

Sammendrag

Denne studien er andre rapportering fra et prosjekt i regi av KS om norske kommuners erfaringer med å iverksette en seniorpolitikk. Bakgrunnen for prosjektet er den store andelen kommunale arbeidstakere som går tidlig ut av arbeidslivet, enten gjennom uføretrygding eller førtidspensjonering. For mange kommuner er dette en uheldig utvikling, både fordi kommunene trenger arbeidskraften og fordi tidligavgang, særlig med avtalefestet pensjon (AFP), kan være en stor utgiftspost for mange kommunene. Målet med prosjektet har vært å identifisere og dokumentere kritiske suksessfaktorer for å lykkes med å redusere tidligpensjoneringen, særlig førtidspensjoneringen. Oppmerksomheten har vært rettet mot hva arbeidsgiver kan gjøre for å påvirke denne utviklingen. Vi har særlig sett nærmere på situasjonen for to grupper av arbeidstakere: utdanningspersonell i grunnskolen og ansatte i pleie- og omsorgssektoren.

Den første studien var en gjennomgang av foreliggende forskning om tidligpensjonering og seniorpolitikk. Denne studien foreligger i form av rapporten *Hvordan bidra til lengre yrkeskarrierer? Erfaringer fra norsk og internasjonal forskning om tidligpensjonering og seniortiltak* (Midtsundstad 2006a). Her gjennomgås en rekke nasjonale og internasjonale studier om årsaker til tidligpensjonering og mulige måter arbeidsgiver kan bidra til å redusere tidligpensjoneringen på.

Foreliggende studie, *Noen år til? Erfaringer med seniorpolitikk i seks kommuner*, er en casestudie av et utvalg norske kommuner. Kommunene som ble valgt ut, hadde alle etablert en seniorpolitikk, var kommet godt i gang med arbeidet og satsingen syntes å ha gitt de ønskede resultater. De kommunene som er med i undersøkelsen, er Molde, Stord, Nedre Eiker, Ringerike, Sørumsund og Skedsmo. Vi vet imidlertid ikke om disse kommunene er de beste på seniorpolitikk i Norge, og om vi ved å studere andre kommuner, ville gjort andre erfaringer. Studien har derfor i hovedsak hatt et *eksplorerende* siktemål, i den forstand at man ved å studere disse utvalgte kommuner, får frem erfaringer som *kan* være viktige for andre.

I første del av studien presenteres et utvalg funn fra den første rapporten fra prosjektet. Her fremgår det at tidligpensjonering kan ha flere årsaker. Mens uføretrygding gis på medisinsk grunnlag og slik sett har preg av en ufrivillig avgang, vil førtidspensjonering i større grad være uttrykk for et valg arbeidstakere tar, ikke minst fordi de har rett til å gå av tidlig gjennom avtalefestet pensjon eller andre førtidspensjonsordninger. Men for begge typer avgang gjelder det at kjennetegn ved arbeidsplassen spiller en rolle for avgangsmønsteret, enten ved at arbeidssituasjonen (type arbeid, arbeidsorganise-

ring, arbeidsmiljø, forhold til nærmeste leder m.v.) gir ulike typer av helseplager eller mistrivsel, eller ved at arbeidet er lite motiverende, slik at pensjonering fremstår som et mer ønsket valg enn fortsatt jobb. Årsakene til tidligpensjoneringen kan dermed være forhold ved selve arbeidet og arbeidsplassen, eller mismatch mellom de krav som arbeidet stiller og arbeidstakernes muligheter og ressurser til å oppfylle disse. Men privatlivet kan også spille inn, ved at man for eksempel verdsetter fritid og samvær med familien mer enn arbeidet eller at familieforpliktelser gjør det vanskelig å fortsette i arbeid. Tiltakene for å motvirke tidligpensjonering vil dermed måtte ta hensyn til at årsakene til pensjoneringen varierer, både innenfor ulike deler av arbeidslivet, mellom ulike yrkesgrupper og mellom enkeltpersoner.

Det er gjennomført få studier av hvilke tiltak som kan bidra til å motvirke tidligpensjonering, og særlig hvilke forhold arbeidsgiver kan innvirke på, men noen tiltak skiller seg ut som særlig aktuelle. Her kan nevnes reduksjon av arbeidsbelastninger som tidspress og arbeidsmengde, mer fleksible arbeidstidsordninger, bedring av den enkeltes følelse av tilfredshet og mestring av arbeidet, for eksempel gjennom kompetansehevede tiltak, muligheter for ulike helsefremmende tiltak i arbeidstiden, god lederstil og generell bedring av arbeidsmiljøet. Tiltakene kan både ses som ledd i en forebygging av tidligavgang og som måter å imøtekomme mer akutte behov hos arbeidstakere som overveier å slutte; ofte vil det være en glidende overgang mellom forebygging og tiltak rettet mot akutte behov.

Vi har studert seks kommuner som alle har etablert en seniorpolitikk. Alle disse kommunene har etablert en del tiltak som de håper skal bidra til redusert tidligpensjonering. Alle kommunene har også en generell seniorpolitikk, i den forstand at tiltakene retter seg mot alle arbeidstakerne, og ikke kun enkelte yrkesgrupper. Både type tiltak og bredden av tiltak varierer fra kommune til kommune. De mest utbredte tiltakene er redusert arbeidstid med full lønn og bonus eller lønnsøkning ved utsatt avgang, men flere kommuner tilbyr også ulike tilretteleggings- og/eller kompetansehevingstiltak. Mange av kommunene gjennomfører også seniorseminar for å informere de ansatte om kommunens seniorpolitikk og hvilke rettigheter de eldre arbeidstakerne har, samt orienterer om hva det vil si å være en eldre arbeidstaker. Det legges blant annet vekt på å avsnitte myter om eldre arbeidstakere og motivere både ledere og ansatte til å se de positive sidene ved å beholde senioren.

Gjennom studiet av de seks kommunene forsøker vi å identifisere en del faktorer som synes å være særlig viktige for en vellykket seniorpolitikk. I det følgende presenterer vi en del slike faktorer. Vi vil skille mellom faktorer som er å regne som bakgrunnsfaktorer – eller motivasjonen – for at kommuner faktisk etablerer en seniorpolitikk, og faktorer som mer har å gjøre med hvordan den enkelte kommune selv kan håndtere prosessen underveis.

Bakgrunnsfaktorer

Alle kommunene i vår studie bærer helt eller delvis selv kostnadene når egne ansatte tar ut AFP, og har gradvis blitt klar over

1. *at utsatt AFP-avgang hos flere kan gi store økonomiske besparelser.* Avgangsmønsteret synes i mange kommuner å ha blitt tatt for gitt, som en utvikling kommunen som arbeidsgiver i liten grad har kunnet innvirke på. Vi finner en økende bevissthet hos ledelsen om at kommunene selv kan påvirke de kostnadene de har ved tidlig pensjonering, og at eventuelle innsparinger gir mulighet til for eksempel å øke bemanningen og/eller bedre arbeidsmiljøet.
2. *at de har behov for å holde på den kompetanse og arbeidskraft de alt har, da arbeidstakerne eldes samtidig som arbeidskraftsbehovet øker, og det blir færre unge å rekruttere fremover.* Likevel, flere av kommunene er ikke bevisst på at de kan komme til å få mangel på arbeidskraft på sikt, og har ikke oversikt over aldersfordelingen blant de ansatte.

I tillegg har alle kommunene i undersøkelsen

3. *inngått LA-avtale og forpliktet seg til å følge opp delmål 3, om å øke den reelle pensjoneringsalderen.* Kommunene hadde slik sett allerede forpliktet seg til å etablere en seniorpolitikk.

1 og 2 er ikke suksesskriterier i seg selv, men viktige bakgrunnsfaktorer som har ført til at seniorpolitikken ble satt på dagsordenen, og fremstår som høyst nødvendig og lønnsom. Slik sett kan man si at først når «alvoret i situasjonen» blir klart, blir motivasjonen sterk for å handle.

God forankring på alle nivåer viktig

Kommunestudiene viser at det er viktig å oppnå bred forankring om seniorpolitikken på alle nivåer og i alle deler av kommuneorganisasjonen. Det er viktig at både ledere og ansatte på alle nivåer og deres organisasjoner har en god forståelse for hva politikken innebærer og hvorfor den er viktig. Formell forankring er viktig, ved at politikken vedtas både i politiske og administrative organer. Videre synes det å være viktig at politikken anerkjennes, og det skapes forståelse for hvorfor det skal brukes tid og krefter på dette. Det kan blant annet oppnås ved at flest mulig av kommunens ansatte trekkes med i utviklingen av seniorpolitikken, for eksempel gjennom samlinger der alle har mulighet til å uttrykke sine synspunkter.

Informasjon til ansatte er viktig

God og hyppig informasjon til alle deler av organisasjonen om seniorpolitikken og om ønskeligheten av at ansatte står lenger i jobb, er viktig. Ulike grupper av ansatte kan ha ulike måter å ta til seg informasjon på. Derfor er det viktig at informasjon gis på forskjellige måter og gjennom flere kanaler, både på personalmøter, fagforeningsmøter, i medarbeidersamtaler og som skriftlige dokumenter (personalhåndbok, intranett, i posten/posthulle), slik at seniorpolitikken er godt synlig og man når alle.

Måloppnåelse må jevnlig etterprøves

Det er viktig at kommunene har klare, gjerne tallfestede mål, for seniorpolitikken og gode rutiner for jevnlig etterprøving og vurdering av måloppnåelse. Dette kan ha betydning for motivasjonen både hos ledelsen og de ansatte, samtidig som det gir viktige signaler om behovet for eventuelle korrigeringer av kursen underveis. Én ting er å være bevisst på hvorfor seniorpolitikk er viktig og ha gode prosesser med hensyn til utforming av konkrete tiltak, en annen er å vise til faktiske resultater av politikken. I de fleste av de studerte kommunene har det vist seg vanskelig å skaffe et godt tallgrunnlag som viser utviklingen i tidligavgangen og grad av måloppnåelse. Vi foreslår at kommunenes forsikringsselskaper kunne være behjelpelige med å tilrettelegge et tallgrunnlag som gir den enkelte kommune et godt bilde av utviklingen på tidligpensjonsområdet.

Vi har for øvrig ikke hatt tilgang til tallmateriale som viser effektene av seniorpolitikken i de seks kommunene fra starten og frem til i dag, bare for årene 2005–2006, og bare for pleiepersonellens del.⁹ Disse tallene viser imidlertid at én av kommunene, Stord, har hatt en bedre utvikling i AFP-avgangen enn de andre og også sett i forhold til tall for alle kommunene i KLP samlet. Vi viser for øvrig til vedlegget for tall for tidligpensjonering.

Fra ildsjeler til senioransvarlig

Ofte har seniorpolitikken startet ved at enkelte personer, for eksempel en personalsjef, satte seniorpolitikken på dagsordenen. Dersom denne «ildsjelen» slutter, risikerer mye av kraften i seniorsatsingen å falle sammen, fordi ingen lenger har et ansvar for å etterspørre resultatene av politikken. Det er derfor viktig at det etableres klare rutiner for hvordan politikken skal følges opp, og at det finnes konkrete personer som har et særlig ansvar for oppfølging, vurdering av resultater og måloppnåelse, samt hvilke endringer som eventuelt bør gjøres.

⁹Vi har ikke hatt tilgang til tall fra Statens pensjonskasse (SPK), bare Kommunal landspensjonskasse (KLP).

Seniortiltak

Alle kommunene i studien har etablert egne seniortiltak; noen har få tiltak, andre har mange. De fleste kommunene har etablert tiltak som innebærer at arbeidstakerne får et økonomisk vederlag dersom vedkommende står lenger i arbeid, for eksempel i form av en bonus eller lønnsøkning. Mange tilbyr også ekstra fri samtidig som lønnen beholdes, for eksempel i form av 10–20 prosent redusert arbeidstid til full lønn. Også tilretteleggingstilskudd i form av en avsatt pengesum, er vanlig. De fleste kommunene har holdningsskapende tiltak, for eksempel i form av seniorseminarer. For en del av de nevnte tiltakene er det satt av særskilte midler, for eksempel en sum tilsvarende det beløp den reduserte arbeidsgiveravgiften for eldre arbeidstakere tidligere ga,¹⁰ eller den forventede innsparingen som følger av redusert AFP-uttak, for de kommuner som helt eller delvis har valgt å melde seg ut av utjevningsordningen for AFP. For andre tas kostnadene over det løpende budsjettet.

Økonomiske tiltak versus tilretteleggende og holdningsskapende tiltak

Mange av kommunene i vår undersøkelse har etablert tiltak som innebærer en økonomisk påskjønnelse dersom arbeidstakeren står lenger i jobb, ut fra den vurdering at økonomiske insitamenter motiverer den ansatte til å forlenge yrkeskarrieren (for eksempel økt lønn, bonus eller sluttvederlag). Ansatte som mottar en slik økonomisk godtgjørelse, forplikter seg til å stå lenger i jobb, for eksempel ett år til. Slik sett virker tiltaket, forutsatt at vedkommende ikke uansett hadde tenkt å fortsette. En viktig utfordring ved slike økonomiske tiltak er likevel at de kan fungere som en sovepute, i den forstand at arbeidsgiver slipper å gjøre noe med årsakene til tidligavgangen, for eksempel skape et bedre og mer inkluderende arbeidsmiljø. Flere undersøkelser viser dessuten at arbeidstakere vel så ofte etterlyser økt oppmerksomhet fra arbeidsgiver snarere enn mer tid og penger, og at arbeidsgiver klarere bør gi uttrykk for at det er ønsket at arbeidstakeren fortsetter. Fordelen med slike holdningstiltak er dessuten at de er gratis.

Universell eller selektiv tildeling av tiltak

De fleste kommunene har en målsetting om at tiltakstildelingen skal være en del av et arbeidsgiverpolitisk virkemiddel, i den forstand at det skal gjøres en individuell vurdering av hvilke tiltak som er mest egnet for den enkelte arbeidstaker, ut fra hvilke arbeidsmessige utfordringer den enkelte har og vurdert i forhold til tiltakets mulighet til å gjøre det lettere for den enkelte å fortsette å jobbe. Denne vurderingen skal gjøres i fellesskap mellom leder og ansatt. De fleste av kommunene i undersøkelsen gjør likevel tiltakene universelle, i den forstand at alle arbeidstakere fra fylte 62 år har rett til ett eller flere av tiltakene (for eksempel redusert arbeidstid med full lønn eller lønnsøk-

¹⁰ Som nå er fjernet.

ning/sluttvederlag) og selv avgjør hvilke tiltak som skal benyttes. Dermed fremstår tiltakene som en rettighet. Likebehandling i tildelingen av tiltakene har en del fordeler, blant annet at man unngår forfordeling av enkelte ansatte, med de problemer det kan ha for arbeidsmiljøet. Men konsekvensen av en slik tildelingspraksis blir at målsettingen om at tiltakene skal ses i en arbeidsgiverpolitisk sammenheng, i liten grad realiseres. Også i dette tilfellet kan det føre til at arbeidsgiver ikke går aktivt inn i årsakene til tidligpensjoneringen, men kvitterer ut tiltak uten egentlig å involvere seg.

Flere av kommunene har eller har vurdert å holde lærerne utenfor en del av de tiltakene som har en økonomisk kostnad for kommunen (spesielt bonus/økt lønn eller redusert arbeidstid), hovedsakelig med den begrunnelse at lærerne allerede har en egen ordning med redusert årsramme for undervisning. Flere kommuner vurderer det slik at lærerne ville få en bedre ordning totalt sett dersom de også skulle få tilgang til disse tiltakene. En ytterligere grunn til å holde lærerne utenfor en del av tiltakene, kan være at kommunene ikke har noen direkte innsparing ved at lærerne utsetter pensjoneringen, og heller ikke de samme kostnader når lærerne tar ut AFP, siden lærerne fremdeles er medlemmer i Statens Pensjonskasse og det ikke er mulighet for utmelding av utjevningsordningen deres. Konsekvensen kan imidlertid være at det skapes et uheldig skille i arbeidsgivers praksis overfor ulike arbeidstakergrupper.

Desentralisert ansvar for seniorpolitikken

Enkelte kommuner har overført eller vurderer å overføre ansvaret for AFP-ordningen til den enkelt enhet, slik at enhetene selv skal bekoste utgiftene til AFP, men også beholde (deler av) innsparingen ved et redusert AFP-uttak. Dette håper man skal bidra til en bedre forankring av seniorpolitikken i organisasjonen, hos mellomlederne. De kjenner den enkelte ansatte bedre enn topplederne og har det daglige personalansvaret, og kan dermed lettere utforme seniortiltak eller andre tiltak som tilpasses utfordringene i den enkelt enhet. Et resultat av en slik strategi kan imidlertid bli at den enhetlige formen seniorpolitikken i dag har i mange kommuner, blir mindre enhetlig. På den annen side kan den bli mer målrettet og dermed mer effektiv.

Tiltak til alle kan bli svært kostbart

Det kan, som vi har nevnt, være gode grunner til at tiltak tildeles alle arbeidstakere over en viss alder uten nærmere vurdering. En slik tildelingspraksis kan imidlertid bli unødig kostbar, særlig dersom det dreier seg om tiltak som har økonomiske kostnader for kommunen. Man tildeler dyre tiltak til en del ansatte som med stor sannsynlighet ville fortsatt å arbeide uansett. Kostnadene ved å tildele de mest kostbare tiltakene til mange eller alle, kan dermed overstige den eventuelle innsparingen kommunen har ved redusert førtidspensjonering. Derfor er det viktig at kommunene nøye beregner de kostnadene tiltakene har og setter dem opp mot den potensielle innsparing man kan få

ved en redusert førtidspensjonering. I denne sammenheng er det viktig at kommunen har gode tall for tidligpensjoneringsmønsteret og uttaket av pensjon i kommunen.

Hvem er tiltakene egnet for?

Alle kommunene i vår undersøkelse har i hovedsak etablert tiltak som gjelder for alle arbeidstakergrupper, og ikke bare rettet mot bestemte yrkesgrupper.¹¹ Det er sikkert en praktisk måte å gjøre det på, og kan dessuten oppleves som mer rettferdig fra et arbeidstakerpunkt. Det synes imidlertid som om en del av tiltakene er mer egnet for noen grupper av arbeidstakere enn andre. Tiltaket med redusert arbeidstid til full lønn blir vurdert som positivt av mange. Det påpekes imidlertid av flere at tiltaket i praksis ikke er så enkelt å benytte på grunn av mangel på avsatte ressurser til vikarer. For de to yrkesgruppene vi studerer, lærere og ansatte i pleie- og omsorgssektoren, er det vanskelig å være borte fra arbeidet uten at vikarer settes inn, fordi de har brukergrupper (elever, sykehjemsbeboere) som til enhver tid krever tilstedeværelse. Ansatte innen for eksempel administrasjon, teknisk sektor eller innen kultursektoren kan for eksempel lettere kan være borte noen dager uten at vikarer trengs. Det må derfor tydeliggjøres at tilbud om redusert arbeidstid innebærer at midler faktisk er avsatt til vikarer. Også det forhold at en del ansatte i pleie- og omsorgssektoren foretrekker lønnstilskudd fremfor redusert arbeidstid, når det antakelig er det siste tiltaket som ville vært mest egnet til å bedre deres arbeidssituasjon, tyder på at kommunene i større grad bør vurdere hvordan ulike tiltak virker i forhold til ulike yrkesgruppers behov og faktiske arbeidssituasjon.

¹¹ Selv om det er noen unntak her.