andre ord ikke alltid nok.

Vi spurte også de nåværende og tidligere kommuneansatte om de hadde søkt etter informasjon i løpet av de to siste årene, og hvor de i så fall hadde funnet informasjonen. Til det svarte én av tre at de hadde søkt etter pensjonsinformasjon i løpet av 2011–2012, og flertallet av disse igjen svarte at de hadde logget seg inn på NAV sine pensjonsnettsider eller benyttet nettsidene til Kommunal Landspensjonskasse, Statens Pensjonskasse (aktuelt for lærerne) eller andre pensjonsleverandørers nettsider. Få hadde benyttet arbeidsgiver eller tillitsvalgte som informasjonskilde.

Svarene indikerer at interessen for pensjon ikke nødvendigvis er så stor, selv blant de aldersgruppene det er mest aktuelt for. Resultatene tilsier også at informasjon om pensjon bør være lett å finne fram til og forstå uansett utdanningsnivå og tidligere kunnskapsnivå. I tillegg er det nok viktig å være klar over at ikke alle i dag er like fortrolige med å finne fram på nett eller har enkelt tilgang til datamaskin, for eksempel gjennom jobben. Å benytte alternative informasjonskanaler i enda noen år, kan derfor være nødvendig om en ønsker å nå ut med informasjon til alle.

Konsekvenser for arbeidsmarkedet i kommunal sektor

Hva kan så funnene fortelle oss om utviklingen i det kommunale arbeidsmarkedet? Hva sier trendene i pensjoneringsadferd og pensjoneringsmønsteret oss om endringer i arbeidstilbudet, og hvilken betydning har de ulike pensjonsordningene, seniorpolitikken og personalpolitikken?

Resultatene fra delanalysene viser at andelen kommunal og fylkeskommunale arbeidstakere som uførepensjoneres blant 50- til 62-åringene har vært relativt høy gjennom hele perioden fra 2002 til 2012. Annen forskning viser da også at uføreratene, så vel som sykefraværnivået i kommunesektoren, lenge har ligget over nivået i andre bransjer (NOU 20110: 13). Kommunesektoren har imidlertid lyktes med å øke andelen med gradert uførepensjon blant dem over 50 år de siste årene uten at dette har ført til økte uførerater. Det indikerer at flere av uførepensjonistene kombinerer arbeid og pensjon

i dag enn tidligere. Analysene viser også at andelen som tar ut delvis AFP framfor full AFP fra fylte 62 år har økt i perioden fra 2002 til 2012. Det betyr også at flere av AFP-pensjonistene velger å kombinere arbeid og pensjon nå enn tidligere. Begge disse forholdene bidrar til å øke arbeidstilbudet i kommunal sektor.

Tallene viser for øvrig at i 2011 bidro AFP-ordningen i kommunal sektor i mindre grad til redusert sysselsetting enn AFP i privat sektor. Samtidig viser analysene at endringene av AFP-ordningen i privat sektor fra 2011 bidro til å øke andelen som fortsatte i arbeid der, mer enn i kommunal sektor. Sysselsettingen i privat sektor blant dem over 62 år er derfor nå på kommunalt nivå. Resultatene indikerer imidlertid at det er flere i privat enn i offentlig sektor som reduserer arbeidstiden etter fylte 62 år, i alle fall er det flere av arbeidstakere i privat enn i offentlig sektor som hadde en nedgang i lønnsinntekten etter fylte 62 år. Uansett synes endringene i AFP-ordningen i privat sektor å ha ført til økt arbeidstilbud.

Ser vi på særaldersgrensene spesielt, indikerer analysene at mulighet til å ta ut tjenstepensjon tidlig ikke øker sannsynlighet for å gå av tidlig. Analysene viser dessuten at halvparten fortsetter i jobben etter oppnådd særaldersgrense, samtidig som mange av dem som tar ut tjenstepensjon tidlig jobber ved siden av. Ordningen bidrar derfor ikke per i dag til å redusere arbeidstilbudet blant kommunalt ansatte i nevneverdig grad. I tillegg tyder analysene på at en betydelig andel av tidliguttaket av tjenstepensjon er helserelatert. Redusert mulighet til å ta ut tjenstepensjon tidlig kan derfor bidra til økt uføreuttak.

Kommunene og fylkeskommunene har også satset sterkt på livsfasepolitikk og seniorpolitikk det siste tiåret, og mange kommuner har etablert særskilte tiltak for å forebygge tidligpensjonering og holde på eldre arbeidstakere. Det er imidlertid ennå uklart hvorvidt og i hvilket omfang disse tiltakene har bidratt til å øke seniorennes arbeidstilbud, da foreliggende analyser viser sprikende resultater. Foreløpige effektanalyser kan ikke påvise noen effekt av seniortiltak generelt, kun av enkelte tiltak, mens retrospektive kohortanalyser viser at det å få seniortiltak øker sannsynligheten for utsatt avgang. Andre studier igjen indikerer at seniortiltakene bidrar til at seniorenne føler seg verdsatt, noe analysene viser øker sannsynligheten for utsatt avgang i seg selv.

Det er også for tidlig å si noe om hva som blir virkningene av pensjonsreformen for det kommunale arbeidsmarkedet, da de vedtatte endringene i liten grad har berørt dagens 60–70-åringene. De nåværende og tidligere ansattes svar på et utvalg hypotetiske spørsmål indikerer imidlertid at både levealdersjusteringen av alderspensjonen, en mulig avkortning av AFP-pensjon ved tidlig uttak og muligheten til å kombinere full pensjon med fulltids arbeid vil kunne bidra til å øke arbeidstilbudet noe. At en avkortning av AFP vil kunne ha en slik virkning underbygges også av resultatene av analysene av sysselsettingseffekten av endringene i AFP-ordningen i privat sektor. Størrelsen på en slik eventuell effekt er det likevel umulig å si noe om ut fra foreliggende datamateriale og analyser. Flere forhold vil også kunne bidra til å moderere et eventuelt økt arbeidstilbud

av endrede AFP-regler. Det gjelder blant annet de allerede høye fortsettelsesratene blant 61-åringene i kommunesektoren og det relativt høye helserelaterte pensjonsuttaket i sektoren. At mange arbeidstakere, særlig blant kvinnene, trolig ikke vil oppfylle inntektskravet for tidliguttak av AFP og folketrygdpensjon ved en eventuell ny ordning, tilsier også at en del av det eventuelt økte arbeidstilbudet vil være «ufrivillig», noe som kan bidra til økt sykefravær.

Analysene tyder imidlertid på at økt kunnskap om egne pensjonsrettigheter og pensjonsreformens effekter kan være viktig for å endre pensjonsadferden, da de som opplever å ha god kunnskap om sin pensjon oftere utsatte avgangen. Bedre informasjon kan dermed trolig også bidra til økt arbeidstilbud, selv om enkelte analyser har påvist at det ikke har en slik effekt.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og problemstillinger

Ny fleksibel folketrygd, som ble innført 1. januar 2011, har grunnleggende endret folketrygdens alderspensjon. I privat sektor er også AFP-ordningen omgjort, tjenestepensjonene har blitt obligatoriske, og det har kommet et nytt lovverk for kollektive tjenestepensjoner basert på Banklovkommisjonens utredninger (NOU 2010: 6; NOU 2012: 13; NOU 2013: 3).

I offentlig sektor har man derimot beholdt «gammel» AFP-ordning og en ytelsesbasert tjenestepensjonsordning. AFP i offentlig sektor er derfor fremdeles en subsidiert førtidspensjonsordning med mulighet for helt eller delvis uttak av AFP fra 62 til 67 år. Tidlig uttak av AFP påvirker heller ikke senere alderspensjon fra folketrygden eller tjenestepensjon fra fylte 67 år.¹ Pensjonene er imidlertid tilpasset ny folketrygd på noen punkter.² Pensjonene skal for eksempel levealderjusteres og løpende pensjoner indekseres. Dette er imidlertid overgangsordninger, med egne regler for ulike alderskohorter. Offentlig ansatte har også rett til å ta ut alderspensjon fra folketrygden fra fylte 62 år og kombinere denne med arbeid uten avkorting av pensjonen, men de

¹ Man kan imidlertid ikke få utbetalt alderspensjon fra tjenestepensjonsordningen før 67 år dersom man har tatt ut AFP. Det er heller ikke mulig å frasi seg retten til AFP dersom man har benyttet seg av den, for å ta ut alderspensjon fra tjenestepensjonsordningen før 67 år.

² Ved tariffoppgjøret i 2009 ble de offentlige ordningene bl.a. tilpasset levealdersjusteringen og folketrygdens regime for indeksering av løpende pensjoner. Det er fastsatt noe ulike regler for levealdersjustering avhengig av om man er født før 1943, født i 1943–1953 eller i 1954 eller senere. Alderspensjonen fra tjenestepensjonsordningen (TP) kan uansett tidligst levealderjusteres fra fylte 67 år eller senere dersom man tar ut pensjonen etter fylte 67 år. Et eksempel er om man har en særaldersgrense på 65 år og tar ut tjenestepensjon, skal denne først levealderjusteres når man fyller 67 år. For å begrense virkningen av levealdersjusteringen for dem som har kort tid igjen til pensjonering og dermed har liten mulighet til å påvirke den endelige pensjonen, ble det ved tariffoppgjøret i 2009 også gitt en individuell garanti for årskullene til og med 1958. Garantien sikrer disse medlemmene av offentlige tjenestepensjonsordninger med 15 år eller mindre igjen til de er 67 år, en samlet pensjon på 66 prosent fra 67 år ved full opptjening. Forutsetningen for den individuelle garantien er at man har minimum 30 års opptjening, og at man tar ut alderspensjonen fra folketrygden tidligst når man er 67 år. Dersom man har valgt å ta ut fleksibel alderspensjon fra folketrygden før 67 år, vil det ved prøving av garantien bli beregnet en pensjon som om den var tatt ut fra 67 år. TP skal ikke kompensere for tidligere uttak av alderspensjon fra folketrygden.

mister da retten til å ta ut AFP.³

I denne rapporten har vi, i henhold til KS sine ønsker, tatt for oss følgende problemstillinger/temaer:

1. Hvordan er den generelle utviklingen av yrkesdeltakelse og pensjoneringsadferd i kommunesektoren? (kapittel 2)
2. Kan ulik utforming av AFP-ordningene føre til forskjeller i yrkesaktiviteten blant eldre? (kapittel 8)
3. Har arbeidstakerne oversikt over pensjonsordningene (rettigheter/plikter), og påvirker kunnskapsnivået den enkeltes valg? (kapittel 7)
4. På hvilken måte påvirker ulike muligheter til å kombinere arbeid og pensjon yrkesdeltakelse og pensjoneringsadferd? (kapittel 4)
5. Hvordan kan overgangen mellom pensjon og arbeid bli påvirket av endringer i levealderen? (kapittel 7)
6. Hvordan og i hvilken grad tilrettelegges det for en fleksibel og individuelt tilpasset overgang fra arbeid til pensjon? (kapittel 4 og 5)
7. Hvordan virker særaldersgrenser inn på avgangsalder; er det mange som gjør avtaler med arbeidsgiver om å stå i arbeid ut over disse aldersgrensene? (kapittel 3)

1.2 Data og metode

For å belyse problemstillingene benyttes data fra to større surveyundersøkelser blant arbeidstakere og pensjonister, data fra to surveyundersøkelser blant virksomhetsledere samt registerdata fra Kommunal Landspensjonskasse (KLP), Statens Pensjonskasse (SPK), AFP-kontoret i privat sektor og Statistisk sentralbyrå (SSB).

Hovedkilden er de to spørreundersøkelsene blant arbeidstakere og pensjonister i kommunal og fylkeskommunal sektor fra henholdsvis 2012 og 2013 (Dokumentasjonsrapport 2012, 2013⁴). Undersøkelsene er utformet av Fafo og gjennomført av Respons Analyse AS og omfatter 3200 arbeidstakere og pensjonister fra åtte ulike kohorter (1943-, 1946- og 1949-kohortene fra 2012 og 1950–1954-kohortene fra 2013), 400 fra hver kohort. Alle som deltok, var yrkesaktive som 55-åring, og de var fra 58 til 69 år og enten pensjonister eller yrkesaktive på intervjuetidspunktene. De intervjuede ble spurt om en hel rekke forhold som antas å påvirke arbeidstakeres pensjoneringsbeslutning og pensjonerings-

³ For å kunne ta ut alderspensjon fra folketrygden før man fyller 67 år, må man imidlertid oppfylle kravene til et visst pensjonsnivå ved fylte 67 år. Velger man å utsette uttaket, vil man få en høyere pensjon fra folketrygden. Det er fra 2011 også mulig å gjøre endringer i pensjoner som allerede utbetales, for eksempel ved å redusere pensjonsuttaket fra 100 prosent til 50 prosent.

⁴ Disse er lagt ut på Fafos nettside.

adferd, for eksempel om arbeidsmiljø og arbeidsforhold, tilrettelegging og arbeidstilpasning, familieforhold, sivil status, helse, økonomi, omsorgsforpliktelser med videre. I tillegg omfatter undersøkelsen en del kunnskaps- og holdningsspørsmål knyttet til de kommunale tjenestepensjonene og pensjonsreformen. Analyser av deler av dette datamaterialet er tidligere publisert i Fafo-rapport 2013:12 (Midtsundstad & Nielsen 2013) og Fafo-notat 2013:05 (Midtsundstad 2013).

I tillegg belyses problemstillingene ved hjelp av data fra to virksomhetssurveyer om seniorpolitikk fra henholdsvis 2010 og 2013. Begge undersøkelsene omfatter 800 virksomheter i offentlig og privat sektor, hvorav ledere fra 173 kommunale virksomheter og enheter deltok i 2010 og 268 ledere i 2013. Undersøkelsene kartla blant annet virksomhetenes tilbud om tilrettelegging og tilpasning av arbeidet for eldre, herunder muligheten for å kombinere arbeid og pensjon, muligheten for å jobbe redusert tid / deltid, få tilpasset arbeid med videre. Spørsmålene i undersøkelsen fra 2010 er gjengitt som vedlegg til Fafo-rapport 2011:10 (Midtsundstad & Bogen 2011a) og undersøkelsen fra 2013 som vedlegg til Fafo-rapport 2014:30 (Midtsundstad 2014).

Det er også gjennomført analyser av pensjoneringsmønster og pensjoneringsadferd med basis i individbaserte registerdata fra SSB, KLP, SPK og AFP-kontoret i privat sektor (se kapittel 2 og kapittel 8 for en nærmere redegjørelse for disse dataene).

1.3 Gangen i rapporten

I kapittel 2 beskrives utviklingen i pensjoneringsmønsteret i kommunal sektor det siste tiåret, fra 2002 til 2012. I kapittel 3 ser vi nærmere på såralderspensionistene og hvilken betydning såraldersgrenser har for tidligpensjoneringen. I kapittel 4 ser vi muligheten for fleksibel og gradvis pensjonering i kommunal sektor, mens vi i kapittel 5 beskriver kommunenes arbeid med seniorpolitikk og seniortiltak og disses betydning for eldre sin yrkesdeltakelse. I kapittel 6 forsøker vi å kartlegge kommunalt ansattes holdninger til pensjonsreformen og mulige virkninger av avkorting, levealdersjustering og fri mulighet til å kombinere arbeid og pensjon. I kapittel 7 forsøker vi å avdekke de ansattes kunnskap om pensjon og pensjonsreformen, før vi i kapittel 8 ser på de ulike AFP-ordningenes betydning for sysselsettningsnivået i henholdsvis kommunal og privat sektor. I kapittel 9 har vi undersøkt hvor fornøyde eventuelt misfornøyde pensionistene er med dagens ytelsesnivå.

2 De lange linjene

I dette kapitlet beskrives pensjoneringsmønsteret i kommunal og fylkeskommunal sektor for alle ansatte 50 år og eldre for årene 2002–2012. Det benyttes registerdata fra Kommunal Landspensjonskasse (KLP) og Statens Pensjonskasse (SPK) samt data fra to surveyundersøkelser blant 3200 kommunalt og fylkeskommunalt ansatte født i årene 1943, 1946 og 1949–1954. Registerdataene gir et bilde av pensjoneringsmønsteret for ulike aldersgrupper utvalgte år, mens surveydataene gir oss et bilde av variasjonen i pensjoneringsadferd fra 55 til fylte 61–69 år for ulike kohorter.

2.1 Pensjoneringsmønsteret

Fafo har siden begynnelsen av 2000-tallet analysert pensjoneringsmønsteret hos arbeidstakere over 50 år i kommunal og fylkeskommunal sektor ved hjelp av registerdata fra Statens Pensjonskasse og fra Kommunal Landspensjonskasse (Midtsundstad 2007; Hyggen 2008; Hermansen 2011; Nielsen 2014). Disse analysene indikerer at flere over 50 år står lenger i arbeid i dag enn for ti år siden.

Endringer i forventet pensjoneringsalder

Fra 2002 til 2009 økte forventet pensjoneringsalder for en 50-årig kommuneansatt (utenom skoleansatte) med drøyt syv måneder, for deretter å gå ned, slik at den i 2012 var på 2002-nivå (jf. tabell 2.1). I fylkeskommunal sektor har forventet pensjoneringsalder til sammenligning vært stabil i hele tiårsperioden og har kun økt med drøyt en måned fra 2002 til 2012. Innen skolesektoren har det derimot over samme tidsrom vært en sterk økning i forventet pensjoneringsalder. En 50-årig skoleansatt kunne i 2009 forventes å stå hele ett år og to måneder lenger i arbeid enn i 2002. Hvordan utviklingen har vært deretter, er usikkert, da SPK la om sin registerdatabase og registrering i 2010. Ser vi isolert på utviklingen fra 2010 til 2012, kan det imidlertid se ut som om det også i denne perioden har vært liten økning i forventet pensjoneringsalder. Det gjelder særlig fra 2010 til 2011. Vi er imidlertid svært usikre på datagrunnlaget her.

Tabell 2.1 Forventet pensjoneringsalder i kommuner og fylkeskommuner 2002–2012⁵.

	2002	2003	2004	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2002–2012
Kommunene (utenom skolesektoren)	60,4	60,9	60,8	61,0	60,9	60,9	61,0	60,0	60,6	60,4	0
Fylkeskommunene (utenom skolesektoren)	61,5	61,6	61,0	61,2	61,3	61,6	61,2	60,6	61,6	61,6	+0,1
Skolesektoren*	60,3	60,9	-	60,4	61,2	61,1	61,5	62,4	62,8	62,5	(+2,1)

* Tallene for skolesektoren for perioden 2002–2009 og for perioden 2010–2012 er ikke sammenlignbare grunnet omlegging av SPKs registre fra 2010.

Kilder: Nielsen 2014; Hermansen 2011; Midtsundstad 2006.

Som tabell 2.2 viser, har trendene i pensjoneringsmønster vært relativt like for menn og kvinner i kommunesektoren og innen skolesektoren i perioden 2002–2012, men ikke i fylkeskommunene. Aller sterkest har veksten vært i forventet pensjoneringsalder for kvinner innen skolesektoren, hvor en 50-åring i 2009 kunne forventes å stå hele to år lenger i arbeid enn en på samme alder i 2002. Utviklingen for skolesektoren deretter er usikker på grunn av brudd i tidsserien i 2010, men utviklingen fra 2010 til 2012 indikerer en ytterligere økning i forventet pensjoneringsalder.

Tabell 2.2 Forventet pensjoneringsalder for hhv. menn og kvinner i kommuner og fylkeskommuner 2002–2012.

		2002	2003	2004	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2002–2012
Kommunene ¹	Menn	61,8	-	62,1	61,5	62,1	62,1	62,4	61,1	62,2	62,3	0,5
	Kvinner	60,0	-	60,5	60,9	60,7	60,7	60,7	59,7	60,2	60,0	0
Fylkeskommunene ²	Menn	62,4	-	62,5	61,2	63,2	62,6	62,5	61,3	63,3	62,5	0,1
	Kvinner	61,0	-	61,7	61,2	60,6	61,3	60,8	60,3	61,0	61,1	0,1
Skolesektoren ^{**}	Menn	60,1	61,2	-	61,0	61,6	62,1	61,9	63,1	63,6	63,2	(3,1)
	Kvinner	59,6	60,7	-	60,0	60,9	60,9	61,4	62,2	62,4	62,2	(2,6)

* Utenom skolesektoren.

** Tallene for skolesektoren for perioden 2002–2009 og for perioden 2010–2012 er ikke sammenlignbare grunnet omlegging av SPKs registre fra 2010.

Kilder: Nielsen 2014; Hermansen 2011; Midtsundstad 2006.

Endringer i pensjoneringsuttaket etter alder

For å få et bilde av hvor i aldersspennet mellom 50 og 67 år man primært kan se endringer i uttaksratene fra 2002 til 2012, har vi laget kurver som viser forventet uttaksalder for en 50-åring for perioden 2002, 2007 og 2012. Tallene er basert på data om faktiske

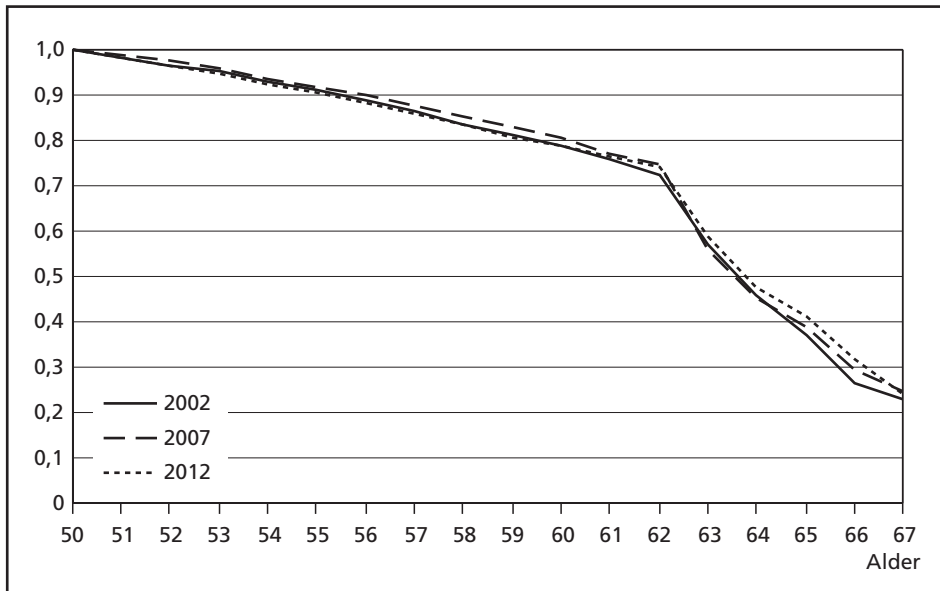
⁵ 2006-tallene er utelatt i denne og de øvrige tabellene i dette kapitlet, da datagrunnlaget fra dette året er usikkert.

uttaksrater for 50–67-åringene i de respektive årene. Figur 2.1 viser disse kurvene for kommunesektoren (minus skolene), figur 2.2 for fylkeskommunal sektor (minus skolene) og figur 2.3 for skolesektoren.

Som vi ser av figur 2.1, har det vært små endringer i uttaksratene på ulike alderstrinn i kommunesektoren over tiårsperioden. Fra 2002 til 2007 kan vi imidlertid se at det var en svak nedgang i uttaksratene før fylte 62 år, mens uttaksratene i dette aldersspennet i 2012 var tilbake på 2002-nivå, med unntak for pensjonsuttaket ved fylte 62 år som var lavere. Etter fylte 62 år og særlig fra fylte 63 år synes imidlertid pensjonsuttaket i 2012 å være noe lavere fram til fylte 65 år enn det var i 2002.

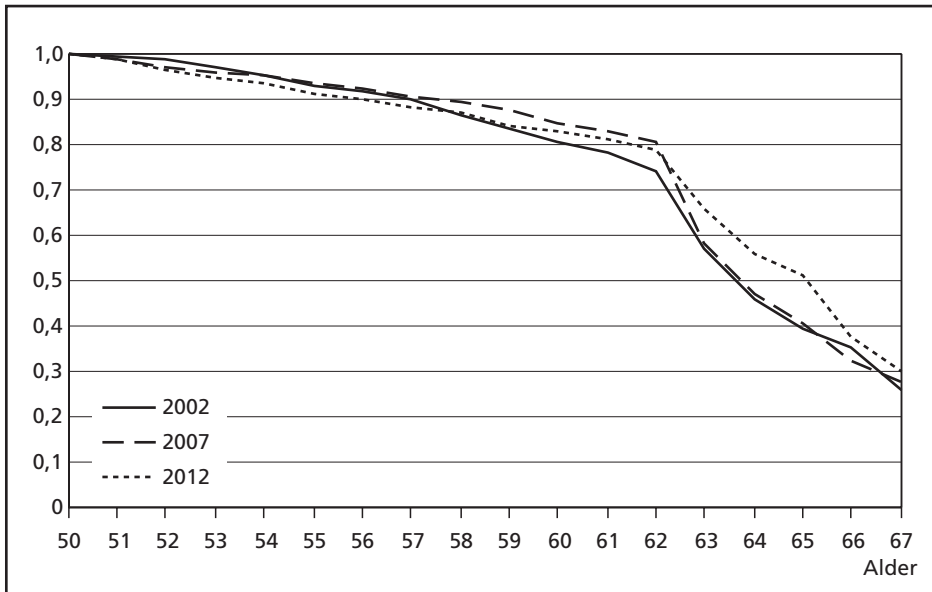
I henholdsvis skolesektoren og fylkeskommunene har endringene i uttaket etter alder vært langt større (jf. figur 2.2 og 2.3)

Figur 2.1 Kurve for forventet pensjonering for 50-åringene i kommunene (minus skolene) i hhv. 2002, 2007 og 2012. Basert på faktiske pensjoneringsrater for 50–67-åringene de respektive år.



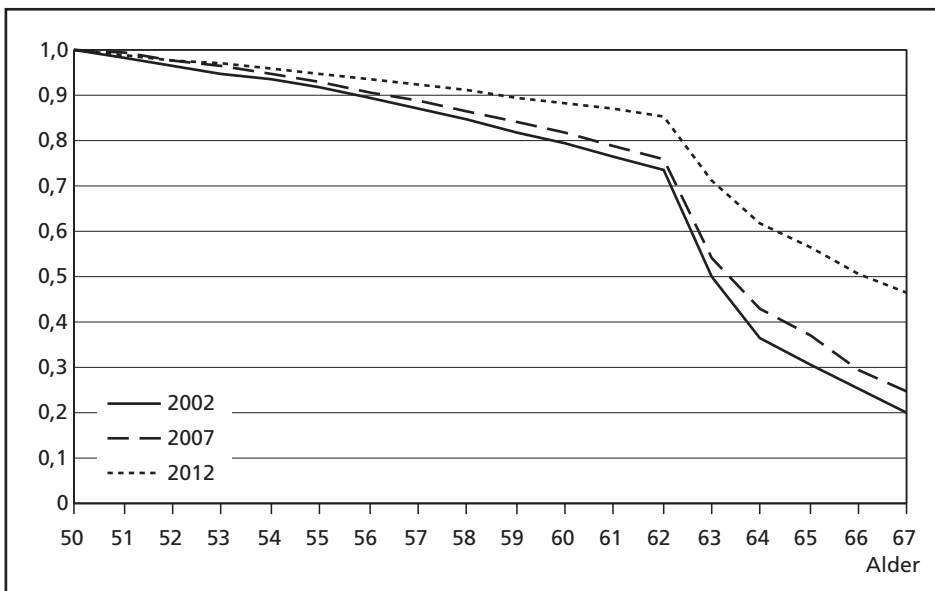
Kilde: Nielsen 2014.

Figur 2.2 Kurve for forventet pensjonering for 50-åringere i fylkeskommunene (minus skolene) i hhv. 2002, 2007 og 2012. Basert på faktiske pensjoneringsrater for 50–67-åringene de respektive år.



Kilde: Nielsen 2014.

Figur 2.3 Kurve for forventet pensjonering for 50-åringere i skolesektoren i hhv. 2002, 2007 og 2012. Basert på faktiske pensjoneringsrater for 50–67-åringene de respektive år.



Kilde: Nielsen 2014.

Endringer i uttak av delvis eller gradert pensjon

Det siste tiåret har det vært en klar målsetting hos myndighetene og arbeidslivets parter å øke andelen med gradert framfor full uførepensjon (jf. IA-avtalen) samt å få flere til å kombinere arbeid og pensjon. Tabell 2.3 og 2.4 under viser utviklingen i uttak av henholdsvis full og delvis AFP og full og gradert uførepensjon fra 2002 til 2012 for henholdsvis skoleansatte og alle øvrige kommuneansatte over 50 år.

Som vi ser av tabell 2.3, har det vært en markert økning i andelen som mottar gradert uførepensjon, blant kommuneansatte (utenom skolesektoren) i perioden: Andelen har økt fra 36,3 prosent i 2003 til hele 56,4 prosent i 2012. Det vil si at over halvparten av dem som fikk tilkjent uførepensjon i 2012, mottok en gradert pensjon.

Samtidig har det vært en liten økning i andelen kommuneansatte som har valgt å ta ut delvis AFP-pensjon og kombinere med fortsatt arbeid: fra 22,1 prosent av alle AFP-pensjonister i 2002 til 28,6 prosent i 2012 (jf. tabell 2.3).

Tabell 2.3 Andel som henholdsvis har tatt ut full og gradert uførepensjon og full og delvis AFP-pensjon i kommunesektoren (minus skolen) fra 2002–2012.

	Uførepensjon		AFP 62–64 år	
	Andel med helpensjon	Andel med delpensjon	Andel med helpensjon	Andel med delpensjon
2002	63,7	36,3	77,9	22,1
2003	65,2	34,8	80,1	19,9
2004	61,5	38,5	80,5	19,5
2005	57,3	42,7	78,5	21,5
2007	57,0	43,0	77,2	22,8
2008	58,5	41,5	75,1	24,9
2009	57,8	42,2	75,0	25,0
2010	50,5	49,5	69,5	30,5
2011	46,1	53,9	65,3	34,7
2012	43,6	56,4	71,4	28,6

Kilder: Midsundstad 2006; Hermansen 2011; Nielsen 2014.

Som tabell 2.4 viser, har andelen med gradert pensjon utgjort nærmere to av tre av de nye uførepensjonistene fra skolesektoren i hele perioden fra 2002 til og med 2009. Fra og med 2010, hvor registerdataregistreringen ble lagt om, utgjør andelen med gradert uførepensjon og full AFP ifølge tallene fra SPK langt over 90 prosent. Hvor mye av veksten som skyldes reelle endringer i mottak av gradert uførepensjon og delvis AFP, og hvor mye som skyldes endringene i registerdataene, vet vi dessverre ikke. Uansett tyder tallene på at svært få lærere, adjunkter og lektorer mottar full uførepensjon.

Tabell 2.4 Andel som henholdsvis har tatt ut full og gradert uførepensjon og full og delvis AFP-pensjon i skolesektoren i perioden 2002–2012.

	Uførepensjon		AFP 62–64 år	
	Andel med helpensjon	Andel med delpensjon	Andel med helpensjon	Andel med delpensjon
2002	38,1	61,9	64,6	35,4
2003	40,8	59,2	-	-
2004	38,4	61,6	-	-
2005	32,9	67,1	-	-
2007	35,6	64,4	-	-
2008	35,8	64,2	-	-
2009	34,5	65,5	-	-
2010	3,9	96,1	10,8	89,2
2011	3,0	97,0	2,2	97,8
2012	3,6	96,4	3,5	96,5

Kilde: Midtsundstad 2006; Hermansen 2011; Nielsen 2014.

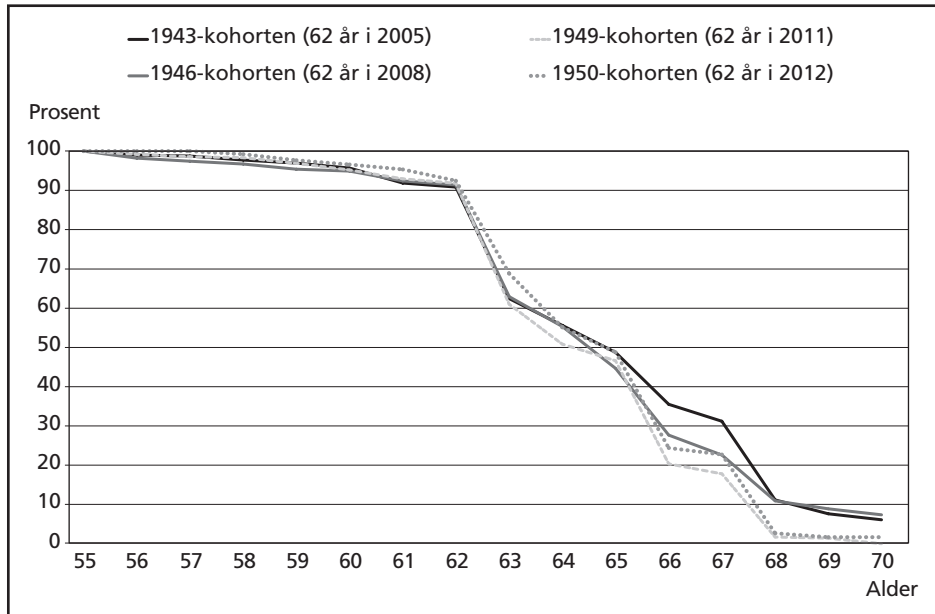
2.2 Uttaksmønster hos ulike kohorter

Registerdata fra KLP gir oss tverrsnittsbilder av pensjoneringsmønsteret for de ulike årene fra 2002 til og med 2012. Da vi ikke følger de samme kohortene eller menneskene over tid, sier tallene ingenting om hvordan uttak av pensjon og avgang ett år påvirker pensjoneringsmønsteret de etterfølgende årene. For å kunne si noe om det må vi ha opplysninger om arbeidsmarkedsdeltakelsen og eventuelt pensjonsuttak for de samme personene over tid. På basis av surveydata har vi derfor laget figurer som viser uttakssratene fra fylte 55 år til fylte 62/63 år for et representativt utvalg av kommunalt og fylkeskommunalt ansatte født i 1949 og 1950, fra fylte 55 år til fylte 65/66 år for ansatte født i 1946 og fra fylte 55 år til fylte 68/69 år for ansatte født i 1943 (jf. figur 2.4).

Som vi kan lese ut av figur 2.4, viser disse kohortdataene tilnærmet det samme pensjoneringsmønsteret som registerdataene: Relativt få personer pensjonerer seg i aldersspennet mellom 55 og 62 år. Ser vi spesielt på uttakssrater ved fylte 62 år, var det i 1950-kohorten færre som tok ut pensjon som 62-åring (20 prosent) enn det var blant dem som var født i henholdsvis 1943, 1946 og 1949 (30 prosent).

De stiplede linjene viser ønsket pensjoneringstidspunkt for ansatte i disse kohortene som fortsatt er i arbeid på intervjutidspunktet (i 2012 og 2013). De indikerer at ansatte i de yngste kohortene ønsker å stå i jobb noe kortere tid etter fylte 62 år enn ansatte som tilhører de eldste kohortene.

Figur 2.4 Kurver som viser andelen som har tatt ut pensjon fra fylte 55 år fram til hhv. fylte 62/63 år, 65/66 år og 68/69 år for kommunalt ansatte født i 1943, 1946, 1949 og 1950. Stiplet linje viser ønsket uttakstidspunkt for dem som fortsatt er i arbeid. N = 1600 (400 i hver kohort).



Arbeid og pensjon

Selv om snaut en tidel av kommunalt og fylkeskommunalt ansatte som fortsatt var yrkesaktive som 55-åring, tar ut pensjon før de fyller 62 år, og ytterligere 20–30 prosent gjør det som 62-åring, betyr ikke det at de har sluttet å jobbe. I 1943-, 1946- og 1949-kohortene var det en tredjedel av dem som hadde tatt ut pensjon som 62-åring, som kombinerte arbeid og pensjon. Det samme gjaldt for nærmere én av fire i 1950- og 1951-kohortene.

At en mindre andel kombinerer arbeid og pensjon fra fylte 62 år i de yngste kohortene (født i 1950 og 1951), har trolig sammenheng med at færre totalt sett tok ut pensjon som 62-åring i disse kohortene (det vil si i 2012/2013) enn blant 1943-, 1946- og 1949-kohortene (det vil si i 2005, 2008 og 2011). Med andre ord var det samlet sett flere av de kommunalt og fylkeskommunalt ansatte i utvalget som valgte å fortsette i jobb på hel- eller deltid som 62-åring i 2012 og 2013 enn det var i henholdsvis 2005 og 2008.

Tabell 2.5 Andelen kommunalt og fylkeskommunalt ansatte født i hhv. 1943, 1946, 1949, 1950 og 1951 som 62-åringere hhv. valgte å slutte å jobbe, å kombinere arbeid og pensjon eller fortsette å jobbe uten å ta ut pensjon.

	Pensjonert/ sluttet	Kombinerer arbeid og pensjon	Jobber uten å ha tatt ut pensjon	Samlet
Født 1943 (62 år i 2005)	20 (N = 70)	10 (N = 35)	70 (N = 246)	100 (N = 351)
Født 1946 (62 år i 2008)	19 (N = 69)	8 (N = 30)	73 (N = 265)	100 (N = 364)
Født 1949 (62 år i 2011)	22 (N = 74)	10 (N = 35)	68 (N = 231)	100 (N = 340)
Født 1950 (62 år i 2012)	17 (N = 64)	5 (N = 19)	78 (N = 288)	100 (N = 371)
Født 1951* (62 år i 2013)	17 (N = 49)	4 (N = 13)	79 (N = 231)	100 (N = 293)

* Her har vi bare tall for dem i 1951-kohorten som fylte 62 år før oktober 2013.

En betydelig andel blant 63-åringene velger også å kombinere arbeid og pensjon. Det gjelder drøyt én av tre av dem som tok ut pensjon som 63-åring, både i 2006 og i 2013.

Tabell 2.6 Andelen blant dem født i hhv. 1943 og 1950 som 63-åringere hhv. valgte å slutte å jobbe, kombinere arbeid og pensjon eller fortsette å jobbe uten å ha tatt ut pensjon.

	Pensjonert/ sluttet	Kombinerer arbeid og pensjon	Jobber uten å ha tatt ut pensjon	Samlet
Født 1943 (63 år i 2006)	7 (17)	4 (10)	89 (219)	100 (N = 246)
Født 1950 (63 år i 2013)*	7 (18)	4 (10)	89 (229)	100 (N = 257)

* Da alle ennå ikke hadde fylt 63 år da undersøkelsen ble gjennomført i september-oktober, må vi imidlertid anta at antallet som tar ut pensjon, vil være noe høyere på årsbasis.

2.3 Oppsummering

- Forventet pensjoneringsalder for en 50-åring i kommunene (utenom skolesektoren) økte fra 60,4 år i 2002 til 61,0 år i 2009, for deretter å gå ned til 2002-nivå i 2012. En 50 år gammel kommunal og fylkeskommunal ansatt kunne dermed forventes å stå like lenge i arbeid i 2012 som i 2002. Økningen i forventet pensjoneringsalder for kommunalt og fylkeskommunalt ansatte fram mot 2009 skyldtes redusert uttak av pensjon før fylte 62 år. Etter 2009 har det imidlertid igjen vært en økning i pensjonsuttaket før fylte 62 år.
- I skolesektoren var det en kraftig økning i forventet pensjoneringsalder fra 2002 til 2009. Økningen skyldtes at skoleansatte ventet flere år etter fylte 62 år før de tok ut pensjon. Tallene fra 2010–2012, som ikke er sammenlignbare med tidligere data, indikerer også at økning i forventet pensjoneringsalder har fortsatt.
- Å ta ut pensjon er ikke ensbetydende med å slutte å jobbe. Mange i kommunal og

fylkeskommunal sektor kombinerer arbeid og pensjon. I 2005 gjaldt det en tredjedel av alle 62-åringene med pensjon, og i 2012 en fjerdedel. Reduksjonen i andelen «pensjonister» som arbeider fra 2005 til 2012, skyldes at færre samlet sett tok ut pensjon fra denne alderen i 2012 enn i 2005.

- IA-avtalen har som mål å bidra til økt utnyttelse av arbeidstakeres restarbeidsevne. Man ønsker derfor å øke andelen med gradert uførepensjon. KLP-tallene viser at andelen kommunalt og fylkeskommunalt ansatte med gradert uførepensjon har økt betydelig det siste tiåret, fra 36 prosent av alle nye uførepensjonister i 2003 til 54 prosent av alle nye uførepensjonister i 2012. Dette har skjedd uten at den samlede andelen som uførepensjoneres, har økt. Andelen som tar ut delvis AFP og kombinerer med deltidsarbeid, har også økt noe: fra snaut 20 prosent av AFP-pensjonistene i 2003 til nærmere 29 prosent i 2012.

3 Særaldersgrenser og avgangsalder

Den lovbestemte aldersgrensen i norsk arbeidsliv er 70 år. Etter denne alderen har man ikke rett til å beholde sin stilling. Mange yrker innen kommunal og fylkeskommunal sektor har imidlertid en lavere pensjonsalder enn dette, det vil si en særaldersgrense. Det gjelder for eksempel sykepleiere (uten lederansvar), hjelpepleiere/helsefagsarbeidere og renholdere, som alle har en aldersgrense på 65 år, og blant annet brannmenn, som har en aldersgrense på 60 år (for en oversikt, se vedlegg 3).

At yrket har en særaldersgrense, betyr at arbeidstakeren har rett til, og i mange tilfeller også plikt til, å gå av tidligere.⁶ Ut over særaldersgrensene gir den såkalte 85-årsregelen den enkelte en mulighet til å gå av inntil tre år før oppnådd aldersgrense, forutsatt at summen av alder og tjenestetid er 85 år eller mer. Det betyr at ansatte i kommunal og fylkeskommunal sektor som har en særaldersgrense på 65 år, for eksempel kan ta ut tjenstepensjonen fra fylte 62 år (istedenfor AFP) om de på det tidspunktet har stått 23 år i arbeid ($62 + 23 = 85$). Likeledes kan de som har en særaldersgrense på 60 år, ta ut full tjenstepensjon fra fylte 57 år om de ved den alderen har stått i fulltidsjobb i minimum 28 år ($57 + 28 = 85$).

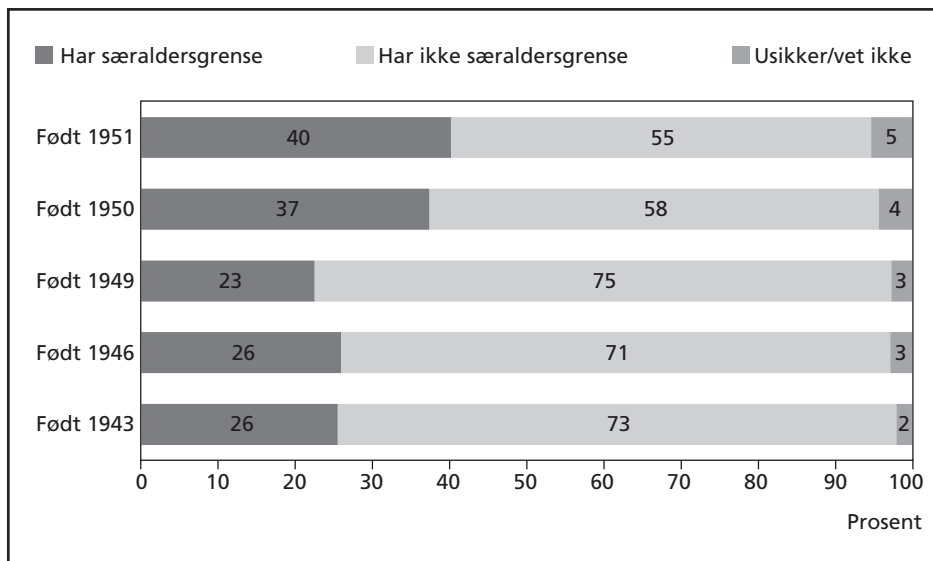
Spørsmålet som belyses i dette kapitlet, er om og hvordan særaldersgrenser påvirker avgangsalderen, og om det er mange som gjør avtaler med arbeidsgiver om å fortsette i arbeid etter oppnådd aldersgrense.

3.1 Hvor mange har særaldersgrense?

I de fem kohortene vi intervjuet, var det fra 23 til 40 prosent som oppga å ha (eller ha hatt) et yrke med særaldersgrense (jf. figur 3.1). Andelen var tilnærmet lik i de tre eldste kohortene (født 1943, 1946 og 1949), om lag 25 prosent, men atskillig høyere i de yngste kohortene (født i 1950 og 1951). Hvorfor det er slik, har vi imidlertid ingen god forklaring på, men det kan ha med sammensetningen av de ulike kohortutvalgene å gjøre. Andelen med særaldersgrense er også noe høyere blant kvinner enn blant menn. Det har sammenheng med at svært mange kvinnedominerte yrker i kommunesektoren, som sykepleier, hjelpepleiere/helsefagsarbeider og renholder, har særaldersgrense (jf. vedlegg 2).

⁶ Man kan imidlertid søke om å få fortsette om man ønsker det, og man har rett til å fortsette fram til fylte 67 år dersom man har lavere opptjening enn 30 år.

Figur 3.1 Andel som oppgir å ha et yrke med særaldersgrense i kohortene født 1943, 1946, 1949–1951. N = 2000 (N = 400 i hver kohort).



På spørsmål om hva særaldersgrensen er, oppgir rundt 47 prosent at de har en særaldersgrense på 62 år, mens 44 prosent oppgir at den er 65 år. Videre sier 3 prosent at den er lavere enn 62 år, 3 prosent at den er mellom 62 og 65 år, og 3 prosent at den er 67 år. Det er med andre ord uforholdsmessig mange som sier de har en særaldersgrense på 62 år. Det vanlige er imidlertid å ha en særaldersgrense på 65 år. Sistnevnte gjelder for eksempel for store stillingsgrupper, som sykepleiere, helsefagarbeidere, hjelpepleiere og renholdere. Ut fra svargivningen kan det derfor synes som om mange blander sammen den lovbestemte aldersgrensen for yrket med 85-årsregelen, som gir rett til å gå av inntil 3 år før yrkets reelle særaldersgrense.

3.2 Pensjonering som følge av særaldersgrensene

Svarene fra spørreundersøkelsen viser at om lag 15 prosent i 1943-kohorten tok ut tjenestepensjon før fylte 67 år og dermed benyttet seg av yrkets særaldersgrense. For dem i 1946-kohorten, som var 65–66 år på intervju tidspunktet, gjaldt det 12 prosent, og i 1949- og 1950-kohortene, som var 62–63 år på intervju tidspunktet, gjaldt det fra 5 til 6 prosent.

Ser vi bare på dem som har et yrke med særaldersgrense, utgjør andelen som har tatt ut tjenestepensjon tidlig, hele 43 prosent i 1943-kohorten og 46 prosent i 1946-kohorten. Nærmere halvparten med særaldersgrense benytter seg med andre ord av retten til å ta

ut tjenestepensjon tidlig.

Undersøkelsen viser videre at to tredjedeler av disse igjen enten tok ut tjenestepensjon (gikk av med særalderspensjon) da de var 62 år, eller ventet til de var 65 år. Det vil si at de fleste enten gikk av så tidlig de kunne (dvs. benyttet 85-årsreglen), eller ventet til oppnådd særaldersgrense for yrket, som for flertallet i kommunesektoren er 65 år.

Gitt at mange i kommunesektoren har yrker med særaldersgrense, er det overraskende få som benytter seg av denne retten tidlig (jf. tabell 3.1): Uttaket utgjør kun en sjettedel av all avgang før fylte 62 år og en sjettedel av all avgang ved fylte 62 år. Som vi ser, ventet de fleste med å ta ut tjenestepensjon til de var 65–66 år gamle. Av tabell 3.1 ser vi også at andelen som velger å ta ut tjenestepensjon ved fylte 62 år eller tidligere, er relativt lik i de ulike kohortene og dermed stabil over tid.

Tabell 3.1 Andelen i kohortene født 1943, 1946, 1949–1951 som har tatt ut tjenestepensjon (TP) på ulike alderstrinn. N = 2000.

		Før fylte 62 år	62 år	63 år	64 år	65 år	66 år
Født 1943	TP-uttak	1,3	4,2	2,0	1,8	5,7	2,9
	Samlet pensjonsuttak	9,0	30,1	11,0	11,9	27,1	12,1
	TP-andel av samlet pensjonsuttak	14,4	14,0	18,2	15,1	21,0	24,0
Født 1946	TP-uttak	0,8	4,1	0,8	3,6	8,9	3,6
	Samlet pensjonsuttak	8,5	27,0	11,6	17,6	33,0	10,7
	TP-andel av samlet pensjonsuttak	9,4	15,2	6,9	20,0	27,0	33,6
Født 1949	TP -uttak	1,3	5,8	(0,3)	-	-	-
	Samlet p-uttak	7,3	32,5	(5,8)	-	-	-
	TP-andel av samlet pensjonsuttak	17,9	17,8	(5,2)	-	-	-
Født 1950	TP-uttak	1,5	3,2	(1,2)	-	-	-
	Samlet p-uttak	10,0	19,5	(10,9)	-	-	-
	TP-andel av samlet pensjonsuttak	15,0	16,4	(11,0)	-	-	-
Født 1951	TP-uttak	1,0	(2,2)	-	-	-	-
	Samlet pensjonsuttak	9,0	(14,8)	-	-	-	-
	TP-andel av samlet pensjonsuttak	11,1	(14,9)	-	-	-	-

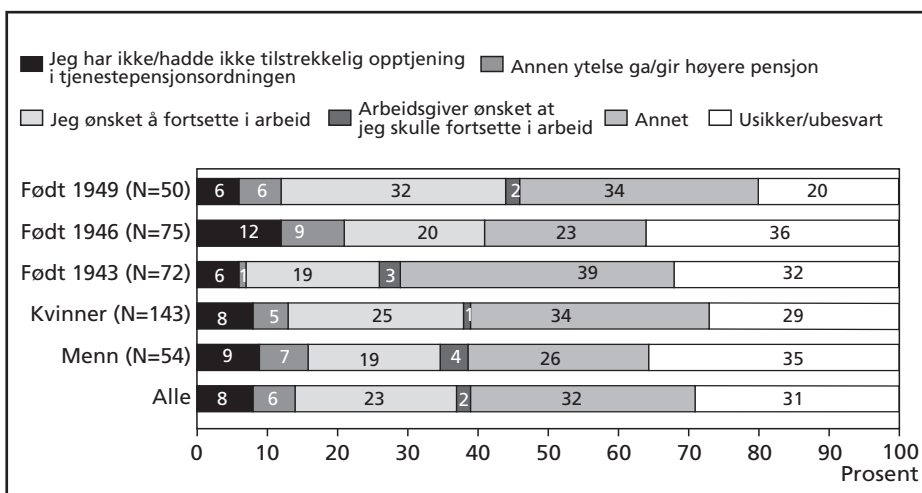
Begrunnelser for å ta ut tjenestepensjon tidlig

Som sagt er det litt under halvparten av ansatte med særaldersgrense som benytter seg av retten til å ta ut tjenestepensjon tidlig, og dermed noe over halvparten som lar være. Begrunnelsen fra nærmere én av fire med særalderspensjon, var «Ønsket om å fortsette i arbeid». Det var svært få som oppga at de hadde fått en oppfordring av arbeidsgiver

om å fortsette (kun 2 prosent). At de fortsetter i arbeid, er, med andre ord, mer en følge av eget ønske enn arbeidsgivers ønske.

Begrenset bruk av særaldersgrense kan i noen tilfeller skyldes at kravene til uttak ikke er oppfylt, for eksempel at man har for kort opptjeningstid. Det var imidlertid situasjonen for svært få ifølge dem selv. Kun 8 prosent av dem med særaldersgrense begrunnet manglende uttak med for lav opptjening i tjenstepensjonsordningen. Derimot var det 6 prosent som oppga at de ikke hadde tatt ut tjenstepensjon tidlig fordi en annen type pensjon ville gi / ga dem en høyere samlet pensjon. Relativt mange, nærmere én av tre, hadde likevel ingen klar formening om hvorfor de ikke hadde tatt ut tjenstepensjon i henhold til særaldersreglene. Om det skyldtes at de ikke visste at yrket hadde en særaldersgrense, eller andre forhold, vet vi derfor ikke.

Figur 3.2 Begrunnelser for ikke å ta ut pensjon tidlig blant dem som har yrker med særaldersgrense. N = 197.



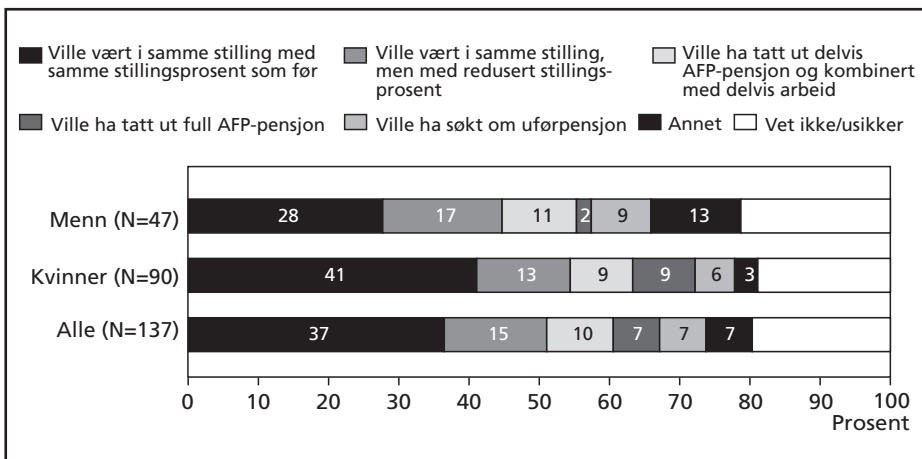
Begrunnelsene som vektlegges av dem som har unnlatt å ta ut tjenstepensjon tidlig, er relativt like for menn og kvinner, men varierer mellom alderskohortene (jf. figur 3.2). Det var for eksempel flere i 1949-kohorten enn i 1943-kohorten som begrunnet valget med at de selv ønsket å fortsette i arbeid. Forskjellen som framgår mellom kohortene, kan imidlertid ha sammenheng med at 1949-kohorten var langt yngre på intervjudtidspunktet enn 1943-kohorten. Tidsspennet de har hatt mulighet til å ta ut tjenstepensjon i, har derfor vært kortere enn for 1943-kohorten.

3.3 Hva om særaldersgrensene ble fjernet?

I utgangspunktet vil særaldersgrensene kunne bidra til å senke den forventede eller reelle pensjoneringsalderen, ettersom mange vil ha en plikt til å fratse stillingen ved oppnådd aldersgrense. I tillegg vil 85-årsregelen kunne øke tidligpensjoneringen, da den gir rett til å gå av inntil tre år før yrkets særaldersgrense om man oppfyller kravene.

Som et tankeeksperiment spurte vi dem som hadde tatt ut tjenestepensjon tidlig, hva de alternativt ville ha gjort om deres yrke ikke hadde hatt særaldersgrense (jf. figur 3.3). Drøyt halvparten, 52 prosent, svarte at de ville ha fortsatt i samme stilling på samme arbeidsplass; hvorav 37 prosentpoeng sa de ville ha jobbet like mye. Videre var det 10 prosent som trodde de ville valgt å kombinere delvis uttak av AFP med deltidsarbeid, mens 7 prosent trodde de ville ha tatt ut full AFP-pensjon og sluttet å jobbe. I tillegg var det 7 prosent som trodde de ville ha søkt om uførepensjon, mens 24 prosent ville ha valgt noe annet eller var usikre på hva de ville ha gjort i en slik situasjon.

Figur 3.3 Andel av dem som har tatt ut TP, som sier de ville ha valgt følgende om det ikke fantes særaldersgrenser. Født 1943, 1946, 1949 og 1950. N = 137.



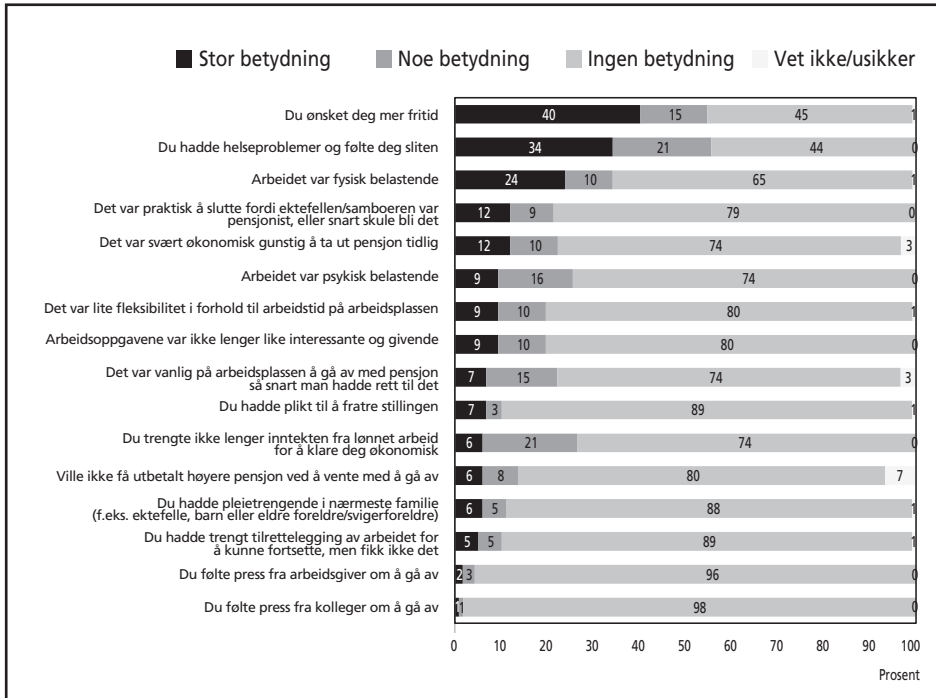
Interessant er det også å observere at flere kvinner enn menn tror de ville ha vært i fulltidsarbeid dersom de ikke hadde hatt en særaldersgrense. Det gjaldt 41 prosent av kvinnene, mot 28 prosent mennene.⁷ Flere av kvinnene enn av mennene tror imidlertid de ville ha gått av med full AFP-pensjon (9 prosent sammenlignet med 2 prosent), mens flere av mennene tror de ville ha søkt om uførepensjon (6 mot 9 prosent).

⁷ Antall menn med særaldersgrense som har valgt å gå av med tjenestepensjon i undersøkelsen, utgjør imidlertid bare 24 personer. Feilmarginene vil derfor være store. Forskjellen mellom kjønnene er likevel signifikant.

Effekt av fratredelsesplikten

Det hevdes også at særaldersgrensene bidrar til at mange eldre som ønsker å fortsette i sitt opprinnelige yrke, «skyves» ut av arbeidslivet for tidlig som følge av fratredelsesplikten. Våre data tyder imidlertid ikke på det, da kun 7 prosent sier at plikten til å fratre stillingen var avgjørende for deres valg om å gå av med tjenstepensjon tidlig (jf. figur 3.4). Hovedgrunnen blant særalderspensionistene, som blant AFP-pensjonistene, er ifølge dem selv «ønske om mer fritid», helseproblemer og et fysisk belastende arbeid. Blant kvinner synes dessuten tidliguttaket av tjenstepensjon å være mer helserelatert enn tidlig uttak av AFP (Midtsundstad & Nielsen 2013).

Figur 3.4 Begrunnelser for å gå av tidlig med tjenstepensjon (særaldersgrense) for personer født i 1943, 1946 og 1949. N = 117.



Muligheten til å fortsette

Selv om særaldersgrensene gir mange ikke bare en rett, men også en plikt til å fratre stillingen, åpner regelverket også for at de som ønsker det, kan søke om å få fortsette noen år til. Har man ikke full opptjening i tjenestepensjonsordningen, har man i tillegg rett til å fortsette i stillingen fram til fylte 67 år.

Vi spurte derfor særalderspensionistene om de kunne ha tenkt seg å stå i sin opprinnelige stilling eller sitt yrke ut over særaldersgrensen. Det gjaldt drøyt én av tre. De fleste av disse hadde ønsket å stå i jobb til de var 65 eller 67 år gamle. Videre hadde nærmere 40 prosent av disse igjen, det vil si 12 prosent av dem som hadde gått av tidlig med tjenestepensjon, tatt opp dette ønsket med sin arbeidsgiver (men da tydeligvis uten å nå fram).

På den annen side viser undersøkelsen at over halvparten av dem med særaldersgrense ikke benytter seg av retten til å ta ut tjenestepensjon tidlig, men fortsetter. Det er med andre ord langt vanligere at de med særaldersgrense får fortsette etter oppnådd aldersgrense om de ønsker det, enn at de ikke får det. Dessuten viser tallene fra kohortundersøkelsen at nærmere halvparten av dem som tar ut tjenestepensjon tidlig i kommunal og fylkeskommunal sektor, fortsetter i arbeid på hel- eller deltid. I kullet vi fulgte fram til fylte 67 år, var det sågar en tredjedel av særalderspensionistene som jobbet helt fram til de fylte 67 år (Midtsundstad & Nielsen 2013:66).

3.4 Effekten av særaldersgrenser på tidligpensjonering

For å se om særaldersgrensene kan sies å bidra til økt pensjonsuttak, har vi undersøkt om det å ha et kommunalt eller fylkeskommunalt yrke med særaldersgrense øker sannsynligheten for at man tar ut pensjon, kontrollert for en hel rekke andre faktorer. Det gjøres ved å se på sannsynligheten for uttak av full pensjon (AFP, TP og uførepensjon) ved fylte 62 år (verdi = 1 på den avhengige variabelen) versus intet uttak av pensjon som 62-åring (verdien 0 på den avhengige variabelen). Hypotesen er, som sagt, at de med særaldersgrense vil ha større sannsynlighet for å pensjonere seg tidlig enn de som ikke har særaldersgrense.

Videre har vi undersøkt om de med særaldersgrense har mindre sannsynlighet for å ta ut full AFP-pensjon fra fylte 62 år enn de som ikke har særaldersgrense. I utgangspunktet vil det være rimelig å forvente at ansatte i yrker med særaldersgrense tar ut tjenestepensjon istedenfor AFP, da tjenestepensjon for svært mange vil gi en høyere pensjon enn AFP forutsatt full opptjening på. I disse analysene har uttak av full AFP ved fylte 62 år fått verdien 1, og intet uttak verdien 0.

Til slutt har vi undersøkt om de med særaldersgrense har mindre sannsynlighet for å ta ut full AFP-pensjon også etter fylte 62 år enn dem som har yrker uten særaldersgrense. Også her er hypotesen at særaldersgrense reduserer sannsynligheten for AFP-uttak. I disse analysene har uttak av full AFP etter fylte 62 år fått verdien 1, mens intet uttak har verdien 0.

I analysene kontrollerer vi i tillegg til særaldersgrense (har=1, har ikke=0) for et utvalg andre relevante faktorer som tidligere forskning har vist at påvirker tidligpensjoneringssannsynligheten (Midtsundstad 2002, 2005, 2012). Nærmere bestemt har vi kontrollert for:

- *Sivil status* (gift/samboer = 0, enslig/enke/enkemann = 1)
- *Utdanningsnivå* (grunnskole/videregående skole=0 (ref)., kort høyere utdanning=1, lang høyere utdanning=2)
- *Arbeidstid* (heltid = 1, deltid = 0)
- *Egenvurdert helse og arbeidsevne* (dårlig helse og dårlig arbeidsevne = ref., dårlig helse og god arbeidsevne = 1, god helse og god arbeidsevne = 2)
- *Forholdet til leder* (kommer godt overens = 1, kommer ikke så godt overens = 0)
- *Om man har føler seg verdsatt av leder* (verdsatt = 1, ikke verdsatt eller usikker = 0)
- *Grad av psykisk belastende arbeidsmiljø* (i stor eller noen grad = 1, i liten eller ingen grad = 0)
- *Grad av fysisk belastende arbeidsmiljø* (i stor eller noen grad = 1, i liten eller ingen grad = 0)
- *Kjønn* (Kvinne=1, mann=0)
- *Alder/kohort* (født 1949 = ref., født 1943 = 1, født 1946 = 2)
- *Kommunal sektor* (pleie og omsorg = ref., helse og sosial = 1, kommunal administrasjon = 2, kommunal drift = 3, barnehage og skole = 4)

Utvalget som analyseres i modell 1 og modell 2, består av alle i undersøkelsen som var født i enten 1943, 1946 eller 1949, og som ikke hadde tatt ut annen pensjon, men fortsatt var yrkesaktive ved inngangen til det året de fylte 62 år. Disse utgjorde 1072 personer.

Utvalget i modell 3 i analysene, gjengitt i tabell 3.2, består av alle i undersøkelsen som var født i enten 1943, 1946 eller 1949, og som ikke hadde tatt ut annen pensjon, men fortsatt var yrkesaktive ved inngangen til det året de fylte 63 år. Det vil si at de var 63 år eller eldre på undersøkelsestidspunktet. Disse utgjorde 935 personer.

Da vi har dikotome avhengige variabler, har vi gjennomført en logistisk regresjonsanalyse. Resultatene, det vil si oddsratioene, gjengis i tabell 3.2. I de tilfellene hvor sammenhengen er signifikant på 5-prosentsnivå eller lavere, er det angitt med en eller flere stjerner (desto flere stjerner, jo lavere signifikansnivå og større statistisk sikkerhet). Stjerne i parentes indikerer at usikkerheten er større, da sammenhengen kun er signifikant på fra 5–10-prosentsnivå.

Tabell 3.2 Analyse av om særaldersgrense påvirker hhv. pensjonsuttak (alle typer) fra fylte 62 år (modell 1), fullt AFP-uttak fra fylte 62 år (modell 2) og fullt AFP-uttak etter fylte 62 år (modell 3).

	Modell 1 Alt pensjons- uttak v/62	Modell 2 Fullt AFP-uttak v/62	Modell 3 Fullt AFP-uttak etter 62
Særaldersgrense	1.178	1.031	0.311***
Kjønn (ref. = menn)	1.236	1.167	1.123
Sivil status (ref. = gift/samboende)	0.581***	0.470***	0.418***
Kohort (ref. = 1949)			
Født 1946	1.105	1.015	2.005***
Født 1943	1.024	1.051	1.949***
Utdanningsnivå (ref. = grunnskole/videregående skole)			
Kort høyere utd.	0.849	0.854	1.412
Lang høyere utd.	0.608**	0.449***	0.932
Arbeidstid (ref. = heltid)	1.086	0.787	0.754
Helse og arbeidsevne (ref. = dårlig H og A)			
Dårlig H, men ikke A	0.483***	0.555***	0.930
Verken dårlig H eller A	0.851	0.825	1.198
Pleie og omsorg (ref.)			
Helse og sosial	0.962	0.733	0.808
Kommunal administrasjon	0.889	1.206	0.845
Kommunal drift	0.860	0.743	0.369*
Barnehage og skole	1.983**	2.090***	1.328
Kommer godt overens med leder	0.679	0.431*	0.255***
Føler seg verdsatt av nærmeste leder	0.798	0.652	1.021
Psyjisk krevende arbeid	1.286(*)	1.175	0.976
Fysisk krevende arbeid	0.731(*)	0.687(*)	0.947
Konstant	0.888	1.147	1.074
Adjusted R ²	0.094	0.103	0.145
N	1072	1072	935

Noter: 1) * indikerer at sammenhengen er signifikant på 5-prosentsnivå eller lavere, mens (*) indikerer at sammenhengen er signifikant på mellom 5- og 10-prosentsnivå.

Resultatene viser at det å ha et yrke med særaldersgrenser ikke øker sannsynligheten for at en kommunal eller fylkeskommunal ansatt tar ut full pensjon som 62-åring, når de sammenlignes med dem som ikke har et yrke med særaldersgrense. Analysene tyder med andre ord ikke på at særaldersgrensen i seg selv bidrar til økt tidliguttak av pensjon.

Det som primært øker sannsynligheten for fullt uttak av pensjon (AFP, uførepensjon og TP samlet) ved fylte 62 år, er sivil status, utdanningsnivå, egenvurdert helse og

arbeidsevne, hvor psykisk og fysisk belastende arbeidet oppleves å være, og til en viss grad hvilken kommunal sektor man jobber i.

Nærmere bestemt har gifte/samboende en større sannsynlighet for å ta ut pensjon tidlig enn enslige, og de med kort utdanning har høyere uttakssannsynlighet enn de med lang utdanning. Videre har de som rapporterte å ha dårlig helse og dårlig arbeidsevne, større sannsynlighet for å gå av tidlig enn de som rapporterte å ha dårlig helse uten at dette påvirker arbeidsevnen. I tillegg har personer med et psykisk belastende arbeidsmiljø større sannsynlighet for å ta ut pensjon tidlig enn de som ikke har de samme arbeidsmiljøbelastningene. Når det gjelder fysisk belastende arbeid, er situasjonen, noe overraskende, motsatt. Et fysisk belastende arbeidsmiljø ser ut til å redusere heller enn øke sannsynligheten for tidlig uttak av pensjon. Sannsynligheten for tidlig pensjonsuttak øker også om man jobber i skolen eller barnehagesektoren, sammenlignet med i en av de andre kommunale sektorene. Disse faktorene synes, med andre ord, å øke sannsynligheten for tidliguttak, uavhengig av om de det gjelder, har særaldersgrense eller ikke.

Vi får heller ikke bekreftet hypotesen om at ansatte med særaldersgrense har lavere sannsynlighet for å ta ut full AFP ved fylte 62 år enn de uten særaldersgrense (jf. modell 2 i tabell 3.2). Uten å trekke konklusjonen for langt kan det tyde på at mange av dem som har særaldersgrense på 65 år eller lavere⁸, ikke har tilstrekkelig opptjening til å kunne ta ut tjenstepensjon tidlig (dvs. at de ikke oppfyller kravene i 85-årsregelen). Manglende samvariasjon kan imidlertid også skyldes at opptjeningsgrunnlaget i tjenstepensjonsordningen for mange av dem med særaldersgrense gjør uttak av AFP mer attraktivt enn uttak av tjenstepensjon ved at de for eksempel får en høyere pensjon ved å ta ut AFP-pensjon framfor tjenstepensjon (noe som kan henge sammen med både antall år med opptjening og hvor mye de har jobbet – stillingsprosent).

Motsatt øker sannsynligheten for uttak av full AFP-pensjon fra fylte 62 år om man er gift/samboende framfor enslig, har kort heller enn lang utdanning, har dårlig egenvurdert helse og dårlig arbeidsevne, om man ikke kommer så godt overens med sin nærmeste leder, og, litt overraskende, om man ikke har et fysisk belastende arbeid. I stedet er det viktig hvordan man kommer overens med sin leder. De som opplever at kontakten er dårlig, har signifikant høyere sannsynlighet for å ta ut full AFP fra fylte 62 år når det samtidig kontrolleres for andre relevante faktorer.

Det å ha et yrke med særaldersgrense reduserer imidlertid sannsynligheten for at man tar ut full AFP i aldersspennet fra 63 til 67 år, når man sammenligner med ansatte uten særaldersgrense (jf. resultatene av modell 3 i tabell 3.2). Det betyr at tjenstepensjon i større grad oppleves som (eller faktisk er) et alternativ for flere med særaldersgrenser i dette aldersspennet enn det er for 62-åringene. Det skyldes trolig at flere oppfyller kravene til tidliguttak i henhold til 85-årsregelen jo eldre de blir, og at flere i løpet av dette aldersspennet, naturlig nok, har nådd sin særaldersgrense.

⁸ Det vil si at de som følge av 85-årsregelen har mulighet til å ta ut tjenstepensjon fra fylte 62 år.

Når det gjelder uttak av full AFP fra 63 år til 67 år, har også sivil status betydning, det samme har hvor godt man kommer overens med sin leder. Sannsynligheten for uttak av full AFP i aldersspennet 63–67 år øker om man er gift/samboende, og om man kommer dårlig overens med sin leder. Helse, arbeidsevne og arbeidsbelastninger synes derimot å ha lite å si for denne aldersgruppen. Noe paradoksalt indikerer det at helsens betydning for tidligpensjoneringsbeslutningen reduseres med økende alder, mens andre forhold, knyttet til blant annet familie- og lederrelasjonene, får økt betydning. At betydningen av helse og arbeidsevne svekkes, har trolig sammenheng med seleksjon, det vil si at mange av dem med dårligst helse og arbeidsevne alt gikk av som 62-åringer. At alder/kohort her slår ut, er naturlig, da de eldste kohortene (født i 1943 og 1946) var fra 65 til 69 år på intervjutidspunktet, mens de yngste kohortene (født i 1949) kun var 62–63 år på undersøkelsestidspunktet.

3.5 Oppsummering

- Selv om mange i kommunal sektor har et yrke med særaldersgrense og dermed kan ta ut tjenstepensjon tidlig, er det bare snaue halvparten som benytter seg av denne muligheten. Andelen som tar ut særalderspensjon, utgjorde rundt en sjettedel av alt pensjonsuttak før fylte 67 år.
- Analyser av pensjoneringsadferden indikerer heller ikke at særaldersgrensene bidrar til økt tidligpensjonering, da kommunalt ansatte med særaldersgrense ikke har noen høyere sannsynlighet for å ta ut pensjon fra fylte 62 år enn kommunalt ansatte uten særaldersgrense.
- De som tar ut tjenstepensjon tidlig, skiller seg heller ikke nevneverdig fra andre tidligpensjonister, annet enn at opplevde helseproblemer gir økt sannsynlighet for tidliguttak.
- Nærmere seks av ti kan ikke oppgi noen grunn for at de ikke har tatt ut tjenstepensjon tidlig. Blant dem som oppgir årsak, synes manglende tidliguttak å ha sammenheng med manglende opptjening (for 8 prosent), at andre pensjonsordninger gir høyere ytelser (for 6 prosent), og en oppfordring fra leder om å fortsette (for 2 prosent). For flertallet er likevel hovedgrunnen at de selv ønsker å holde fram i jobben. Det gjaldt 21 prosent av de spurte.
- På spørsmål om hva de alternativt ville gjort om særaldersgrenser ikke fantes, svarer drøyt halvparten av dem som har tatt ut tjenstepensjon tidlig, at de ville fortsatt i samme stilling, enten med samme eller noe redusert stillingsprosent. Én av fire tror imidlertid de ville tatt ut hel eller delvis AFP eller søkt om uførepensjon.

4 Mulighet for fleksibel pensjonering

Det tradisjonelle pensjoneringsscenariet har vært å jobbe fulltid fram til en bestemt alder og så ta ut full pensjon og slutte å jobbe. Det siste tiåret har imidlertid delpensjonering og gradvis nedtrapping fra arbeidslivet blitt framhevet som et viktig virkemiddel for å få flere eldre til å stå lenger i arbeid (OECD 2006).

Siden mars 1998 har arbeidstakere i kommunal og fylkeskommunal sektor i Norge, i likhet med arbeidstakere i staten og halvparten av arbeidstakerne i privat sektor (Midtsundstad 2004), hatt mulighet til å ta ut delvis pensjon fra den avtalefestede pensjonsordningen (AFP) fra fylte 62 år.⁹ Til forskjell fra i privat sektor er det i kommunal sektor også mulig å få uførepensjon fra tjenestepensjonsordningen med en uføregrad under 20 prosent. Til sammenligning krever folketrygden 50 prosent uførhet før man kan få rett til uførestønad.¹⁰

Arbeidstakere som har fylt 62 år, har fra juli 2008 også rett til redusert arbeidstid ifølge arbeidsmiljøloven (§ 10-2(4)) forutsatt at det ikke er til vesentlig ulempe for arbeidsgiver.¹¹ I tillegg har «Krafttak for seniorpolitikk i arbeidslivet» og avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) fra 2001 bidratt til økt bevissthet om og også utbredelse av seniorpolitikk i arbeidslivet (Midtsundstad 2014). Som følge av sistnevnte har en økende andel virksomheter innført særskilte ordninger og tiltak for å holde på eldre arbeidstakere, primært rettet mot arbeidstakere som er 62 år eller eldre og har rett til å ta ut AFP. Andelen arbeidstakere som får slike tilbud, er dessuten høyest innen kommunal og fylkeskommunal sektor. Tiltakene som tilbys, er mangeartede og omfatter alt fra tilpasninger av arbeidet og arbeidssituasjonen, tilbud om redusert arbeidstid uten tilsvarende reduksjon i lønn, ekstra ferie og fridager og bonusordninger, hvorav redusert arbeidstid og ekstra ferie og fridager er det vanligste innen kommunal og fylkeskommunal sektor (Midtsundstad 2007; Midtsundstad & Bogen 2011).

Selv om avtalene og lovene nevnt over har bedret Eldres mulighet til gradvis

⁹ Ordningen med uttak av del-AFP ble innført i oktober 1997, men da fra fylte 63 år. Uttak fra fylte 62 år gjaldt fra 1. mars 1998.

¹⁰ Reglene for folketrygdens alderspensjon er imidlertid under endring, og det foreslås at man kan få uførepensjon også der ved minimum 20 prosent uførhet.

¹¹ «Arbeidstaker som har fylt 62 år eller som av helsemessige, sosiale eller andre vektige velferdsgrunner har behov for det, har rett til å få redusert sin arbeidstid dersom arbeidstidsreduksjonen kan gjennomføres uten vesentlig ulempe for virksomheten. Når avtalt periode med redusert arbeidstid er over, har arbeidstaker rett til å gå tilbake til tidligere arbeidstid. Under ellers like forhold blir ledig i virksomheten med redusert arbeidstid fortrinnsrett til å øke sin arbeidstid når stilling blir ledig i virksomheten, forutsatt at stillingen helt eller i det vesentlige er tillagt de samme arbeidsoppgavene. Fortrinnsrett etter §§ 14-2 og 14-3 går foran fortrinnsrett etter bestemmelsen her.» (Arbeidsmiljøloven § 10-2 (4)).

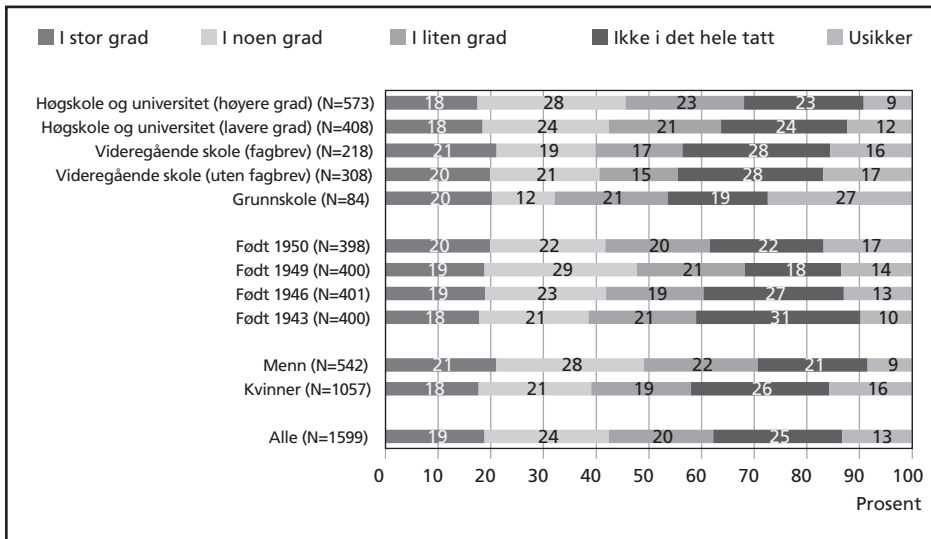
pensjonering, er arbeidstakerne fremdeles avhengige av arbeidsgivers godkjenning. Undersøkelser viser likevel at mange eldre arbeidstakere i offentlig sektor benytter seg av muligheten til å kombinere arbeid og pensjon. Det gjelder om lag en tredjedel som tar ut pensjon etter fylte 55 år (Midtsundstad & Nielsen 2013). Ifølge registerdata fra Kommunal Landspensjonskasse for perioden 2002–2009 valgte om lag én av fire av dem som tok ut AFP, årlig å kombinere del-AFP med fortsatt arbeid (Hermansen 2011; Midtsundstad 2006).¹² I tillegg hadde to tredjedeler av alle uførepensjonistene over 50 år som ble tilkjent uførepensjon i 2009, gradert pensjon. Mens andelen som tok ut del-AFP, var relativt stabil i perioden 2002–2009, økte andelen som mottok gradert uførepensjon i samme periode. Andelen som valgte å ta ut delpensjon, var i 2009 høyest blant ingeniører/teknikere, saksbehandlere, rådgivere, kontoransatte, jordmødre/helsesøstre og lærere, hvor rundt én av tre valgte å kombinere arbeid og del-AFP, og lavest blant renholdere, leger, helsefagarbeidere og sykepleiere, hvor fra 7 til 19 prosent tok ut del-AFP. Andelen som mottok gradert uførepensjon, var også høyest blant saksbehandlere og rådgivere, sykepleiere og i andre høyskolegrupper og lavest blant renholdere og blant ulike fagarbeidergrupper (Hermansen 2011).

4.1 Muligheten for fleksibel og individuell overgang fra arbeid til pensjon

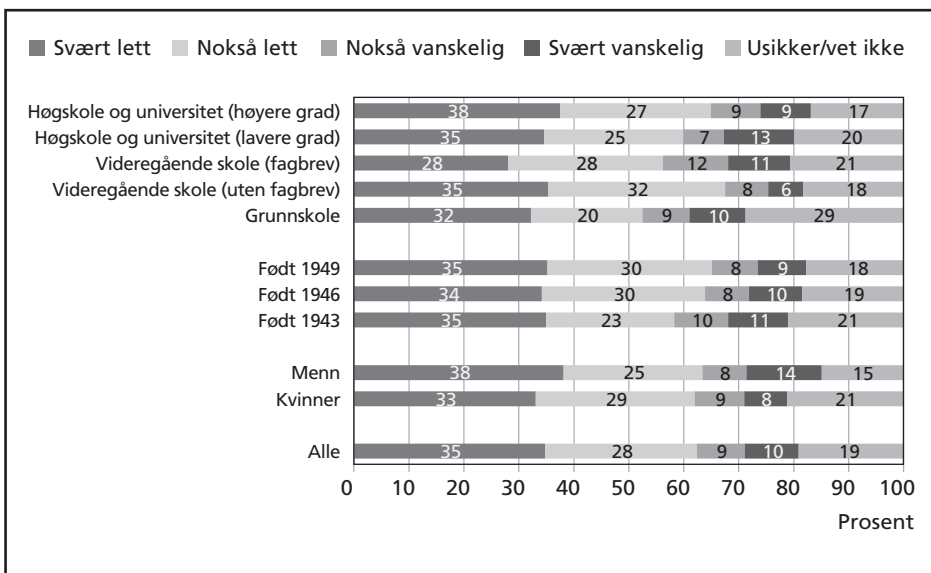
I kohortundersøkelsen rettet mot kommunalt og fylkeskommunalt ansatte spurte vi deltakerne om de mente at det på deres arbeidsplass ble *tilrettelagt for en fleksibel og individuell overgang fra arbeid til pensjon*. Som figur 4.1 viser, var det 43 prosent som mente det skjedde i stor eller noen grad, mens 45 prosent mente at det skjedde i liten eller ingen grad. Andelen varierer noe etter alder/kohort, kjønn og utdanningsnivå: Mens nesten halvparten (48 prosent) i 1949-kohorten (som fylte 62 år i 2011) mente dette skjedde i stor eller noen grad, gjaldt det 39 prosent i 1943-kohorten (som fylte 62 år i 2005). Uten å trekke konklusjonen for langt kan det tyde på at det har vært en viss forbedring i kommunenes arbeid på dette området over tid (fra 2005 til 2011), men at denne utviklingen ble reversert etter 2011, i og med at få i 1950-kohorten mener det samme (kun 42 prosent).

¹²Tallene er noe høyere for skolesektoren, hvor drøyt en tredjedel velger å ta ut del-AFP. De siste tallene vi har for skolesektoren er imidlertid fra 2001 (Hermansen 2011).

Figur 4.1 Andelen som mente det ble tilrettelagt på arbeidsplassen for en fleksibel og individuell overgang fra arbeid til pensjon – i stor grad, i noen grad, i liten grad eller ikke i det hele tatt. Samlet for alle kohortene og etter alder/kohort, kjønn og utdanningsnivå. N = 1599.



Figur 4.2 Andel som sier det henholdsvis er lett eller vanskelig å få til en ordning med delvis AFP og delvis arbeid på arbeidsplassen. Samlet og etter alder/kohort, kjønn og utdanningsnivå. N = 1201.



Vi spurte også om hvor lett eller vanskelig de mente det er eller var å få til en ordning med delvis AFP-pensjon og delvis arbeid på arbeidsplassen. Som vi kan lese av figur 4.2, mener drøyt 60 prosent at det var svært eller nokså lett, mens snaut 20 prosent mente det var svært eller nokså vanskelig. De øvrige, 20 prosent, var usikre. Andelen som sier at det var vanskelig, synes å være noe høyere blant menn enn blant kvinner (17 mot 22 prosent). Det synes også å være noe vanskeligere å få til en slik løsning for personer med fagbrev enn for øvrige utdanningsgrupper.

4.2 Fleksibilitetens betydning for tidligpensjoneringen

Det å ha mulighet til en gradvis eller fleksibel overgang fra arbeid til pensjon anses som en viktig faktor for å få flere arbeidstakere til å stå i arbeid til en høyere alder. I kohortundersøkelsen ble arbeidstakerne spurt om det på deres arbeidsplass gis henholdsvis: 1) mulighet for en individuell og fleksibel overgang fra arbeid og pensjon og 2) mulighet til å kombinere arbeid og del-AFP. Svarene måler ikke den faktiske fleksibiliteten, men den enkeltes *oppfatning* av arbeidsplassens fleksibilitet. Vi har undersøkt om det at arbeidstaker opplever å ha en slik fleksibilitet, har betydning for pensjoneringsadferden, henholdsvis om man *opplever at det er mulighet for en fleksibel overgang fra arbeid til pensjon* (ja = 1, nei = 0), og om man *opplever at det er mulighet til å kombinere del-AFP og arbeid på arbeidsplassen* (ja = 1, nei = 0). I analysene kontrollerer vi i tillegg for:

- *Sivil status* (gift/samboer = 0, enslig/enke/enkemann = 1)
- *Utdanningsnivå* ((grunnskole/videregående skole=1 (ref.), kort høyere utdanning=2, lang høyere utdanning=3)
- *Egenvurdert helse og arbeidsevne* (dårlig helse og dårlig arbeidsevne = ref., dårlig helse og god arbeidsevne = 1, god helse og god arbeidsevne = 2)
- *Arbeidstid* (heltid = 1, deltid = 0)
- *Forholdet til leder* (kommer godt overens = 2, kommer ikke så godt overens = 0)
- *Om man har føler seg verdsatt av leder* (verdsatt = 1, ikke verdsatt eller usikker = 0)
- *Grad av psykisk belastende arbeidsmiljø* (i stor eller noen grad = 1, i liten eller ingen grad = 0)
- *Grad av fysisk belastende arbeidsmiljø* (i stor eller noen grad = 1, i liten eller ingen grad = 0)
- *Kjønn* (kvinne = 1, mann = 0)
- *Alder/kohort* (født 1949=ref., født 1946=1, født 1943=2)
- *Kommunal sektor* (pleie og omsorg = ref., helse og sosial = 1, kommunal administrasjon = 2, kommunal drift = 3, barnehage og skole = 4)

Utvalget består av alle arbeidstakerne i kohortundersøkelsen fra 2012 (født i 1943, 1946 eller 1949) som ikke ennå hadde tatt ut pensjon og fortsatt var i arbeid ved inngangen til det året de fylte 62 år. De to avhengige variablene er henholdsvis uttak av pensjon (enten AFP, tjenstepensjon eller uførepensjon) ved fylte 62 år (ja = 1, nei = 0) og uttak av full AFP fra fylte 62 år (ja = 1, nei = 0).

Tabell 4.1 Analyse av om mulighet til fleksibel overgang fra arbeid til pensjon (modell 1 og 2) og mulighet til å kombinere arbeid og pensjon (modell 3 og 4) påvirker hhv. pensjonsuttak (alle typer) fra fylte 62 år og AFP-uttaket fra fylte 62 år..

	Modell 1 Alt pensjons- uttak v/62	Modell 2 Fullt AFP- uttak v/62	Modell 3 Alt pensjons- uttak v/62	Modell 4 Fullt AFP- uttak v/62
Mulighet for individuell og fleksibel overgang fra arbeid til pensjon	0.954	0.633*		
Mulighet til å kombinere del-AFP med fortsatt arbeid			0.991	0.593***
Kjønn (ref. = menn)	1.207	1.114	1.236	1.160
Sivil status (ref. = gift/samboende)	0.580***	0.466***	0.583***	0.459***
Kohort (ref. = 1949)				
Født 1946	1.084	0.971	1.108	0.960
Født 1943	1.021	1.031	1.030	1.040
Utdanningsnivå (ref. = grunnskole)				
Kort høyere utd.	0.864	0.868	0.857	0.842
Lang høyere utd.	0.619*	0.451***	0.614*	0.449***
Arbeidstid (ref. = deltid)	0.864	0.801	1.100	0.777
Helse og arbeidsevne (ref. = dårlig helse og dårlig arbeidsevne)				
Dårlig H, men ikke A	0.490***	0.568***	0.485***	0.582***
Verken dårlig H eller A	0.847	0.809	0.859	0.895
Pleie og omsorg (ref.)				
Helse og sosial	0.964	0.728	0.968	0.734
Kommunal administrasjon	0.868	1.192	0.876	1.184
Kommunal drift	0.866	0.742	0.866	0.728
Barnehage og skole	1.942***	2.118***	1.934***	2.212***
Kommer godt overens med leder	0.695	0.443*	0.686	0.487(*)
Føler seg verdsatt av nærmeste leder	0.843	0.715	0.801	0.688
Psykisk krevende arbeid	1.269(*)	1.149	1.287(*)	1.160
Fysisk krevende arbeid	0.742(*)	0.693(*)	0.743(*)	0.679(*)
Adjusted R ²	0.096	0.112	0.093	0.115
N	1072	1072	1072	1072

Da vi har dikotome avhengige variabler, har vi gjennomført en logistisk regresjonsanalyse. Resultatene, det vil si oddsratioene, gjengis i tabell 4.1. I de tilfellene hvor sammenhengen er signifikant på 5-prosentsnivå eller lavere, er det angitt med en eller flere stjerner (desto flere stjerner, jo lavere signifikansnivå og større statistisk sikkerhet). Stjerne i parentes indikerer at usikkerheten er større, da sammenhengen kun er signifikant på fra 5- til 10-prosentsnivå.

Analysene viser at det å oppleve å ha mulighet til en fleksibel og individuelt tilpasset overgang fra arbeid og pensjon reduserer sannsynligheten for å ta ut full AFP-pensjon fra fylte 62 år når det samtidig kontrolleres for en rekke andre relevante kjennetegn. Det samme gjelder, ikke uventet, om man oppfatter at man har mulighet til å kombinere arbeid og AFP-pensjon. Nå kan dette virke selvsagt i og med at AFP-ordningen åpner for å ta ut såkalt del-AFP, som da må kombineres med fortsatt arbeid i en deltidsstilling. Selv om dette er en mulighet, er det imidlertid opp til den enkelte arbeidsgiver å godkjenne et slikt opplegg.

Ut over dette påvirkes uttakssannsynligheten av den enkeltes sivilstatus, utdanningsnivå og helse: Sannsynligheten for tidliguttak er høyere for gifte/samboende enn for enslige, høyere for personer med lav enn høy utdanning og høyere for dem med dårlig helse og arbeidsevne enn for dem med kun dårlig helse. Det å oppleve å ha et fysisk eller psykisk krevende yrke bidrar også til økt tidligpensjoneringssannsynlighet om vi godtar et signifikansnivå på mellom 5 og 10 prosent. Det samme gjelder om man ikke kommer så godt overens med sin nærmeste leder. Sannsynligheten for tidliguttak av full AFP fra fylte 62 år er også noe høyere innen skole- og barnehagesektoren enn innen de øvrige kommunale sektorene.

Muligheten for en fleksibel overgang fra arbeid til pensjon har imidlertid ikke betydning for uttak av pensjon generelt fra fylte 62 år (det vil si alle typer pensjon, både AFP, tjenstepensjon og uførepensjon).

4.3 Oppsummering

- Det siste tiåret har delpensjonering og gradvis nedtrapping fra arbeidslivet blitt framhevet som et viktig virkemiddel for å få flere eldre til å stå lenger i arbeid. Arbeidstakere i kommunal og fylkeskommunal sektor i Norge har mulighet til å ta ut delvis AFP fra fylte 62 år og kombinere med arbeid. De kan også få uførepensjon ved en uføregrad på under 20 prosent. 62-åringene har også rett til redusert arbeidstid ifølge arbeidsmiljøloven, forutsatt at det ikke er til vesentlig ulempe for arbeidsgiver. I tillegg har IA-avtalen bidratt til økt bevissthet om og også utbredelse av seniortiltak, som redusert arbeidstid med hel eller delvis lønnskompensasjon og ekstra ferie og fridager. Andelen arbeidstakere som får slike tilbud, er også høyest innen kommunal og fylkeskommunal sektor.

- Våre kohortundersøkelser viser at mange eldre arbeidstakere i offentlig sektor benytter seg av muligheten til å kombinere arbeid og pensjon. Det gjelder om lag en tredjedel som tar ut pensjon etter fylte 55 år. Det er også 43 prosent av eldre kommunalt ansatte og pensjonister som mener at kommunen i stor eller noen grad *har tilrettelagt for en fleksibel og individuell overgang fra arbeid til pensjon*. Høyest er andelen i de yngste kohortene – noe som indikerer en økning i mulighetene til å få til slike løsninger over tid (fra 2005 til 2011).
- 60 prosent mener også at det var svært eller nokså lett å få til en ordning med delvis AFP-pensjon og delvis arbeid på deres arbeidsplass, mens snaut 20 prosent mente det var svært eller nokså vanskelig. Dette siste gjelder i større grad menn enn kvinner. Det synes også å være noe vanskeligere å få til en slik løsning for personer med fagbrev enn for øvrige utdanningsgrupper.
- Analyser viser dessuten at muligheten for en fleksibel og individuelt tilpasset overgang fra arbeid til pensjon reduserer sannsynligheten for å ta ut full AFP-pensjon fra fylte 62 år når det samtidig kontrolleres for en rekke andre relevante kjennetegn. Det samme gjelder, ikke uventet, om man oppfatter å ha mulighet til å kombinere arbeid og AFP-pensjon.
- Ut over dette påvirkes uttakssannsynligheten av den enkeltes sivilstatus, utdanningsnivå og helse: Sannsynligheten for tidliguttak er høyere for gifte/samboende enn for enslige, høyere for personer med lav enn med høy utdanning og høyere for dem med dårlig helse og arbeidsevne enn for dem med kun dårlig helse. Det å oppleve å ha et fysisk eller psykisk krevende yrke bidrar også til økt tidligpensjoneringssannsynlighet om vi godtar et signifikansnivå på mellom 5 og 10 prosent. Det samme gjelder om en ikke kommer så godt overens med sin nærmeste leder. Sannsynligheten for tidliguttak av full AFP fra fylte 62 år er også noe høyere innen skole- og barnehagesektoren enn innen de øvrige kommunale sektorene.

5 Seniorpolitikk og tilrettelegging

I dette kapitlet ser vi nærmere på kommunenes innsats for å få flere av sine eldre ansatte til å stå lenger i arbeid. Forebygging av helseproblemer og seniorpolitikk i Norge er i hovedsak relatert til IA-avtalen. På virksomhetsnivå omfatter det alt fra en god personalpolitikk for alle aldre til holdninger og adferd som forbygger helseproblemer og fremmer arbeidstrivsel og utsatt avgang fra arbeidslivet.

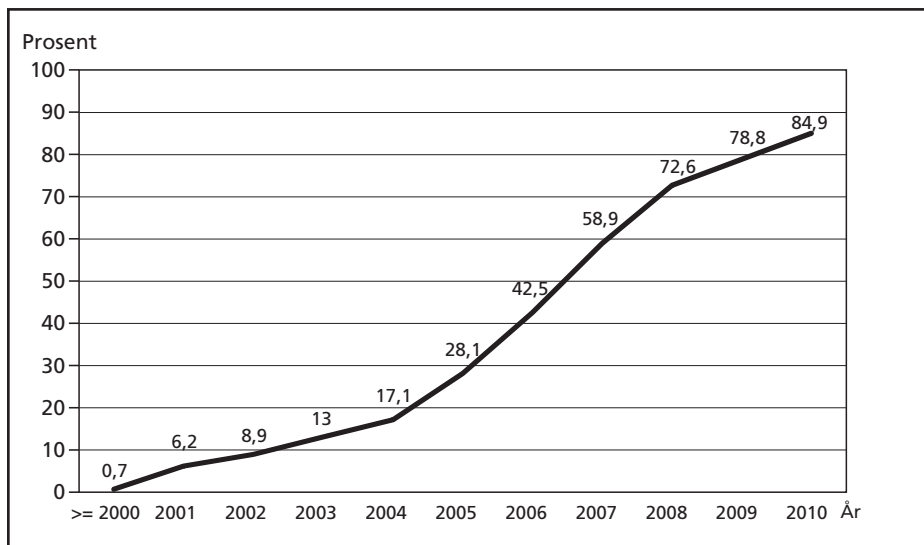
Framstillingen i kapitlet baserer seg på et utvalg spørsmål om seniorpolitikk fra kohortundersøkelsene fra 2012/2013 og spørsmål om seniorpolitikk fra to virksomhetssurveyer fra henholdsvis 2010 og 2013 (jf. kapittel 1.2). Først i kapitlet beskrives tilslutning til IA-avtalens delmål 3 i kommunal sektor samt utbredelsen av seniorpolitikk/livsfasepolitikk og ulike seniorpolitiske tiltak i kommunene. Deretter gis en beskrivelse av de ansattes oppfatning av arbeidsplassen og ledelsens holdninger til eldre arbeidstakere generelt. Det gis også en oversikt over hvor mange som har fått tilbud om seniortiltak, og hvilken betydning disse synes å ha hatt for pensjoneringsadferd og fortsatt yrkesdeltakelse.

5.1 Utbredelse i kommunal og fylkeskommunal sektor

Ifølge to virksomhetssurveyer fra 2010 og 2013 er seniorpolitikk og livsfasepolitikk langt mer utbredt i offentlig enn i privat sektor (Midtsundstad & Bogen 2011; Midtsundstad 2014). Mens 85 prosent av lederne fra kommunal og fylkeskommunal sektor oppga at virksomheten hadde en seniorpolitikk eller livsfasepolitikk i 2010-undersøkelsen, gjaldt det 88 prosent i 2013-undersøkelsen, mot henholdsvis 39 prosent av private virksomhetene i 2010 og 54 prosent i 2013.

Som vi kan lese av figur 5.1, implementerte de fleste kommunale virksomheter og enheter en slik politikk etter 2004 (80 prosent), selv om 1 prosent hevdet å ha en slik politikk også før IA-avtalens inngåelse i 2001. Seks av ti hadde også fastsatt konkrete aktivitetsmål for seniorpolitikken i 2010.

Figur 5.1 Kumulativ andel virksomheter med seniorpolitikk/livsfasepolitikk i kommunal og fylkeskommunal sektor, etter årstall for etablering. N = 173.

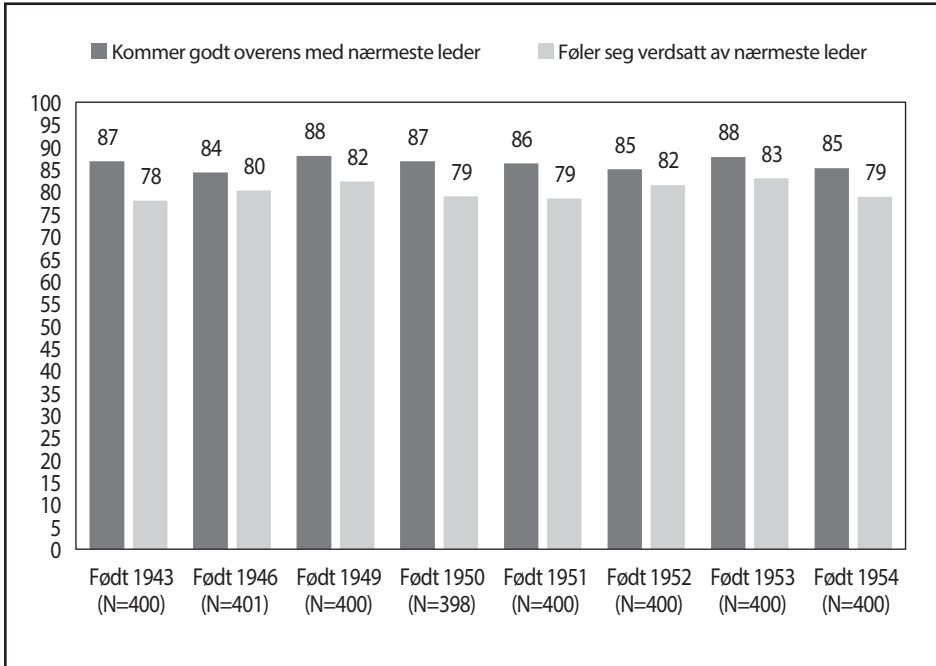


Ledere innen kommunal og fylkeskommunal sektor synes også å være mer villige til å bidra til redusert tidligpensjonering og økt rekruttering av eldre arbeidstakere enn hva tilfellet er for ledere i privat sektor: Nærmere to av tre (63 prosent) kommunale ledere mente at de hadde et stort ansvar for å bidra til redusert uførepensjonering og førtidspensjonering i 2010, og en tredjedel (34 prosent) at de hadde et ansvar for å bidra til økt sysselsetting av eldre arbeidstakere. Tilsvarende tall for privat sektor var henholdsvis 50 prosent og 18 prosent.

5.2 Holdningen til eldre arbeidstakere

De aller fleste eldre arbeidstakere i kommunesektoren oppgir at de kommer godt overens med sin nærmeste leder. Det gjaldt langt over åtte av ti eldre arbeidstakere, både blant menn og kvinner, ansatte på ulike utdanningsnivå (ikke vist) og arbeidstakere fra ulike fødselskohorter. Tilsvarende oppga nærmere åtte av ti at de følte seg verdsatt av sin nærmeste leder (jf. figur 5.2). Selv om seniorer flest i kommunesektoren synes å ha et godt forhold til sine nærmeste ledere, indikerer tallene også at om lag én av seks ikke har det beste forholdet til lederen sin, og at én av fem ikke føler seg verdsatt.

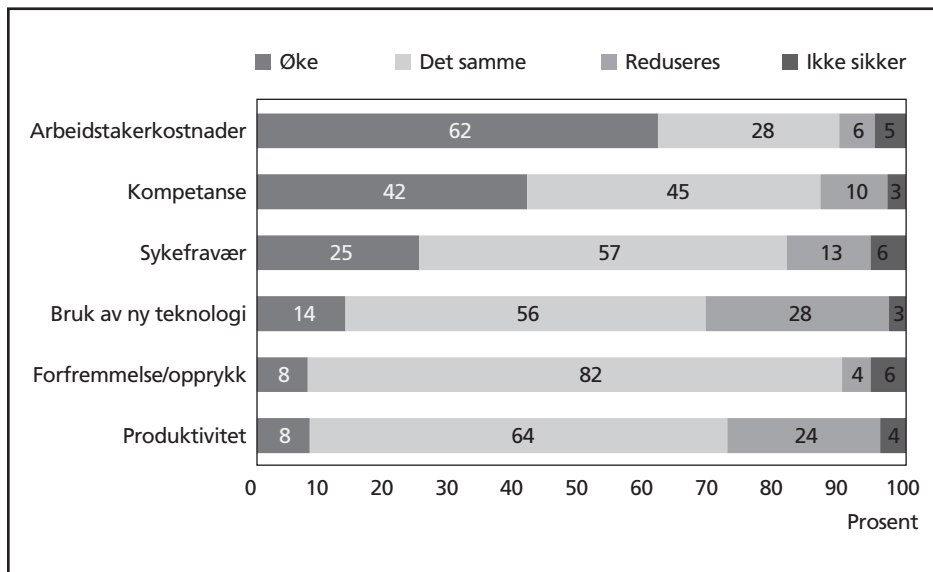
Figur 5.2 Andelen arbeidstakere i ulike kohorter som kommer godt overens med sin nærmeste leder, og andel som følte seg verdsatt av sin nærmeste leder. Kohort født 1943, 1946, 1949, 1950-1954. N = 3200.



At man har et dårlig forhold eller ikke føler seg verdsatt, kan ha ulike årsaker. Holdningene ledere har til eldre arbeidstakere, kan være en av dem, men ikke nødvendigvis. Flere undersøkelser viser imidlertid at ledere ofte har stereotype oppfatninger om eldre, og at de ofte vurderer dem som mer lojale, men samtidig mindre produktive enn yngre arbeidstakere (Solem 2010).

I virksomhetsundersøkelsen fra 2013 ble lederne bedt om å vurdere hvilke konsekvenser de antok en økning av arbeidsstokkens gjennomsnittsalder på fem år ville ha for henholdsvis arbeidstakerkostnadene, sykefraværet, produktiviteten, kompetansen, bruk av ny teknologi og muligheten for forfremmelse/opprykk. De kommunale ledernes svar gjengis i figur 5.3 på neste side.

Figur 5.3 Andel ledere i kommunale virksomheter som mener det vil få følgende konsekvenser for virksomheten om gjennomsnittsalderen på de ansatte økte med fem år. Virksomhetsundersøkelsen 2013. N = 272.



Som figur 5.3 forteller oss, mener det store flertallet av norske personalledere/ virksomhetsledere at situasjonen stort sett ville bli den samme som i dag på de fleste av disse områdene om arbeidsstokkens alder økte med fem år i gjennomsnitt. Det er likevel hele 62 prosent som mener at en høyere gjennomsnittsalder vil føre til en økning i arbeidskraftkostnadene, enten i stor eller i noen grad. Flertallet av disse, 56 prosentpoeng, mener likevel økningen i arbeidskostnadene ville blitt moderate. Kun et fåtall, 6 prosentpoeng, forventet en sterk økning i kostnadene (denne fordelingen vises ikke i figur 5.3).

Drøyt én av fire, eller 28 prosent, tror også at en slik økning i gjennomsnittsalderen ville bidra til redusert bruk av ny teknologi, og 25 prosent finner det sannsynlig at sykefraværet i et slikt tilfelle ville ha økt. I tillegg mener 24 prosent at det vil medføre en reduksjon i virksomhetens produktivitet. Enkelte mener også at situasjonen på disse områdene heller vil bedre seg, men de utgjør færre enn dem som forventer en forverring.

På den annen side er det hele 42 prosent som tror at en økning i arbeidsstokkens gjennomsnittsalder på fem år vil bidra til å øke virksomhetens kompetanse, mens kun 10 prosent forventer en reduksjon. Økt alder knyttes med andre ord primært til økt kompetanse. Bare 4 prosent tror at det vil gi reduserte opprykks- og forfremmelsesmuligheter for de ansatte, mens 8 prosent heller tror de vil øke.

Kort oppsummert tror svært mange kommunale ledere at en «aldring» av arbeidsstokken tilsvarende fem år vil føre til bedret kompetanse, men samtidig økte

arbeidskraftkostnader. En av fire tror også det vil gi økt sykefravær, og en tilnærmet tilsvarende andel forventer redusert bruk av ny teknologi og/eller lavere produktivitet. Hovedbildet er likevel at det store flertallet ikke tror det vil ha noen vesentlig innvirkning.

5.3 Forebygging, tilrettelegging og seniortiltak

En forutsetning for at virksomhetenes seniorpolitikk skal kunne virke, er at det utformes og iverksettes egnede tiltak for å nå målene. I kartleggingen av virksomhetenes tiltak for å forebygge tidligpensjonering og holde på eldre ansatte har vi skilt mellom tiltak på fire ulike områder med relevans for seniorene, henholdsvis:

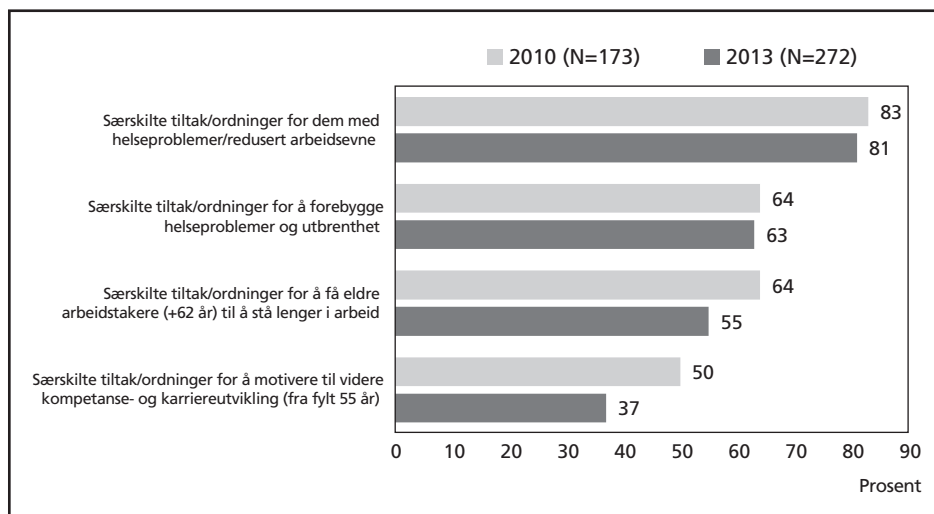
- a) tiltak for å forebygge at ansatte får helseproblemer eller blir utbrent
- b) tiltak som gjør det mulig for ansatte med redusert arbeidsevne å fortsette i jobb
- c) tiltak for fortsatt kompetanse- og karriereutvikling
- d) tiltak for å holde på arbeidstakere som er 62 år eller eldre (typiske seniortiltak)

I virksomhetsundersøkelsen fra 2010 var det 64 prosent av de kommunale og fylkeskommunale virksomhetene som sa at de tilbød særskilte ordninger og tiltak fra 62 år for å få eldre ansatte til å stå lenger i arbeid. Det var videre 83 prosent som oppga å ha egne tilretteleggingstiltak for å få personer med helseproblemer eller redusert arbeidsevne til å fortsette i arbeid, 64 prosent som sa at de hadde særskilte helseforebyggende tiltak, og 50 prosent som sa at de hadde tiltak for å fremme fortsatt kompetanse- og karriereutvikling blant arbeidstakere over 55 år (jf. figur 5.4). Andelen som oppga å ha slike tiltak, var også langt høyere i kommunal sektor enn i privat sektor i både 2010 og 2013 (jf. Midtsundstad & Bogen 2011; Midtsundstad 2014).

De typiske seniortiltakene som kommunale og fylkeskommunale arbeidsgivere tilbyr arbeidstakerne fra fylte 62 år, er ekstra ferie og fridager, redusert arbeidstid med hel eller delvis lønnskompensasjon, bonus eller høyere lønn om man fortsetter i arbeid, og annet eller lettere arbeid. Det gjaldt både i 2010 og i 2013.

Det synes imidlertid å ha vært en nedgang fra 2010 til 2013 i andelen virksomheter som rapporterer å ha kompetanse- og karrieretiltak for eldre (55+), fra 50 til 37 prosent, samt i andelen som tilbyr særskilte seniorordninger, fra 64 til 55 prosent. Til tross for nedgangen er andelen virksomheter med slike tiltak fremdeles høyere i kommunal enn i privat sektor.

Figur 5.4 Andel kommunale virksomheter/enheter som sier de tilbyr særskilte tiltak/ordninger til arbeidstakere som er 62 år eller eldre. Virksomhetsundersøkelsen i 2010. N = 173 (2010) / 272 (2013).



Som flere tidligere studier og analyser viser, har mange norske virksomheter tilbudt den samme typen tiltak til alle sine ansatte, uavhengig av om de jobber i produksjonen eller administrasjonen eller jobber innen skolen, i industrien, i omsorgssektoren eller i finansnæringen (Midtsundstad & Bogen 2011a, 2011b, 2014; Hilsen & Midtsundstad 2014). Foreløpige studier har da også vist at seniortiltakene har hatt minimal effekt på tidligpensjoneringen (Midtsundstad et al. 2012a, 2012b). Flere virksomheter har derfor lagt om sin seniorpolitikk og sine seniortiltak de senere årene, fordi de ikke har kunnet observere noen nedgang i pensjonsuttaket. Den primære grunnen til omleggingen og avviklingen av tiltak har likevel vært økonomi; det vil si at tiltakene har vært for kostbare (Midtsundstad 2014).

Seniorpolitikk i norsk arbeidsliv er da også et relativt nytt fenomen (Hippe, Midtsundstad et al. 2012). Det er derfor naturlig at det blir en del prøving og feiling før virksomhetene finner fram til «de rette» virkemidlene. Det er også et problem at få seniortiltak til nå har vært evaluert, slik at virksomhetene har manglet informasjon om hvilke typer tiltak som kan virke best for ulike grupper av arbeidstakere med ulike behov i ulike bransjer og næringer. At det skjer endringer og justeringer av tiltaksstrukturen, er derfor ikke overraskende. Det kan tvert om ses som fornuftig, forutsatt at bakgrunnen for endringene er et ønske om en mer målrettet tiltaksstruktur.

Som tabell 5.1 viser, hadde snaut 7 prosent av de kommunale virksomhetene som deltok i 2013-undersøkelsen, valgt å etablere nye seniortiltak og særskilte seniorordninger etter 2010. Videre hadde snaut 9 prosent valgt å avvikle en eller flere

av sine seniorordninger, mens nærmere én av ti hadde justert eller endret ett eller flere av de eksisterende seniortiltakene. Samlet synes endringene å ha vært mest omfattende innen kommunal og fylkeskommunal sektor og lavest innen privat sektor.

Tabell 5.1 Andelen virksomheter med seniorpolitikk/livsfasepolitikk i 2103 som oppgir at de hhv. har etablert nye seniortiltak, avviklet tiltak eller endret eksisterende tiltak i løpet av perioden 2010–2013. N = 546.

	Privat sektor	Kommunal sektor	Statlig sektor	Alle
Etablert nye tiltak	7,0	6,6	9,4	7,0
Endret eksisterende tiltak	1,5	9,6	3,1	4,4
Avviklet tiltak	1,8	8,8	4,7	4,5
Både endret og avviklet tiltak	0	0,7	0	0,3

Som tidligere vist oppga drøyt 68 prosent av virksomhetene (546 virksomheter) at de hadde en seniorpolitikk/livsfasepolitikk i 2013. De ordninger disse virksomhetene primært oppga å ha valgt å avvikle, var bonusordninger, tilbud om ekstra ferie og fridager og ordninger hvor man tilbød kortere arbeidstid med hel eller delvis lønnskompensasjon. Det vil si at man hadde valgt å fjerne flere av de økonomisk mest gunstige seniortiltakene, det vi kaller «seniorgoder».

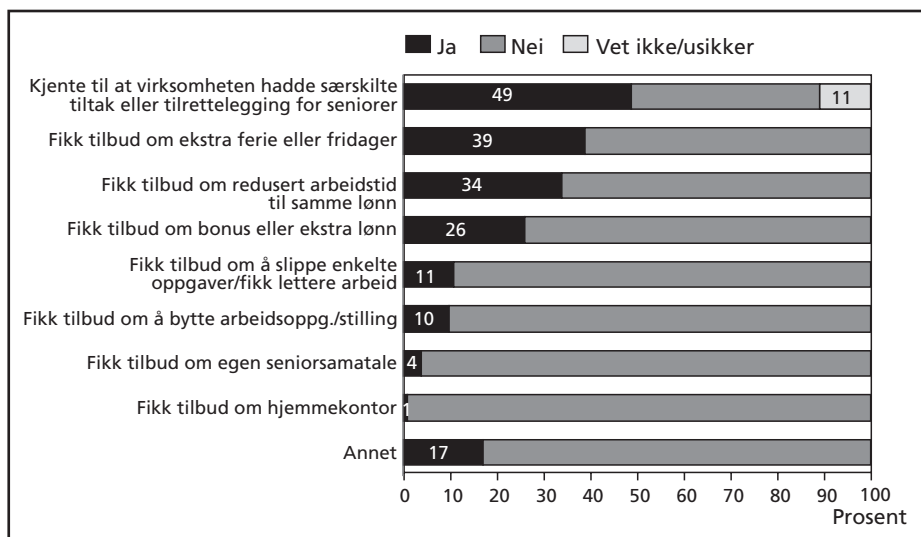
En del virksomheter hadde også valgt å beholde «seniorgodene», men endret eller justert disse. Det gjaldt for én av seks virksomheter som tilbød redusert arbeidstid med lønnskompensasjon, og for om lag en femtedel av virksomhetene som tilbød sine eldre arbeidstakere ekstra ferie og fridager. I de aller fleste tilfellene innebar endringen en svekkelse av eksisterende ordning, enten ved at antallet ekstra fri- eller feriedager ble redusert, at man vedtok at ordningen skulle omfatte færre personer, for eksempel kun dem med 100 prosent stilling (om det tidligere også hadde gått til personer med en lavere stillingsandel), ved at man hadde gått over fra hel til delvis lønnskompensasjon for den reduserte arbeidstiden, ved at en 80/100-ordning for eksempel ble gjort om til en 90/100-ordning. Endringene gjaldt i noen tilfeller også en økning i alder fra når man kunne ta ut de aktuelle ekstra fridagene eller fikk den aktuelle bonusen, typisk var at disse nå først ble gitt fra fylte 63 år, og ikke 62 år som tidligere.

5.4 Ansattes oversikt over seniortiltakene

Bildet av kommunenes seniorinnsats og tilbud av seniortiltak blir litt annerledes når vi spør de eldre arbeidstakerne selv. I de tre kohortene som deltok i spørreundersøkelsen i 2012 (født 1943, 1946 og 1949), var det 47 prosent som oppga at kommunen de jobbet

i, hadde seniortiltak (jf. figur 5.6), og blant dem som på intervjudtidspunktet i 2013 ennå ikke hadde fylt 62 år (født i 1952, 1953 og 1954), gjaldt det 49 prosent (jf. figur 5.5).

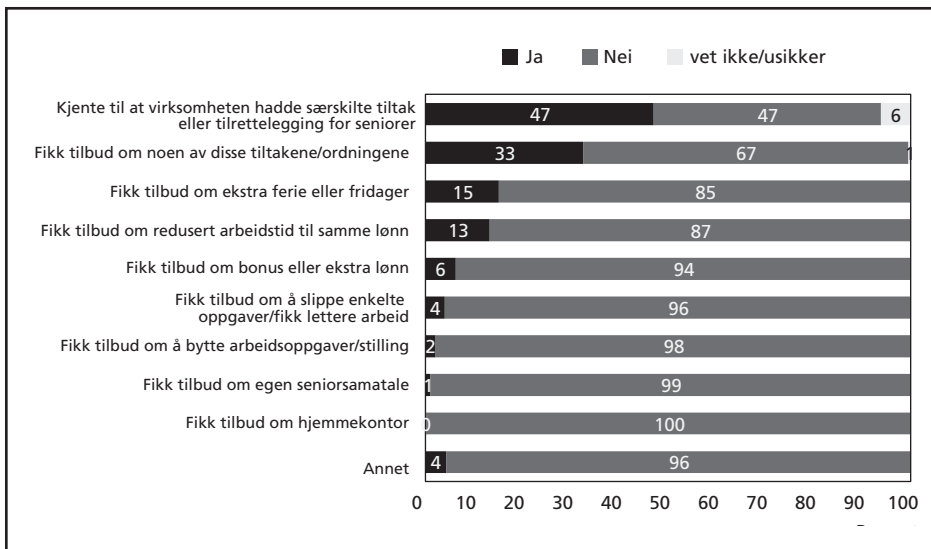
Figur 5.5 Andel blant 58–61-åringene som i 2013 oppga at virksomheten tilbød særskilte tiltak eller tilrettelegging til seniorenne, og andel som sa at tilbudet omfattet følgende ordninger. Kohortene født i 1952, 1953 og 1954. N = 1200.



Forskjellen mellom ledernes og de ansattes svar kan skyldes manglende kjennskap til seniorpolitikken hos grupper av ansatte eller at ledere og ansatte har ulikt syn på hvilke tiltak som er en del av seniorpolitikken. For de eldste kohortene (født i 1943 og 1946) kan det også skyldes at færre av kommunene hadde slike tiltak når de fylte 62 år (i henholdsvis 2005 og 2008). Skiller vi mellom de ulike kohortene og undersøker om andelen som rapporterer at virksomheten de jobbet i / jobber i, hadde seniortiltak, er det også noen flere i den yngste enn i den eldste aldergruppen (kohorten) som rapporterer at de har fått tilbud om tiltak (ikke vist).

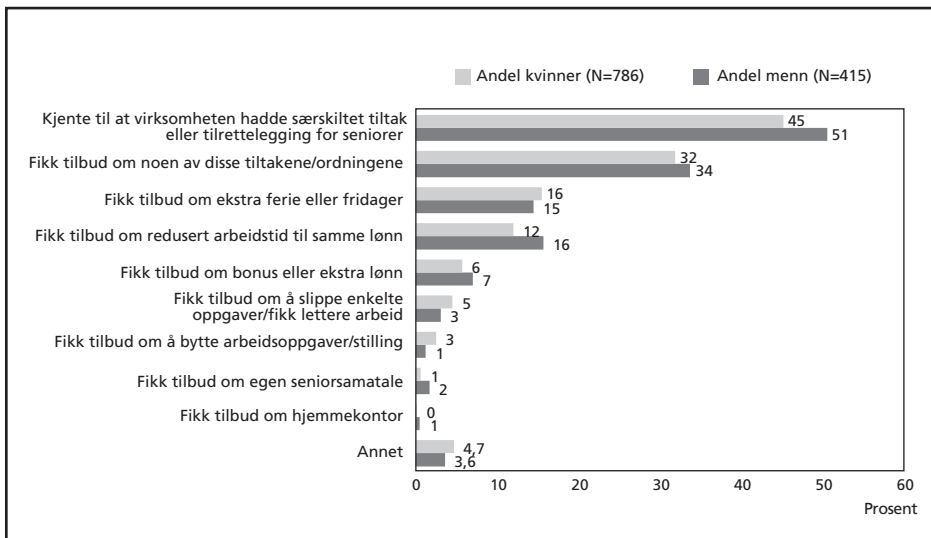
Selv om 47 prosent i kohortene som hadde passert 62 år på intervjudtidspunktet (født 1943, 1946 og 1949), oppga at virksomheten hadde seniortiltak, var det kun syv av ti av disse som sa at de selv hadde fått tilbud om å benytte seg av en av disse ordningene (33 prosent av alle i disse kohortene) (jf. figur 5.6).

Figur 5.6 Andel av individutvalget som sier at virksomheten tilbød særskilte tiltak eller tilrettelegging til seniorenne, og andel som sier de fikk tilbud om dette, og andel som fikk de ulike tilbudene (den enkelte kan ha fått tilbud om flere enn ett tiltak). Kohortene født i 1943, 1946 og 1949. N = 1201.



Som vi kan lese av figur 5.6, hadde den største andelen av dem som hadde fått seniortiltak fått tilbud om ekstra ferie eller fridager om de fortsatte. Det gjaldt 15 prosent. En tilnærmet like stor andel (13 prosent) hadde fått tilbud om kortere arbeidstid med hel eller delvis lønnskompensasjon (normalt såkalt 80/100- eller 90/100-ordning). Videre var det 6 prosent av alle som hadde fått tilbud om bonus om de valgte å stå i jobb enda et år, og 4 prosent som hadde blitt tilbudt lettere arbeid eller å få slippe enkelte oppgaver. Som figur 5.7 viser, var det kun små forskjeller i andelen av menn og kvinner som hadde mottatt tilbud om seniortiltak, samt i typer av tiltak de oppga å ha mottatt.

Figur 5.7 Andel som oppga at virksomheten tilbød særskilte tiltak eller tilrettelegging til senioren, andel som sier de fikk tilbud om dette, og andel som fikk de ulike tilbudene (den enkelte kan ha fått tilbud om flere enn ett tiltak). Fordelt etter kjønn for kohortene født i 1943, 1946 og 1949. N = 1201.



5.5 Effekten av seniortiltak

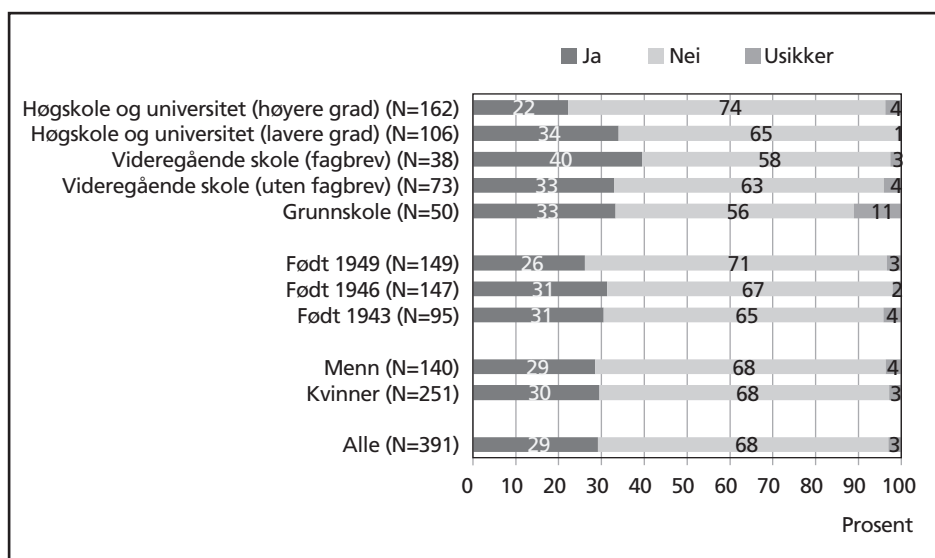
Tidligere undersøkelser har vist at IA-virksomheter i liten grad evaluerer sine seniorpolitiske tiltak (Midtsundstad & Bogen 2011a; Midtsundstad 2014). Av de kommunale virksomhetene/enhetene som deltok i virksomhetsundersøkelsen i 2010, var det likevel 59 prosent som sa de hadde oversikt over og førte statistikk over andelen som gikk av med AFP, uførepensjon, tjenstepensjon på ulike alderstrinn. I virksomhetsundersøkelsen fra 2013 gjaldt dette hele 65 prosent. Det var likevel kun 25 prosent av lederne i kommunale virksomheter som sa at de hadde evaluert sine særskilte seniortiltak/seniorordninger i 2010. I 2013-undersøkelsen var det 31 prosent samlet, hvorav 27 prosentpoeng hadde evaluert alle tiltakene og 4 prosentpoeng ett eller noen av dem (Midtsundstad 2014). Selv om andelen er lav, er den likevel langt høyere enn hva man finner i privat sektor, og noe høyere enn i statlig sektor (ibid.).

De kommunale lederne i virksomhetsundersøkelsen fra 2013 ble også bedt om å vurdere hvorvidt de mente seniortiltakene hadde hatt den ønskede effekten på tidligpensjoneringen. Hele 71 prosent mente at de hadde det, hvorav 22 prosentpoeng oppga i stor grad og 47 prosent i noen grad (ikke vist).

Vi spurte også senioren som hadde mottatt tiltak, om de mente at disse hadde hatt innvirkning på deres beslutning om å fortsette (jf. figur 5.8). Av de 47 prosentene i ut-

valget som sa de hadde blitt tilbudt seniortiltak, mente 29 prosent at tiltaket hadde ført til at de fortsatte i arbeid noe lenger enn først planlagt. 68 prosent mente midlertid at tilbudet om seniortiltak ikke hadde hatt noen betydning for deres beslutning. Svarene fra arbeidstakerne underbygger funn fra tidligere casestudier (Bogen & Midtsundstad 2006; Bogen & Hilsen 2013; Midtsundstad & Bogen 2011a) og tidligere kausalanalyser (Midtsundstad et al. 2012a, 2012b).

Figur 5.8 Andel som mente at kommunens seniortiltak hadde hatt betydning for at de fortsatte i arbeid, etter kjønn, alder og utdanningsnivå. Kohortene født 1943, 1946 og 1949. N = 391.



Det er relativt små forskjeller etter kjønn, alder/kohort og utdanningsnivå når det gjelder opplevd effekt av seniortiltakene (jf. figur 5.8). Tiltakene synes likevel å ha hatt litt mindre effekt for dem med den høyeste utdanningen enn for dem med lavere utdanning. Det kan indikere at mange av de høyere utdannede ville ha valgt å stå i jobben, uavhengig av om de hadde fått seniortiltak eller ikke.

I rapporten *Arbeid, pensjon eller begge deler* (Midtsundstad & Nielsen 2013) analyserte vi også om tilgang til seniortiltak påvirket sannsynligheten for tidligpensjonering. Disse analysene viste, i motsetning til arbeidstakernes egne vurderinger, at seniortiltakene økte sannsynligheten for utsatt avgang. Sammenhengen var statistisk sikker også etter kontroll for en rekke faktorer som tidligere forskning har vist at påvirker tidligpensjoneringsadferden, som kjønn, alder, sivilstand, inntektsnivå, utdanningsnivå, yrke, type arbeid (målt ved sektor) med videre.

Foreløpige kausalanalyser¹³ har imidlertid ikke kunnet dokumentere at de seniortiltakene som norske kommuner tilbød i perioden 2004–2007, hadde noen påviselig statistisk effekt på verken AFP-uttak eller uførepensjonering ved fylte 62 år (Midtsundstad et al. 2012a). At vi fant effekter av seniortiltakene på tidligpensjonerings sannsynligheten da vi analyserte data fra individsurveyen (Midtsundstad & Nielsen 2013), men ikke i de tidligere analysene (Midtsundstad et al. 2012a), kan ha ulike forklaringer. For det første er utvalgene noe forskjellige. Mens analyser i Midtsundstad et al. (2012a) var basert på registerdata for alle ansatte over 60 år i et utvalg virksomheter med ti eller flere ansatte, baserer Midtsundstad og Niensens (2013) analyser seg på data fra et individutvalg, hvor kun 50 prosent av de spurte valgte å delta, hvorav flere høyt enn lavt utdannede deltok. For det andre kan det være at seniortiltakene har endret karakter siden 2005, selv om studier tyder på at tiltaksspekteret i stor grad var det samme i 2005 og 2010, med hovedvekt på ekstra ferie og fridager, redusert arbeidstid med samme lønn eller bonuser / økt lønn (Midtsundstad & Bogen 2011). For det tredje kontrollerer Midtsundstad og Nielsen (2013) for arbeidsmiljø, egenvurdert helse og arbeidsevne, mens det ikke gjøres i analysene i Midtsundstad et al. (2012), da man ikke hadde tilgang til slike registeropplysninger. Det trengs med andre ord flere lignende analyser før man kan slutte noe sikkert om seniortiltakenes betydning for pensjoneringsadferd og arbeid etter fylte 62 år.

5.6 Oppsummering

- De aller fleste eldre arbeidstakere i kommunal sektor kommer godt overens med sin nærmeste leder og føler seg verdsatt. Det er likevel én av seks som gir uttrykk for at forholdet til lederen ikke er så godt, og én av fem som ikke føler seg verdsatt.
- To av tre kommunale ledere forventer da også at arbeidskostnadene vil øke, én av fire at sykefraværet vil øke, og én av fire at produktiviteten og bruken av ny teknologi vil gå ned om gjennomsnittsalderen på de ansatte øker med fem år. Det vil si at et betydelig mindretall oppfatter eldre som mindre produktive, mer syke og «dyrere» enn yngre arbeidstakere. Det store flertallet av kommunale ledere tror likevel at en økning av de ansattes alder på fem år vil ha minimal betydning på disse forholdene.
- Mange kommunale virksomheter satser på seniorpolitikk, og andelen har økt jevnt og trutt siden IA-avtalens inngåelse i 2001. I 2013 var det 88 prosent av kommunale og fylkeskommunale virksomheter med ti eller flere ansatte som oppga at de hadde en seniorpolitikk eller livsfasepolitikk. Det er langt flere enn i privat sektor.

¹³ At det er en kausalanalyse, betyr at vi kan fastslå årsakssammenhengen. Det vi har gjort i artikkelen fra 2012 (Midtsundstad et al. 2012), er å sammenligne endringer i sannsynlighet for tidlig uttak av pensjon i perioden 2001–2007 for alle ansatte i kommuner som henholdsvis innførte og ikke innførte seniortiltak i løpet av perioden.

- Svært mange av kommunene og fylkeskommunene har også etablert egne tiltak for å forebygge helseproblemer (63 prosent), og tiltak som skal gjøre det mulig for dem som alt har fått helseproblemer eller har redusert arbeidsevne, å stå lenger i arbeid (81 prosent). 38 prosent hadde også tiltak som skulle oppmuntre eldre (55+) til fortsatt kompetanse- og karriereutvikling, og 55 prosent oppga at de hadde etablert særskilte seniortiltak for å holde på de eldste arbeidstakerne (62+). Andelen med tiltak på de to sistnevnte områdene har imidlertid gått ned fra 2010 til 2013.
- Tiltaksspekteret er også endret i flere kommuner etter 2010. 6 prosent har etablert nye seniortiltak, snaut 9 prosent har justert enkelte av tiltakene, og snaut 10 prosent har valgt å utvikle enkelttiltak, og da primært kostbare tiltak som kortere arbeidstid med hel eller delvis lønnskompensasjon og økt lønn/bonus for å fortsette i arbeid. Hovedbegrunnelsene for avvikling/ending er kostnadene og deretter manglende effekt.
- En av tre ansatte født i 1943, 1946 og 1949 oppga at de hadde fått tilbud om seniortiltak som 62-åring eller senere. Flertallet av disse fikk tilbud om ekstra ferie eller fridager om de fortsatte, eller kortere arbeidstid med hel eller delvis lønnskompensasjon.
- Vi vet lite om effekten av seniortiltakene, da få virksomheter evaluerer sine seniorpolitiske tiltak. Av de kommunale virksomhetene er det 65 prosent som har oversikt over og har ført statistikk over andelen som gikk av med AFP, uførepensjon, tjenestepensjon på ulike alderstrinn, mens det bare er 27 prosent som har evaluert sine særskilte seniorordninger.
- Lederne har også større tro på tiltakenes effekt enn hva seniorenes erfaringer skulle tilsi. Hele 71 prosent av lederne mente at seniortiltakene hadde effekt på tidligpensjoneringen. Blant seniorenene som hadde mottatt tiltak, var det imidlertid bare 30 prosent som mente at det var tiltaket som hadde fått dem til å fortsette i arbeid noe lenger. Svarene fra arbeidstakerne samsvarer med funn fra tidligere casestudier og foreløpige kausalanalyser av tiltakenes effekter.
- Analyser basert på kohortundersøkelsene viser imidlertid at de som hadde fått tilbud om seniortiltak, faktisk hadde større sannsynlighet for å utsette avgangen. Det trengs med andre ord flere analyser før man kan slutte noe sikkert om seniortiltakenes betydning for pensjoneringsadferd og arbeid etter fylte 62 år.

6 Pensjonsreformen

Formålet med tre av spørsmålene i telefonintervjuundersøkelsen var å avdekke kommuneansattes holdninger til et utvalg nye elementer i pensjonssystemet, som avkorting av pensjon ved tidlig uttak og levealdersjustering. Spørsmålene var hypotetiske av typen «Hva ville du ha gjort om ...». De sier dermed ingenting om hva personene faktisk ville ha valgt å gjøre, kun hva de *tror de ville ha gjort i en tenkt alternativ situasjon*.¹⁴ Svarene sier derfor mer om deres prioriteringer enn om mulige følger dersom tilsvarende endringer i pensjonsordningene ble gjennomført i kommunal sektor.

6.1 Hva om pensjonen ble avkortet ved tidlig uttak?

En vesentlig endring som følge av pensjonsreformen er avkorting av alderspensjonen fra folketrygden ved eventuelt tidliguttak. Avkortingene innebærer at den årlige pensjonen reduseres jo tidligere man tar den ut, da den enkeltes oppsparte pensjonsformue må fordeles over flere år.¹⁵ Endringene medfører at tidligpensjonering ikke lenger subsidieres av fellesskapet, men må betales av den enkelte tidligpensjonist. Endringen gir samtidig den enkelte et økonomisk insentiv til å stå lenger i arbeid, noe myndighetene forventer skal redusere andelen som velger å slutte i arbeid tidlig.

Selv om folketrygden omfatter alle norske statsborgere, får ikke omleggingen av folketrygdens alderspensjon noen direkte konsekvens for offentlig ansatte, da de har en brutto tjenstepensjonsordning – det vil si at de i utgangspunktet sikres 66 prosent av sluttlønnen (inkludert folketrygdpensjonen) selv om folketrygden endres. Ved tariffoppgjøret i 2009 ble det, som tidligere nevnt, også avtalt en individuell garanti som sikrer alle som er født i 1958 eller tidligere, 66 prosent av sluttlønnen fra fylte 67 år (selv om endringene i folketrygden skulle tilsi noe annet). AFP-ordningen i offentlig sektor er heller ikke lagt om, slik den er i privat sektor. Uttak av AFP tidlig i offentlig sektor har derfor ingen konsekvenser for hva den enkelte får fra folketrygdens alderspensjon senere, slik det har for ansatte i privat sektor.

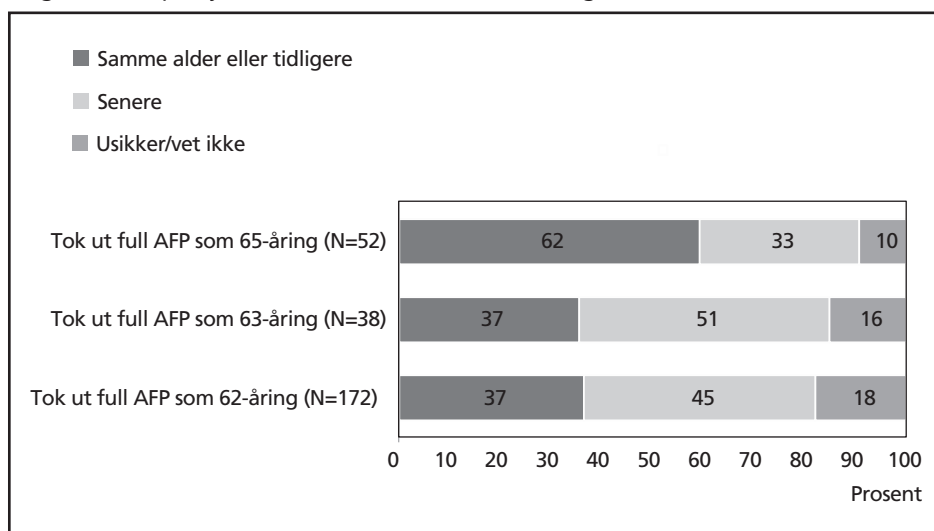
Selv om endringene ikke har konsekvenser for kommunalt og fylkeskommunalt ansatte, spurte vi deltakerne i kohortundersøkelsene om når de ville ha valgt å ta ut pensjon om de hadde hatt samme ordning som i privat sektor. Det for å få et bilde av deres holdning til avkorting av pensjon ved tidliguttak.

¹⁴ Spørsmålene er dels kopiert fra NAV survey fra 2010 som kartla tidligpensjoneringsadferden i befolkningen (NAV 2010).

¹⁵ Delingstallet bestemmes av antall år fra uttak til forventet levealder for den kohorten man tilhører.

Som vi kan lese av figur 6.1 under, sier en betydelig andel at de med en slik ordning ville ha valgt å gå av på samme tidspunkt (og dermed fra samme alder). Det gjelder 37 prosent av dem som hadde tatt ut full AFP-pensjon fra fylte 62/63 år, og hele 62 prosent av dem som hadde tatt ut full AFP-pensjon fra fylte 65 år.

Figur 6.1 Andel av dem som tok ut full AFP-pensjon som hhv. 62-, 63- eller 65-åringer, som sier de ville gått av på samme alder, gått av senere eller er usikre eller ikke vet når de ville ha gått av om pensjonen hadde blitt avkortet ved tidlig uttak. N = 262.



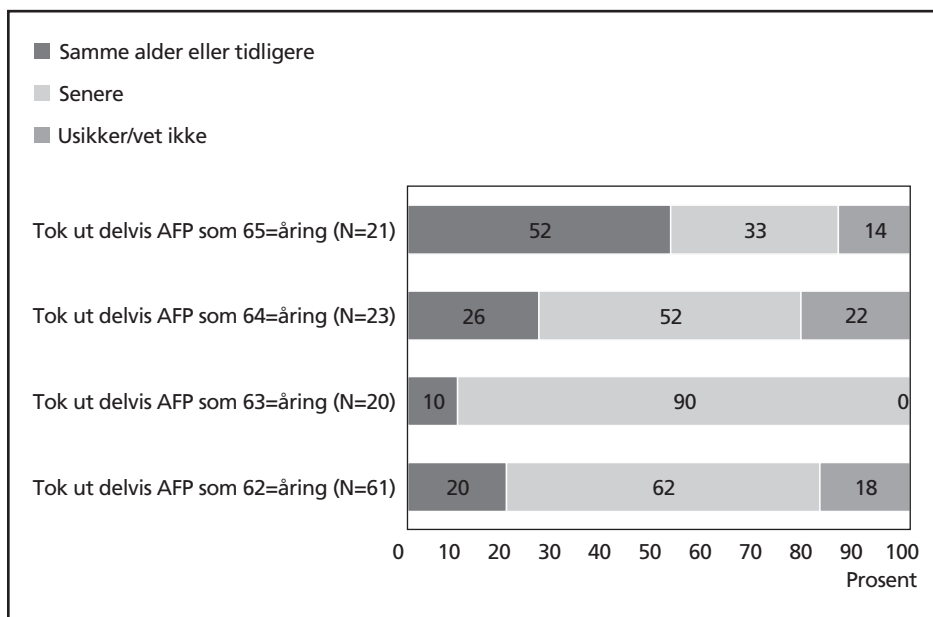
På den annen side var det 45 prosent av dem som hadde tatt ut full AFP som 62-åringer, 51 prosent av dem som hadde tatt ut pensjon som 63-åringer, og 33 prosent av dem som hadde tatt ut full AFP fra 65 år, som sa at de ville ha utsatt pensjonering (gått av senere) om de hadde hatt samme ordning som i privat sektor, slik at AFP-pensjonen hadde blitt avkortet ved tidlig uttak. Andelen som var usikre eller ikke har noen formening om hva de ville ha gjort, varierte fra 10 til 18 prosent avhengig av faktisk uttakstidspunkt.

Med andre ord kan det se ut til at en betydelig andel lar seg påvirke av de økonomiske pensjonsinsentivene. Nærmere fire av ti holder likevel stand. En årsak til sistnevnte kan være at disse generelt opplever å ha en tilfredsstillende økonomi, slik at de ekstra kronene tjent ved utsatt pensjonsuttak ikke teller så mye fra eller til. Men det kan også være en indikasjon på at andre hensyn enn de rent økonomiske avgjør, for eksempel helseproblemer. Det vil si at de egentlig ikke opplever å ha noe reelt valg. Tidligere analyser har da også vist at helseproblemer og redusert arbeidsevne er en svært viktig årsak til at mange velger å pensjonere seg tidlig i kommunal og fylkeskommunal sektor (Midtsundstad & Nielsen 2013). At helse har stor betydning for avgangsbeslutningen, er også funnet i flere andre studier (bl.a. Larsen 2004; Midtsundstad 2002, 2005). Dwyer og Mitchell

(1998) har dessuten påvist at helsemessige årsaker ofte har større innvirkning på tidligpensjoneringen enn økonomiske insitamenter.

Om vi tar svarene til senioren i undersøkelsen for «god fisk», betyr det samtidig at nærmere halvparten av dem som valgte å gå av som 62-åring, ikke ville ha gjort det om AFP-pensjonen hadde blitt avkortet. Om det skyldes at de vet at de vanskelig ville ha klart seg økonomisk med en såpass kraftig reduksjon av pensjonen, eller om utsagnet er uttrykk for et ønske om å maksimere den årlige pensjonsutbetalingen, forteller dataene oss likevel ikke noe om. Da hele én av tre av dem som fortsatte etter 62 år, sa at de gjorde det av økonomiske grunner (jf. Midtsundstad & Nielsen 2013), er det imidlertid grunn til å tro at en betydelig andel heller ikke tror de ville hatt råd til eller mulighet til å gå av om de i større grad selv hadde måttet betale for det.

Figur 6.2 Andel av dem som tok ut delvis AFP-pensjon som hhv. 62-, 63-, 64- eller 65-åringer, som sier de ville gått av på samme alder, senere eller er usikre eller ikke vet hva de ville ha gjort om pensjonen hadde blitt avkortet ved tidlig uttak. N = 125.

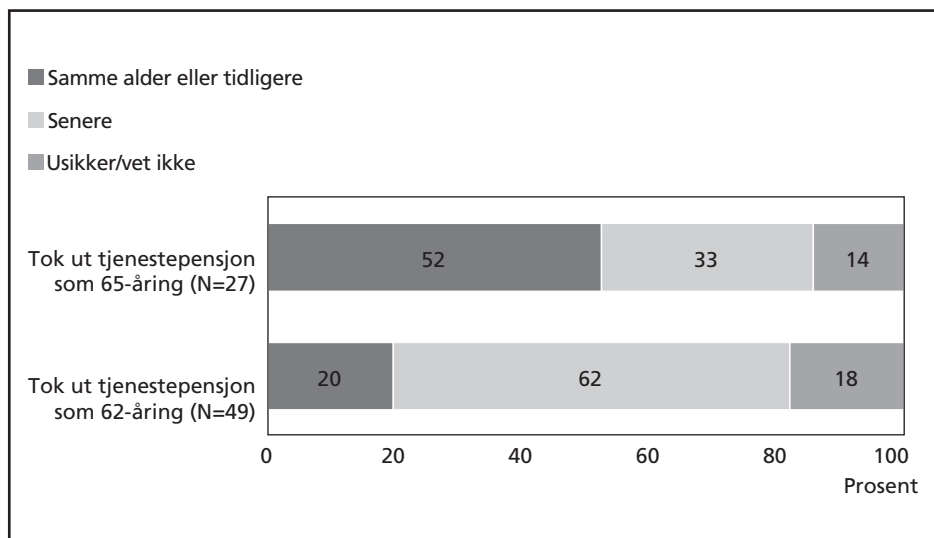


Andelen som tilsynelatende lar seg påvirke, synes å være større blant dem som tok ut full AFP-pensjon fra fylte 62/63 år, enn blant dem som ventet med å ta ut pensjon til de var 65 år. Det har trolig sammenheng med at pensjonen for dem som går av som 62-/63-åringer, vil bli langt lavere enn for dem som venter til de er 65 år (grunnet den sterke avkortingen). Man kan, med andre ord, ikke ta svarene som en bekreftelse på at avgangsbeslutningen blant 62- og 63-åringene egentlig ikke er så helse- og arbeidsmiljørelatert som tidligere analyser viser (jf. Midtsundstad & Nielsen 2013).

Blant dem som tok ut delvis AFP-pensjon, er svarene noe annerledes enn blant fulltidspensjonistene, da en større andel sier de ville ha fortsatt i arbeid på fulltid noe lenger om AFP-pensjonen hadde blitt avkortet ved tidlig uttak (jf. figur 6.2). Det gjelder seks av ti av dem som tok ut delvis AFP som 62-åringer. Det skyldes nok at delpensjonistene ikke bare har større evne, men også vilje til å jobbe lenger – noe som trolig var grunnen til at de valgte å fortsette i jobben i utgangspunktet. 20 prosent blant delpensjonistene sier imidlertid også at de ville ha valgt å ta ut pensjonen fra samme tidspunkt (alderstrinn). Tallgrunnlaget for delpensjonistene er imidlertid svært begrenset. Svarene må derfor tolkes med forsiktighet.

At mange av tidligpensjonistene tror de ville ha valgt å fortsette om de hadde hatt tilsvarende ordninger som i privat sektor, viser også svarene særalderspensionistene ga (jf. figur 6.3). Hele 62 prosent av dem som tok ut tjenstepensjon som 62-åringer (som følge av yrkets særaldersgrense), oppga at de ville ha valgt å utsette pensjonsuttaket om de selv hadde måttet betalt for tidligpensjoneringen, mens 20 prosent mente de ville ha valgt å gå av fra samme alder. Blant dem som først tok ut tjenstepensjon fra fylte 65 år var andelen som trodde de ville ha utsatt uttaket 33 prosent, mens andelen som fortsatt ville ha tatt ut pensjon som 65-åringer 52 prosent.

Figur 6.3 Andel av dem som tok ut tjenstepensjon som hhv. 62- eller 65-åringer, som sier de ville gått av på samme alder, senere eller er usikre eller ikke vet hva de ville ha gjort om pensjonen hadde blitt avkortet ved tidlig uttak. N = 76.



Om vi antar at flertallet av tidligpensjonistene ville ha endret adferd i tråd med de svarene de ga på vårt hypotetiske spørsmål, betyr det at rundt halvparten ville ha valgt å jobbe noe lenger enn i dag om de hadde hatt samme AFP-ordning som i privat sektor, slik at pensjonen hadde blitt avkortet ved tidlig uttak.

Hvor mange av disse som ville ha følt seg tvunget til å jobbe videre av økonomiske grunner, vet vi ikke. Men gitt at én av tre av dem som i dag fortsetter i jobb etter fylte 62 år, sier de gjør det fordi de ikke ville ha klart seg økonomisk uten inntekten fra lønnet arbeid, er det grunn til å tro at dette også vil være situasjonen for en del av dem som antok at de ville ha fortsatt om pensjonen hadde blitt redusert ved tidlig uttak.

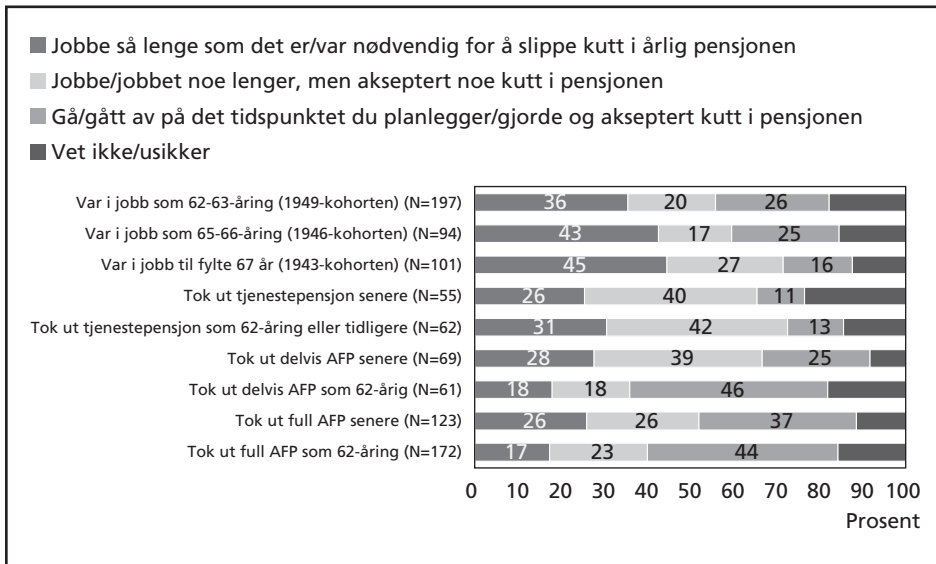
I tillegg vil trolig en god del innen kommunal sektor ikke ha rett til å ta ut full pensjon som 62-åring, gitt at en som var født i 1949, måtte ha tjent 318 000 kroner årlig over førti år for å kunne få ta ut full folketrygdpensjon i privat sektor i 2012 (NAV-tall, jf. LO-aktuelt 2013). Dette er et inntektskrav mange kommunalt ansatte, særlig kvinner, ikke vil ha kunnet tilfredsstille gitt lønnsnivået i sektoren og andelen som jobber deltid (Nergaard 2010).

6.2 Effekten av levealdersjustering

Pensjonsreformen medfører at man må jobbe lenger for å få samme pensjonsytelse om levealderen for ens kohort øker. Pensjonsreformen har med andre ord flyttet den økonomiske risikoen knyttet til økt levealder fra fellesskapet til den enkelte. Myndighetene forventer at dette skal få flere til å vente med pensjonsuttaket og fortsette i jobben noe lenger, da de nå selv må bære kostnadene for at levealderen øker.

I surveyundersøkelsen blant de kommunalt og fylkeskommunalt ansatte ble utvalget spurt om hva de ville ha gjort om levealderen for deres alderskohort hadde økt med ett år. De ble bedt om å angi om de henholdsvis 1) ville ha jobbet lenger for å unngå kutt i pensjonen, 2) om de ville ha jobbet litt lenger, men godtatt noe kutt i pensjonen, eller 3) om de ville ha gått av på samme alderstrinn som de gjorde / hadde planlagt, og godtatt kutt i pensjonen. Dette spørsmålet er også hypotetisk. Vi vet derfor ikke hva den enkelte faktisk ville ha gjort, bare hva de selv tror de ville ha gjort. Spørsmålet er derfor best egnet til å fange utvalgets prioriteringer mellom arbeid og fritid og til å si noe om hvor viktig økonomi er for pensjoneringsbeslutningen.

Figur 6.4 «I pensjonsreformen er det lagt opp til at dersom levealderen øker, må man jobbe lenger for å få samme pensjon. Dersom den gjennomsnittlige levealderen øker med 1 år, hva ville du har valgt å gjøre?» N = 934.¹⁶



Som figur 6.4 viser, er villigheten (og muligheten) til å jobbe lenger svært avhengig av den enkeltes pensjons- og yrkesstatus på intervju tidspunktet. Villigheten til å kompensere en eventuell økning i levealderen ved å jobbe lenger er ikke overraskende størst blant dem som fremdeles stod i jobb da de var 65 år eller eldre, og tilsvarende lavest blant dem som valgte å gå av med full eller delvis AFP som 62-åring.

17 prosent av dem som tok ut full AFP-pensjon som 62-åring, og 18 prosent av dem som tok ut delvis AFP-pensjon like tidlig, sier de ville ha jobbet så lenge som det var nødvendig for å slippe kutt i pensjonen. Tilsvarende andel blant dem som fortsatt var i jobb som 65–66-åring, og blant dem som jobbet til de var 67 år eller lenger, var henholdsvis 43 og 45 prosent.

Forskjellen gjenspeiler trolig ikke bare ulike prioriteringer, men også at de vurderer sine reelle muligheter til å fortsette i arbeid som ulike, både av helsemessige og andre årsaker.

¹⁶ De som har tatt ut uførepensjon eller fleksibel førtidspensjon, er ikke med i utvalget. Derfor er antallet (N) lavere enn 1201.

6.3 Hvor mange vil jobbe fulltid og ta ut full pensjon?

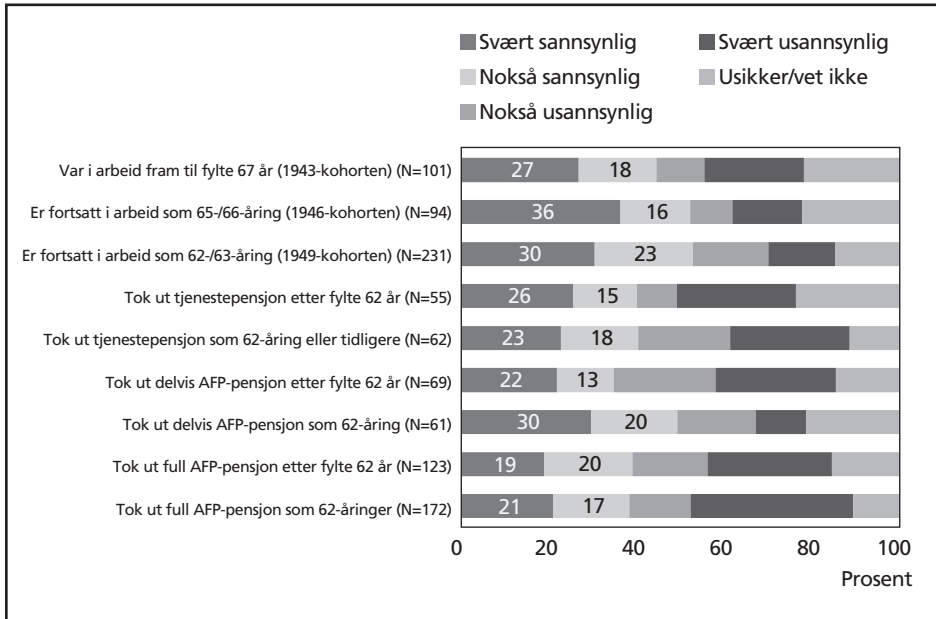
Ideen bak et alderspensjonssystem er at eldre som ikke lenger er i stand til å forsørge seg selv gjennom eget arbeid, skal få en inntekt å leve av. Forutsetningen for å få utbetalt alderspensjon har derfor normalt vært at man slutter å jobbe.

Med pensjonsreformen har man gått bort fra dette grunnprinsippet. Etter 2011 er det mulig, i alle fall i privat sektor, å ta ut full alderspensjon fra både folketrygden og AFP-ordningen og samtidig fortsette i lønnet arbeid på fulltid. Man kan dermed si at alderspensjonen har endret karakter fra å være en ren inntektssikringsordning ved inntektsbortfall på grunn av høy alder til å bli en spareordning som gir den enkelte rett til å ta av oppsparte midler fra en viss alder (62 år). For å ivareta en viss inntektssikringsfunksjonen (dvs. minimum minstepensjon livet ut) har myndighetene likevel et krav til hvor mye som må stå på den enkeltes pensjonskonto før man kan begynne å ta av pensjonspengene.

De pengene man ikke tar ut, «taper» man imidlertid. For dem som har antatt kort forventet levealder (noe som vil gjelde flere menn enn kvinner), vil det dermed være økonomisk gunstig å ta ut pensjon tidlig, selv om man fortsetter i arbeid, og selv om den årlige ytelsen da blir lavere.

En lignende mulighet til å ta ut både alderspensjon fra folketrygd og AFP-pensjon samtidig fra fylte 62 år har man ennå ikke i offentlig sektor. Vi har likevel forsøkt å kartlegge hvor mange det er i kommunal og fylkeskommunal sektor som ville ha valgt å kombinere fulltids arbeid med tidlig uttak av full folketrygdpensjon og AFP om de hadde hatt den samme AFP-ordningen som i privat sektor. Resultatene gjengis i figur 6.5. Andelen som synes en slik mulighet var fristende, varierte fra 19 til 36 prosent avhengig av den enkeltes pensjons- og yrkesstatus på intervju tidspunktet. Flest var det som trodde de ville ha valgt å kombinere fullt pensjonsuttak med fullt arbeid blant dem som fortsatt var i arbeid på intervju tidspunktet i 1946- og 1949-kohorten (dvs. var fra 65 til 69 år gamle), hvor henholdsvis 36 og 30 prosent antok at de ville ha valgt en slik løsning. Blant dem som hadde tatt ut full AFP-pensjon, var andelen til sammenligning 19–20 prosent, og blant dem som hadde tatt ut tjenstepensjon, 23–26 prosent.

Figur 6.5 Andelen som tror det er svært eller nokså sannsynlig at de ville ha tatt ut full pensjon fra fylte 62 år og fortsatt i arbeid på fulltid om de hadde hatt samme ordning som i privat sektor. N = 968.



6.4 Oppsummering

- Om AFP-ordningen hadde vært den samme i kommunal som i privat sektor, slik at pensjonen hadde blitt avkortet ved tidlig uttak, tror 37 prosent av dem som hadde valgt å ta ut full kommunal AFP-pensjon fra fylte 62/63 år, at de fremdeles ville ha gått av som 62/63-åringer, mens 62 prosent av dem som tok ut full kommunal AFP-pensjon som 65-åringer, trodde de fremdeles ville ha ventet til fylte 65 år med å ta ut pensjonen.
- Det var imidlertid 45 prosent av dem som tok ut full kommunal AFP som 62-åringer, 51 prosent av dem som tok den ut som 63-åringer, og 33 prosent av dem som tok ut som 65-åringer, som trodde de i så fall ville ha utsatt pensjoneringen (gått av senere). Om vi antar at flertallet av tidligpensjonistene ville ha endret adferd i tråd med de svarene de ga på vårt hypotetiske spørsmål, betyr det at rundt halvparten ville ha valgt å jobbe noe lenger enn i dag om man i kommunene hadde hatt samme AFP-ordning som i privat sektor.

- Pensjonsreformen medfører at man må jobbe lenger for å få samme pensjonsytelse om levealderen for ens kohort øker. Myndighetene forventer at dette skal få flere til å vente med pensjonsuttaket og fortsette i jobben noe lenger. De kommuneansatte ble spurt om hva de ville ha gjort om levealderen for deres alderskohort hadde økt med ett år. Snaut en femtedel av dem som tok ut full eller delvis AFP-pensjon som 62-åring, sa at de ville ha jobbet så lenge som det var nødvendig for å slippe kutt i pensjonen. Blant dem som fortsatt var i jobb etter fylte 65 år, var andelen langt over 40 prosent. Forskjellen gjenspeiler ikke bare ulike prioriteringer, men trolig også at de vurderer sine muligheter til å fortsette i arbeid som ulike, av både helsemessige og andre årsaker.
- Forutsetningen for å få utbetalt alderspensjon har normalt vært at man slutter å jobbe. Med pensjonsreformen har man gått bort fra dette prinsippet, da man nå kan ta ut full alderspensjon fra folketrygden og AFP-ordningen og samtidig fortsette i lønnet arbeid på fulltid. En lignende mulighet til å ta ut både folketrygd og AFP-pensjon fra fylte 62 år har man ennå ikke i offentlig sektor. På spørsmål om de ville ha valgt å kombinere fulltids arbeid med tidlig uttak av full folketrygdpensjon og AFP om de hadde hatt mulighet til det, svarte fra 19 til 36 prosent bekreftende. Flest var det som trodde de ville ha valgt en slik løsning blant de som fortsatt var yrkesaktive blant 65-til 69-åringene. Blant dem som hadde tatt ut full AFP-pensjon eller tjenstepensjon tidlig, var andelen langt lavere.

7 Informasjon og kunnskap om pensjon

På stadig flere områder har den norske befolkningen fått økt valgfrihet og dermed økt ansvar for sin egen økonomiske situasjon. Dette gjelder for eksempel valg av teleoperatører, kraftleverandør og sykehus, men også på pensjonsområdet. Friheten til å velge stiller samtidig større krav til kunnskapsnivå. For å kunne planlegge egen pensjonisttilværelse er det for eksempel en forutsetning at man kjenner sine egne pensjonsrettigheter og sin faktiske pensjonsopptjening. I tillegg bør man helst vite hvordan egen adferd innvirker på opptjening til og faktiske ytelser fra pensjonsordningene. Den enkelte må derfor vite hvordan pensjonssystemet fungerer, hvor mye de kan forvente å få via folketrygden, og hvor mye tjenestepensjonen vil gi, og hvilke faktorer eller forhold som påvirker hvor mye de får fra ulike pensjonsordninger.

Hvordan pensjonsreformen slår ut i planer og faktisk adferd, påvirkes derfor ikke bare av endringer i pensjonsregelverket, men også av hva arbeidstakerne vet om sine pensjonsrettigheter, for eksempel om de vet hva de kan forvente av ytelser ved ulike uttaks- og avgangsalder. Et spørsmål man også kan stille seg, er: Hvor mye må man egentlig vite om pensjon for å gjøre informerte og rasjonelle valg?

7.1 Tidligere forskning

Pensjonssystemets oppbygning, både aldersgrenser, ytelsesnivå, opptjenings- og uttaksregler, har betydning for når man velger å ta ut pensjonen, og når man velger å forlate arbeidslivet (se bl.a. Gruber & Wise 1998; Hernæs et al. 2002).

Kartlegginger og analyser av befolkningens kunnskapsnivå viser at folk flest vet lite om sine pensjonsrettigheter. Kunnskapsnivået er dessuten skjevt fordelt etter tradisjonelle sosiale skillelinjer som kjønn, alder, utdanningsnivå, inntekt og bransje (se bl.a. Hermansen & Midtsundstad 2013; Midtsundstad & Hyggen 2011; Mitchell 1988; Midtsundstad 2002; Gustman & Steinmeier 2004; Sundén 2006; Gustman et al. 2007; Lien & Grambo 2007).

Best kunnskap har befolkningen om reglene for opptjening, mens de har betydelig mindre kunnskap om faktorer som påvirker pensjonens størrelse, for eksempel levealdersjustering og regler for reguleringen av pensjonskapital og løpende pensjoner. Kunnskapen om uttaksreglene for pensjon og hvordan disse påvirker ytelsesnivået, er også markant lavere enn kunnskapen om opptjeningsreglene viser norske og svenske studier (NAV 2010; Starr & Sundén 1999). Men selv om kunnskapsnivået generelt er lavt, finner man i enkelte internasjonale undersøkelser, bl.a. Luchak & Gunderson (2002), at det er ganske høyt i de gruppene det betyr noe for, herunder de som nærmer

seg pensjonsalderen. Ifølge Chan og Stevens (2008) responderer også velinformerte individer mer hensiktsmessig på de økonomiske insentivene i pensjonssystemet enn gjennomsnittet av befolkningen, mens de dårligst informerte gjerne handler i tråd med sine egne misoppfatninger.

God kunnskap er likevel ikke tilstrekkelig om reformen og de økonomiske insentivene skal ha de ønskede virkningene. Den enkelte må også prioritere økonomi høyt og ikke minst ha reelle muligheter til å velge det han eller hun anser som det mest lønnsomme. Tidligere forskning viser imidlertid at valgfriheten er sosialt skjevfordelt, da lavere utdannede gjerne har mindre reell valgfrihet enn høyere utdannede som følge av blant annet dårligere helse og arbeidsmiljø og lavere inntekt (se for eksempel Midtsundstad 2012; Hofacker 2009).

I surveyundersøkelsene blant kommunalt og fylkeskommunalt ansatte kartla vi hvordan arbeidstakerne og pensjonistene selv vurderte sitt kunnskapsnivå. Videre ble deres kunnskap om ytelsesnivå og enkelte opptjenings- og uttaksregler i folketrygden, tjenstepensjonsordningen og AFP kartlagt. I tillegg ble de spurt om de hadde søkt informasjon om pensjonssystemet det siste året, og hva som hadde vært deres viktigste informasjonskilder.

7.2 Egenvurdert kunnskapsnivå

Drøyt én av tre kommunalt og fylkeskommunalt ansatte seniorer (62–69 år) mente de hadde god kunnskap om hvordan ny folketrygd berører offentlig ansatte.¹⁷ Knappe 5 prosent mente de hadde svært god kjennskap til dette, og drøyt 31 prosent ganske god kjennskap til virkningene (jf. figur 7.1). Andelen er lik den NAV (2010) selv fant i en tilsvarende undersøkelse for befolkningen som helhet i 2010, hvor 30 prosent oppga å ha ganske eller svært god kunnskap om det nye regelverket for alderspensjon.¹⁸

Som figur 7.1 viser, varierer egenvurdert kunnskapsnivå i kommunesektoren etter utdanningsnivå. Det er flere med høy enn lav utdanning som mener de har god oversikt. Det gjaldt henholdsvis 42 prosent av dem med høyest utdanning og 28–31 prosent av dem med grunnskole eller videregående skole som høyeste utdanning.

Det var også en langt større andel i den yngste (1949) enn i den eldste (1943)

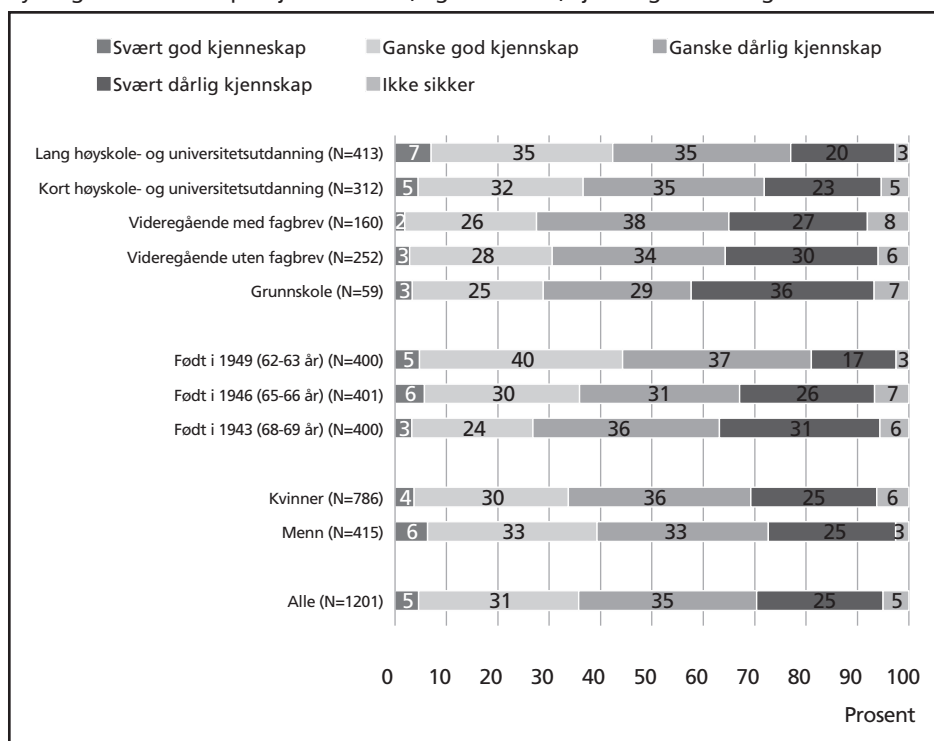
¹⁷ Spørsmål: «Ved inngangen til 2011 ble det innført nye regler for alderspensjon fra folketrygden. Hvor god eller dårlig kjennskap vil du si du har til hvordan du berøres av de nye reglene for alderspensjon?» Svært god kjennskap, ganske god kjennskap, ganske dårlig kjennskap, svært dårlig kjennskap, usikker.

¹⁸ I 2010 gjennomførte NAV en informasjonskampanje om pensjon på TV, nett og i aviser. I tillegg ble 190 000 informasjonsbrev sendt ut til alle som berøres av de nye uttaksreglene. Det gjelder de fem årskullene som er født fra 1944 til 1948, som kunne ta ut alderspensjon fra folketrygden fra 1. januar 2011 da pensjonsreformen ble innført.

kohorten som mente å ha god kjennskap til virkningene av endret folketrygd. Det er kanskje ikke er så oppsiktsvekkende, gitt at de nettopp har passert 62 år og nylig har måttet ta stilling til om de skal ta ut pensjon, og om hvor mye de skal jobbe, mens dette valget for 1943-kohorten ligger seks–syv år tilbake i tid. Tidligere studier viser da også at de gruppene regelverket virkelig betyr noe for (f.eks. fordi de må ta et valg), oftere enn andre har satt seg inn i regelverket (Luchak & Gunderson 2002).

Menns og kvinners vurdering av eget kunnskapsnivå synes derimot å være relativt likt. Mens 39 prosent av mennene mente de har god eller svært god kjennskap til hvordan de berøres av reformen, gjaldt det 34 prosent av kvinnene.

Figur 7.1 «Ved inngangen til 2011 ble det innført nye regler for alderspensjon fra folketrygden. Hvor god eller dårlig kjennskap vil du si du har til hvordan du berøres av de nye reglene for alderspensjon?» Samlet, og etter alder, kjønn og utdanningsnivå. N = 1201.¹⁹



Hvorvidt egenvurdert kunnskapsnivå sier noe om faktisk kunnskapsnivå, kan likevel diskuteres, da en del kan tro de har forstått regelverket uten at de egentlig har det, mens

¹⁹ Fordi vi mangler utdanningsopplysninger om fem i utvalget, summerer de fem ulike utdanningskategoriene seg til 1196 – ikke 1201. Det samme vil gjelde for alle figurene hvor utdanningsnivå inngår.

andre kan undervurdere sine faktiske kunnskaper. Av den grunn har vi også forsøkt å kartlegge hva seniorene faktisk vet om regelverket, ved å la dem ta stilling til et utvalg konkrete påstander.

7.3 Faktisk kunnskapsnivå

Faktisk kunnskapsnivå om pensjon kan måles på ulike måter. I undersøkelsen har vi valgt å la seniorene ta stilling til et utvalg påstander om reglene i de ulike pensjonsordningene. Da pensjonsregelverket er komplisert, samtidig som påstander og spørsmål i en telefonsurvey må være enkle, har vi måttet forenkle en del. Vi har derfor tatt utgangspunkt i de reglene som vil gjelde for flertallet. For dem i utvalget som måtte ha detaljkunnskap om unntak og særordninger, vil derfor noen av påstandene kunne framstå som upresise (eller gale) og vanskelige å ta stilling til. Det skyldes også at reglene på noen områder er litt forskjellige for de tre alderskohortene vi ser på. Svarene vil likevel gi et bilde av hvor mye kommunens seniorer vet om hovedtrekkene i pensjonssystemet etter pensjonsreformen.

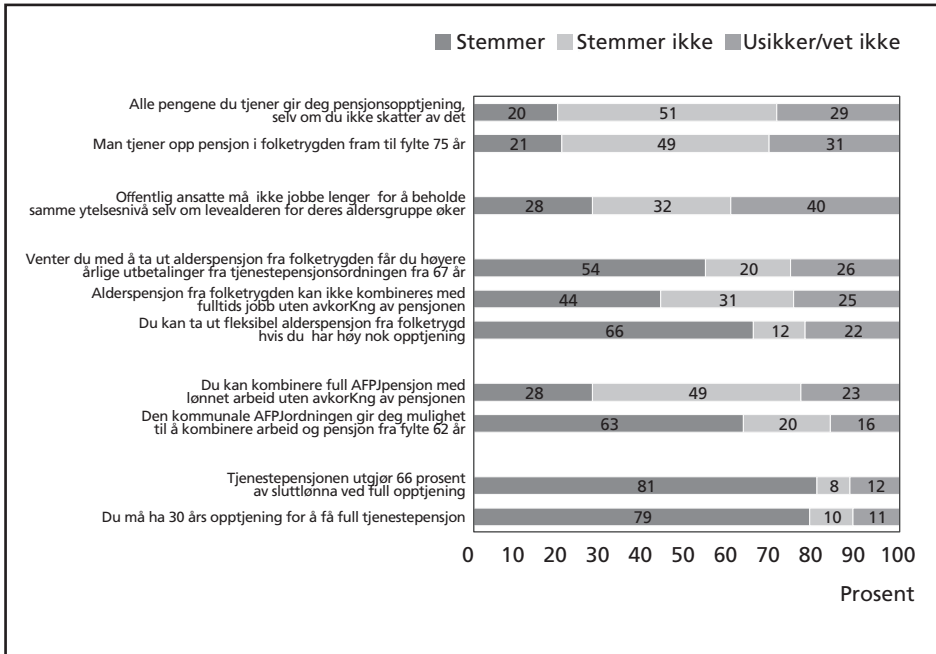
Opptjeningstid og ytelsesnivå

To av påstandene i intervjuundersøkelsen omhandlet opptjeningstid og ytelsesnivå. Deltakerne ble spurt om følgende to utsagn stemte eller ikke stemte: «Tjenestepensjonen utgjør 66 prosent av sluttlønnen ved full opptjening» og «Du må ha 30 års opptjening for å få full tjenestepensjon». Slik vi vurderer svarene, er utsagnene korrekte for de aller fleste i de tre kohortene det her gjelder.

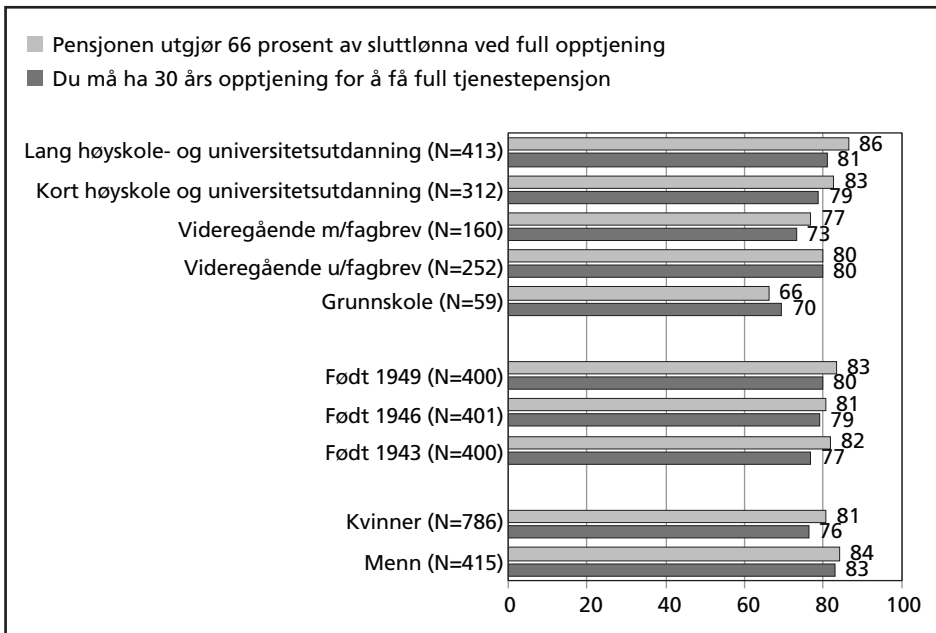
De aller fleste, åtte av ti, svarte da også at utsagnene stemte, mens henholdsvis 6 og 11 prosent mente at påstanden ikke stemte (jf. figur 7.2). Videre sa 10 prosent at de var usikre eller ikke visste at det krevdes 30 års opptjening for å få full pensjon, mens 12 prosent sa de ikke visste at tjenestepensjonen normalt vil utgjøre 66 prosent av sluttlønnen ved full opptjening.

Som for egenvurdert kunnskapsnivå ser vi at seniorenes faktiske kunnskap om ytelsesnivå og opptjeningstid varierer dels betydelig etter utdanningsnivå, men i liten grad etter kjønn og fødselskohort/alder (jf. figur 7.3). Mens snaut 70 prosent med grunnskoleutdanning visste at man måtte ha 30 års opptjening for å få full tjenestepensjon, og at *det* normalt gir en pensjonsytelse på 66 prosent av sluttlønnen, var det over 80 prosent av de høyskole- og universitetsutdannede som visste det samme.

Figur 7.2 Faktisk kunnskap om pensjon. Kohortene født i 1943, 1946 og 1949. N = 1201.



Figur 7.3 Kunnskap om opptjeningstid og ytelsesnivå, etter fødselskohort/alder, kjønn og utdanningsnivå. Andel som mener utsagnene stemmer. Kohortene født i 1943, 1946 og 1949 N = 1201.



Mulighet til å kombinere AFP og arbeid

I forbindelse med pensjonsreformen har det gjentatte ganger vært hevdet at eldre arbeidstakere først nå gis en mulighet til å kombinere arbeid og pensjon. Det er imidlertid en sannhet med modifikasjoner, da dette har vært en mulighet for de fleste kommunalt ansatte siden høsten 1997, hvor det ble åpnet for uttak av delvis AFP-pensjon. I tillegg ble retten til deltid fra fylte 62 år styrket i arbeidsmiljøloven i 2008.

Å gå ned til deltidstilling og kombinere denne med delpensjon fordrer likevel, som i privat sektor, at arbeidsgiver samtykker. Dette er noe svært mange kommunale arbeidsgivere synes å gjøre, da det er mange i offentlig sektor som kombinerer del-AFP og delvis arbeid i dag. I 2009 gjaldt det rundt en tredjedel av alle AFP-pensjonister i kommunal sektor (Midtsundstad & Nielsen 2013; Hermansen 2011; Midtsundstad 2006).

Reformen åpner imidlertid for at man kan kombinere full pensjon med en 100 prosent stilling (fulltidsjobb) fra fylte 62 år uten at pensjonen avkortes. I privat sektor gjelder dette alle. I offentlig sektor gjelder det kun dem som velger å ta ut ny fleksibel alderspensjon fra folketrygden. Du kan imidlertid da ikke ta ut AFP-pensjon.²⁰

Siden informasjon om denne muligheten kan være lett å misforstå, og siden påstandene i media om reformens virkninger kan være upresise, er det interessant å undersøke om senioren i offentlig sektor vet at de faktisk har en slik rett/mulighet. To av påstandene i surveyundersøkelsen var derfor knyttet til AFP-ordningen og kommunalt ansattes mulighet for å kombinere arbeid og pensjon – henholdsvis: «Du kan kombinere AFP-pensjon med lønnet arbeid uten avkorting av pensjonen» og «Den kommunale AFP-ordningen gir deg mulighet til å kombinere arbeid og pensjon fra fylte 62 år».

Som figur 7.1 viser, vet to av tre kommunalt ansatte at man kan kombinere AFP-pensjon og lønnet arbeid fra fylte 62 år, og halvparten at de *ikke kan kombinere AFP-pensjonen med lønnet arbeid uten at pensjonen avkortes*.²¹ Tallene innebærer at én av tre ikke vet at offentlig ansatte har anledning til å kombinere arbeid og AFP-pensjon fra 62 år, og at halvparten ikke vet at en slik kombinasjon har konsekvenser for pensjonsutbetalingene. Det er med andre ord en god del usikkerhet om bestemmelsene på dette området, og det selv blant grupper som allerede har måttet forholde seg til regelverket, herunder personer som alt har tatt beslutninger om pensjonsuttak og fortsatt arbeid.

Da eldre arbeidstakere gjerne er de som vet mest om sine pensjonsrettigheter (Hermansen & Midtsundstad 2013), indikerer resultatene at usikkerheten blant de

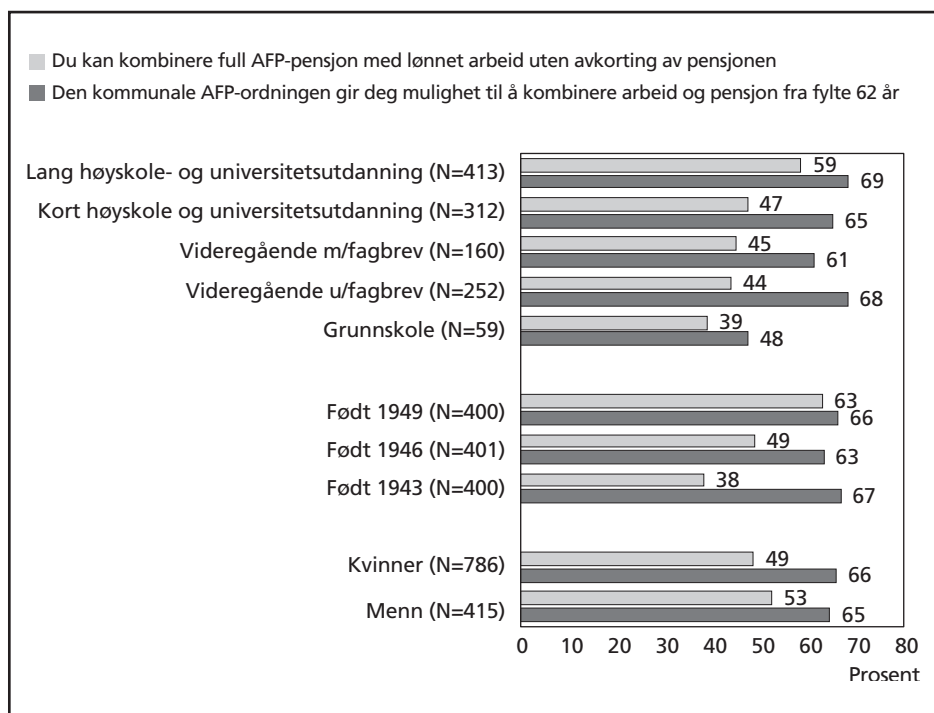
²⁰ For personer med særaldersgrense som kan ta ut tjenestepensjon tidlig, avkortes heller ikke pensjonen mot inntekt om de arbeider i privat sektor. De har dermed lenge kunnet kombinere arbeid og pensjon uten avkorting av pensjonen.

²¹ For eksempel er det bare mulig å jobbe 80 prosent av full stilling om man tar ut 20 prosent pensjon, og ha en 60 prosent stilling om man tar ut 40 prosent pensjon. Og om man velger å ta ut full AFP-pensjon, vil pensjonen avkortes om man har en inntekt som overstiger et toleransebeløp på 15 000 kroner.

ynge kommuneansatte trolig er enda større. Denne usikkerheten tilsier at man kanskje bør bli noe tydeligere i kommunikasjonen av hva ved reformen som gjelder for ansatte i privat sektor, og hva som gjelder for offentlig sektor.

Som figur 7.4 viser, synes usikkerheten om hvorvidt AFP kan kombineres med arbeid, og hvilke konsekvenser det har, å være størst i den eldste alderskohorten (født 1943) og blant dem med lavest utdanningsnivå (kun grunnskole). Førstnevnte er ikke så bekymringsfullt, da de som ble født i 1943, ikke i samme grad som yngre alderskohorter berøres av de nye bestemmelsene. At svært mange av dem med minst utdanning også er usikre eller har feil informasjon, kan, på sin side, indikere at regelverket er for komplisert, eller at informasjonen som gis om pensjonsordningene og konsekvensene av pensjonsreformen, ikke er tilstrekkelig enkel og lettforståelig nok for alle.

Figur 7.4 Andel som mener utsagnet «den kommunale AFP-ordningen gir deg mulighet til å kombinere pensjon og arbeid fra fylte 62 år» stemmer, og andelen som mener at utsagnet «Du kan kombinere full AFP-pensjon med fortsatt arbeid uten avkorting av pensjonen» ikke stemmer. N = 1201.



Fleksibel alderspensjon fra folketrygden

Med pensjonsreformen åpnes det for at offentlig ansatte, som nevnt, kan ta ut fleksibel alderspensjon fra folketrygden fra fylte 62 år om de har høy nok opptjening (det vil si at de har tjent opp så mye over yrkeskarrieren at beregnet alderspensjon fra fylte 67 år vil tilsvare minstepensjonsnivået eller mer).²² Nærmere to av tre hadde fått med seg at det er en mulighet, mens en tredjedel mente dette ikke stemte eller var usikre på om det stemte (jf. figur 7.5).

Om offentlig ansatte velger å ta ut alderspensjon fra folketrygden fra 62 år, kan de jobbe så mye de vil uten at alderspensjonen avkortes, men de mister da retten til å ta ut AFP-pensjon. Vi spurte derfor utvalget om følgende utsagn stemte: «Du kan ta ut fleksibel alderspensjon fra folketrygden fra fylte 62 år hvis du har høy nok opptjening.»

Hele 30 prosent var usikre på om dette var riktig, mens 35 prosent trodde det stemte, og 35 prosent ikke mente at det stemte. Usikkerheten er med andre ord rimelig stor også på dette området, da bare litt over én av tre synes å ha oversikt over denne muligheten. Dette er til tross for at NAV sendte ut personlig brev med informasjon til alle som var født i 1944–1948, om disse regelverksendringene i 2010.

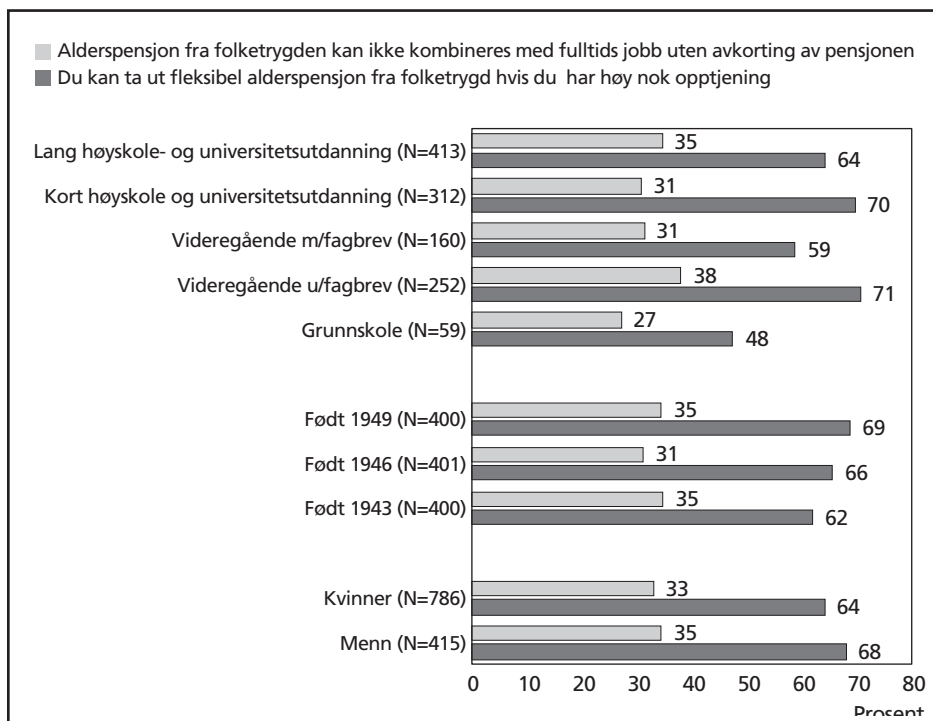
Forholdstall og levealdersjustering

Undersøkelsen inneholdt også en påstand som berørte levealdersjustering: «Offentlig ansatte må ikke jobbe lenger for å beholde samme ytelsesnivå, selv om levealderen øker.» Her var det kun én av fire (26 prosent) som mente at utsagnet stemte, en tredjedel (31 prosent) som mente at så ikke var tilfelle, mens 43 prosent var usikre på om det var riktig.

At så mange er usikre eller sier at de ikke berøres av levealdersjusteringen, kan skyldes at den ikke vil ha de helt store konsekvensene for de alderskohortene vi her ser på. De beregnede forholdstallene for personer som er født i 1946, tilsier riktignok at de må jobbe til de er 67 år og 4 måneder for å få samme pensjon som de som er født i 1943, får fra fylte 67 år, mens de som er født i 1949, må jobbe til de er 67 år og 7 måneder (jf. vedlegg 2). Alle de tre kohortene omfattes imidlertid av den individuelle garantien (se vedlegg 2), som innebærer at de som er født i 1958 eller tidligere, sikres en bruttopensjon ved fylte 67 år som utgjør 66 prosent av pensjonsgrunnlaget (sluttlønna) om de har full opptjening.

²² Ifølge NAV kreves det en inntekt på minimum 318 000 kroner over 40 år (Christensen 2013).

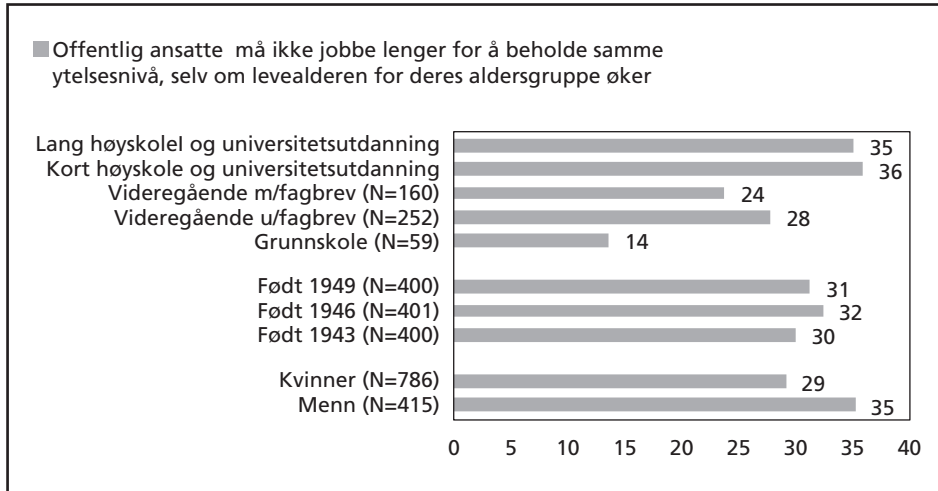
Figur 7.5 Andel som mener at utsagnet «Du kan ta ut fleksibel alderspensjon fra folketrygden fra fylte 62 år hvis du har høy nok opptjening» stemmer, og andelen som mener at utsagnet «Alderspensjonen fra folketrygden kan ikke kombineres med fulltids jobb uten avkorting av pensjonen» ikke stemmer. Etter alder/kohort, kjønn og utdanningsnivå. N = 1201.



Som nevnt har alle i utvalget blitt presentert for de samme påstandene, selv om det eksisterende regelverket er noe ulikt for de tre kohortene, særlig hva gjelder levealdersjustering og forholdstall. De som er født i 1943 eller tidligere, berøres for eksempel ikke av levealdersjustering (forholdstallet er lik 1). Det kan derfor tenkes at den store andelen som tror at de ikke trenger å jobbe lenger om levealderen øker, nettopp er født i 1943. Svar for de ulike kohortene tyder imidlertid ikke på det (jf. figur 7.6), da det nesten ikke er noen variasjon i svargivning etter fødselsår.

Som figur 7.6 viser, er det også en relativt liten forskjell i andel menn og kvinner som svarer at utsagnet er galt. Størst forskjell i svargivning er det etter utdanningsnivå. Mens kun 14 prosent av dem som har grunnskole som høyeste utdanning, mener det er feil at de ikke må jobbe lenger om levealderen øker, var det 35–36 prosent av dem med høyskole og universitetsutdanning som mente det samme.

Figur 7.6 Andel som mener at utsagnet «Offentlig ansatte må ikke jobbe lenger for å beholde samme ytelsesnivå, selv om levealderen øker» ikke stemmer. Etter alder/kohort, kjønn og utdanningsnivå. N = 1201.



Nye opptjeningsregler i folketrygden

I undersøkelsen var det også to spørsmål om opptjeningsreglene i den nye folketrygden – henholdsvis påstandene: «Alle penger du tjener, gir deg pensjonsopptjening, selv om du ikke skatter av det»²³ og «Man tjener opp pensjon i folketrygden fram til fylte 75 år».

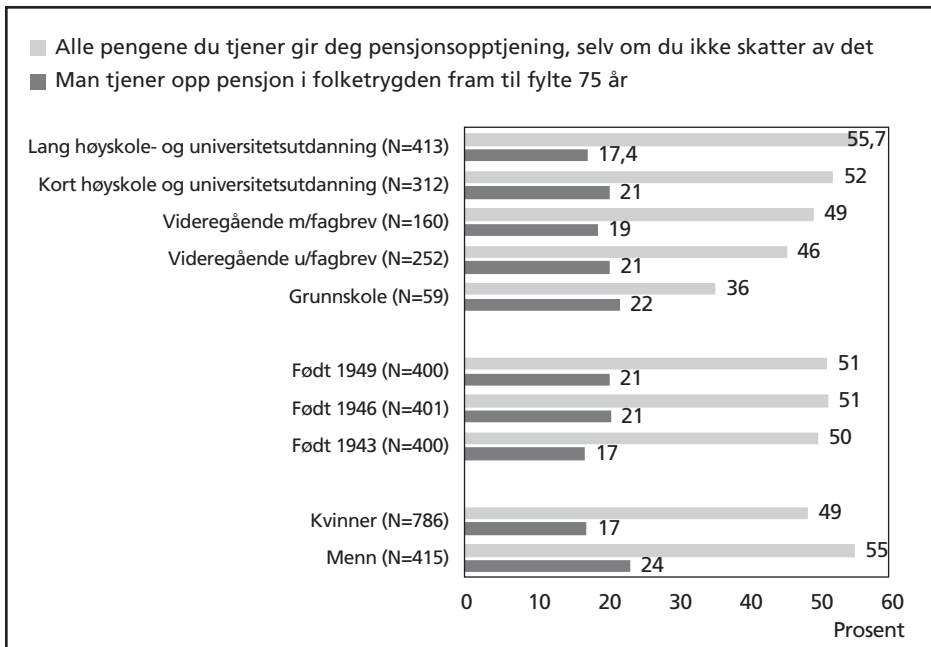
På disse to områdene var også kunnskapsnivået overraskende lavt. Det var nærmere halvparten som mente at den første påstanden stemte (selv om den ikke er riktig), bare 19 prosent som mente den stemte (som er riktig), mens 32 prosent var usikre. Tilsvarende var det kun én av fem som svarte bekreftende på den andre påstanden, som faktisk er riktig, mens halvparten mente at så ikke var tilfelle, og rundt 30 prosent var usikre på om det stemte.

Usikkerheten om de nye opptjeningsreglene i folketrygdens alderspensjon synes med andre ord å være stor. Når det gjelder akkurat disse to spørsmålene, kan det imidlertid skyldes at de tre kohortene vi ser på, forholder seg til gammel og ikke ny folketrygd. På den annen side vil det første utsagnet uansett være feil.²⁴ Ser vi på det andre spørsmålet, gjelder den bestemmelsen imidlertid også for de tre kohortene vi ser på.

²³ Spørsmålet er hentet fra NAV 2012.

²⁴ Alderspensjon fra folketrygden, Brosjyre utgitt av NAV – http://www.nav.no/Pensjon/Alderspensjon/Fakta+om/_attachment/269923?_ts=1398c14f3b8 [23.4.2013]

Figur 7.7 Andel som mener utsagnet «Alle penger du tjener, gir deg pensjonsopptjening, selv om du ikke skatter av det» ikke stemmer, og andelen som mener at utsagnet «Man tjener opp pensjon i folketrygden fram til fylte 75» stemmer, etter alder/kohort, kjønn og utdanningsnivå. N = 1201.



Som figur 7.7 viser, er det små forskjeller etter alder/kohort, kjønn og utdanningsnivå når det gjelder kunnskap om øvre aldersgrense for opptjening av pensjon i folketrygden. Når det gjelder hvilke inntekter som gir grunnlag for opptjening, er forskjellene noe større. Særlig er dette relevant når vi ser på utdanningsnivå, hvor svært få av dem med grunnskoleutdanning som høyeste utdanning svarer riktig – kun 36 prosent. Tilsvarende andel blant dem med høyskole- og universitetsutdanning er drøyt 50 prosent.

7.4 Informasjonsinnhenting

I forbindelse med pensjonsreformen og innføring av ny folketrygd har myndighetene og ulike pensjonsleverandører informert befolkningen om endringene i pensjonsregelverket på sine nettsider. Enkelte har også laget pensjonskalkulatorer hvor man kan beregne hva man kan forvente å få i pensjon fra ulike pensjonsordninger. Det gjelder blant annet NAV og Din pensjon.

For at denne nettinformasjonen skal gi grunnlag for økt kunnskap, må den imidlertid brukes, leses og forstås av dem den gjelder. Vi har kartlagt om seniorarbeidstakere

i kommuner og fylkeskommuner har logget seg inn på disse nettsidene eller søkt informasjon om pensjonsreformen fra andre kilder i løpet av det siste året (2011–2012).

Som vi kan lese av tabell 7.1, oppgir én av tre av seniorenene i utvalget at de har søkt etter pensjonsinformasjon i løpet av 2011–2012 (32,1 prosent). Menn og kvinner har vært om lag like aktive – noe som er litt overraskende gitt tidligere funn (bl.a. Hermansen & Midtsundstad 2013).

Personer med utdanning ut over grunnskolenivå har også en relativt jevn søkeaktivitet. Rundt 30 prosent oppgir å ha vært aktive informasjonssøkere. Unntaket er de lavest utdannede (kun grunnskole): Mens drøye 20 prosent av disse sier de har søkt etter informasjon om pensjonsreformen det siste året, gjelder det til sammenligning 37 prosent av dem med det høyeste utdanningsnivået (høyskole- og universitetsutdanning, høyere grad).

Tabell 7.1 Andel som har søkt etter informasjon i løpet av det siste året. N = 1201.

	Antall	Andel
Alle	386	32,1
Menn (N = 415)	132	31,8
Kvinner (N = 786)	254	32,3
Født 1943 (68–69 år) (N = 400)	53	13,3
Født 1946 (65–66 år) (N = 401)	127	31,7
Født 1949 (62–63 år) (N = 400)	206	51,5
Grunnskole (N = 59)	12	20,3
Videregående skole (uten fagbrev) (N = 252)	72	28,6
Videregående skole (med fagbrev) (N = 160)	50	31,3
Høyskole- og universitet (lav grad) (N = 312)	97	31,3
Høyskole- og universitet (høy grad) (N = 413)	152	36,8

Størst forskjell er det likevel mellom dem som nettopp har rundet 62 år (1949-kohorten), og dem som fylte 62 år for seks–sju år siden (1943-kohorten): Mens 51,5 prosent i 1949-kohorten har vært opptatt av å skaffe seg mer informasjon om hvordan pensjonsreformen påvirker dem, gjelder det kun 13,3 prosent av de eldste og 31,7 prosent i 1946-kohorten. Forskjellen i søkeaktivitet mellom aldersgruppene må imidlertid ses i sammenheng med at pensjonsreformen og endringene i regelverket vil ha mest å si for den yngste kohorten, da de fleste i den eldste kohorten alt hadde tatt ut pensjon på intervju tidspunktet – ni av ti (Midtsundstad & Nielsen 2013). I tillegg må man forvente at informasjonsbehovet og dermed søkeaktiviteten vil være høyest rundt fylte 62 år.

7.5 Informasjonskildene

I tillegg til å vite *om* seniorer har innhentet informasjon om pensjonsreformen og endringer i regelverket, er det viktig å vite hvor de har fått sin informasjon fra – det vil si hvem som har vært deres viktigste informasjonskilder.

Som tabell 7.2 viser, har de fleste benyttet seg av NAV sine pensjonsnettsider for å skaffe seg informasjon om pensjonsreformen. Det gjelder 44 prosent. Videre har 19 prosent logget seg inn på Kommunal Landspensjonskasse sine nettsider, mens 16 prosent har vært inne på Statens Pensjonskasses nettsider, og 10 prosent har sett på nettsidene til andre pensjonsleverandører.²⁵

Tabell 7.2 Andel som har benyttet følgende kilder for å få informasjon om pensjonsreformen. Det har vært mulig å krysse av for flere kilder. (N = 386).

	Antall	Andel
Kilder:		
Har brukt NAV sine nettsider om pensjon	169	44
Har brukt KLP sine nettsider om pensjon	72	19
Har brukt SPK sine nettsider om pensjon	62	16
Har brukt annen pensjonsleverandørs nettside	40	10
Har spurt arbeidsgiver (leder, personalkontor o.l.)	25	7
Har spurt fagforeningen/tillitsvalgte	34	9
Annen kilde	195	51
Samlet	386	100

I tillegg til NAV og ulike pensjonsleverandørers nettinformasjon kan det tenkes at arbeidsgiver og fagforening/tillitsvalgte også kan være en kilde til pensjonsinformasjon. Av svarene ser vi at relativt få har henvendt seg til disse: Bare 9 prosent oppgir å ha spurt fagforeningen til råds, og kun 7 prosent har bedt arbeidsgiver (leder, personalsjef eller lignende) gi informasjon om pensjonsreformen og endringer i regelverket. Halvparten av dem som har søkt etter informasjon, har også brukt andre kilder. Hva disse er, vet vi ikke, men man kan anta at det er alt fra media til familie, venner og kolleger.

²⁵ De fleste kommuner og fylkeskommuner har forsikret sine ansatte i KLP. Lærerne er imidlertid forsikret i SPK. I tillegg har en del kommuner etter 2004 valgt å forsikre sine ansatte hos ulike private pensjonsleverandører.

7.6 Påvirker kunnskapsnivået tidligpensjoneringen?

At kommunalt og fylkeskommunalt ansatte har begrenset kunnskap om sine pensjonsrettigheter, kan ha betydning for pensjoneringsbeslutningen. Vi har undersøkt dette nærmere og spør: *I hvilken grad påvirkes sannsynligheten for at man tidligpensjoneres (tar ut full pensjon) ved fylte 62 år, av ens egenvurdert kunnskapsnivå om pensjonsreformen?*

Vi undersøker betydningen av to kunnskapsmål, henholdsvis om 1) *egenvurdert kunnskapsnivå om pensjon* (svært god eller god egenvurdert kunnskap = 1 og dårlig eller svært dårlig egenvurdert kunnskap = 0), og 2) *faktisk kunnskap om ytelsesnivå og opptjeningstid*. (om en vet at full opptjening tilsvarer 30 år, og ytelsesnivået ved full opptjening er 66 prosent av sluttlønnen inkludert folketrygden). Sistnevnte variabel er kodet slik at riktig kunnskap om begge gir verdien 1, og kunnskap om kun én av eller ingen av disse gir verdien 0. I analysene kontrollerer vi også for:

- *Sivil status* (gift/samboer = 0, enslig/enke/enkemann = 1)
- *Utdanningsnivå* (grunnskole = ref., videregående uten fagbrev = 1, videregående med fagbrev = 2, kortere høyskole-/universitetsutdanning = 3, lengre høyskole-/universitetsutdanning = 4)
- *Arbeidstid* (heltid = 1, deltid = 0)
- *Egenvurdert helse og arbeidsevne* (dårlig helse og dårlig arbeidsevne = ref., dårlig helse og god arbeidsevne = 1, god helse og god arbeidsevne = 2)
- *Forholdet til leder* (kommer godt overens = 1, kommer ikke så godt overens = 0)
- *Om man har føler seg verdsatt av leder* (verdsatt = 1, ikke verdsatt eller usikker = 0)
- *Grad av psykisk belastende arbeidsmiljø* (i stor eller noen grad = 1, i liten eller ingen grad = 0)
- *Grad av fysisk belastende arbeidsmiljø* (i stor eller noen grad = 1, i liten eller ingen grad = 0)
- *Kjønn* (kvinne = 1, mann = 0)
- *Alder/kohort* (født 1949 = 0 (ref.), født 1946 = 1, født 1943 = 2)
- *Kommunal sektor* (pleie og omsorg = ref., helse og sosial = 1, kommunal administrasjon = 2, kommunal drift = 3, barnehage og skole = 4)

Utvalget består av alle arbeidstakerne i kohortundersøkelsen fra 2012 som fortsatt var i arbeid ved inngangen til det året de fylte 62 år. Den avhengige variabelen er uttak av pensjon (AFP, tjenestepensjon eller uførepensjon) ved fylte 62 år (ja = 1, nei = 0).

Da vi har dikotome avhengige variabler, har vi gjennomført en logistisk regresjonsanalyse. Resultatene, det vil si oddsratioene, gjengis i tabell 7.3. I de tilfellene hvor sammenhengen er signifikant på 5-prosentsnivå eller lavere, er det angitt med en eller flere stjerner (desto flere stjerner, jo lavere signifikansnivå og større statistisk sikkerhet). Stjerne i parentes indikerer at usikkerheten er større, da sammenhengen kun er signifikant på fra 5- til 10-prosentsnivå.

Tabell 7.3 Analyse av om henholdsvis egnevurdert kunnskapsnivå om pensjon (modell 1) og faktisk kunnskap om opptjeningstid og ytelsesnivå (modell 2) påvirker sannsynligheten for tidlig uttak av full AFP. .

	Modell 1	Modell 2
Vet at det kreves 30 års opptjening for å få 66 prosent av sluttlønnen i TP	0,788	
God kunnskap om pensjon		0,661**
Kjønn (ref. = menn)	1,227	1,224
Sivil status (ref. = gift/samboende)	0,580	0,577***
Kohort (ref. = 1949)		
Født 1946	1,106	1,032
Født 1943	1,036	0,997
Utdanningsnivå (ref. = grunnskole/videregående skole)		
Kort høyere utd.	0,863	0,887
Lang høyere utd.	0,621*	0,640*
Arbeidstid (ref. = deltid)	1,080	1,080
Helse og arbeidsevne (ref. = dårlig H og A)		
Dårlig H, men ikke A	0,487***	0,496***
Verken dårlig H eller A	0,864	0,881
Pleie og omsorg (ref.)		
Helse og sosial	0,971	0,960
Kommunal administrasjon	0,896	0,875
Kommunal drift	0,843	0,837
Barnehage og skole	1,946***	1,929***
Kommer godt overens med leder	0,688	0,696
Føler seg verdsatt av nærmeste leder	0,813	0,826
Psykiske krevende arbeid	1,280(*)	1,290(*)
Fysiske krevende arbeid	0,739(*)	0,725*
Adjusted R ²	0,096	
N	1072	1072

Som analysene viser, reduseres sannsynligheten for uttak av pensjon ved fylte 62 år om man har god egnevurdert kunnskap om pensjon. I tillegg reduseres sannsynligheten for tidliguttak jo høyere utdanning man har, jo bedre helsen og arbeidsevnen er, jo bedre arbeidsforholdene er, særlig forholdet til sin nærmeste leder og det psykiske arbeidsmiljøet, og om man ikke arbeider innen barnehage- og skolesektoren. Kjønn, alder/fødselskohort og arbeidstid har derimot ingen betydning.

Når det gjelder faktisk kunnskap om pensjon, det vil si om man vet at det kreves 30 års opptjening for å få full tjenestepensjon, og at denne vil utgjøre 66 prosent av sluttlønnen, inkludert pensjonen fra folketrygden, har det ingen betydning for tidliguttaket. Også i

dette tilfellet er det slik at sannsynligheten for tidliguttak øker jo høyere utdanning man har, jo bedre helsen og arbeidsevnen er, jo bedre arbeidsforholdene er, særlig forholdet til sin nærmeste leder og de psykiske arbeidsbelastningene, samt om man ikke arbeider innen barkehagesektoren eller i skolen. De øvrige faktorene har ingen signifikant betydning i denne delanalysen.

7.7 Oppsummering

- Drøyt én av tre kommunalt og fylkeskommunalt ansatte seniorer (62–69 år) mener de har god kunnskap om hvordan ny folketrygd berører offentlig ansatte. Andelen er lik det NAV (2010) selv fant i en tilsvarende undersøkelse fra 2010 for befolkningen som helhet.
- Kunnskapsnivået varierer etter utdanningsnivå, da det er flere med høy enn lav utdanning som mener de vet hvordan pensjonsreformen berører dem.
- Én av tre kommunalt og fylkeskommunalt ansatte vet ikke at offentlig ansatte har anledning til å kombinere arbeid og AFP-pensjon fra 62 år, og halvparten vet ikke at en slik kombinasjon har konsekvenser for pensjonsutbetalingene. Da eldre arbeidstakere gjerne er de som vet mest om sine pensjonsrettigheter, indikerer resultatet at usikkerheten kan være enda større blant de yngre kommuneansatte.
- Det å ha god egenvurdert kunnskap om pensjonsreformen reduserer sannsynligheten for at man tar ut pensjon fra fylte 62 år, mens det å vite at man må ha 30 års opptjening for å få full tjenestepensjon (66 prosent av sluttlønna inkludert folketrygden), ikke påvirker tidligpensjonerings sannsynligheten.
- Én av tre kommunale seniorer hadde søkt etter pensjonsinformasjon i løpet av 2011–2012, og flertallet av disse har logget seg inn på NAV sine pensjonsnettsider eller benyttet nettsidene til Kommunal Landspensjonskasse, Statens Pensjonskasse eller andre pensjonsleverandørers nettsider.

8 Hvordan påvirker AFP yrkesaktiviteten i kommunal og privat sektor?

8.1 Introduksjon

Avtalefestet pensjon (AFP) er en tidligpensjonsordning som gjør det mulig å starte uttak av pensjon fra fylte 62 år. En stor del av arbeidslivet omfattes av AFP-ordningen, noe som gir mange mulighet til å gå av før den ordinære pensjonsalderen i folketrygden på 67 år.

De senere årene har det vært et stadig sterkere søkelys på at andelen eldre i befolkningen øker, og at dette har stor betydning for pensjonsutgiftene framover. Dette søkelyset er igjen noe av bakgrunnen for pensjonsreformen som trådte i kraft 1. januar 2011.

Som en del av pensjonsreformen ble fleksibel alderspensjon innført i 2011. Samtidig ble AFP-ordningen i privat sektor omgjort, slik at AFP i privat sektor ble en livsvarig ytelse som tas ut sammen med (full eller delvis) alderspensjon, gitt at en oppfyller kravene som stilles.²⁶ Privat AFP kan etter 1. januar 2011 kombineres med inntekt fra arbeid uten avkorting av pensjonen.

I offentlig sektor har man beholdt den samme AFP-ordningen som tidligere, hvor det blant annet er begrensninger i hvor mye man kan jobbe ved siden av pensjonen, men hvor uttaket ikke påvirker senere alders- og tjenstepensjon.

Et av hovedmålene for pensjonsreformen er å få på plass et økonomisk og sosialt bærekraftig pensjonssystem, noe som blant annet forutsetter at pensjonssystemet motiverer til å arbeide. Vestad (2013) har vist at før 2011 hadde AFP (i privat sektor) store negative effekter på sysselsettingen. Dette gjeldt særlig blant 63-åringene, mens andelen ytelsessubstitusjon, altså at AFP erstatter andre ytelser, øker med økt alder. For en stor del 62- og 63-åringene kommer dermed AFP-uttaket i tillegg til de som går av med uførepensjon eller over på andre ytelser. Før ny alderspensjon ble innført, var det noe skepsis til hvor effektiv reformen ville være med tanke på å få flere til å stå i jobb lenger (Pedersen 2010). Analyser som har vært gjennomført så langt, tyder likevel på at sysselsettingen blant eldre arbeidstakere har økt etter pensjonsreformen (Bakken & Bråthen 2012; Dahl & Lien 2011, 2013).

Hovedformålet med dette kapitlet er å undersøke variasjon i yrkesaktivitet mellom offentlig sektor (KLP-medlemmer) og privat sektor med AFP (Sluttvederlagsordningen/Fellesordningen for AFP). Et overordnet spørsmål blir da om ulik utforming av AFP-

²⁶ Se kapittel 1 i denne rapporten, www.nav.no eller www.afp.no.

ordninger fører til forskjeller i yrkesaktivitet blant eldre. For å belyse dette skal vi i hovedsak undersøke to spørsmål:

1. Hvor mange går helt ut av arbeid når de fyller 62 år?
2. Blant dem som fortsetter å arbeide, hvor mange arbeider redusert?

Vi vil også undersøke hvordan endringen i regelverket for AFP i privat sektor har slått ut på yrkesaktiviteten, ved å sammenligne yrkesaktiviteten før og etter innføringen av nytt regelverk i 2011. Innledningsvis undersøker vi hvor stor andel av de som slutter å jobbe som går over på AFP eller andre ordninger (uførepensjon, særalder etc.), mens vi avslutningsvis undersøker yrkesaktiviteten samlet.

8.2 Datagrunnlaget

Dataene som benyttes, består av alle medlemmer i bedrifter tilknyttet Fellesordningen for AFP i privat sektor (tidligere LO-NHO-ordningen) og aktive medlemmer i KLP for årene 2008–2011. Disse er påkoblet informasjon om yrkesaktivitet, ulike inntekter og demografiske opplysninger fra SSBs registre.

Fra disse datasettene har vi trukket ut personer som var 61 år i 2008 og 2010, samt koblet på informasjon om yrkesaktivitet det påfølgende året, det vil si i henholdsvis 2009 og 2011. Vi tar utgangspunkt i 61-åringene som var sysselsatte i enten kommunal sektor eller i privat sektor med rett til AFP i disse to årene. Da vi ser på dem som kun var i arbeid som 61-åringene, har vi utelatt personer som var delvis uføre.

Vi benytter to mål på yrkesaktivitet: status på arbeidsmarkedet og endring i lønnsinntekt. Ved hjelp av status på arbeidsmarkedet kan vi identifisere andelen som var utenfor arbeidsstyrken i fjerde kvartal det året de fylte 62 år (det vil si i enten 2009 eller 2011), og som har sluttet helt å arbeide.

For dem som ikke har sluttet å arbeide, har vi undersøkt endringen i lønn. Dersom lønna reduseres fra et år til det neste, er dette en indikasjon på redusert yrkesaktivitet. For å undersøke endring i yrkesaktivitet fra 2008 til 2009 har vi sammenlignet lønn fra alle arbeidsforhold i 2008 med lønn fra alle arbeidsforhold i 2009. For at lønna i 2008 og i 2009 skal bli så sammenlignbare som mulig, har vi justert lønn i 2008 med gjennomsnittlig lønnsvekst fra 2008 til 2009 (NOU 2010: 04) før vi har sammenlignet lønna i de to årene. Vi har sammenlignet lønnsendringen fra 2010 til 2011 på samme måte og har da justert lønna i 2010 med gjennomsnittlig lønnsvekst fra 2010 til 2011 (NOU 2012: 11).

Vi skal i det følgende undersøke variasjon mellom kommunal og privat sektor, og vi skal undersøke variasjon mellom kvinner og menn, mellom ulike utdanningsgrupper samt næringsgrupper og yrkesgrupper. Deretter skal vi ved hjelp av multipl regressjon

undersøke hvordan ulike kjennetegn påvirker sannsynligheten for henholdsvis å gå ut av arbeidsmarkedet, og for å redusere lønna.

8.3 Hvem slutter å jobbe?

I 2009 var 13,5 prosent av 62-åringene som var i arbeid i kommunal sektor året før, utenfor arbeidsstyrken (jf. tabell 8.1). Litt over halvparten, 7,1 prosent gikk av på AFP. Andelen ble noe redusert i 2011, det samme gjaldt andelen som gikk av på AFP. I privat sektor med AFP ble andelen som gikk ut av arbeidsstyrken, nesten halvert, fra 24 prosent til 12,5 prosent. Andelen som gikk av på AFP i privat sektor ble redusert med fem prosentpoeng, mens andelen som gikk av på andre ordninger ble redusert med nesten syv prosentpoeng. Dermed kan det synes som om endringene i AFP-regelverket i privat sektor har hatt betydning for sysselsettingsratene, men at det også har vært vel så store endringer i overgangen til andre ordninger.

Kvinner i kommunal sektor gikk litt oftere ut av arbeidsstyrken enn sine mannlige kolleger, men kvinners avgang ble mer redusert enn menns fra 2009 til 2011. Dermed var andelen kommunalt ansatte kvinner og menn som gikk ut av arbeidsstyrken i 2011, nesten lik. I privat sektor med AFP var det menn som oftest gikk helt ut av arbeid, både i 2009 og 2011. Og mens forskjellene i avgangsrater ble likere mellom kvinner og menn i kommunal sektor fra 2009 til 2011, økte denne forskjellen litt i privat sektor.

Andelen som tok ut AFP blant de som gikk ut av arbeidsstyrken var høyest for menn både i kommunal og privat sektor, både i 2009 og 2011. Reduksjonen i uttaket av AFP var ganske lik mellom kvinner og menn i kommunal sektor, selv om menn hadde litt større reduksjon. Overgangen til andre pensjoner og ytelser ble imidlertid ikke redusert blant menn i kommunal sektor, og dette er årsaken til at de samlede avgangsraterne for menn og kvinner i kommunal sektor ble mer like fra 2009 til 2011. I privat sektor var det kvinnene som hadde den største reduksjonen i AFP-uttak, og dette er hovedforklaringen på at forskjellene i avgangsrater mellom menn og kvinner i privat sektor økte.

I kommunal sektor var det i hovedsak 62-åringer med noe utdanning som reduserte avgangen fra yrkeslivet fra 2009 til 2011. Blant dem med lavest utdanning var endringen liten. I privat sektor med AFP var det en stor reduksjon i avgangen fra arbeid. Blant dem med lavest utdanning ble den samlede avgangen fra arbeidsstyrken halvert, men reduksjonen var betydelig også i de andre gruppene.

Jevnt over var AFP-uttaket høyest i gruppene med minst utdanning, og det var også der reduksjonen i uttak av AFP fra 2009 til 2011 var størst. Blant lavt utdannede i kommunal sektor økten andelen som gikk til andre ordninger og ytelser enn AFP, og dette forklarer hvorfor den samlede avgangen er så lav i denne gruppen sammenlignet med de øvrige.

Det kanskje mest interessante er at etter reformen i 2011 synes ansatte i privat sektor med AFP å fortsette i arbeid i like stor grad som ansatte i kommunal sektor. Dette er i tråd med analysene til Dahl og Lien (2013), som trekker fram ansatte med rett på AFP i privat sektor som en gruppe hvor sysselsettingen har økt mye etter innføringen av pensjonsreformen. Samlet sett ser det fortsatt ut til å være en større andel av ansatte i privat sektor med AFP som går av når de fyller 62 år, enn det er i kommunal sektor. Det er likevel verdt å merke seg at AFP-andelen fortsatt er høyest i privat sektor, mens bruken av andre ytelser og ordninger er høyest i kommunal sektor.

Tabell 8.1 Deskriptiv statistikk. Endring i yrkesaktivitet fra 61 til 62 år i 2008–2009 og 2010–2011 blant kommunalt ansatte og ansatte i privat sektor med AFP. Andel som gikk ut av arbeidsstyrken (AFP/annet) og andel som reduserte lønnen.

	Kommunesektoren		Privat sektor med AFP	
	2009	2011	2009	2011
Utenfor arbeidsstyrken				
Alle	13,5 (7,1/6,4)	10,8 (5,5/5,3)	23,8 (14,4/9,4)	12,4 (9,8/2,7)
Menn	11,9 (7,9/4,1)	10,2 (6,0/4,2)	24,1 (14,6/9,5)	12,9 (10,2/2,8)
Kvinner	14,1 (6,8/7,3)	11,0 (5,3/5,7)	22,9 (13,8/9,1)	11,2 (8,7/2,5)
Grunnskole / ukjent utdanning	17,0 (10,3/6,8)	16,0 (8,5/7,5)	28,5 (17,4/11,1)	14,6 (11,3/3,4)
Videregående utdanning	14,2 (8,7/5,6)	11,6 (6,9/4,8)	24,2 (14,5/9,7)	13,0 (10,3/2,7)
Høyere utdanning	11,1 (3,6/7,5)	8,0 (2,7/5,3)	14,8 (09,1/5,7)	7,8 (5,8/1,9)
I arbeidsstyrken, redusert lønn				
Alle	46,4	53,0	66,9	64,6
Menn	47,1	55,5	67,5	64,9
Kvinner	46,2	52,1	65,4	63,8
Grunnskole / ukjent utdanning	42,8	50,5	68,4	64,4
Videregående utdanning	43,8	51,9	67,7	64,9
Høyere utdanning	51,3	55,3	62,3	63,9

Det er imidlertid forskjeller i kjønns sammensetningen og i hvilke utdanningsgrupper som arbeider i offentlig og privat sektor. I tillegg utfører de i stor grad ulikt arbeid på ulike steder, så dermed må vi undersøke om det er sektortilhørigheten som forklarer forskjellene i avgangsratene, eller om det er kjennetegn ved dem som jobber der, som er avgjørende.

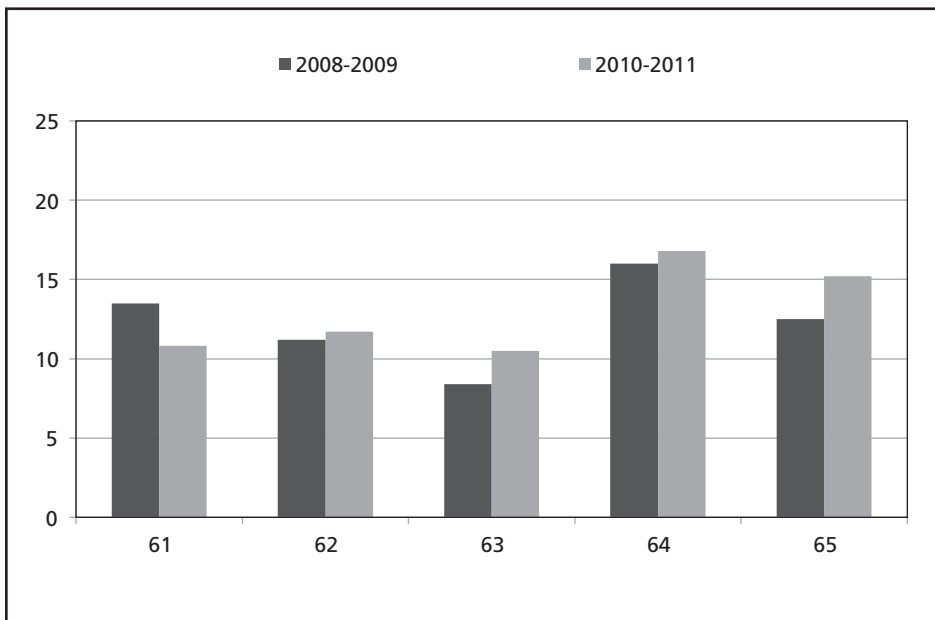
Når vi ser på andelen som fortsetter å jobbe, ser vi at også her er det ansatte i privat sektor som oftest jobber mindre. Det er likevel verdt å merke seg at andelen som arbeider redusert tid økte i kommunal sektor, mens det var liten endring i privat sektor. Denne utviklingen var ganske lik for kvinner og menn. I kommunal sektor var det vanligst at de med høyest utdanning jobbet mindre (hadde redusert lønn), mens det i privat sektor var de med lavest utdanning som jobbet mindre. Forskjellene mellom utdanningsgruppene ble imidlertid redusert fra 2009 til 2011 både i kommunal og privat sektor med AFP.

Et første hovedinntrykk er dermed at avgangsratene blant 62-åringer er litt større i privat sektor med AFP enn i kommunal sektor. Videre ser det ut til at det er en større andel blant dem som fortsetter i jobb, som reduserer arbeidsmengden i privat sektor med AFP enn det er i kommunal sektor.

Før vi ser nærmere på hva som påvirker sannsynligheten for å gå av som 62-åring, skal vi kort presentere en oversikt over hvor stor andel av ansatte i alderen 63–65 år som slutter å arbeide. Ansatte over 62 år i privat sektor med AFP kunne ta ut gammel AFP til og med 2010. Noen ansatte i privat sektor med AFP kan imidlertid ha valgt å utsette avgangen for å få tilgang til ny AFP fra 2011.

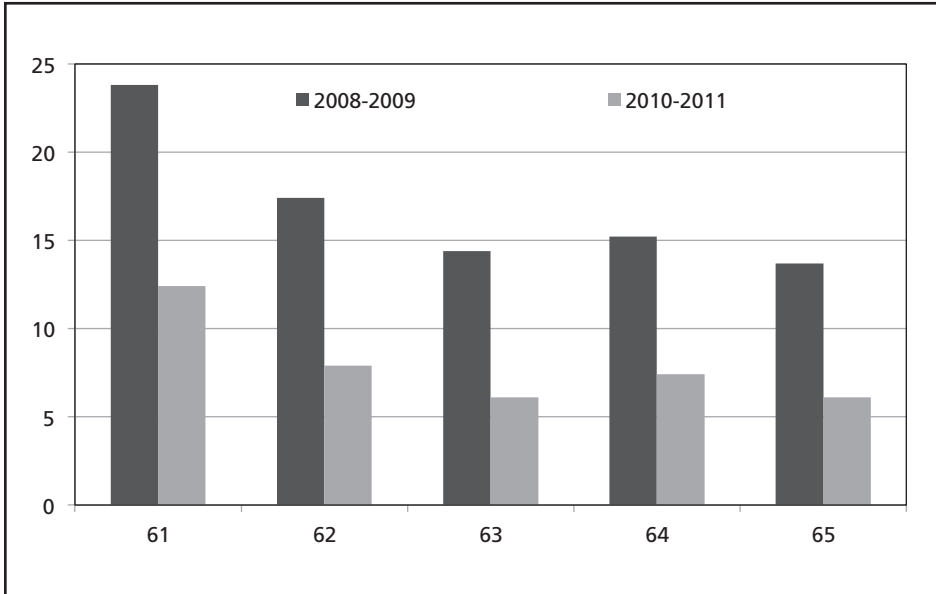
For kommunalt ansatte har det ikke skjedd noen endring i regelverket, men vi så likevel en liten reduksjon i avgangen fra 2009 til 2011 blant 61-åringene i henholdsvis 2008 og 2010. Blant kommunalt ansatte 62-åringer i 2008 var det en litt lavere andel som sluttet å være yrkesaktive i 2009 om vi sammenligner med 61-åringene (jf. figur 8.1). Andelen 63-åringer som gikk av det året de fylte 64, var enda litt lavere, mens andelen var noe høyere for 64- og 65-åringene. Mens andelen 61-åringer som gikk ut av arbeidsstyrken da de ble 62 år, sank fra 2009 til 2011, har andelen vært stabil eller økende for dem som var i alderen 62–65 år. Størst var økningen blant dem som var 65 år, hvor andelen som gikk av, økte fra 12,5 prosent i 2009 til 15 prosent i 2011.

Figur 8.1 Prosentandel kommunalt ansatte i 2008 og 2010 som gikk ut av arbeidsstyrken i 2009 og 2011. Etter alder i 2008 og 2010.



I privat sektor med AFP finner vi det samme mønsteret for alle i alderen 61–65 år (jf. figur 8.2). I motsetning til i kommunal sektor synker imidlertid andelen som går ut av arbeidsstyrken, med økende alder. Mens omtrent én av fire 61-åringer i privat sektor med rett til AFP (i 2008) gikk ut av arbeidsstyrken i 2009, ble andelen halvert til én av åtte i 2011. For ansatte i alderen 62–65 år sank andelen som gikk ut av arbeidsstyrken, fra rundt 15 prosent i 2009 til 6–8 prosent i 2011.

Figur 8.2 Prosentandel ansatte i privat sektor med AFP i 2008 og 2010 som gikk ut av arbeidsstyrken i 2009 og 2011. Etter alder i 2008 og 2010.



8.4 Hva påvirker sannsynligheten for å gå ut av arbeidsstyrken ved 62 år?

Over (jf. tabell 8.1) så vi at det også etter innføringen av pensjonsreformen er en noe større andel av de ansatte i privat sektor med rett til AFP som går ut av arbeidsmarkedet, om vi sammenligner med avgangsratene i kommunal sektor. Samtidig ble avgangsratene mye mer redusert i privat sektor med AFP fra 2009 til 2011.

Vi skal i det følgende undersøke i hvilken grad individkjennetegn (kjønn, utdanningsnivå), yrke²⁷ og sektortilhørighet (kommunal sektor eller privat sektor med rett til AFP) påvirker avgangen fra arbeidsstyrken. I tillegg skal vi undersøke endringene fra 2009 til 2011 og vil derigjennom vise i hvilken grad pensjonsreformen har påvirket endringene.

²⁷ Vi har også undersøkt betydningen av næring. Det er kun ansatte i industrien som har en litt forhøyet risiko for å gå ut av arbeidsmarkedet i den endelige modellen. Siden de aller fleste i industrien (i våre data) er i privat sektor med rett til AFP, har vi valgt å ta ut næring. Sektortilhørighet og yrkesgruppene fanger i langt større grad opp variasjon i avgang fra arbeidslivet.

Tabell 8.2 Analyse av sannsynlighet for å gå ut av arbeidsstyrken som 62-åring i 2009 og 2011. Lineær sannsynlighetsmodell.

	b.	s.e.	Sign.
Ansatt i privat sektor med AFP	0,085	0,007	***
Endring fra 2009 til 2011	-0,011	0,007	
Endring fra 2009 til 2011 for private m/AFP	-0,099	0,009	***
Kvinne	-0,066	0,009	***
Sivilstand: gift	-0,020	0,007	**
Gift kvinne	0,080	0,010	***
Utdanning (grunnskole = ref.)			
Videregående utdanning	-0,026	0,006	***
Høyere utdanning	-0,057	0,008	***
Inntekt etter skatt, per 10 000 kroner	-0,001	0,000	***
Inntekt etter skatt, kvadrert	1,24E-06	1,84E-07	***
Yrke (leder = ref.)			
Akademiske yrker	-0,002	0,009	
Høyskoleyrker	0,019	0,008	*
Kontoryrker	0,024	0,010	*
Salgs- og serviceyrker	-0,011	0,009	
Håndverkere	0,070	0,010	***
Operatører, transportarbeidere	0,045	0,010	***
Renholdere, hjelpearbeidere mv.	0,015	0,012	
Øvrige yrker	0,058	0,013	***
Konstantledd	0,177	0,012	***

* P<0,05 ** P<0,01 *** P<0,001

Avhengig variabel måler om den enkelte ansatte i enten 2008 eller 2010 var ute av arbeidsstyrken (= 1) i henholdsvis 2009 og 2011 eller ikke (= 0). Vi har benyttet OLS-

regresjon og har laget en lineær sannsynlighetsmodell²⁸, med kontroll for variablene nevnt i forrige avsnitt. Resultatet presenteres i tabell 8.2. Vi kommenterer kun de justerte effektene, altså effekten av den enkelte variabel kontrollert for øvrige variabler som inngår i modellen.

Ansatte i privat sektor med AFP hadde i 2009 8,5 prosentpoeng høyere sannsynlighet for å gå ut av yrkeslivet enn ansatte i kommunal sektor hadde. Samlet sett var ikke nedgangen i avgangssannsynlighet fra 2009 til 2011 signifikant, mens det var en signifikant reduksjon i avgangssannsynligheten blant ansatte i privat sektor med AFP. Denne reduksjonen, på nesten 10 prosentpoeng, kan tilskrives pensjonsreformen og de nye AFP-reglene i privat sektor.

Kvinner har lavere sannsynlighet enn menn for å gå ut av arbeidslivet, kontrollert for de øvrige forholdene. Samtidig ser vi at det å være gift har en svak negativ effekt på avgangssannsynligheten, mens det å være gift kvinne øker sannsynligheten for å gå ut av arbeidslivet. Dette innebærer at det er kvinner som ikke er gift, som har 6,6 prosentpoeng lavere sannsynlighet for å gå ut av arbeidslivet, og at det er for menn at det er en svak negativ effekt av å være gift. Det å være gift kvinne har i sum ingen substansiell betydning for sannsynligheten for å gå ut av arbeidslivet (en økning på 0,6 prosentpoeng).

Økt utdanning reduserer avgangssannsynligheten, og det samme gjelder for økt inntekt etter skatt. Annengradsleddet av inntekt innebærer at ved svært høye inntekter snur den negative effekten av inntekt.

Det er tydelig variasjon i avgangssannsynlighet mellom de ulike yrkesgruppene. Sammenlignet med ledere (som er referanse-kategorien) har ansatte i høyskoleyrker, kontoryrker, de som er håndverkere, operatører og ansatte i «øvrige yrker», høyere sannsynlighet for å gå ut av arbeidslivet det året de fyller 62 år. Håndverkere har den høyeste sannsynligheten for å gå av, 7 prosentpoeng høyere enn ledere, mens ansatte i høyskoleyrker, salgs- og serviceyrker og renholdere ikke skiller seg fra lederne.

Selv om individuelle kjennetegn påvirker sannsynligheten for å gå ut av arbeidslivet, er det sektortilhørighet (kommunal eller privat sektor med AFP) og yrke som er de faktorene som har størst betydning for avgangssannsynligheten.

8.5 Hva påvirker sannsynligheten for å redusere arbeidstiden ved 62 år?

Om en ikke er blant dem som velger å slutte å arbeide når de blir 62 år, finnes det likevel andre muligheter til å gjøre tilpasninger dersom en har behov for det. En slik tilpasning

²⁸ En logistisk regresjonsmodell, som mange ville foretrukket, gir substansielt sett de samme resultatene, men er vanskeligere å tolke. Resultatene fra en tilsvarende logistisk regresjonsmodell presenteres i vedlegget (vedleggstabell 8.2).

er å redusere arbeidsmengden. Dersom en reduserer arbeidsomfanget, vil det også redusere utbetalt lønn. Vi skal ikke her undersøke hvor mye lønna reduseres, men vi skal undersøke hvor stor andel av 62-åringene som har gått ned i lønn. Dermed har vi en avhengig variabel med to verdier, ingen reduksjon i lønn (= 0) eller redusert lønn (= 1). Som over benytter vi multivariat regresjon og har laget en lineær sannsynlighetsmodell.²⁹ Analysen presenteres i tabell 8.3.

Ansatte i privat sektor med AFP som ikke går ut av arbeidsstyrken som 62-åringer, reduserer omfanget av arbeidet omtrent 20 prosentpoeng mer enn 62-åringer i kommunal sektor. I kommunal sektor økte andelen som reduserte arbeidsomfanget, med 6,7 prosentpoeng fra 2009 til 2011, mens den ble litt redusert blant ansatte i privat sektor med AFP.

Kjønn, sivilstand, utdanning og inntekt etter skatt påvirker ikke sannsynligheten for å redusere arbeidsomfanget. De fleste yrkesgrupper har større sannsynlighet for å redusere arbeidsomfanget sammenlignet med ledere (som er referansegruppen). Renholdere er den eneste gruppen som ikke skiller seg fra ledere når det gjelder sannsynligheten for å redusere arbeidsomfanget.

Samlet sett er det mange, omkring halvparten, av dem som fortsetter å arbeide som 62-åringer, som reduserer arbeidsomfanget. Individuelle kjennetegn som kjønn, sivilstatus, utdanning og inntekt etter skatt har ingen betydning. Som vi har sett, er det noe variasjon mellom ulike yrker, men det er særlig sektortilhørighet som påvirker sannsynligheten for å redusere arbeidsomfanget.

²⁹ Den tilsvarende logistiske regresjonen finnes i vedleggstabell 8.3.

Tabell 8.3 Analyse av sannsynligheten for å redusere arbeidsomfanget som 62-åring i 2009 og 2011. Lineær sannsynlighetsmodell.

	b.	s.e.	Sign.
Ansatt i privat sektor med AFP	0,199	0,010	***
Endring fra 2008 til 2011	0,067	0,010	***
Endring fra 2008 til 2011 for private m/AFP	-0,091	0,013	***
Kvinne	-0,019	0,013	
Sivilstand: gift	-0,010	0,010	
Gift kvinne	0,012	0,014	
Utdanning (grunnskole = ref.)			
Videregående utdanning	-0,003	0,009	
Høyere utdanning	0,006	0,012	
Inntekt etter skatt, per 10 000 kroner	2,61E-04	0,000	
Inntekt etter skatt, kvadrert	-1,18E-08	0,000	
Yrke (leder = ref.)			
Akademiske yrker	0,041	0,013	**
Høyskoleyrker	0,039	0,012	***
Kontoryrker	0,040	0,015	**
Salgs- og serviceyrker	0,029	0,013	*
Håndverkere	0,049	0,015	***
Operatører, transportarbeidere	0,046	0,014	***
Renholdere, hjelpearbeidere mv.	-0,024	0,017	
Øvrige yrker	0,076	0,019	***
Konstantledd	0,447	0,018	***

* P<0,05 ** P<0,01 *** P<0,001

8.6 Oppsummering

- Ansatte 62-åringer i privat sektor med AFP har redusert avgangen fra arbeidsstyrken betraktelig fra 2009 til 2011. Avgangssannsynligheten er dermed nesten like lav som blant 62-åringer i kommunal sektor. Menn og kvinner i kommunal sektor og menn og kvinner i privat sektor med AFP gikk omtrent like ofte ut av arbeidsstyrken i 2011. Avgangssannsynligheten avtar med økende utdanningsnivå. Det er klar variasjon i avgangssannsynligheten mellom ulike yrker.
- Andelen av de som går ut av arbeid og over på AFP ble redusert fra 2009 til 2011, og reduksjonen var størst i privat sektor med AFP. Det var også en tydelig reduksjon i andelen som gikk ut av arbeid og over til andre ytelser og ordninger, og denne andelen ble mest redusert i privat sektor. Selv om reduksjonen i AFP-uttak i privat sektor er betydelig, har reduksjonen i overgangen til andre ytelser og ordninger vært viktigere for at den samlede avgangen i privat sektor nesten er nede på samme nivå som i kommunal sektor.
- I 2011 var avgangsratene blant dem som var over 62 år, høyest i kommunal sektor, mens før regelverksendringen for privat AFP var avgangen høyest i privat sektor.
- I kommunal sektor økte andelen som reduserte arbeidsmengden fra 2009 til 2011, mens den ble litt redusert i privat sektor. Når vi undersøker dem som fortsatte å jobbe, finner vi likevel at det er ansatte 62-åringer i privat sektor med AFP som oftest reduserer arbeidsmengden (målt som nedgang i lønn). Kjønn, utdanning, sivilstatus og inntekt påvirker ikke arbeidsmengden. Yrke påvirker imidlertid sannsynligheten for å redusere arbeidsmengden.
- Samlet sett ser det ut som at pensjonsreformen har ført til at sysselsettingsnivået blant 62-åringer i privat sektor med AFP nesten er på nivå med sysselsettingen blant 62-åringer i kommunal sektor. Likevel har vi sett at det er flere i privat sektor som reduserer arbeidstiden enn det er som gjør dette i kommunal sektor, gitt at de fortsetter å arbeide etter fylte 62 år.
- Innledningsvis stilte vi spørsmål om ulik utforming av AFP-ordningen fører til forskjeller i yrkesaktivitet blant eldre arbeidstakere. Som vi har sett, var det store forskjeller i yrkesaktivitet blant eldre i kommunal og privat sektor med AFP under det tidligere regelverket. Til tross for at AFP-uttaket fortsatt er høyest i privat sektor med rett til AFP, har innføringen av et nytt regelverk blant disse ført til at yrkesaktiviteten i kommunal og privat sektor med AFP samlet sett har blitt ganske lik.

9 Vurdering av pensjonsnivået

Pensjonsreformen retter søkelyset mot ytelsesnivåets betydning for pensjoneringsbeslutningen. Når det informeres om reformen, framheves det hvor ulønnsomt det er for den enkelte å gå av tidlig, og hvor lønnsomt det er å fortsette i arbeid etter fylte 62 år. For mange arbeidstakere handler likevel pensjoneringsbeslutningen om mer enn penger (Midtsundstad 2012). De fleste vil derfor trolig være mer opptatt av å få en tilfredsstillende pensjon enn en høyest mulig pensjon – noe tidligere forskning også viser (f.eks. Fields & Mitchell 1984; Kantarci 2012). Mange kan derfor forventes å ta ut pensjon (og slutte å jobbe) så snart pensjonen har nådd et tilfredsstillende nivå. Hva dette nivået er, må likevel antas å variere avhengig av den enkeltes lønnsnivå, familieøkonomi, livsstil og planer for pensjonisttilværelsen.

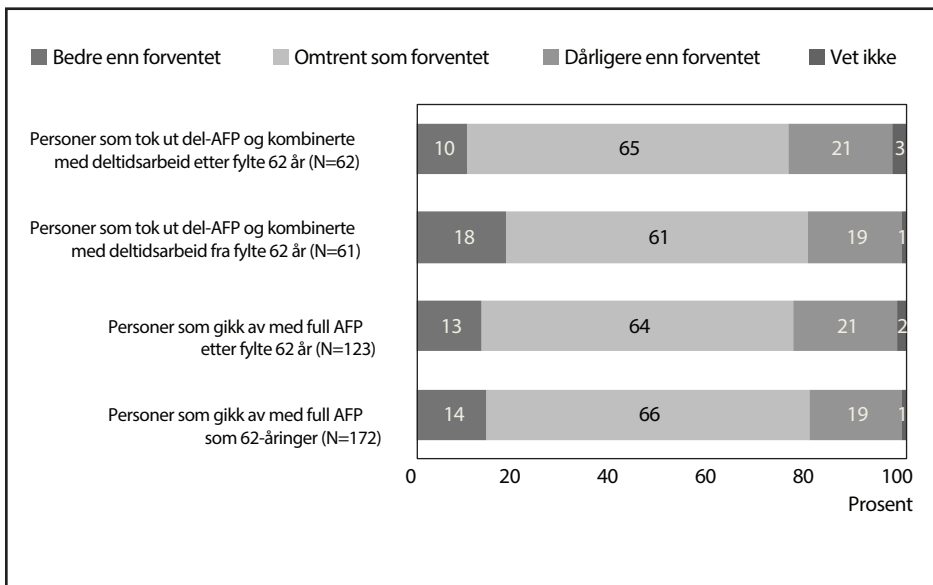
I undersøkelsen spurte vi AFP-pensjonistene om de mente pensjonen de fikk, var bedre eller dårligere enn det de hadde forventet da de valgte å ta ut pensjon første gang. Svarene vil ikke bare si noe om hvor fornøye eller misfornøye de er med pensjonsnivået, men også gi en indikasjon på hvor godt eller dårlig informert de har vært om forventet pensjonsnivå. I tillegg vil deres vurdering selvfølgelig kunne være påvirket av eventuelle endringer i familieøkonomi etter pensjoneringsen, grunnet sykdom, samlivsbrudd eller lignende.

9.1 Hvor fornøye er tidligpensjonistene med egen pensjon?

Flertallet i utvalget, seks av ti, oppga at pensjonsytelsen de mottok, hadde vært omtrent som forventet (jf. figur 9.1) – noe som kan indikere at de på forhånd hadde god oversikt over hvor mye de ville få – og at de fleste gikk av når de mente pensjonen var «god nok». Om lag to av ti ga imidlertid uttrykk for at pensjonen hadde vært dårligere enn forventet, mens én av ti sa den var bedre enn forventet.

Litt overraskende var forskjellen i svargivning mellom dem som hadde tatt ut henholdsvis full og delvis AFP-pensjon, relativt liten. Det samme gjaldt om de hadde tatt ut AFP-pensjon som 62-åringer eller senere. Mest fornøye synes likevel de å være som valgte å ta ut del-AFP som 62-åringer (jf. figur 9.1). De fleste av disse vil da også ha en lønnsinntekt i tillegg til pensjonen, tilsvarende 60 til 80 prosent av full stilling.

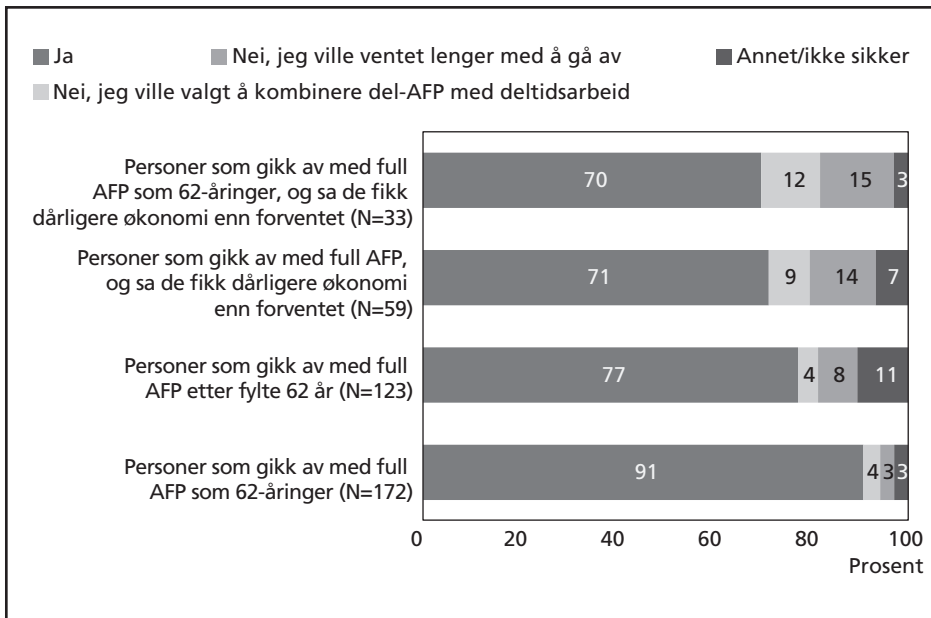
Figur 9.1 Andel som angir at pensjonen henholdsvis ble bedre enn forventet, omtrent som forventet og dårligere enn forventet blant AFP-pensjonistene. N = 418.



Vi spurte også AFP-pensjonistene om de ville ha valgt annerledes om de hadde visst det de nå vet om sin økonomiske situasjon, før de pensjonerte seg (jf. figur 9.2). Til det svarte 90 prosent av alle som hadde valgt å ta ut full AFP-pensjon som 62-åring, nei. Kun 7 prosent sa at de ville ha valgt å stå lenger i arbeid eller valgt å ta ut del-AFP og kombinere med deltidsarbeid om de hadde visst det de nå vet om ytelsesnivået og økonomien som pensjonist. De fleste synes med andre ord å være godt fornøyde med sitt valg (eller de vil ikke innrømme at de tok feil beslutning). Dette samsvarer også med tidligere publiserte tall som viser at svært få i kommunal sektor sa de angret på tidliguttaket av full AFP-pensjon. Det gjaldt kun 7–8 prosent av AFP-pensjonistene (Midtsundstad & Nielsen 2013).

Blant de 20 prosentene av AFP-pensjonistene som hadde tatt ut full AFP og mente at økonomien hadde blitt dårligere enn forventet, var det derimot tre av ti som sa de ville ha valgt annerledes om de hadde vært klar over de økonomiske konsekvensene, og da henholdsvis fortsatt i arbeid på hel eller deltid eller tatt ut del-AFP og kombinert med fortsatt arbeid. Samlet utgjør likevel disse «angrende» kun 8 prosent av alle AFP-pensjonistene.

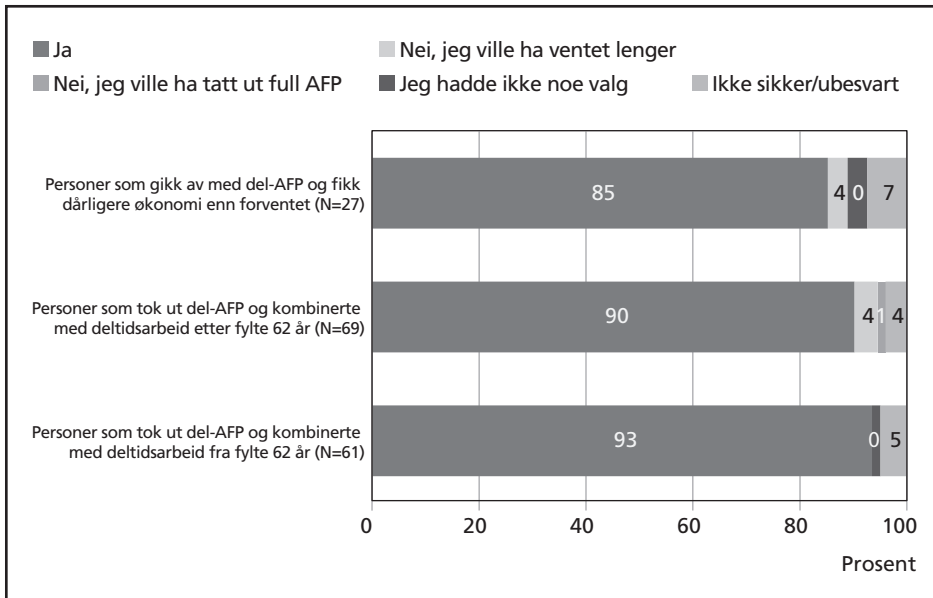
Figur 9.2 «Om du hadde visst det du nå vet om din økonomiske situasjon som pensjonist, ville du fortsatt ha valgt å gå av med full AFP på samme tidspunkt eller valgt å kombinere AFP med arbeid noen år, ventet lenger med å gå av, eventuelt gått av tidligere?» N = 295.



Andelen som «angret seg», var, ikke overraskende, lavere blant dem som hadde valgt å kombinere arbeid og pensjon i utgangspunktet, enn blant dem som hadde valgt å ta ut full AFP-pensjon. Blant delpensjonistene samlet utgjorde de bare 5 prosent, og blant dem som hadde opplevd å få dårligere økonomi enn forventet, 15 prosent.

Med andre ord: Selv om det var relativt få som angret seg og sa de ville ha omgjort beslutningen om å ta ut pensjon tidlig, var andelen som ønsket dette, ikke overraskende, størst blant dem som opplevde at økonomien hadde blitt langt dårligere enn forventet.

Figur 9.3 Andelen som tror de henholdsvis ville valgt det samme eller annerledes hvis de hadde vært klar over hva den økonomiske situasjonen hadde blitt ved avgang. De som tok ut full AFP-pensjon. N = 130.



9.2 Oppsummering

- Pensjonsreformen retter søkelyset mot ytelsesnivåets betydning for pensjoneringsbeslutningen. For mange arbeidstakere handler likevel pensjoneringsbeslutningen om mer enn penger. De fleste vil derfor trolig være mer opptatt av å få en tilfredsstillende pensjon enn en høyest mulig pensjon. Seks av ti pensjonister fra kommunal sektor oppga at pensjonsytelsene hadde vært omtrent som forventet – noe som kan indikere at de på forhånd hadde god oversikt over hvor mye de ville få i pensjon, og at de fleste gikk av når de mente pensjonen var «god nok». Om lag to av ti ga imidlertid uttrykk for at pensjonen hadde vært dårligere enn forventet, mens én av ti sa den var bedre enn forventet.
- Vi spurte også AFP-pensjonistene om de ville ha valgt annerledes om de hadde visst det de nå vet om sin økonomiske situasjon, før de pensjonerte seg. Til det svarte 90 prosent av alle som hadde valgt å ta ut full AFP-pensjon som 62-åring, nei. Kun 7 prosent sa at de ville ha valgt å stå lenger i arbeid eller valgt å ta ut del-AFP. De fleste synes med andre ord å være godt fornøyde med sitt valg, eller de vil ikke innrømme at de tok feil beslutning.
- Blant de AFP-pensjonistene som hadde tatt ut full pensjon og mente at økonomien hadde blitt dårligere enn forventet, var det tre av ti som sa de ville ha valgt annerledes

om de hadde vært klar over de økonomiske konsekvensene. Samlet utgjør likevel disse «angrende» kun 8 prosent av alle AFP-pensjonistene.

Litteratur

- Bogen, H. & Hilsen, A. I. (2013). *Seniorpolitikk under skiftende forhold. Gjenbesøk i seks kommuner*. Fafo-rapport 2013:07. Oslo: Fafo.
- Bogen, H. & Midtsundstad, T. (2007). *Noen år til? Erfaringer med seniorpolitikk i seks kommuner*. Fafo-rapport 2007:28. Oslo: Fafo.
- Bråthen, M. & Bakken, F. (2012). Seniorer i arbeidslivet – hva påvirker beslutningen om å fortsette i jobb? *Arbeid og velferd*, (3/2012), 38–48.
- Chan, S. & Stevens, A. H. (2008). What You Don't Know Can't Help You: Pension Knowledge and Retirement Decision-Making. *The Review of Economics & Statistics*, May 2008, Vol. 90, No. 2, 253–266.
- Christensen, S. H. (2013). Tidligpensjon ikke for alle. *LO-Aktuelt/Fri Fagbevegelse* - publisert 17.04.2013 kl. 14:46/Oppdatert 17.04.2013 kl. 14:46.
http://www.frifagbevegelse.no/politikk_ff/article6608833.ece [24.04.2013].
- Dahl, E. H. & Lien, O. C. (2013). Pensjonsreformen – flere eldre i arbeid. *Arbeid og velferd*, (1/2013), 58–71.
- Dahl, E. H. & Lien, O. C. (2011). Pensjonsreformen – Effekter på sysselsettingen. *Arbeid og velferd*, (4/2011), 35–42.
- Fields, G. S. & Mitchell, O. S. (1984). The effects of social security reforms on retirement ages and retirement incomes. *Journal of Public Economics*, 25(1–2), 143–159.
- Gruber, J. & Wise, D. (1998). Social security and retirement: An international comparison. *The American Economic Review*, 88(2), 158–163.
- Gustman, A. I. & Steinmeier, T. L. (2004). What People Don't Know about Their Pensions and Social Security. In Gale, W. G., Shoven, J. B. & Warshawsky, M. (red.), *Private pensions and public policies*. Washington: The Brookings Institutions.
- Gustman, A. L., Steinmeier, T. & Tabatabai, N. (2007). *Imperfect Knowledge of Pension Plan Type*. NBER Working Paper No. 13379, Issued in September 2007. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Hermansen, Å. (2014a under publisering). Additional leave as the determinant of retirement timing – retaining older workers in Norway. *Nordic Journal of Working Life Studies*.
- Hermansen, Å. (2014b). Retaining older workers – The effect of phased retirement on delaying early retirement. *Nordic Journal of Social Research*, 5 (accepted for publication).
- Hermansen, Å. (2011). *Pensjonering før fylte 67 år. Tidligpensjonering og bruk av AFP innen KS' tariffområde 2002–2009*. Fafo-rapport 2011:23. Oslo: Fafo.
- Hermansen, Å. & Midtsundstad, T. (2013). Kunnskap om arbeidsmarkedsbaserte pensjoner i privat sektor. *Søkelys på arbeidslivet*, 30(1), 107–123.
- Hernæs, E., Røed, K. & Strøm, S. (2002). *Yrkesdeltakelse, pensjoneringsadferd og økonomiske insentiver*. Rapport 4/2002. Oslo: Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning (Ragnar Frisch Centre for Economic Research).

- Hippe, J. M., Midtsundstad, T., Seip, Å. A., Bogen, H. & Hernes, G. (2012). «*When I'm Sixty-Four*» – seniorpolitiske framtidsbilder. Fafo-rapport 2012:02. Oslo: Fafo.
- Hofäcker, D. (2009). *Older Workers in a Globalizing World. An international Comparison of Retirement and Late-Career Patterns in Western industrialized Countries*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hyggen, C. (2008). *Slitne kvinner og farlige menn*. Fafo-rapport 2008:16. Oslo: Fafo.
- Hyggen, C. (2007). *Tidligpensjonering og AFP. Pensjonering før fylte 67 år innen KS' tariffområde 2002–2006*. Fafo-rapport 2007:39. Oslo: Fafo.
- Kantarci, T. (2012). *Essays on Partial Retirement*. PhD-thesis 2012:031. Tilburg: Network for Studies on Pensions, Ageing and Retirement (Netspar).
- Larsen, M. (2004). *Retaining older workers in the Danish labour market*. PhD-theses. Aarhus School of Business, Department of Economics.
- Lien, O. Ch. & Grambo, A.-C. (2007). *Pensjonsreform på trappene. Hva vet befolkningen om pensjon?* NAV-rapport 1/2007. Oslo: NAV.
- Luchak, A. A. & Gunderson, M. (2000). What Do Employees Know About Their Pension Plan? *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 39(4), 646–670.
- Midtsundstad, T. (2014). *Voksende seniorenngasement i norsk arbeidsliv. Virksomhetsundersøkelse fra 2013*. Fafo-rapport 2014:30. Oslo: Fafo.
- Midtsundstad, T. (2013). *Kunnskap om og holdninger til pensjonsreformen. Resultater fra en surveyundersøkelse blant tre kohorter kommunalt ansatte*. Fafo-notat 2013:05. Oslo: Fafo.
- Midtsundstad, T. (2012) «Pengene eller livet?» Eldres arbeidsmotivasjon og yrkesdeltakelse» I S. Stjernø & E. Øverbye (red.), *Arbeidslinja. Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Midtsundstad, T. (2007). *Fra utstøting til inkludering? En kartlegging av norske virksomheters arbeidskraftstrategier overfor eldre arbeidstakere*. Fafo-rapport 2007:37. Oslo: Fafo.
- Midtsundstad, T. (2006). *Pensjonering før fylte 67 år, Tidligpensjonering og bruk av AFP innen KS' tariffområde 2002–2004*. Fafo-rapport 509. Oslo: Fafo.
- Midtsundstad, T. (2005). *Ikke nødvendigvis slitene... En analyse av tidligpensjonering og seniorpolitikk i staten*. Fafo-rapport 482. Oslo: Fafo.
- Midtsundstad, T. (2002). *AFP-pensjonisten: Sliten – eller frisk og arbeidsfør. Analyse av førtidspensjonering og bruk av AFP i LO-NHO-området*. Fafo-rapport 385. Oslo: Fafo.
- Midtsundstad, T. & Bogen, H. (2014). Active ageing policies between individual needs and collective goods. A study of active ageing policies and practices in Norway. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 4(2), 139–158.
- Midtsundstad, T. & Bogen, H. (2011a). *Ulikt arbeid – ulike behov. Seniorpolitisk praksis i norsk arbeidsliv*. Fafo-rapport 2011:10. Oslo: Fafo.
- Midtsundstad, T. & Bogen, H. (2011b). Seniorpolitikk – behov for justering? Analyse av praksis i seks foregangskommuner. *Søkelys på arbeidslivet*, 28(1–2), 89–106.
- Midtsundstad, T. & Hyggen, C. (2011). *Pensjoner på børs – valg og risiko*. Fafo-notat 2011:05. Oslo: Fafo.
- Midtsundstad, T. & Nielsen, R. A. (2013). *Arbeid, pensjon eller begge deler? En analyse av kommunalt ansattes pensjoneringsadferd*. Fafo-rapport 2013:12. Oslo: Fafo.

- Midtsundstad, T., Nielsen, R. & Hermansen, Å. (2013). *Virksomhetenes seniortiltak. Har de effekt på seniorennes sykefravær og tidligpensjonering?* Fafo-notat 2013:01. Oslo: Fafo.
- Midtsundstad, T., Nielsen, R. A. & Hermansen, Å. (2012). Tilrettelegging og seniortiltak – påvirker det kommuneansattes sykefravær og tidligpensjonering? *Søkelys på arbeidslivet*, 29 (1–2), 130–150.
- Midtsundstad, T., Hermansen, Å & Nielsen, R.A. (2012). Effects of companies' initiatives to reduce early retirement among older workers. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 2(3), s. 89–108.
- Mitchell, O. S. (1988). Worker Knowledge of Pension Provision. *Journal of Labour Economics*, 6(1), 21–39.
- NAV (2013). *Alderspensjon fra folketrygden*, Informasjonsbrosjyre utgitt av NAV–
http://www.nav.no/Pensjon/Alderspensjon/Fakta+om/_attachment/269923?_ts=1398c14f3b8 [23.4.2013]
- NAV (2010). *Økt kunnskap om alderspensjon*. <http://www.nav.no/Pensjon/%C3%98kt+kunnskap+om+pensjon.245822.cms> [23.4.2013]
- Nergaard, K. (2010). *Avtalt arbeidstid og arbeidstidsønsker blant deltidsansatte. Arbeidskraftundersøkelsene 2008 og 2009*. Fafo-notat 2010:17. Oslo: Fafo.
- Nielsen, R. A. (2014). *Tidligpensjonering i kommunal sektor. Tidligpensjonering innen KS' tariffområde 2002–2012*. Fafo-rapport 2014:35. Oslo: Fafo.
- Nordby, P., Nerland, S.N. og Næsheim, H. (2013). *Yrkesaktivitet blant eldre før og etter Pensjonsreformen*. Rapporter 12/2013. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- NOU 2013: 3. *Pensjonslovene og folketrygdreformen III*. Utredning nr. 27 fra Banklovkommissjonen.
- NOU 2012: 13. *Pensjonslovene og folketrygdreformen II*. Utredning nr. 26 fra Banklovkommissjonen.
- NOU 2010: 6. *Pensjonslovene og folketrygdreformen I*. Utredning nr. 23 fra Banklovkommissjonen.
- OECD (2006). *Live longer, work longer*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Pedersen, A. W. (2010). *Pensjonsreformen – status og konsekvenser for insentivene til arbeid*. Rapport 2010:015. Oslo: Institutt for Samfunnsforskning.
- Premiepensionsmyndigheten (2009). *Analytiskt testamente – 11 1/2 år med premiepensionssystemet och PPM*. Premiepensionsmyndighetene.
- Starr, M. & Sundén, A. E. (1999). *Workers' Knowledge of their Pension Coverage: A Reevaluation*. Federal Reserve Board FEDS Paper No. 99–5.
- Sundén, A. (2006). How much do people need to know about their Pensions and What do they know? I R. Holzmann & E. E. Palmer (red.), *Pension reform: Issues and Prospects for Non-financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. Washington D.C.: World Bank.
- Veland, G. (2014) *Tjenestepensjonsmarkedet 2001–2013*. Fafo-notat 2014:11. Oslo: Fafo
- Vestad, O. L. (2013) Effekter av AFP på sysselsetting blant eldre arbeidstakere. *Økonomiske analyser*, 4/2013. Oslo: SSB

Vedlegg 1

Kohortundersøkelsene fra 2012 og 2013

I kohortundersøkelsene har vi to utvalg. Ett utvalg bestående av 1200 personer fra tre kohorter, født i henholdsvis 1943, 1946 og 1949, og ett utvalg bestående av 2000 personer fra fem ulike kohorter, født i henholdsvis 1950, 1951, 1952, 1953 og 1954. Alle personene i de to utvalgene var yrkesaktive i kommunesektoren som 55-åring, og var på intervjuetidspunktet enten pensjonerte, fortsatt yrkesaktive eller en kombinasjon. Når 1943-, 1946- og 1949-kohortene ble intervjuet i august–oktober 2012, var disse fra 62 til 69 år, og når kohortene født i 1950–1954 ble intervjuet i august–oktober, 2013 var disse fra 58–63 år.

Tabell V1 Oversikt over hvilket aldersspenn undersøkelsen dekker for de ulike kohortene.

	55-58 år	59 år	60 år	61 år	62 år	63 år	64 år	65 år	66 år	67 år	68 år	69 år
1943 (N=400)	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	(x)
1946 (N=401)	x	x	x	x	x	x	x	x	(x)			
1949 (N=400)	x	x	x	x	x	(x)						
1950 (N=398)	x	x	x	x	x	(x)						
1951 (N=400)	x	x	x	x	(x)							
1952 (N=400)	x	x	x	(x)								
1953 (N=400)	x	x	(x)									
1954 (N=400)	x	(x)										
N	3200	3000	2600	2200	1800	1200	800	800	600	400	400	200

Som tabell V2 viser, er snaut to tredjedeler av de som deltok i 2012-undersøkelsen kvinner og drøyt en tredjedel menn, noe som om lag tilsvarer kjønnsfordelingen i kommunal- og fylkeskommunal sektor.

Tabell V2 Fordeling av 2012-utvalget etter kjønn, alder, utdanningsnivå og geografisk. N=1201.

	Født 1943		Født 1946		Født 1949		Alle	
	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel
Menn	146	36,5	129	32,2	140	35,0	415	34,6
Kvinner	254	63,5	272	67,8	260	65,0	786	65,4
Grunnskole	20	5,0	16	4,0	23	5,8	59	4,9
1-3 år på videregående (ikke fagbrev)	90	22,5	81	20,2	81	20,3	252	21,0
3-4 år på videregående (fagbrev)	53	13,3	55	13,7	52	13,0	160	13,3
4-6 år på Univ./høysk. (fullført lavere grad)	110	27,5	97	24,2	105	26,3	312	26,0
>6 år på Univ./høysk. (fullført høyere grad)	126	31,5	151	37,7	136	34,0	413	34,4
Usikker	1	0,3	1	0,2	3	0,8	5	0,4
Oslo og Akershus	59	14,8	69	17,2	63	15,8	191	15,9
Øvrige Østlandet	132	33,0	105	26,2	115	28,8	352	29,3
Vestlandet	108	27,0	113	28,2	110	27,5	331	27,6
Sørlandet	22	5,5	30	7,5	26	6,5	78	6,5
Trøndelag	37	9,3	39	9,7	40	10,0	116	9,7
Nord-Norge	42	10,5	45	11,2	46	11,5	133	16,3

Utdanningsnivået for personene i 2014-utvalget er imidlertid langt høyere enn for befolkningen som helhet på disse alderstrinnene, om enn ikke for kommunalt og fylkeskommunalt ansatte (noe som blant annet skyldes den store andelen arbeidstakere innen undervisningssektoren). Hele 60 prosent har fullført en utdanning på universitets- eller høgskolenivå, 34,3 prosent har utdanning på videregående skoles nivå (de fleste uten fagbrev), mens kun 5 prosent har bare grunnskoleutdanning.

Personene som deltok i 2012-undersøkelsen fordeler seg også jevnt geografisk, med hovedtyngden bosatt i Oslo og Akershus eller øvrige Østlandet (45,2 prosent), drøyt en fjerdedel på Vestlandet (27,6 prosent), og de resterende fordelt på Sørlandet, Trøndelag og Nord-Norge.

Mer informasjon om 2012- og 2013-undersøkelsene finnes i egne dokumentasjonsrapporter, som vil bli lagt ut på Fafos hjemmesider.

Vedlegg 2

Særaldersgrenser i kommunal sektor

Som det framgår av hovedtariffavtalen innen KS-området (HTA), kap. 2, pkt. 2.1.3, skal aldersgrenser og regler for rett til alderspensjon i kommunal- og fylkeskommunal sektor følge statens:

«Fastsettelse av aldersgrenser og regler om rett til å ta ut alderspensjon for nådd aldersgrense skal følge de samme prinsipper som gjelder i Statens Pensjonskasse. Styret for TPO foretar nødvendige tilpasninger til kommunal sektor, jf § 16-1 i vedtektene for TPO».

I statlig sektor er det lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m.fl. av 21.12.1956 som regulerer området. Den sentrale bestemmelsen i denne loven er § 2, hvor det står at:

«Den alminnelige aldersgrense er 70 år. Det kan fastsettes lavere aldersgrense for stillinger hvor:
a) Tjenesten medfører uvanlig fysisk eller psykisk belastning på tjenestemennene slik at de normalt ikke makter å skjotte arbeidet forsvarlig til fylte 70 år.
b) Tjenesten stiller spesielle krav til fysiske eller psykiske egenskaper, som normalt blir sterkere svekket før fylte 70 år enn det en forsvarlig utføring av tjenesten tilsier.

De lavere aldersgrenser kan være 68, 65, 63 og 60 år.

Stortinget fastsetter de lavere aldersgrenser når de endrer vilkårene for større grupper eller vedtaket kan ha prinsipiell betydning. Ellers fastsettes aldersgrensene av Kongen eller den han bemyndiger. Vedkommende departement kan imidlertid fastsette slik lavere aldersgrense inntil endelig avgjerd er tatt.

Den som går inn under denne lov, plikter å fratre ved første månedsskifte etter at aldersgrensen for stillingen er nådd».

Nedenfor gis en oversikt over alle kommunale stillinger med særaldersgrense hentet fra KLP sin nettside.¹ Bokstavene a og b angir hjemmelen i lov om aldersgrenser, § 2. Se vedtektenes § 7-2 siste ledd.

¹ <https://www.klp.no/person/pensjon/offentlig-tjenestepensjon/afp/mer-om-afp#7.3497>
[KLP 27.05.2013]

Stillingskode	Benevnelse	Aldersgrense	Hjemmelsaldersgrense- loven
9450	Administrasjonssjef	70/65 ¹	a
7352	Ambulansebåtfører / mannskap	60	b
7352	Ambulansesjåfør	60	b
7352	Ambulansesjåfør I	60	b
6986	Ambulansesjåfør med fagbrev	60	b
4001	Arbeider	70/65 ²	a
6014	Arbeider	70/65 ³	a
4002	Arbeidsleder	70/65 ⁴	a
7451	Ass. leder	65 ⁵	a
8451	Avdelingsjordmor	65	a
7451	Avdelingsleder (med særaldersgrense)	65 ⁶	a
7453	Avdelingsleder (med særaldersgrense)	65 ⁷	a
7451	Avdelingssykepleier	65	a
7453	Avdelingssykepleier	65	a
7300	Badebestyrer	65	b
6014	Badebetjent	65	b
7003	Bademester	65	b
5122	Barnepleier	65	a
7024	Barnepleier	65	a
7024	Barnepleier I	65	a
7174	Bedriftssykepleier	65	a
7003	Brannformann	60	b
7237	Brannkonstabel	60	b
7237	Brannkonstabel I	60	b
7003	Brannmester	60	b
8451	Brannsjef	65	b
4007	Energimontør	70/65 ⁸	a
4008	Fagarbeider	70/65 ⁹	a
5124	Fagarbeider	70/65 ¹⁰	a
4304	Fagarbeider (med særaldersgrense)	65 ¹¹	a
6986	Fagarbeider (med særaldersgrense)	65 ¹²	a
4304	Fagarbeider I (med særaldersgrense)	65 ¹³	a
6986	Fagarbeider I (med særaldersgrense)	65 ¹⁴	a
7174	Fagutviklingssykepleier	65	a
7523	Fagutviklingssykepleier	65	a
6014	Feier	65	b
6986	Feier	65	b
6014	Feierformann	65	b
7003	Feierformann	65	b

Stillingskode	Benevnelse	Aldersgrense	Hjemmelsaldersgrense- loven
7003	Formann (med særaldersgrense)	65	a
7066	Fysioterapeut	65	a
7066	Fysioterapeut I	65	a
7711	Fysioterapeut i turnusåret	65	a
7523	Geriatrisk sykepleier	65	a
6185	Helsesøster	65	a
6185	Helsesøster I	65	a
7076	Hjelpepleier / Helsefagarbeider	65	a
7076	Hjelpepleier I	65	a
6190	Hjemmehjelp	65	a
6190	Hjemmehjelp I	65	a
7174	Hjemmesykepleier	65	a
6190	Husmorvikar	65	a
7174	Hygienesykepleier	65	a
8209	Jordmor	65	a
7523	Klinisk spesialist i spesialisykepleier	65	a
7714	Klinisk spesialist i sykepleie	65	a
7714	Klinisk spesialist i sykepleie I	65	a
7713	Klinisk vernepleier	65	a
7713	Klinisk vernepleier I	65	a
8451	Klinikkjef	65	a
7451	Kommunefysioterapeut	65	a
7453	Kommunefysioterapeut	65	a
7451	Ledende helsesøster	65	a
7453	Ledende helsesøster	65	a
7076	Miljøarbeider	65	a
6675	Miljøterapeut	65	a
6675	Miljøterapeut I	65	a
5133	Miljøterapeut / arbeider	65	a
5133	Miljøterapeut / arbeider I	65	a
4304	Montør	70/65 ¹⁵	a
6986	Montør	70/65 ¹⁶	a
7003	Montørformann	70/65 ¹⁷	a
7523	Onkologisk sykepleier	65	a
7003	Overbrann- / brannmester	65/60 ¹⁸	b
7003	Overbrannmester med utrykningsplikt	65/60 ¹⁹	b
7003	Overmontør	70/65	a
8451	Overtannlege	65	a
7523	Psykiatrisk sykepleier	65	a

Stillingskode	Benevnelse	Aldersgrense	Hjemmelsaldersgrense-loven
5149	Renholder	65	a
7210	Renholder	65	a
7210	Renholder (I)	65	a
4304	Renholdsoperatør	65	a
5124	Renholdsoperatør	65	a
6986	Renholdsoperatør	65	a
4234	Rutebilsjåfør	65	a
6883	Rutebilsjåfør	65	a
9450	Rådmann	65	a
7451	Sjef fysioterapeut	65	a
7453	Sjef fysioterapeut	65	a
7451	Sjefhelsesøster	65	a
7453	Sjefhelsesøster	65	a
6883	Sjåfør	65	a
6883	Sjåfør I	65	a
7617	Spesialfysioterapeut	65	a
7681	Spesialhjelpeleier	65	a
7523	Spesialsykeleier	65	a
7523	Spesialsykeleier I	65	a
5195	Sykeleier	65	a
7174	Sykeleier	65	a
7174	Sykeleier I	65	a
8301	Tannlege	65	a
7003	Underbrannmester	60	a
8451	Varabrannsjef	65	b
6455	Verneleier	65	a
6455	Verneleier I	65	a
4304	Yrkessjåfør	65	a
6986	Yrkessjåfør	65	a

- ² For administrasjonssjefer gjelder aldersgrense 65 år hvis de er ansatt som øverste administrative leder av en kommune eller en fylkeskommune. Andre administrasjonssjefer har aldersgrense 70 år.
- ³ Denne stillingskoden er knyttet til e-verkssektoren. De har aldersgrense 65 år hvis deres hovedfunksjon er arbeid ved linjer i luftstrekk. Øvrige som ikke har dette som sin hovedfunksjon har aldersgrense 70 år.
- ⁴ Arbeider og Arbeider I som er knyttet til e-verkssektoren har aldersgrense 65 år hvis deres hovedfunksjon er arbeid ved linjer i luftstrekk. Øvrige arbeidere som ikke har dette som sin hovedfunksjon har aldersgrense 70 år.

- ⁵ Denne stillingskoden er knyttet til e-verkssektoren. De har aldersgrense 65 år hvis deres hovedfunksjon er arbeid ved linjer i luftstrekk. Øvrige som ikke har dette som sin hovedfunksjon har aldersgrense 70 år.
- ⁶ Stillingskode 7451 har hovedbenevnelse Leder, mens stillingskode 7453 har hovedbenevnelse Fagleder. Rapporteringsbenevnelse under stillingskode 7451 kan etter lokal vurdering brukes også for stillingskode 7453. For alle med stillingskode 7453 og rapporteringsbenevnelse som gir særaldersgrense, hvis de i stedet hadde brukt stillingskode 7451, gjelder samme aldersgrense.
- ⁷ Denne skal kun brukes for sykepleiere ved institusjoner hvor vedkommende har regelmessig fysisk kontakt med pasienter eller klienter som sin hovedfunksjon og for avdelingsledere for fysioterapi som tidligere var i stillingskode 7019 Avdelingsleder og hadde regelmessig fysisk kontakt med pasienter eller klienter som sin hovedfunksjon. I tvilstilfeller tas utgangspunkt i Forskrift om aldersgrenser for sykepleiere fastsatt av Sosialdepartementet den 5. januar 2000, som er gjengitt etter kommentarene til stillingskodene.
- ⁸ Denne skal kun brukes for sykepleiere ved institusjoner hvor vedkommende har regelmessig fysisk kontakt med pasienter eller klienter som sin hovedfunksjon og for avdelingsledere for fysioterapi som tidligere var i stillingskode 7019 Avdelingsleder og hadde regelmessig fysisk kontakt med pasienter eller klienter som sin hovedfunksjon. I tvilstilfeller tas utgangspunkt i Forskrift om aldersgrenser for sykepleiere fastsatt av Sosialdepartementet den 5. januar 2000, som er gjengitt etter kommentarene til stillingskodene.
- ⁹ Denne stillingskoden er knyttet til e-verkssektoren. De har aldersgrense 65 år hvis deres hovedfunksjon er arbeid ved linjer i luftstrekk. Øvrige som ikke har dette som sin hovedfunksjon har aldersgrense 70 år.
- ¹⁰ Denne stillingskoden er knyttet til e-verkssektoren. De har aldersgrense 65 år hvis deres hovedfunksjon er arbeid ved linjer i luftstrekk. Øvrige som ikke har dette som sin hovedfunksjon har aldersgrense 70 år.
- ¹¹ Renholdsoperatør som følger Hovedtariffavtalen til Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon (KA) har aldersgrense 65 år, mens øvrige med denne stillingskoden har aldersgrense 70 år.
- ¹² I KS Bedrift har de en særavtale SGS 1701 hvor de bruker stillingskode 4304 Fagarbeider med særaldersgrense. Den omfatter rapporteringsbenevnelse Renholdsoperatør, Montør og Yrkessjåfør. Vi har fått bekreftet fra KS at de skal ha særaldersgrense 65 år.
- ¹³ Montør, Fagarbeider og Fagarbeider I som er knyttet til e-verksektoren har aldersgrense 65 år, hvis deres hovedfunksjon er arbeid ved linjer i luftstrekk. Ambulansesjåfør med fagbrev har aldersgrense 60 år. Fagarbeidere med andre funksjoner enn de som er tatt med her har aldersgrense 70 år og skal derfor innrapporteres med stillingskode 7517.
- ¹⁴ I KS Bedrift har de en særavtale SGS 1701 hvor de bruker stillingskode 4304 Fagarbeider med særaldersgrense. Den omfatter rapporteringsbenevnelse Renholdsoperatør, Montør og Yrkessjåfør. Vi har fått bekreftet fra KS at de skal ha særaldersgrense 65 år.
- ¹⁵ Montør, Fagarbeider og Fagarbeider I som er knyttet til e-verksektoren har aldersgrense 65 år, hvis deres hovedfunksjon er arbeid ved linjer i luftstrekk. Ambulansesjåfør med fagbrev har aldersgrense 60 år. Fagarbeidere med andre funksjoner enn de som er tatt med her har aldersgrense 70 år og skal derfor innrapporteres med stillingskode 7517.
- ¹⁶ I KS Bedrift har de en særavtale SGS 1701 hvor de bruker stillingskode 4304 Fagarbeider med særaldersgrense. Den omfatter rapporteringsbenevnelse Renholdsoperatør, Montør og Yrkessjåfør. Vi har fått bekreftet fra KS at de skal ha særaldersgrense 65 år.

- ¹⁷ Montør, Fagarbeider og Fagarbeider I som er knyttet til e-verksektoren har aldersgrense 65 år, hvis deres hovedfunksjon er arbeid ved linjer i luftstrekk. Ambulansesjåfør med fagbrev har aldersgrense 60 år. Fagarbeidere med andre funksjoner enn de som er tatt med her har aldersgrense 70 år og skal derfor innrapporteres med stillingskode 7517.
- ¹⁸ Formann (m. særaldersgrense), Montørformann og Overmontør som er knyttet til e-verksektoren skal ha aldersgrense 65 år, hvis deres hovedfunksjon er arbeid ved linjer i luftstrekk.
- ¹⁹ Overbrann- / brannmestre og Overbrannmestre som ikke har utrykningsplikt eller f.eks. kun har utrykningsplikt i forbindelse med at de deltar i en overbefalsvaktordning, skal ha 65 års aldersgrense.
- ²⁰ Overbrann- / brannmestre og Overbrannmestre som ikke har utrykningsplikt eller f.eks. kun har utrykningsplikt i forbindelse med at de deltar i en overbefalsvaktordning, skal ha 65 års aldersgrense.

Vedlegg 3

Regresjonsanalyser til kapittel 8

Vedleggstabell 8.2 Analyse av sannsynlighet for å gå ut av arbeidsstyrken som 62-åring i 2009 og 2011. Logistisk regresjon

	b.	s.e.	Sign
Ansatt i privat sektor med AFP	0,585	0,054	***
Endring fra 2008 til 2011	-0,098	0,058	
Endring fra 2008 til 2011 for private m/AFP	-0,670	0,070	***
Kvinne	-0,585	0,070	***
Sivilstand: Gift	-0,131	0,048	**
Gift kvinne	0,655	0,077	***
Utdanning (grunnskole=ref)			
Videregående utdanning	-0,157	0,042	***
Høyere utdanning	-0,440	0,064	***
Inntekt etter skatt, per 10 000 kroner	-0,014	0,002	***
Inntekt etter skatt, kvadrert	1,21E-05	1,57E-06	***
Yrke (leder=ref)			
Akademiske yrker	-0,038	0,085	
Høyskoleyrker	0,164	0,072	*
Kontoryrker	0,165	0,081	*
Salgs- og serviceyrker	-0,108	0,078	
Håndverkere	0,450	0,077	***
Operatører, transportarbeidere	0,284	0,078	***
Renholdere, hjelpearbeidere mv.	0,095	0,094	
Øvrige yrker	0,413	0,101	***
Konstantledd	-1,583	0,095	***

Vedleggstabell 8.3 Analyse av sannsynligheten for å redusere arbeidsomfanget som 62-åring i 2009 og 2011. Logistisk regresjon.

	b.	s.e.	Sign.
Ansatt i privat sektor med AFP	0,822	0,044	***
Endring fra 2008 til 2011	0,269	0,041	***
Endring fra 2008 til 2011 for private m/AFP	-0,375	0,054	***
Kvinne	-0,082	0,054	
Sivilstand: Gift	-0,045	0,043	
Gift kvinne	0,052	0,060	
Utdanning (grunnskole=ref)			
Videregående utdanning	-0,014	0,038	
Høyere utdanning	0,026	0,051	
Inntekt etter skatt, per 10 000 kroner	0,001	0,001	
Inntekt etter skatt, kvadrert	0,000	0,000	
Yrke (leder=ref)			
Akademiske yrker	0,174	0,057	**
Høyskoleyrker	0,166	0,052	**
Kontoryrker	0,171	0,063	**
Salgs- og serviceyrker	0,126	0,057	*
Håndverkere	0,213	0,063	**
Operatører, transportarbeidere	0,199	0,063	**
Renholdere, hjelpearbeidere mv.	-0,097	0,073	
Øvrige yrker	0,321	0,082	***
Konstantledd	-0,214	0,075	***

Arbeid og pensjon i kommunal sektor

Rapporten gir en bred beskrivelse av kommunalt ansattes pensjoneringsmønster over tid. Vi analyserer deres pensjoneringsatferd og betydningen av AFP-ordningen og særaldersgrensene. Vi kartlegger kommuneansattes kunnskap om pensjonsreformen og de kommunale pensjonsordningene, inkludert holdningen til levealdersjustering og avkortning av pensjon ved tidlig uttak. Videre beskrives kommunenes arbeid med å tilrettelegge for lengre yrkeskarrierer og en mest mulig fleksibel overgang fra arbeid til pensjon og virkningene av dette.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2014:45
ISBN 978-82-324-0153-6
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20392