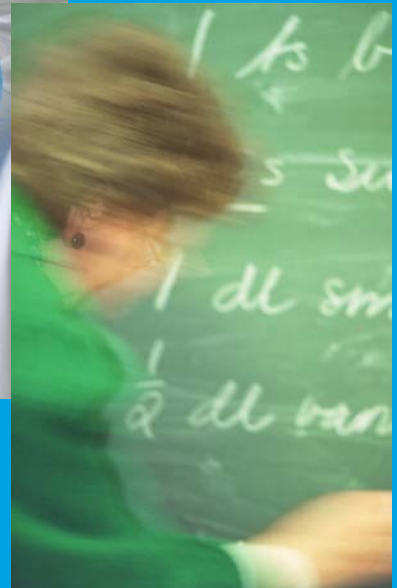


Hanne Bogen og Tove Midtsundstad

# Noen år til?

## Erfaringer med seniorpolitikk i seks kommuner





Hanne Bogen og Tove Midtsundstad

## **Noen år til?**

**Erfaringer med seniorpolitikk i seks kommuner**

© Fafo 2007

ISBN 82-7422-594-5

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto (1 og 2): © Bjørn Rørslett / NN / Samfoto

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

# Innhold

Forord .....	5
Sammendrag .....	6
English Summary .....	13
<b>1 Innledning .....</b>	<b>21</b>
Bakgrunn .....	21
Om prosjektet .....	23
Nærmere om caseundersøkelsen .....	24
Hva er seniorpolitikk? .....	29
Årsaker til tidligpensjonering og tiltak for å utsette pensjoneringstidspunkt .....	30
Seniorpolitikk i kommunene .....	42
«Rammevilkår» .....	44
<b>2 Seniorpolitikk i seks kommuner.....</b>	<b>51</b>
1 Sørum – pedagogisk personale.....	52
2 Nedre Eiker – pedagogisk personale .....	61
3 Stord – pedagogisk personale .....	67
4 Molde – pleie- og omsorgspersonale.....	74
5 Ringerike – pleie- og omsorgspersonale .....	83
6 Skedsmo – pleie- og omsorgspersonale.....	92
<b>3 Oppsummering .....</b>	<b>99</b>
Bakgrunnsfaktorer .....	100
God forankring på alle nivåer viktig.....	101
Informasjon til ansatte er viktig.....	101
Måloppnåelse må jevnlig etterprøves .....	102
Fra ildsjeler til senioransvarlig.....	103
Seniortiltak .....	104
IKT skremmer fortsatt.....	109
Veien blir til mens man går .....	110
Referanser .....	111
Vedlegg Tidligpensjoneringen i casekommunene i 2005 og 2006.....	113



## Forord

Denne rapporten er utarbeidet for KS – Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon. Temaet er seniorpolitikk i norske kommuner. Mange norske kommuner utformer nå en politikk for å holde på eldre arbeidstakere. Vi har studert nærmere hva noen av dem gjør, og vurdert styrker og svakheter i den politikken de har utformet. I dette arbeidet har vi fått god hjelp av representanter for de seks studerte kommunene, både på ledelses- og ansattensiden. Vi takker for at de har latt forskere titte dem i kortene og for at de har stilt seg til disposisjon for vår gransking. Vi takker også våre kontaktpersoner hos oppdragsgiver for fruktbart samarbeid. Våre kontaktpersoner var fra starten Eva-Margrethe Kvalvaag og Jorunn Leegaard; senere overtok Asbjørn Stavem og Anna Charlotte Larsen. Vi takker også publikasjonsavdelingen ved Bente Bakken for bearbeiding av manuset og Håvard Lismoen for engelsk oversettelse.

Rapporten er i hovedsak skrevet av Hanne Bogen, men med god hjelp av prosjektleder Tove Midtsundstad, som også har hatt hovedansvar for tallmaterialet over utviklingen i avgangsmønsteret. Hun har også skrevet den første rapporten fra prosjektet, med tittelen *Hvordan bidra til lengre yrkeskarrierer? Erfaringer fra norsk og internasjonal forskning om tidligpensjonering og seniortiltak* (Fafø-rapport 534).

Oslo, august 2007

Tove Midtsundstad (prosjektleder)  
Hanne Bogen

## 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/posthylle), 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.<sup>1</sup> 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.

<sup>1</sup> Vi 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,<sup>2</sup> 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-

<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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.

<sup>3</sup> Selv om det er noen unntak her.

## English Summary

This is the second report from a project carried out under the auspices of the Norwegian Association of Local and Regional Authorities (KS) on the experience of Norwegian local authorities with implementing old age policies. The project was initiated against the backdrop of increasing number of municipal workers leaving working life early, either through disability allowance or early retirement. These developments challenge many local authorities, both because of a pressing shortage of manpower and because early retirement, in particular the way it manifests itself through the agreement-based early retirement scheme (AFP), is costly for many local authorities. The main objective of the project has been to identify and record critical success factors aimed at reducing the number of premature departures from employment, in particular early retirement. Focus has been placed on what the employer may do to influence developments. The analysis has been centred around the situation of two groups of workers: educational personnel in primary education and care personnel in the health- and social sector.

The first report was based on a study of existing research on early retirement and old age policy. The study is entitled *How to contribute to a longer occupational career? The experience of Norwegian and international research in relation to early retirement and old age policy* (Midtsundstad 2006b). The report considers a wide range of national as well as international studies on the causes of early retirement, and the ways in which the employers may contribute to a reduction in early departures from working life.

The present study draws upon a number of smaller case studies entitled *A few more years? Experience with old age policies in six municipalities*, and is as the title suggests an analysis of six Norwegian municipalities.<sup>4</sup> The municipalities participating in this study had all initiated old age policies, were all well underway in implementing them, and efforts seems already to have generated the desired results. We do not know, however, the extent to which the selected municipalities pursue the best old age policies in Norway, nor the extent to which case studies of other municipalities would have generated other findings. The main aim of the study has thus been *explorative*, i.e. by looking at selected municipalities it is possible to identify experiences that *may* be of importance to others.

<sup>4</sup>The municipalities participating in the case study are Molde, Stord, Nedre Eiker, Ringerike, Sørumsund and Skedsmo.

In the first part of the study a selected set of findings from the first report is presented, revealing that early retirement may have a variety of causes. While a decision to allow someone to retire on disability allowance is taken on a medical basis, and as such often take the form of an involuntary departure, early retirement will most often be an expression of a conscious decision taken by the employee, not least because of the opportunity to leave early in the agreement-based early retirement scheme, AFP (or in other early retirement schemes). However, in relation to both types of departures, characteristics of the workplace have a significant bearing on the departure patterns, either because the work situation (e.g. type of work, work organisation, work environment, relationship to management etc.) generates different types of health hazards or employee dissatisfaction, or because the work itself provides little motivation. In any case retirement seems to the employee as a better option than continued employment. The causes of early retirement, thus, may be factors connected to work or the work place, or a mismatch between the requirements of the work and the opportunities and resources available to the employee to meet these requirements. Individuals' private life may also play an important role, in that greater value is placed on private and family life than on work, or because family responsibilities make it more difficult to continue work. Measures aimed at preventing early retirement, thus, must take into consideration that the causes of early retirement vary, both within different parts of working life, between different occupations as well as between individuals.

Relatively few studies have been undertaken with direct reference to the type of measures needed to prevent early retirement, in particular the influence of employers in this regard. However, some measures stand out as particularly relevant. It is worth mentioning reductions in work related pressures such as time pressure and high workload, increased working time flexibility, improvements to each individual sense of satisfaction and mastering of work, for example through measures aimed at competence development, the opportunity to exercise during working hours, good management and a general improvement of the work environment. The measures may be seen as both preventive measures to prevent early retirement as well as ways of meeting more acute needs of employees who contemplate early departures; the line between preventive actions measures and measures aimed at acute needs is often blurred.

We have examined six municipalities, all of which have initiated old age policies. They have all also implemented measures that they hope will help to reduce early retirement. The old age policies of all six have a rather general outlook, in that the measures are directed at all employees and not just selected occupations. There are great variations however between the municipalities as to the nature of the measures initiated as well as their number. Working time reductions with full pay compensation and bonuses or wage increases in return for the postponement of retirement are among the most common initiatives, but several municipalities also offer different types of work place adjustment- and/or competence development measures. A number of



municipalities also run old age seminars informing employees of the employer's old age policies and the rights of employees in this regard, as well as insight into what it means to be an old age employee. The emphasis is placed on challenging old myths about older employees, and encourage both management and employees to look at the positive aspects of retaining older employees.

Through the six case studies of local authorities we aspire to identify factors that seem important to achieve a successful old age policy. In the remainder of the report we will present some of these factors. A division is drawn between factors that motivate local authorities to develop old age policies – background factors, and factors that deal more with the way in which individual municipalities may handle the process of developing and implementing such a policy.

### **Background factors**

The costs connected with employees retiring early through AFP are partly or fully born by the municipalities themselves. This is the case for all of them, and they have gradually become aware of that:

1. *postponement of AFP-departures generate significant financial cost savings.* The patterns of departure seem to be taken for granted by many municipalities, and are seen to be developments beyond the control of the local authorities themselves. We find however a growing awareness among management of the possibilities the municipalities themselves have to exert influence on the costs connected with early retirement, and that the cost savings involved may provide opportunities for personnel increases and/or improving the work environment.
2. *they need to retain existing competence and manpower within their midst, since there are developments toward an ageing work force which runs parallel with an increasing need for manpower and fewer younger employees available.* Many of the municipalities nevertheless fail to recognise that they may lack manpower in the long-term, and do not know the age distribution of their own work force.

Moreover, all the municipalities in the study have:

3. *concluded IWL-agreements<sup>5</sup> and committed themselves to follow up sub-objective 3,* on raising the actual retirement age. As such the municipalities had already committed themselves to an old age policy.

1 and 2 are not criteria for success in their own right, but important background factors contributing to placing old age policy on the agenda, and they seem to be highly appropriate and cost effective. It thus seems appropriate to argue that it is only when

<sup>5</sup> Tripartite Agreement for a more Inclusive Working Life.

they realise the seriousness of the situation, when the push comes to shove so to speak, that the motivation for action is triggered.

### **Ample support at all levels**

The local authority studies show that it is important to achieve broad support for the old age policy at all levels and in all parts of the municipal organisation. It is important that both management and employees and their organisations, at all levels, acquire a good understanding of what the policy entails, and the reasons why it is important. Formal support is also important, i.e. that the policy is subject to formal decisions in both political and administrative bodies. Moreover, it also seems to be important that the policy receives acceptance, and that an understanding is established about why time and effort is put into it. It may be achieved among other things by involving as many municipal employees as possible in the development of the old age policy, for example through meetings in which all employees are allowed to express their opinions.

### **The importance of providing information to employees**

It is important to provide clear and regular information to all parts of the organisation about the old age policy and the importance of retaining older employees. Different groups of employees may have different ways of accommodating information. Thus it is important that information is given in different ways and through several channels (in personnel meetings, trade union meetings, in manager-employee discussions and in written form such as personnel handbooks, Intranet, by ordinary mail/pigeonholes etc.) so that the old age policy is made visible and reaches everyone.

### **Goal attainment must be regularly tested**

It is important the municipalities have clear and quantifiable objectives for the old age policy, and proper procedures for regular testing and evaluation of goal attainment. This may influence the motivation of both management and employees, while at the same time provide an indication of the need to alter the direction of the policy. It is one thing to be aware of why old age policies are important, and to have good quality processes for the implementation of these policies, but it is quite another matter to actually achieve results from these policies. In most of the municipalities it has proven difficult to collect sufficient quantifiable empirical data to present an accurate picture of developments in early departures and the degree of goal attainment. To improve the situation we propose that insurance companies used by the municipalities make available data that may provide each individual municipality a clear picture of developments in the area of early retirement.

Furthermore, we have not had access to data that show the effects of old age policies in the six municipalities from the start until today. We have only data for the years 2005–2006 and then only for nursing personnel.<sup>6</sup> These figures show, however, that one of the municipalities, Stord, has witnessed more positive developments in AFP-departures than the others, also if compared to joint figures for all municipalities in Norway from the KLP. More figures on early retirement may be found in the attachment (in Norwegian).

### **From devotees to a senior policy responsible person**

Old age policies have often been introduced when individuals, for example a personnel manager, have placed it on the agenda. If this ‘devotee’ leaves the organisation the driving force behind the old age policy efforts evaporates, because there is no longer anyone responsible for demanding results from the policy. It is thus important that clear procedures are established on how the policy is to be followed up, and that special responsibility for the follow-up, for evaluating results and goal attainment, and, if needed, responsibility for possible changes to the policies are vested in one or more identifiable persons.

### **Old age policy measures**

All the municipalities in the study have developed their own old age policy measures; some with only a few, others with several. Most of the municipalities have arrangements that provide employees with a financial compensation if they chose to stay longer in employment, for example in the form of bonuses or pay increases. Many also offer extra time off but for the same pay, e.g. in the form of 10-20 percent reduction in working time for 100 percent pay. It is also quite normal to provide adjustment support in the form of a lump sum. Most municipalities employ measures directed at attitude change, in the form of old age seminars. For some of the above mentioned initiatives special financial funds are set aside. These funds may take the form of a lump sum equalling the sum previously generated by the reduced differentiated social security tax on elderly employees,<sup>7</sup> or may be based on the expected cost savings generated by a reduction in AFP-departures for those municipalities that have partially or fully opted out of the levelling arrangement connected with the AFP. For other municipalities the costs are managed over the running budget.

<sup>6</sup>We have not had access to figures from the Norwegian Public Service Pension Fund (SPK), only the municipal, Kommunal landspensjonskasse (KLP).

<sup>7</sup>Now abolished.

### **Financial measures versus adjustments and measures aimed at attitude change**

Many of the municipalities in our study have initiated measures that involve financial remuneration of the employee if he/she chooses to stay longer in employment, which is based on an assumption that financial incentives motivates the employee to prolong her/his occupational career (e.g. increased pay, bonus or severance pay). Employees who receive such financial remuneration commit themselves to stay longer in employment, for example for a year. In this way the measure does work, although only in so far as the employee had no intentions of staying anyway. An important challenge with regards to such incentives however is that they may prove to be paralysing, in that the employer may not have to take actions to deal with the causes of early retirement, for example by creating a better and more inclusive work environment. Moreover, several studies indicate that employees' often seek increased attention from the employer rather than more time and money, and that the employers should more clearly express their wish to see the continued employment of the employee in the organisation. The advantage of such attitude changing measures is that they normally entail little costs.

### **Universal or selective provision of measures**

Most municipalities share the same objective of integrating the provision of measures into the employer's general personnel strategy. What this means is that that an individual evaluation should be carried out on the type of measures best suited for each individual employee, which is based on the work related challenges faced by the individual and considered against the measure's ability to ease continued employment of individuals. This type of evaluation is to be carried out jointly by the manager and the employee. Most municipalities however pursue universal measures, in the sense that all employees from the age of 62 are entitled to one or more measures (e.g. reduced working time with full pay compensation or pay increase/severance pay), as well as being entitled to make an independent decision about the type of measure to take advantage of. In this way it seems that the measures become rights. Non-discrimination in the provision of measures has its advantages, among other things by preventing unfair treatment of individual employees, which may have detrimental effects on the work environment. The consequence of such a practice however is that one tends not to be able to realise the goal of viewing measures as parts of the employer's personnel strategy. Thus, as in the previous case, one may end up in a situation where the employer fails to actively seek to solve the causes of early retirement, and instead introduces measures without actually making a commitment.

A number of municipalities have kept, or have considered keeping, educational personnel or teachers out of measures that involves financial costs for the municipality (in particular bonus/pay increases or reduced working time), arguing that teachers already have an arrangement with reduced annual teaching hours. Several municipalities argue that teachers would get an unreasonably better arrangement if they were allowed

access to these measures. Another reason for keeping teachers out of some of these measures, may be that the municipalities do not enjoy any direct cost saving synergies from teachers postponing their retirement, nor do they experience the same costs when teachers leave through the AFP, since teachers are still members of the Norwegian Public Service Pension Fund (SPK) and as such do not have the opportunity to opt out of the levelling arrangement. The consequence however may be that the employer draws an injurious division between different groups of employees.

### **Decentralised responsibility for old age policy**

Some municipalities have transferred, or are contemplating the transfer of, responsibility for the AFP to individual units, so that the individual units themselves bear the costs of the scheme, but also keep (parts of) the savings generated by a reduction in AFP-departures. This arrangement is hoped to strengthen support of the old age policy within the organisation, among intermediate management. They know individual employees better than top management and have daily personnel responsibilities, and thus are better able to develop old age-related measures (or other measures) adapted to the particular needs of each individual unit. One effect of such a strategy however may be that the relatively uniform nature of old age policies that exists in many municipalities today, evaporates. It may, on the other hand, become more goal-oriented, and as such be more effective.

### **Measures aimed at all may become quite costly**

There may, as stated above, be good reasons for providing universal measures for all employees over a certain age, without further conditions. Such an arrangement however may prove unnecessary costly, in particular if they involve measures that entails substantial financial costs for the municipalities. Costly measures are given to employees who are highly likely to have continued working anyway. The costs of providing such measures or benefits to all may thus exceed the potential cost-saving synergies for the municipalities of a reduction in early departures. In connection with this it is important that the municipality concerned has sufficient empirical data on early retirement patterns and pension utilisation within the organisation.

### **To whom are the measures best suited**

All the municipalities in our study have established measures that, on the whole, are applicable to all groups of employees, and not just directed at particular occupations.<sup>8</sup> It is probably a practical way of doing it, and may also seem to be the most just way from an employee's point of view. It seems however that some of the measures are more suitable to some groups of employees than others. Most people are positive to the measure aimed at reduced working time in return for full pay. It is pointed out, however,

<sup>8</sup> Even though there are exceptions to this rule.

that in practice the measure has proven difficult to implement, because funds have not been set aside for replacements or substitute employees. For employees in the two occupations subject to our study, teachers and employees in health- and social sector, it is difficult to be away from work without replacements being called up, because they are in constant touch with user groups (pupils, nursing home residents) in need of their help. Employees within administrative, technical or more culture functions may easier be away from work without the need for replacements. Thus, it is important to make clear that the offer of reduced working time must be underpinned by actual funds for replacements. The fact that many employees within the health and social sector prefer financial remuneration rather than reduced working time, despite the fact that the latter measure is seen to be most likely to improve their work situation, seems to suggest that the municipalities should, to a greater degree than is the case today, examine the effects of the various measures in light of the needs of different occupations and their actual work situations.

# 1 Innledning

## Bakgrunn

Bakgrunnen for prosjektet er den utviklingen vi har sett over lengre tid med at mange eldre arbeidstakere går tidlig ut av yrkeslivet, enten som uførepensjonister eller som førtidspensjonister (for eksempel med AFP). Denne utviklingen kan være problematisk, for samfunnet fordi man mister tiltrengt arbeidskraft, og for arbeidstakerne dersom årsaken til avgangen er arbeidslivets manglende evne til å ta vare på de ansatte. Ikke minst kommunene merker de negative konsekvensene av tidlig pensjonering. Flere kommuner har alt problemer med å skaffe nok arbeidskraft til de oppgavene som skal løses. Dels har dette sammenheng med at det er vanskelig å få tak i yngre arbeidskraft. Men selv om kommunene skulle lykkes godt med rekrutteringen, vil tilgangen på yngre arbeidstakere ikke være stor nok til å dekke fremtidens etterspørsel etter arbeidskraft. Dessuten vil behovet for en rekke omsorgstjenester øke, både fordi befolkningen eldes og fordi mange har forventninger om flere og bedre kommunale omsorgstjenester. Mange kommuner har mange eldre ansatte, både i skole- og omsorgssektoren, og kunne av den grunn ønske å rekruttere flere yngre for å få en bedre aldersbalanse blant de ansatte. De demografiske endringene i kombinasjon med økt behov for arbeidskraft, gjør det likevel problematisk å avfinne seg med en stor tidligavgang blant de eldre arbeidstakerne i den tro at god tilgang «i bunnen» av alderspyramiden skal kompensere for avgangen «i toppen.»<sup>9</sup>

Også ut fra rent menneskelige betraktninger kan det være grunn til å holde på eldre arbeidstakere, da mange pensjonerer seg fordi de ikke føler seg ønsket i arbeidslivet. Tidlig avgang, særlig med AFP, er like ofte et uttrykk for manglende trivsel som manglende arbeidsevne eller ønske om mer fritid (Midtsundstad 2006b). Blant statsansatte kan for eksempel en stor del av avgangen med AFP relateres til arbeidsmiljøforhold, slik som dårlig forhold til nærmeste leder, lite utfordrende arbeidsoppgaver eller opplevelse av å bli diskriminert eller forbigått på grunn av alder (Midtsundstad 2005a). Undersøkelser har også vist at en fjerdedel av dem som har gått av med AFP, egentlig ønsket å fortsette i jobb ett eller to år lenger (Midtsundstad 2002b og 2005a). Også blant dem som uføretrygdes, finnes det personer som under de rette betingelser kunne

<sup>9</sup> Her berører vi ikke den rollen økt innvandring kan spille eller om man klarer å rekruttere flere av dem som i dag står utenfor arbeidslivet. Dette er viktige problemstillinger, men faller utenfor prosjektets rammer.

fortsatt i arbeidslivet og som også ønsker dette (Andersen 2007), selv om det antakelig er lettere å motvirke avgang i form av frivillig førtidspensjonering enn uføretrygding. Kommunene, som andre arbeidsgivere, vil kunne gå glipp av sårt tiltrengt arbeidskraft om de ikke anstrenger seg for å legge forholdene til rette, slik at flest mulig av dem som kan, fortsetter i arbeid lenger.

Avgangen fra arbeidslivet forekommer gjennom hele yrkesløpet, men tiltar ved økende alder og gjør seg særlig gjeldende fra fylte 62 år (se for eksempel Midtsundstad 2006a). For yngre arbeidstakere skjer avgangen som oftest i form av uføretrygding, for arbeidstakere over 62 år oftest ved uttak av førtidspensjon, selv om en del arbeidstakere over 62 år også blir uføretrygdet. Etter fylte 62 år vil likevel mange velge AFP fremfor uførepensjonering dersom de har mulighet til det, da førtidspensjon av mange oppfattes som en mer verdig avgangsform enn uføretrygd. I dag arbeider om lag 80 prosent av arbeidstakerne i de aktuelle aldersgruppene (59–61 år) i offentlig og privat sektor i en bedrift med AFP-ordning (Midtsundstad 2004). Alle kommunalt ansatte har en slik rettighet om de oppfyller de individuelle kravene som ordningen stiller til uttak. Dessuten er de ulike førtidspensjonsordningene (AFP og tjenstepensjon med særaldersgrense) en rettighet, mens uføretrygd tilstås etter individuell vurdering og på medisinsk grunnlag. Uførepensjon og tjenstepensjon etter særaldersgrense, for dem som har det, gir på den annen side en bedre økonomisk kompensasjon enn AFP før fylte 65 år for de fleste offentlig ansatte. I kommunesektoren er det derfor en relativt stor andel som uførepensjoneres eller blir særalderspensjonister etter fylte 62 år (ibid.).

Årsakene til tidligavgangen er mange og sammensatte og kan ha både medisinske grunner<sup>10</sup>, skyldes arbeidstakernes egne ønsker og aktive valg (frivillig avgang) eller være forårsaket av dårlig arbeidsmiljø og en belastende arbeidssituasjon, utstøting eller press om å gå av, enten fra arbeidsgiver eller kolleger (ufrivillig avgang). Selv om avgangen tiltar med økende alder, er ikke årsakene eller motivene utelukkende å finne i siste fase av yrkeslivet, men kan også skyldes forhold tidligere i yrkeskarrieren. Det kan derfor være viktig å anlegge et livsfaseperspektiv i studiet av tidligavgang. Livsfasepolitikk kan i denne sammenheng «forstås som tiltak overfor arbeidstakernes forskjellige utfordringer i ulike deler av livet, og fokuserer på at alle medarbeidergrupper har særskilte behov som må ivaretas» (jf. KS-hefte som oppsummerer Fafo-rapport 534, første delrapport fra dette prosjektet).

<sup>10</sup> Det gjelder særlig uføretrygding som skal tilstås på medisinsk grunnlag, enten årsaken til problemer har sin opprinnelse på arbeidsplassen eller er av mer privat karakter.



## Om prosjektet

Målsettingen med prosjektet er å fremskaffe kunnskap og dokumentasjon om hvordan kommunene kan redusere antallet arbeidstakere som forlater yrkeslivet gjennom tidligpensjonering før oppnådd pensjonsalder, det vil si før fylte 67 år. Prosjektet har i utgangspunktet et livsfaseperspektiv, i den forstand at tidligpensjonering skjer gjennom hele livet og avgang i eldre år ikke bare skyldes forhold sent i yrkeskarrieren, men kan ha sammenheng med hele yrkesløpet. Vi har likevel valgt å fokusere på eldre arbeidstakers avgangsmønstre og dermed behov for seniortiltak. Prosjektet er avgrenset til et utvalg arbeidstakergrupper innenfor to sektorer i kommunene, henholdsvis lærere i grunnskolen og ansatte i pleie- og omsorgssektoren (sykepleiere, hjelpepleiere, omsorgsarbeidere og vernepleiere). Disse arbeidstakergruppene utgjør til sammen en stor andel av kommunenes ansatte. Å forhindre en for tidlig avgang fra yrkeslivet i disse store arbeidstakergruppene er derfor særlig viktig for at kommunene skal kunne opprettholde en tilfredsstillende tjenesteproduksjon.

Prosjektet har vært todelt: Det skulle først gjennomføres en kartlegging av eksisterende forskning om tidligpensjonering og seniorpolitikk. Denne delen av prosjektet er gjennomført og foreligger i form av rapporten *Hvordan bidra til lengre yrkeskarrierer? Erfaringer fra norsk og internasjonal forskning om tidligpensjonering og seniortiltak* (Midtsundstad 2006b). Derne st skulle det gjennomføres en følgeevaluering av utviklingsarbeid i et utvalg kommuner, basert på kunnskap, erfaringer og god praksis dokumentert i den første delen av prosjektet. I denne følgeevalueringen er målsettingen å identifisere og dokumentere kritiske suksessfaktorer for å lykkes i arbeidet med å redusere omfanget av tidligpensjonering innenfor de nevnte yrkesgruppene. Foreliggende rapport er rapportering fra denne siste delen av prosjektet.

Prosjektet skal som nevnt identifisere suksessfaktorer i arbeidet med å redusere omfanget av tidligpensjonering. Av praktiske grunner har vi måttet legge hovedvekten på siste del av yrkeskarrieren. Et forskningsdesign som ønsker å kartlegge forhold som kan ha betydning for tidligpensjoneringen gjennom hele eller store deler av yrkeskarrieren, for så å vurdere hvilke av disse som særlig har hatt konsekvenser for yrkesavgangen sent i yrkeskarrieren, ville enten måtte innhente opplysninger om den enkelte arbeidstaker langt tilbake i tid, eller alternativt ta utgangspunkt i et utvalg av dagens arbeidstakere og følge dem gjennom et (forhåpentligvis) langt arbeidsliv. Begge disse forskningsoppleggene var problematiske ut fra prosjektrammene; for det første fordi det er vanskelig å vurdere den relative betydningen av alle de ulike påvirkningene en arbeidstaker vil være utsatt for i løpet av en lang yrkeskarriere,<sup>11</sup> og for det andre fordi

<sup>11</sup> Å kartlegge alle de påvirkningsforholdene som spiller inn i den enkeltes liv, ville vært en svært omfattende oppgave. En arbeidstaker kan for eksempel ha skiftet arbeidsgiver flere ganger i løpet av yrkeskarrieren, selv om det blant dagens eldre arbeidstakere, og særlig blant offentlig ansatte, har vært svært vanlig å ha den samme arbeidsgiveren over mange år (se for eksempel Midtsundstad 2005a). Det vil uansett være

prosjektet i så fall måtte utformes som en langvarig oppfølgingsstudie som strakk seg langt frem i tid.

Vi legger derfor hovedvekten på *siste* del av arbeidstakernes yrkesliv, det vil si den fasen av yrkeskarrieren da man nærmer seg pensjonering, enten det gjelder førtidspensjon eller ordinær alderspensjon. Vi har derfor valgt å kalle vår tilnærming et *livsfaseprosjekt med seniorperspektiv*. Denne avgrensingen av prosjektet har ført til at årsaker til og arbeidsgivers tiltak for å forhindre tidligpensjonering i form av uføretrygding, får mindre oppmerksomhet enn kommunenes tilrettelegging for å få arbeidstakerne til å utsette tidspunktet for førtidspensjon (særlig AFP). Uførepensjonering står imidlertid mer i sentrum i rapporteringen fra første del av prosjektet.

Prosjektets hovedformål er, som nevnt, å studere hva kommunen som arbeidsgiver kan gjøre for å endre arbeidstakeres tidligpensjoneringsmønster. Prosjektet tar slik sett utgangspunkt i arbeidsplassen. Pensjoneringsatferd er imidlertid også et resultat av forhold den enkelte kommune ikke direkte rår over, for eksempel eksistensen av ulike førtidspensjonsordninger og lovgivning rundt og praksis ved tilståing av for eksempel uføretrygd. Ansattes rett til på fritt grunnlag å ta ut AFP fra fylte 62 år vil for eksempel kunne virke styrende på pensjoneringsatferden, uansett hva den konkrete årsaken er til at man ønsker å gå av tidlig, og uansett hva kommunen som arbeidsgiver gjør for å motvirke denne beslutningen (se for kapittel 1 i delrapport 1 fra prosjektet, Midtsundstad 2006b). Eksistensen av slike ordninger vil med andre ord kunne ha en selvstendig betydning. Slike rammebetingelser som kommunen som arbeidsgiver må virke innenfor og ikke har en direkte innflytelse på, er imidlertid ikke tema for prosjektet. Vi vil likevel gjøre greie for de ordningene som gjelder.

## Nærmere om caseundersøkelsen

På bakgrunn av oppdragsgivers ønske om en studie av såkalt god praksis på seniorpolitikkområdet og de avgrensninger det er redegjort for over, har vi valgt å gjennomføre casestudier i seks kommuner som har kommet relativt langt i sitt arbeid med seniorpolitikk og i iverksettingen av seniortiltak. De seks kommunene vi studerer er Skedsmo, Ringerike, Molde, Stord, Sørumsund og Nedre Eiker. Disse kommunene er

---

vanskelig å vite hvilken av arbeidsgiverne og arbeidsplassene som har bidratt til en positiv, alternativt negativ, utvikling med hensyn til arbeidstakerens pensjoneringsatferd. Ny forskning indikerer dessuten at andre forhold enn situasjonen på arbeidsplassen kan ha vesentlig betydning på for eksempel sykefraværet (Olsen 2007). Det kan bety at også uføretrygding i stor grad påvirkes av forhold utenfor arbeidsplassen, selv om en må huske på at det er vesentlige forskjeller mellom årsakene til for eksempel korttidsfravær og langtidsfravær, og at årsakene til uføretrygding primært vil være relatert til de svært lange fraværene (ett år eller mer).

valgt ut fra en «good practice»-metode.<sup>12</sup> De representerer kommuner som synes å ha etablert en god seniorpolitikk, det vil si en seniorpolitikk som faktisk har ført til redusert tidligavgang og særlig redusert førtidspensjonering. Siden det ikke finnes noe sentralt register å plukke vellykkede kommuner fra, i betydningen kommuner som har klart å redusere tidligpensjoneringen, måtte vi finne en mer indirekte utvalgsmetode. Kommunene ble plukket ut gjennom en screeningprosess som dels besto i at våre kontaktpersoner i KS tipset forskerne om kommuner som de allerede kjente til og mente kunne være aktuelle for å delta i undersøkelsen, og dels ved at KS gjennom sitt informasjonsnettverk oppfordret kommuner til selv å ta kontakt dersom de mente at de hadde interessante erfaringer på dette området.<sup>13</sup> KS tok også kontakt med andre organer (Trygdeetatens arbeidslivssentre, KLP) for å høre om disse hadde kjennskap til kommuner som kunne være aktuelle å studere nærmere. Ut fra disse henvendelsene ble seks kommuner valgt ut. Vårt utvalg av kommuner består ikke av kommuner som over år har vist seg å ha en vellykket seniorpolitikk ved at de alle har klart å redusere tidligpensjoneringen, men er snarere kommuner som har en ambisjon om å klare dette gjennom å satse på seniorpolitikk, og som var kommet godt i gang med å etablere en politikk på området. Forhåpentligvis har også en del av dem faktisk klart å redusere tidligpensjoneringen.<sup>14</sup>

Med disse forbehold om kommuneutvelgelse, tror vi likevel at vi har plukket ut kommuner som peker seg ut med en ekstra sterk satsing på seniorpolitikk.<sup>15</sup> Vi vet imidlertid at andre kommuner like gjerne kunne vært valgt ut. Det finnes med andre ord en god del kommuner som kan anses som «gode på seniorpolitikk»; vi har bare kunnet studere noen av dem. Vi har også forsøkt å få til en viss geografisk spredning.

I tre av de utvalgte kommunene har vi studert hvordan seniorpolitikken praktiseres innenfor pleie- og omsorgssektoren, i tre andre innenfor utdanningssektoren. Kommunene fikk selv bestemme hvilket av de to tjenestoområdene som skulle studeres nærmere.

Prosjektet er gjennomført dels gjennom studier av kommunenes egne dokumenter som omtaler deres seniorpolitikk, og dels gjennom intervjuer med representanter for kommunene på ulike nivåer. Alle kommunene har utpekt en kontaktsvarlig for

<sup>12</sup> Som er en mildere form for utvelgelse enn «best practice».

<sup>13</sup> Det ble gjort en e-posthenvendelse til alle KS' regionkontorer, og det ble satt inn en annonse i Kommunal Rapport, som «etterlyste» aktuelle kommuner.

<sup>14</sup> Det viste seg som et problem ved utvelgelsen av kommuner at kommunenes egne tall for pensjoneringsutvikling ikke er gode nok for å vurdere om de faktisk har fått til en målbar endring. Men kommunenes egne tall kunne *tyde på* at de har fått til en endring. Dette kommer vi nærmere tilbake til.

<sup>15</sup> I ettertid har to av kommunene i utvalget (Ringerike og Sørum) blitt tildelt Senter for seniorpolitikkpris «Årets Seniorinitiativ 2006», uavhengig av deres deltakelse i vårt prosjekt, i og med at vår utvelgelse fant sted tidlig i 2006.

seniorsatsingen. Denne kan enten være en personalsjef eller en person som på vegne av personalsjefen har ansvaret for å koordinere seniorsatsingen innad og som fungerer som et kontaktledd utad. Den kontaktansvarlige har stått for utvelgelsen av det skriftlige materialet som kommunen har utarbeidet om seniorpolitikken (om bakgrunn, beslutningsgrunnlag, utforming av tiltak, foreløpige erfaringer) og som vi har benyttet i prosjektet.

I tillegg har vi intervjuet ledere innenfor henholdsvis skolesektoren og pleie- og omsorgssektoren i de seks kommunene. Dette har vært sektorsjefen innenfor henholdsvis skole og pleie- og omsorg der slik sektorsjef finnes, eller leder for en enhet, for eksempel en skole (det vil si rektor), der det ikke finnes et ledelsesnivå mellom rådmann og driftsenhet. Vi har også intervjuet hovedtillitsvalgt for henholdsvis lærerne (Utdanningsforbundet) og pleie- og omsorgspersonell (Fagforbundet) og sykepleierne (Sykepleierforbundet). Vi har så i forbindelse med besøk i kommunene intervjuet lederen for en skole eller et omsorgsdistrikt/sykehjem, plasstillitsvalgt for de respektive yrkesgruppene ved samme arbeidsplass, samt et lite utvalg av ansatte innenfor de to tjenesteområdene som nærmer seg det tidspunktet da de kan gå av med førtidspensjon.

Det må poengteres at de funnene vi gjør i casekommunene ikke nødvendigvis er representative for norske kommuner i sin alminnelighet, da utvalget ikke er representativt. Studiene vil derfor kun belyse en del problemstillinger (såkalte kritiske suksessfaktorer) som er, eller kan bli, aktuelle for kommuner som har satt søkelys på seniorpolitikken. Formålet med studien har vært eksplorerende gjennom å synliggjøre noen kommuners erfaringer med seniorpolitikk. Videre har det vært viktig å studere kommunenes valg av virkemidler. Det gjelder både hvilke tiltak som tilbys de ansatte, og hvordan og hvorfor disse er valgt, samt hvilke erfaringer kommunene har med de ulike tiltakene – på godt og vondt. Formålet har med andre ord vært å få frem mest mulig kunnskap og erfaringer, og samtidig belyse særskilte utfordringer og dilemmaer, slik at andre kommuner, enten de er kommet godt i gang med seniorpolitikk, er i startfasen eller planlegger en seniorsatsning, kan lære av dette og eventuelt unngå de «krokveier» disse kommunene har måttet gå.

### **Avgangsmønsteret blant lærere og omsorgspersonell**

Det kan være nødvendig med noen kommentarer knyttet til de utvalgte yrkesgruppene: lærere i grunnskolen og ansatte i pleie- og omsorgssektoren (sykepleiere, hjelpepleiere, omsorgsarbeidere og vernepleiere). Dette er yrkesgrupper som over tid har hatt betydelig tidligavgang fra yrkeslivet, både i form av uføretrygding og førtidspensjonering (for eksempel med AFP).

Undervisningspersonale i grunnskolen (lærerutdannede) har over lengre tid hatt en lav forventet (eller reell) pensjoneringsalder for ansatte over 50 år, i 2003 var den

59,3 år (Midtsundstad 2006a). Den lave reelle pensjoneringsalderen skyldes at relativt mange uførepensjoneres før de fyller 62 år. Mange tar også ut AFP, enten hel eller delvis, mens svært få står i jobb frem til ordinær pensjonsalder på 67 år. Nå synes imidlertid utviklingen til en viss grad å ha snudd: Forventet pensjoneringsalder for lærerne var i 2003 steget til 59,7 år – det vil si at de sto fem måneder lenger i arbeid i 2003 enn i 2002. Særlig er det uføreandelen for arbeidstakere mellom 50 og 62 år som er redusert (ibid.). Men det har også vært en liten vekst i antallet som unnlater å ta ut førtidspensjon og som står i jobb frem til ordinær pensjonsalder (Utdanningsforbundet 2006). Utdanningsforbundet tolker det endrede uføremønsteret som uttrykk for at arbeidsforholdene til de eldre arbeidstakerne i skoleverket er bedret. Men de er også av den oppfatning at dersom det er et mål å øke den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen, vil det være lettere å gjøre noe med uførepensjeringen, for eksempel ved å bedre arbeidsforholdene ytterligere, enn å forsøke å redusere omfanget av AFP-uttaket. De begrunner dette med at tiltak for å redusere antallet AFP-pensjonister kan komme til å gi flere uføre, siden AFP-avgang for en del kan være et alternativ til uførepensjering. Utviklingen i retning av økt forventet avgangsalder for lærerne startet altså forut for igangsettingen av dette prosjektet, og har slik sett vært en trend i mange kommuner i flere år.

En ny undersøkelse gjennomført på vegne av Utdanningsforbundet viser dessuten at tre av fire lærere (73 prosent) ønsker å fortsette å jobbe etter at de har fylt 60 år, dersom helsen holder. Mange velger likevel å gå av, fordi de føler at arbeidsgiver ikke ønsker eller legger til rette for at de skal kunne fortsette. Det er bare 6 prosent av de spurte i denne undersøkelsen som mener at kommuner og fylkeskommuner i stor grad legger til rette for og/eller ønsker å beholde lærere etter fylte 60 år, mens 43 prosent hevder at det i liten eller ingen grad legges opp til dette.<sup>16</sup>

Også blant pleie- og omsorgspersonell er det en lav reell pensjoneringsalder, særlig gjelder det hjelpepleiere, omsorgsarbeidere, hjemmehjelpere og assistenter, hvor en 50-åring kan forventes å gå av opptil fem år før særaldersgrensen på 65 år. Men også blant disse yrkesgruppene har forventet pensjoneringsalder økt (Midtsundstad 2006a). Forventet eller reell pensjoneringsalder for sykepleiere som er 50 år og eldre, som jobber i kommunen og er forsikret i KLP, har økt fra 60,8 år i 2002 til 61,4 år i 2004 – det vil si med nesten ti måneder. For hjelpepleiere over 50 år i kommunen har det vært en økning i samme tidsrom fra 59,2 år i 2002 til 59,6 år i 2004 – det vil si med rundt fem måneder. Forventet pensjoneringsalder for hjemmehjelpere og omsorgsarbeidere på samme alderstrinn har økt med 8,5 måneder, fra 59,5 år i 2002 til 60,2 år i 2004.

<sup>16</sup> Undersøkelsen er utført for Utdanningsforbundet av statistikkfirmaet Refleks. Det er uklart hvilke aldersgrupper undersøkelsen omfatter, dvs. om ønsket om å stå i jobb etter fylte 60 år er langt frem i tid eller nært forestående. Registreringstidspunktet kan være viktig i og med at undersøkelser viser at man ofte endrer holdning med økende alder: Man er mer tilbøyelig til å ønske å fortsette når man nærmer seg AFP-alder (se fotnote 19).

Økningen for alle grupper skyldes primært redusert uførepensjonering mellom 50 og 62 år (ibid.). At uførepensjoneringen blant arbeidstakere mellom 50 og 62 år har avtatt de senere årene, bekreftes også av tall i en forsk rapport fra NAV for hele befolkningen (Haga 2007). Vi vet likevel lite om hva som er årsaken til den reduserte uførepensjoneringen og hvilken betydning for eksempel IA-avtalen kan ha hatt for økningen i pensjoneringsalderen, da ingen ennå har forsket på dette.

### Hvem omfattes av seniorpolitikken?

Utgangspunktet for prosjektet var altså å studere hvordan kommuner arbeider for å redusere tidligpensjoneringen innenfor to kommunale sektorer, med hovedvekt på lærere i grunnskolen og sykepleiere, hjelpepleiere, omsorgsarbeidere/hjemmehjelpere og vernepleiere i pleie- og omsorgssektoren. Ved utvelgelsen av de seks kommunene visste vi ikke noe om hvordan kommunene hadde organisert sitt seniorarbeid, bare at de ut fra egen vurdering hadde kommet godt i gang med seniorpolitikken, og visstnok hadde lyktes ganske bra med arbeidet og klart å redusere tidligavgangen. Det viste seg imidlertid ved nærmere informasjonsinnhenting at alle de seks kommunene i hovedsak hadde utformet en *generell* seniorpolitikk rettet mot alle kommunalt ansatte, og ikke en seniorpolitikk rettet mot bestemte arbeidstakergrupper. De enkelttiltakene som tilbys, er også i hovedsak rettet mot *alle* arbeidstakerne og ikke forbeholdt enkeltgrupper, selv om dette kan variere noe fra kommune til kommune.<sup>17</sup> Når vi beskriver den enkelte kommunes seniorpolitikk og tiltaksstruktur, tar vi derfor først for oss den overordnede innretningen, som i prinsippet gjelder alle, for så å omtale unntakene.<sup>18</sup>

Selv om kommunene i utgangspunktet har en generell seniorpolitikk, har det ikke vært selvsagt at alle yrkesgrupper i de seks kommunene skulle omfattes av seniortiltakene. Enkelte av kommunene har overveid å holde *lærerne* utenfor enkelte av tiltakene, fordi de har sin pensjonsavtale i et annet forsikringsselskap enn kommunens øvrige ansatte ( lærerne i Statens pensjonskasse, SPK, de fleste andre kommunalt ansatte i Kommunal landspensjonskasse, KLP). Dermed har ikke kommunen samme innsparingspotensial ved og samme insitamant til å utsette pensjoneringstidspunktet for lærerne som for de andre kommunale yrkesgruppene, siden lærerne har sin pensjonsordning i

<sup>17</sup> Om de fleste andre norske kommuner også har en generell og ikke en yrkesspesifikk seniorpolitikk, har vi i denne sammenheng ikke hatt anledning til å undersøke.

<sup>18</sup> Dette kan imidlertid ha konsekvenser når man skal studere *virkningene* av seniorpolitikken innenfor enkeltområder, fordi det varierer hvordan kommunene registrerer disse virkningene, for eksempel om de teller opp utviklingen i pensjoneringsmønsteret generelt eller også sektorvis. Vi har i vårt prosjekt i hovedsak vært avhengig av å benytte det tallgrunnlaget kommunene selv har samlet inn.

en annen pensjonskasse, hvor kommunene ikke kan velge helt eller delvis egenrisiko.<sup>19</sup> Kommunene har likevel hatt en viss innsparing ved redusert AFP-avgang for lærerne gjennom den reduserte arbeidsgiveravgiften for ansatte over 62 år, som ble avvirket 1.1.2007, samt i forbindelse med kostnader AFP-avgangen kan generere som følge av at de pensjonerte eventuelt erstattes av vikarer og/eller ved nyansettelser. Enkelte av kommunene i vårt materiale har holdt lærerne utenfor deler av seniortiltakene, i hovedsak de såkalt økonomiske tiltakene (for eksempel redusert arbeidstid med full lønn og lønnstillegg/bonus fra fylte 62 år), mens andre har vurdert å gjøre det.<sup>20</sup> Begrunnelsen har, ved siden av de økonomiske, vært at lærerne har en egen sentralt fremforhandlet arbeidstidsavtale gjennom den reduserte årsrammen for undervisning (se mer om denne under).

## Hva er seniorpolitikk?

Seniorpolitikk kan defineres som alle former for tiltak eller virkemidler som arbeidsgiver benytter seg av for å rekruttere flere eldre arbeidstakere, forebygge tidligpensjonering eller hindre tidligavgang blant sine arbeidstakere (Midtsundstad 2006b). Det kan dreie seg om tiltak som enten har til hensikt å forebygge frivillig og ufrivillig avgang blant eldre arbeidstakere eller å ansette/rekruttere nye. Dette prosjektet skal belyse kunnskaper om og erfaringer med å redusere omfanget av tidligpensjonering; dermed står ikke rekruttering av eldre arbeidstakere sentralt i denne sammenheng og vil i det følgende ikke behandles nærmere.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Som igjen har sammenheng med at lærerne inntil 2004 hadde staten som forhandlingsmotpart selv om de var kommunalt ansatt.

<sup>20</sup> Vi kommer nærmere tilbake til den konkrete utformingen av seniorsatsingen i beskrivelsen av den enkelte kommune.

<sup>21</sup> I vårt prosjekt inngår ikke rekruttering av eldre arbeidstakere i og med at det spørres etter kunnskaper om og erfaringer med å redusere omfanget av tidligpensjonering. Det er likevel interessant å merke seg at arbeidsgivere synes å ha svært ulik holdning til å holde på eldre arbeidstakere versus å rekruttere nye. Mens en ny Fafo-rapport viser at 80 prosent av lederne i et utvalg industribedrifter mener at det er lønnsomt å *holde på* eldre arbeidstakere fordi de har en viktig bedriftsspesifikk kompetanse (Hertzberg og Skinnarland 2007), viser en annen Fafo-studie at bare 2,5 prosent av alle virksomheter som har utformet seniorpolitiske målsettinger, har som uttalt mål å rekruttere eldre arbeidstakere. I kommunesektoren gjelder det 4,7 prosent (Midtsundstad 2007). I likhet med Hertzberg og Skinnarland finner også Midtsundstad at en av hovedbegrunnelsene for virksomheter som har en seniorpolitikk, er ønsket om å beholde seniorennes kompetanse. Det er også den viktigste målsettingen blant i de kommunene som har utformet seniorpolitiske målsettinger.



## Årsaker til tidligpensjonering og tiltak for å utsette pensjoneringstidspunkt

Det er gjennomført en rekke studier både i inn- og utland som tar for seg årsaker til tidligpensjonering, mens det kun finnes et relativt begrenset antall studier som evaluerer tiltak med sikte på å redusere tidligpensjoneringen (Midtsundstad 2006b). Undersøkelsene har gjerne ulikt utgangspunkt, undersøkelsesgrunnlag og fokus. Funnene er derfor ikke alltid direkte sammenlignbare. Enkelte undersøkelser ser for eksempel på tidligpensjoneringen hos alle arbeidstakere samlet, andre studerer grupper av arbeidstakere, for eksempel ansatte i henholdsvis privat, statlig eller kommunal virksomhet eller utvalgte yrkesgrupper innenfor en eller flere av sektorene, eller på enkeltarbeidsplasser. Arbeidstakere i forskjellige livsfaser eller livssituasjoner vil kunne ha ulike vurderinger av hvilke fremtidige pensjoneringsvalg de tror de vil komme til å ta.<sup>22</sup> Forskning viser da også at ansatte i ulike sektorer, bransjer og ulike utdannings- og yrkesgrupper har et svært ulikt pensjoneringsmønster og ulike begrunnelser for å gå av tidlig (Midtsundstad 2002b, 2003 og 2005a). I tillegg varierer rammebetingelsene i form av tidligpensjoneringsordninger og arbeidsvilkår mellom både yrkesgrupper og sektorer (Midtsundstad 2006b). Å overføre funn fra studier av én yrkesgruppe eller én enkeltsektor til andre yrkesgrupper og sektorer, kan derfor by på problemer, nettopp fordi tilgjengelige tidligpensjoneringsordninger og andre rammevilkår, arbeidssituasjon og arbeidsforhold varierer. I tillegg kan arbeidstakere i samme yrkesgruppe på samme arbeidsplass ha ulik grad av sårbarhet med hensyn til slitasje- og helseutfordringer på arbeidsplassen og også ulike preferanser med hensyn til fortsatt arbeid versus pensjonering, noe det er særlig viktig å være klar over ved utforming av konkrete seniortiltak på den enkelte arbeidsplass. Undersøkelsene opererer av og til også med ulike svarkategorier, enten det dreier seg om begrunnelser for hvorfor man tidligpensjonerte seg eller hvorfor man fortsatte å arbeide, og resultatene lar seg derfor ikke uten videre sammenligne.

Videre tar noen undersøkelser for seg hva arbeidstakere hevder de vil komme til å gjøre i fremtiden når det gjelder pensjonering – det vil si preferanser for pensjonering, mens andre undersøker ser på faktisk pensjoneringsatferd og arbeidstakernes begrunnelser for disse, for eksempel alder for når de gikk av og på hvilken ordning, samt hvorfor de pensjonerte seg, eventuelt ikke pensjonerte seg. Eller de analyserer variasjonen i faktisk pensjoneringsatferd kontrollert for en hel rekke kjennetegn ved arbeidstakerne, deres arbeidsplass og familieforhold, som alder, kjønn, yrke, utdanningsnivå, inntekt,

<sup>22</sup> En undersøkelse fra Senter for seniorpolitikk (referert av en av kommunene i vår studie, Sørumsund) viste for eksempel at arbeidstakere i midtlivsfasen, som gjerne er dobbeltarbeidende med hjemmeboende barn, var mer tilbøyelige til å si at de ville gå av så snart muligheten bød seg (for eksempel med AFP) enn arbeidstakere som nærmet seg AFP-alder. Samtidig er det vel vanlig å anta at arbeidstakere blir mer slitne jo lenger de har vært i arbeidslivet. Uansett viser slike funn at det kan være vanskelig å trekke klare konklusjoner om fremtidige valg ut fra slike undersøkelser.



forventet pensjonsytelse, formue, sektortilhørighet, arbeidstid, arbeidsbelastninger og arbeidssituasjon, sivilstand og eventuelt ektefelles/samboers arbeids- og pensjonsstatus m.v. (ibid.). Formålet med slike studier er å klargjøre enkeltfaktorers selvstendige betydning for tidligpensjonsbeslutningen, kontrollert for andre relevante kjennetegn. Det er rimelig å forvente at sistnevnte type studier gir det mest korrekte bildet av årsakene til tidligpensjonering, selv om preferanser for tidligpensjonering hos yngre arbeidstakere også kan gi en viss indikasjon på hva som kan bli pensjoneringsmønster hos yngre generasjoner og hva eventuelle fremtidige forventede endringer i pensjoneringsatferd kan skyldes. Med disse begrensningene i sammenlignbarhet in mente, redegjør vi kort for resultatene fra noen av undersøkelsene. En oppsummering av hovedårsaker til tidligpensjonering finnes for øvrig i prosjektets første rapport (Midtsundstad 2006b).

### **Hva sier arbeidstakerne om førtidspensjonering?**

Midtsundstad (2002b og 2005a) har undersøkt tidligpensjoneringsatferd blant henholdsvis statsansatte og ansatte i privat sektor med rett til AFP. Hovedbegrunnelsen for å gå av med AFP er for ansatte i privat sektor i stor grad knyttet til helseproblemer eller slitenhet som følge av lange og fysisk belastende yrkeskarrierer. Dette er også en viktig begrunnelse hos tradisjonelle arbeidergrupper og lavere funksjonærer i staten. Men da disse arbeidstakergruppene utgjør en relativt liten og minkende andel av de statlige ansatte, har det begrenset betydning for den samlede avgangen innen denne sektoren. Hovedbegrunnelsen for statsansatte flest er heller manglende interesse og motivasjon for jobben, eller ønske om mer fritid. Disse funnene begrunnes blant annet i de arbeidsoppgaver hovedparten av statsansatte har i dag. De fleste statsansatte er høyt utdannede, og de færreste har fysisk anstrengende arbeid. I kommunal sektor er det til nå ikke gjennomført tilsvarende undersøkelser.

Midtsundstad har i begge de to ovennevnte studiene dokumentert at drøyt en fjerdedel av AFP-pensjonistene både i privat og i statlig sektor gjerne ville fortsette å arbeide ett eller to år lenger om de hadde fått anledning til det. Flere har dermed trolig følt seg presset eller «tvunget» til å forlate arbeidslivet (Midtsundstad 2002b og 2005a).

Disse siste resultatene bekreftes i en ny undersøkelse gjennomført på oppdrag av Senter for seniorpolitikk. Her fremgår det at nærmere 20 prosent av AFP-pensjonistene egentlig ønsket å fortsette å arbeide da vedkommende gikk av med førtidspensjon, enten på hel- eller deltid. Videre oppgir 30 prosent av AFP-pensjonistene at de kunne tenkt seg å begynne å arbeide igjen, mens noen flere blant uførepensjonistene (36 prosent) sier det samme. Det er også interessant å merke seg at blant disse oppgir 35 prosent at en interessant jobb eller interessante arbeidsoppgaver er det som skal til, mens bare 8 prosent angir at bedre helse ville være avgjørende (noe det er vanskelig å gjøre noe med) og like mange at mindre fysisk belastende arbeid/bedre fysisk tilrettelagt arbeid må til dersom de skulle gå ut i jobb igjen. Seksti prosent av de uførepensjonistene

som ønsker arbeid, hevder at en bedre helse må til om de skal kunne gå ut i arbeid, mens interessant jobb og mindre fysisk belastende arbeid for dem spiller mindre rolle, slik de selv vurderer det, et funn som ikke er overraskende, i og med at uførepensjon tilstås på medisinsk grunnlag. Det vil si at det for flertallet av uførepensjonistene nok vil være urealistisk å komme tilbake i jobb, da det kan være vanskelig å gjøre noe med helsa. De gir dermed trolig heller uttrykk for at de helst ville jobbet – de som andre – hadde de bare ikke vært syke. Sistnevnte bekreftes også av funn fra en fersk studie av Andersen (2007).

Statistisk sentralbyrå (SSB) har nylig, på basis av en tilleggsundersøkelse til AKU, presentert tall som viser at over halvparten (55 prosent) av eldre arbeidstakere i alderen 50–61 år kunne tenke seg, eller har planlagt, å gå av med pensjon før de fyller 67 år; to tredjedeler av disse oppgir 62 år som ønsket avgangsalder (SSB 2006). Undersøkelsen viser også at det ikke er noen markant forskjell mellom ansatte i offentlig og privat sektor med hensyn til ønsket pensjoneringsalder. Selv om det er en litt høyere andel som *tror* at de vil gå av med førtidspensjon i offentlig sektor enn i privat sektor, er det omtrent en like stor andel i de to sektorene som faktisk planlegger dette. På den annen side er det ikke slik at ønsket pensjoneringsalder nødvendigvis tilsvarer faktisk pensjoneringsalder, da mye kan skje fra fylte 50 til fylte 62 år som kan innvirke på pensjonsbeslutningen. Det gjelder både den enkeltes helse, jobben (arbeidsinnhold, krav, omstilling og nedbemanning m.v.) og familielivet (skilsmisser, sykdom i nær familie m.v.). Ønsket pensjoneringsalder er derfor ikke nødvendigvis et godt mål på faktisk pensjoneringsalder. Analyser av registerdata over faktisk pensjonereingsatferd viser likevel at den samlede andelen som ønsker å gå av før fylte 67 år i de to sektorene samsvarer relativt godt med faktisk pensjoneringsatferd for ansatte i de tilsvarende aldersintervallene i for eksempel staten og kommunesektoren, selv om variasjonen er stor mellom yrkesgrupper (Midtsundstad 2002a og 2006a). Det kan likevel være store avvik med hensyn til på hvilke alderstrinn mellom 50–67 år de faktisk velger å gå av. I undersøkelsen for kommunalt ansatte viser pensjoneringskurvene, som er beregnet med utgangspunkt i faktisk pensjoning blant 50–67-åringene et gitt år, at om lag en fjerdedel av et kull yrkesaktive 50-åringene kan forventes å gå av før de fyller 62 år, om lag halvparten mellom 62 og 67 år, mens rundt en fjerdedel står i arbeid til fylte 67 år, om en forutsetter at deres pensjoneringsatferd tilsvarer faktisk pensjoning i 2004 (Midtsundstad 2006b).

Undersøkelsen fra SSB viser også at blant dem (mellom 62 og 66 år) som valgte å fortsette i jobb etter at de hadde mulighet til å gå av, er det interessen for arbeidet og arbeidsoppgavene som angis som hovedgrunnen til at de fortsetter (angis av til sammen 41 prosent). Gode kolleger og godt arbeidsmiljø trekkes frem av 15 prosent. Ønske om å øke husholdningsinntekten blir anført av 16 prosent, mens 5 prosent angir et ønske om å øke pensjonsgrunnlaget som begrunnelse for å fortsette. Sett samlet var det nærmere 60 prosent som påpekte interesse for arbeidet eller godt arbeidsmiljø/gode kolleger som

viktigst. *Trivselsfaktorer* synes altså å være atskillig viktigere enn økonomiske forhold for denne gruppen (angis av vel 20 prosent). Det var for øvrig bare 9 prosent som anga som viktigste grunn til å forstette i arbeid at arbeidsplassen/arbeidsgiver hadde gitt uttrykk for at man var ønsket. Disse tallene tilsvare i stor grad funn fra Midtsundstads undersøkelser blant statsansatte og ansatte i privat sektor (Midtsundstad 2002b og 2005a). Blant ansatte i privat sektor fortsatte i jobb til fylte 67 år, var det primært det gode sosiale arbeidsmiljøet som ble vektlagt av flest (62 prosent), det å ha en interessant og givende jobb (57 prosent), være etterspurt av arbeidsgiver (44 prosent) eller ha god helse/ikke føle seg sliten (42 prosent). En tredjedel oppga også at de trengte de inntektene arbeidet ga, innforstått at de mente de ikke ville klare seg med pensjonen alene. Begrunnelsene varierte likevel mellom ulike yrkesgrupper, idet akademikere vektla et interessant og givende arbeid og et godt forhold til kollegaene noe mer enn tradisjonelle arbeidergrupper og lavere funksjonærer/tjenesteytere, mens det blant arbeidere og lavere funksjonærer/tjenesteytere var en litt større andel enn blant akademikerne som la vekt på at de jobbet fordi ektefellen/samboeren fremdeles var i arbeid. Mest interessant var det likevel å observere at en større andel akademikere fortsatte i arbeid på grunn av god helse enn blant arbeidere og lavere funksjonærer/tjenesteytere, som i større grad syntes å fortsatt være i arbeid til tross for redusert helse/arbeidsevne. Det var likevel ingen statistisk sikre forskjeller i økonomisk motivasjon å spore blant de ulike yrkesgruppene; nesten like mange akademikere og ledere som arbeidere og lavere funksjonærer/tjenesteytere oppga at en vesentlig grunn til at de fortsatte i arbeid, var at de trengte de inntektene arbeidet ga – det vil si at de mente de ikke kunne klare seg med pensjonen alene, da denne var for lav i forhold til inntekten (ibid.).

Midtsundstads undersøkelse blant statsansatte (2005, s. 129–134) viser at blant dem som fortsatte i arbeid etter fylte 62 år, la svært mange vekt på at det hadde hatt stor betydning for valget at de trives sammen med arbeidskollegaene og fremdeles opplevde jobben som interessant og givende, henholdsvis 78 prosent og 73 prosent tilla dette stor betydning. Femtisju prosent oppga at fortsatt god helse hadde stor betydning for at de kunne fortsette i arbeid. Videre la 49 prosent vekt på at det hadde hatt vesentlig betydning at de følte seg ønsket av arbeidsgiver, mens 40 prosent tilla inntektene fra arbeidet stor betydning. De anså med andre ord ikke pensjonsytelsene alene å være tilstrekkelig. En tredjedel tilla også stor vekt at de ville få høyere pensjonsytelser om de ventet noen år med å gå av. Dette kan enten indikere at de har for lav opptjening til å få full tjenestepensjon fra fylte 65 år, om de går av 62 år gamle, eller at de har full opptjening, men vet at de først får full tjenestepensjon fra fylte 65 år, og derfor ønsker å vente til de kan ta ut denne. Tjuefire prosent sa i tillegg at de ventet med å pensjonere seg fordi ektefellen/samboeren ennå ikke var pensjonert eller hadde planer om å pensjonere seg i nærmeste fremtid. Yrkesaktive statsansatte over 62 år synes også jevnt over å oppleve arbeidsmiljøet som godt. En tredjedel sa sågar at de opplevde få fysiske arbeidsbelastninger og en fjerdedel sa de hadde få psykiske belastninger, begge

forhold de tilsynelatende tilla stor vekt for at de orket å fortsette i arbeid. Videre tilla henholdsvis 27 prosent muligheten til å tilpasse arbeidstiden til egne behov og 25 prosent muligheten til å tilpasse arbeidstempo og oppgaver etter egne behov, stor betydning for ønsket om å fortsette. For de øvrige arbeidstakerne syntes dette å ha liten eller ingen betydning. Selv om både menn og kvinner som står i arbeid etter fylte 62 år i staten legger mest vekt på det sosiale miljøet på arbeidsplassen og forholdet til kollegaene, er det også markerte forskjeller mellom kjønnene. For menn er det langt viktigere enn for kvinner at jobben fremdeles oppleves som interessant og givende. I tillegg er det en større andel menn enn kvinner som finner det hensiktsmessig å vente til ektefellen/samboeren også kan pensjonere seg. Dette kan virke rimelig, da vi vet at menn som regel er gift/samboende med kvinner som er noen år yngre. Generelt tillegges også kvinner økonomiske forhold langt større betydning enn menn, 20 prosentpoeng flere kvinner enn menn sa at det var svært viktig for dem at de fremdeles trengte inntektene fra arbeidet, og at dette hadde stor betydning for deres beslutning om å fortsette. Drøyt 13 prosent flere kvinner enn menn fortsatte også fordi de visste at de ville få en høyere pensjon ved å vente med å gå av. Sistnevnte kan trolig relateres til at kvinner i gjennomsnitt har en kortere yrkeskarriere på samme alderstrinn enn menn, og dermed kortere opptjeningstid. Som tidligere nevnt er yrke viktig for å forstå forskjeller i begrunnelse hos ulike arbeidstakergrupper. Midtsundstads undersøkelse (ibid.) viser da også at en langt større andel akademikere, ansatte i høyskoleyrker og ledere som forlenger yrkeskarrieren enn arbeidere og lavere funksjonærer som står i jobb etter fylte 62, relaterer dette til at de har en interessant og givende jobb, samt fleksible arbeidstidsordninger. Blant arbeidere/lavere funksjonærer synes økonomiske vurderinger å være langt viktigere, da en langt større andel blant disse enn blant akademikere, høyskolegrupper og ledere oppga at det hadde stor betydning at de fortsatt trengte inntektene fra arbeidet. Dette kan indikere at arbeidere/lavere funksjonærer langt sjeldnere enn akademikere/høyskolegrupper og ledere, ser seg råd til å gå av tidlig, selv om kompensasjonsratene (AFP-ytelsene i forhold til sluttlønnen) i dette aldersintervallet for disse gruppene er langt høyere enn for høyutdanningsgruppene og lederne, – det vil si at pensjonsytelsene for disse utgjør en langt høyere andel av lønnen enn for akademikere/høyskolegrupper og ledere. I tillegg sier langt flere arbeidere og lavere funksjonærer at de utsetter avgangen fordi de vet at de da får høyere pensjonsytelser.

I SSBs undersøkelse ble de som faktisk planla å pensjonere seg før fylte 67 år, også spurt om hva som kunne påvirke dem til å stå lenger i jobb. Forhold som har med arbeidstid å gjøre (mer fleksible arbeidstidsordninger eller kortere arbeidstid, henholdsvis nevnt av 24 prosent og 30 prosent) ble nevnt av mange (til sammen 54 prosent), men ellers fordelte svarene seg jevnt på en rekke forhold, slik at det ikke er én faktor som utmerker seg (se tabell 1.1).

Tabell 1.1 Forhold som kunne bidra til å utsette pensjoneringsen blant sysselsatte (50–61) som planlegger førtidspensjon. Prosent.

Forhold som kunne bidra til å utsette pensjoneringsen	Sysselsatte som har planlagt å pensjonere seg før fylte 67 år
Mer fleksible arbeidstidsordninger	24
Kortere arbeidstid	30
Kurs og videreutdanning	9
Andre arbeidsoppgaver	20
Arbeidsgiver ønsker at du fortsetter	27
Tilrettelegging av det fysiske arbeidsmiljøet	20
Roligere arbeidstempo	24

Kilde: SSB: Tilleggsundersøkelse til AKU 1. kvartal 2006. Flere svar var mulig.

Vi ser også at mens det var relativt få (9 prosent, som nevnt over) blant dem som fortsatte å jobbe, som begrunnet dette med at det fra arbeidsplassens side var uttrykt et ønske om at man fortsatte, er det atskillig flere (27 prosent) som sier at en slik oppmerksomhet fra arbeidsplassens side kunne bidra til at de utsatte pensjoneringsen. Midtsundstads undersøkelser viste, på den annen side, at «det at arbeidsgiver fortsatt hadde behov for dem» ble tillagt stor vekt av henholdsvis 40 prosent av dem som fortsatte i arbeid etter fylte 62 år i staten og av 44 prosent av dem som fortsatte i privat sektor, mens snaut 13 prosent tillagde dette vekt for egen AFP-pensjonering blant tidligere ansatte i privat sektor, og enda færre blant tidligere statsansatte som hadde gått av med AFP som 62-åring. Undersøkelsene tyder på at arbeidstakere kan ha ulike preferanser og problemer, og at det derfor ikke nødvendigvis er de samme forholdene som forklarer at noen fortsetter å arbeide som at noen slutter. Det samme er også tidligere drøftet i en rapport av Midtsundstad (2002b s. 128–130) om tidligpensjonering og bruk av AFP i privat sektor. Disse funnene kan ha sammenheng med at ulike behov og utfordringer kan gjøre seg gjeldende for ulike grupper av arbeidstakere, og at det derfor kan være nyttig å studere pensjoneringsatferd og seniorpolitikk brutt ned på yrkes- eller arbeidstakergrupper, slik enkelte har gjort, snarere enn for hele yrkesbefolkningen sett under ett. I Midtsundstads studier (2002b og 2005a) fra henholdsvis statlig og privat sektor fremkommer det, som nevnt, at det er relativt store forskjeller både i pensjoneringsmønster og årsaker til pensjonering blant arbeidstakere i ulike utdannings- og yrkesgrupper og mellom menn og kvinner.

En undersøkelse gjennomført av Per Solheim viser at halvparten av de yrkesaktive i alderen 40–61 år ønsker å fortsette å arbeide utover første mulighet til å pensjonere seg (Solheim 2005). En fersk undersøkelse fra NAV viser på den annen side at seks av ti arbeidstakere ønsker å gå av før fylte 67 år dersom de ikke trenger å ta hensyn til eventuelle økonomiske konsekvenser ved tidligavgang. Andelen reduseres til tre av ti når de blir forespeilet at pensjonsutbetalingen avkortes dersom de går av tidligere

enn ved fylte 67 år.<sup>23</sup> Dette indikerer at konkrete opplysninger som pensjonsforhold kan være viktig for arbeidstakernes faktiske pensjoneringsatferd, selv om to likende undersøkelser fra henholdsvis Pedersen (1997) og Hærnes (1999), men med litt ulik metodikk, gir dels helt andre konklusjoner.

Den refererte NAV-undersøkelsen viser også at *muligheten* for å kunne gå av med AFP naturlig nok påvirker folks ønske om å tidligpensjonere seg. Personer som arbeider i virksomheter som er medlem av en AFP-ordning, ønsker i større grad enn andre å gå av før fylte 67 år. Seksti prosent av oppgir at de kommer til å benytte seg av AFP-ordningen. Dette kan tyde på at aldersintervallet 62–66 år, og ikke 67 år, for mange nå oppfattes som den «normale» pensjoneringsalderen. Undersøkelsene til Midtsundstad (2002b og 2005a) fra statlig og privat sektor viser da også at pensjoneringskulturen på arbeidsplassen i seg selv kan ha betydning for når en velger å gå av. Er det vanlig blant ansatt på arbeidsplassen å pensjonere seg som 62-åring, påvirker dette også pensjoneringsbeslutningen. Undersøkelsene viste videre at det var mer vanlig blant tradisjonelle arbeidergrupper enn blant akademikere og ledere å la seg påvirke av en slik felles pensjoneringskultur. På den annen side velger flertallet av dem som er yrkesaktive når de runder 62 år og samtidig har rett til AFP, å stå i jobb ett, to eller tre år lenger, enten på hel- eller deltid. Det er derfor liten grunn til å hevde at AFP har bidratt til at 62 år har satt seg som den nye «normale» pensjoneringsalderen (se for eksempel Midtsundstad 2006a).

### **Arbeidsplassens betydning for tidligpensjoneringen**

Foreliggende prosjekt tar for seg hva norske kommuner som arbeidsgivere kan gjøre for å motvirke tidligpensjonering. Som vist over, kan mange faktorer spille inn i forhold til pensjoneringsatferd, men ikke alle er like sterkt relatert til den aktuelle arbeidsplassen arbeidstakeren arbeider på. Arbeidstakeren kan ha ønske om å pensjonere seg på grunn av helseplager uten at helseplagene har sammenheng med arbeidsplassen. Eller arbeidstakeren kan ha ønske om å nyte en lang pensjonsalder eller føler seg forpliktet til å gå av tidlig, ikke på grunn av forhold ved arbeidsplassen, men fordi det er sider ved pensjonstilværelsen som lokker (barnebarn, hytte, pensjonert ektefelle, reiselyst osv.) eller forhold i hjemmesfæren som gjør krav på én (som syk og/eller pleietrengende ektefelle eller foreldre) (Midtsundstad 2006b). Forskning viser imidlertid at det som skjer på arbeidsplassen, *har* innvirkning på tidligpensjoneringen, både førtidspensjonering med for eksempel AFP og uføretrygding, selv om også andre forhold som helseproblemer som ikke er relatert til arbeidsplassen, fritidspreferanser, familieforpliktelser eller utformingen av pensjonssystemet, også påvirker den enkeltes pensjonsbeslutning. Ofte vil det være svært sammensatte årsaker til den enkelte arbeidstakers pensjoneringsatferd

<sup>23</sup> NAV (2007), *Hva vet befolkningen om pensjon?* NAV-rapport 1.2007.



(ibid.). Hva som skal til for å motvirke tidligpensjonering, kan dermed også være like sammensatt. Når årsaken(e) til tidligpensjoneringen ikke direkte er relatert til arbeidsplassen, må man anta at virkemidlene (iltakene) for å motvirke tidligpensjonering må være tilsvarende sterke for å «overstyre» årsaker som ikke er arbeidsplassrelatert, enn om årsaken(e) er å finne på arbeidsplassen, eller alternativt være virkemidler som til en viss grad imøtekommer disse behovene, som for eksempel fleksibel arbeidstid, mulighet for lengre ferie m.v. Arbeidsgiver vil derfor i varierende grad ha mulighet til å innvirke på pensjoneringsatferden. Og selv om enkelte virkemidler kan være virksomme, er det likevel viktig å være klar over at årsakene til tidligpensjonering i stor grad varierer mellom yrkes- og utdanningsgrupper og fra arbeidsplass til arbeidsplass, slik at et virkemiddel brukt i én sammenheng eller brukt overfor én arbeidstaker eller på en bestemt arbeidsplass, ikke nødvendigvis har samme effekt i en annen sammenheng eller brukt overfor en annen arbeidstaker (ibid.).

Følgende forhold, som er direkte relatert til arbeidsplassen og som det derfor kan være mulig for arbeidsgiver å innvirke på, har ifølge Midtsundstad (2006b) vist seg å ha betydning for pensjoneringsatferden når en sammenfatter funn fra flere studier både fra inn- og utland:

1. *Fysiske og psykiske arbeidsbelastninger*, herunder alt fra opplevd aldersdiskriminering, manglende jobbkontroll, manglende evne til å tilfredsstille endrede jobbkrav og/eller følelse av manglende mestring av arbeidssituasjonen.
2. *Tap av interesse og motivasjon for jobben*, blant annet som følge av manglende oppmuntring og støtte i arbeidet, i første rekke fra nærmeste leder, og/eller som følge av få og/eller begrensede utfordringer i arbeidet.
3. *Pensjonskulturen på arbeidsplassen*, i form av uskrevne regler eller en norm om å gå av tidlig.
4. *Omstillinger og endringer*, for eksempel bruk av ny teknologi og krav om kompetanseoppgradering. Det gjelder i første rekke om disse endringene håndteres på en mangelfull eller uprofesjonell måte, hvor det tas lite hensyn til deres muligheter og behov for å tilpasse seg de endrede jobbkravene.
5. *Virksomhetenes økonomiske insitamenter*, for eksempel tilbud fra arbeidsgiver om gavepensjon i tillegg til AFP eller forsikring om fortsatt premieinnbetaling til tjenstepensjonsordningen selv om en går av med AFP. (Dette er imidlertid mest aktuelt i privat sektor i Norge.)
6. *Pensjonssystemets økonomiske disinsentiver*, som kan gjøre det ulønnsomt for arbeidsgiver å beholde eldre arbeidstakere; dette er blant annet knyttet til valg av finansieringsmodell for AFP-ordningen.

Som nevnt, har også en rekke andre forhold betydning for pensjoneringsatferden, men man må anta at det for arbeidsgivere er lettere å innvirke på omstendigheter som er direkte relatert til arbeidsplassen enn på noen av mer indirekte betydning, selv om utenforliggende forhold heller ikke er umulig å påvirke. Av forhold som er mer indirekte relatert, kan nevnes dårlig helse som ikke er forårsaket av arbeidet, men som kan gi redusert arbeidsevne, mangelfull eller utdatert kompetanse, familieforpliktelser som belaster arbeidstakerne (omsorg for barn eller andre familiemedlemmer) eller sterke preferanser for mer fritid. Videre vil en også ha en viss mulighet til å påvirke arbeidstilknytningen gjennom å gjøre arbeidsplassen mer fristende eller legge til rette for uttak av mer fritid og ferie, om ønske om mer fritid er hovedårsaken til at en ønsker å pensjonere seg, eller gjøre det lettere å kombinere fortsatt arbeid med familie- og omsorgsforpliktelser (ibid.).

Hvilken vekt de ulike forklaringsfaktorene har innbyrdes, kan være vanskelig å avgjøre, blant annet fordi flere forhold kan virke inn på den enkelte arbeidstakers pensjoneringsbeslutning og vektleggingen av de ulike faktorene kan variere fra arbeidstaker til arbeidstaker, selv i samme yrkesgruppe og på samme arbeidsplass.<sup>24</sup> Det er også slik at utfordringene og motivasjonsfaktorene varierer mellom ulike yrkesgrupper og sektorer i arbeidslivet (Midtsundstad 2002b og 2005a).

### **Hva kan arbeidsgiver gjøre for å forlenge yrkeskarrieren?**

Én ting er årsakene til at arbeidstakere går ut av yrkeslivet på et, sett fra arbeidsplassens eller samfunnets side, (for) tidlig tidspunkt, en annen er, som nevnt, hva arbeidsgiver faktisk kan gjøre for å bidra til at arbeidstakerne både klarer og ønsker å fortsette å jobbe lengst mulig. Dersom planlagt avgang er begrunnet i en anstrengende arbeidssituasjon, hva kan da arbeidsgiver gjøre for at arbeidssituasjonen skal bli mindre anstrengende? Eller dersom årsaken til planlagt avgang er ønsket om mer fritid, hva kan arbeidsgiver/arbeidsplassen gjøre for å kompensere for dette ønsket, slik at fortsatt yrkesaktivitet fremstår som mer attraktivt enn økt fritid, eller bidra til at økt fritid kan oppnås samtidig som arbeidsforholdet opprettholdes? Og ikke minst viktig: *Ønsker* arbeidsgiver å beholde eldre arbeidstakere som vurderer å slutte, eller avfinner arbeidsgiver seg med situasjonen?

På basis av en rekke studier av seniorpolitikk har Midtsundstad (2006a) sammenstilt følgende liste over forutsetninger som bør være til stede for en vellykket seniorpolitikk:

- At virksomheten skaffer seg oversikt over fremtidig behov for bemanning og kompetanse, herunder hvilke utfordringer virksomheten har med hensyn til fremtidig

<sup>24</sup> Vi bruker her for enkelthets skyld uttrykket *pensjonsbeslutning*, selv om for eksempel uføretrygding ikke (bare) er resultat av en ønsket beslutning.



pensjonering og tap av arbeidskraft og kompetanse.

- At man har en klar forståelse for eldre arbeidstakers verdi for arbeidsplassen, med hensyn til både ulike former for kompetanse som virksomheten trenger og betydningen av aldersmangfold generelt.<sup>25</sup>
- At seniortiltak ses som del av en livsfasetilnærming i den forstand at alle arbeidstakere i deler av yrkeskarrieren kan ha særskilte behov som bør i varetas. Dette kan bidra til å skape økt legitimitet for seniortiltak.
- At tiltakene i størst mulig grad baserer seg på å imøtekomme arbeidstakernes behov.
- At det er åpenhet rundt de utfordringer virksomheten står overfor, at de er realitetsorienterte, slik at arbeidstakerne selv kan se hvilke utfordringer virksomheten har med hensyn til å løse sine oppgaver, for eksempel når det gjelder kompetanseutvikling og endring.
- At seniortiltakene og hvilke kriterier som utløser tiltak, er godt kjent hos de ansatte.
- En bevissthet om at tiltak ofte må være individuelle og skreddersydde, samtidig som man må være klar over at dette kan utfordre en innarbeidet likhetstenkning.
- En klar *forankring av seniorsatsingen i toppledelsen*, slik at innfrielse av krav og mål på dette området blir like viktig som på andre områder. Seniorsatsing bør ikke være en sideaktivitet, men inngå i det ordinære arbeidet. Det bør utarbeides årlige nøkkeltall som dokumenterer utviklingen på området, slik at faktisk måloppnåelse kan dokumenteres.
- Det er viktig med *langsiktighet* i satsingen, i og med at det tar tid å endre både holdninger og faktisk atferd.

Listen over angir hvilken ramme en god seniorsatsing bør fungere innenfor, oppsummert ut fra foreliggende forskning. Men innenfor disse rammebetingelsene må det også utarbeides konkrete tiltak som har forlenget yrkesdeltakelse som målsetting. Slike tiltak kan være rettet både mot den enkelte arbeidstaker og mot arbeidsplassen. Noen tiltak kan primært ha et *forebyggende* siktemål, mens andre kan forsøke å *fastholde* arbeidstakere som er i slutfasen av sin yrkeskarriere. Forebyggende tiltak må gjerne

<sup>25</sup> I Anne Inga Hilsen og Britt Elin Strand, red. (2006), *Fortellinger om å få det til. Rapport fra Livsfaseprosjektet i privat sektor, et prosjekt under Nasjonalt krafttak for seniorpolitikk i arbeidslivet*, s. 21, blir det om én av de presenterte bedriftene påpekt at ledelse og ansatte har liten bevissthet omkring begrepet seniorpolitikk og at *det* kanskje er en styrke. De legger derimot vekt på at *alle* ansatte skal ha muligheter for fleksibel tilrettelegging, involveres i endringer og gis nødvendig opplæring, uavhengig av alder. Ut av dette kommer det ifølge forfatterne også god seniorpolitikk.

settes inn på et relativt tidlig stadium i yrkeskarrieren, men kan også benyttes i den siste delen. Det er ellers en glidende overgang mellom forebyggende og fastholdende tiltak (Midtsundstad 2006b).<sup>26</sup>

Det er i begrenset grad foretatt evalueringer av hvilke tiltak som særlig kan bidra til at eldre arbeidstakere fortsetter å arbeide, men noen tiltak er evaluert og har, i større eller mindre grad, vist seg å ha effekt på tidligpensjoneringen, enten direkte eller indirekte, gjennom å bedre den enkeltes arbeidsevne, arbeidsmotivasjon eller -trivsel (ibid.):

- Reduksjon av arbeidsbelastninger som tidspres og arbeidsmengde
- Fleksible arbeidstidsordninger
- Generell bedring av arbeidsmiljøet
- Bedring av den enkeltes arbeidstilfredshet og mestring av arbeidet
- Muligheter for rehabilitering og ulike helsefremmende tiltak (trim i arbeidstiden, ergonomiske tiltak m.v.)
- God bedriftshelsetjeneste
- God lederstil
- Kompetanseutvikling og oppgradering gjennom hele yrkesløpet

Innenfor hvert av disse tiltakene kan det utarbeides en rekke mer konkrete tiltak. I og med at årsakene til eller begrunnelsene for tidligavgang kan være svært varierte, uansett om «årsaken» er å finne på arbeidsplassen eller hos den enkelte arbeidstaker, kan det være gunstig med en bred «årsaks»-tilnærming når tiltak skal utformes. Det innebærer at arbeidsgiver bør bestrebe seg på å tilby en vifte av tiltak, slik at den enkelte arbeidstaker kan finne «noe som passer for meg» (ibid.).

Når det gjelder omfanget av de enkelte tiltakene, viser en undersøkelse fra Rikstrygdeverket (nå NAV) at nærmere halvparten av virksomhetene i utvalget hadde benyttet ulike former for midlertidig endring av arbeidsoppgaver eller arbeidssituasjon overfor sine senioransatte (ansatte over 50 år) for å motivere til videre karriereutvikling eller forebygge helseproblemer og utbrenthet (RTV 2005).<sup>27</sup> Slike virkemidler var mer utbredt i offentlig (kommunal og statlig) enn i privat sektor. Omtrent like mange (47 prosent) hadde tilbudt fleksible arbeidstidsordninger utover vanlig fleksitid. Også slike ordninger er vanligere i offentlige virksomheter (57 prosent) enn i private (38

<sup>26</sup> Som vi har vært inne på, kan det være problematisk å evaluere tiltak som settes inn tidlig i yrkeskarrieren, fordi en arbeidstakers yrkeskarriere kan være resultat av mange påvirkningsfaktorer. Har en arbeidstaker hatt mange jobbskift, kan det være vanskelig å vite hvilke tiltak hos hvilken arbeidsgiver som gjorde utslag med hensyn til pensjoneringsatferd.

<sup>27</sup> Undersøkelsen hadde bare en svarprosent på 51, så tallene er beheftet med usikkerhet.

prosent). Seksten prosent av virksomhetene hadde også senioransatte som arbeidet redusert arbeidstid og samtidig mottok full lønn; dette tiltaket var vanligst i offentlig sektor. I 40 prosent av virksomhetene hadde senioransatte benyttet seg av opplærings- og kompetanseutviklingstiltak i løpet av det siste året, flere i offentlig enn i privat sektor. Sytten prosent av virksomhetene hadde gjennomført en eller annen form for holdnings- skapende arbeid med fokusering på senioren som en ressurs for virksomheten; dette var dobbelt så utbredt i offentlige som i private virksomheter. Mentorordninger, som er ordninger der erfarne medarbeidere fungerer som rådgivere overfor mindre erfarne medarbeidere, var brukt i 30 prosent av virksomhetene og like utbredt i private som i offentlige virksomheter. I 40 prosent av virksomhetene hadde ansatte over 50 år etter eget ønske gått over i annen stilling i virksomheten i løpet av det siste året, noe oftere i offentlig sektor enn i privat.

Midtsundstad (2007a og 2007b) finner i en ny undersøkelse at den mest utbredte typen av tiltak retter seg mot dem som har redusert helse- og/eller arbeidsevne (60 prosent av virksomhetene i undersøkelsen), slik at disse skal kunne jobbe noe lenger, eller tiltak for å forebygge helseskader og utbrenthet (en tredjedel hadde slike tiltak). Av type tiltak som her benyttes, dreier det seg oftest om ulike former for tilrettelegging av arbeidet, endringer i arbeidsoppgaver eller tilbud om hjelpemidler. Atskillig færre tilbyr mulighet for redusert arbeidstid, ulike former for fri eller subsidiert trim i eller utenfor arbeidstiden. Videre er det om lag en femtedel av alle virksomheter som tilbyr eldre arbeidstakere tiltak for fortsatt kompetanse- og karriereutvikling, og like mange som oppgir at de har tiltak for å holde på arbeidstakere som passerer 62 år og dermed har rett til AFP. Det er mest vanlig å tilby 62-åringene tilrettelegging av arbeidet, mulighet for å kombinere arbeid og pensjon eller redusert arbeidstid uten lønnskompensasjon. Kun 3,4 prosent av virksomhetene tilbyr 62-åringene redusert arbeidstid med lønnskompensasjon, bare 2,1 prosent tilbyr lengre ferie (utover den 6. ferieuken) og kun 1,9 prosent har bonusordninger eller tilbyr økt lønn til de 62-åringene som velger å forlenge yrkeskarrieren. Den samme undersøkelsen viser for øvrig at norske kommuner og fylkeskommuner langt oftere har tiltak innenfor de fleste av disse områdene enn andre virksomheter, og da særlig privat sektor. Unntaket er helseforebyggende tiltak. På den annen side har relativt få kommuner, sett i forhold til andelen som har en seniorpolitikk, oversikt over virksomhetens alderssammensetning, kompetansebehov eller tidligpensjonering. Hovedmotivasjonen for å satse på seniorpolitikk er ifølge denne undersøkelsen både en følt forpliktelse overfor sentralt inngåtte avtaler (IA-avtalen), dette gjelder særlig kommunene/fylkeskommunene, ønske om å beholde seniorennes kompetanse og ønske om å bedre deres livskvalitet. Svært få oppgir ønske om å rekruttere senioren som en viktig begrunnelse (ibid.).

Vi har vist til en rekke mulige tiltak som kan bidra til å redusere tidligavgangen fra yrkeslivet, hvorav noen av dem har en økonomisk kostnad for kommunene, mens andre er gratis (for eksempel god lederstil) eller dreier seg om å utnytte eksisterende

ordninger på en bedre måte (for eksempel god bedriftshelsetjeneste). Forskning viser imidlertid at virksomme tiltak ikke nødvendigvis behøver å koste noe. Erfaringer fra en statlig etat i omstilling viser at de «tiltakene» som ansatte oftest selv nevner når de blir spurt om hvilke virkemidler som kunne få dem til å stå lenger i jobb, var henholdsvis å «bli sett og verdsatt av nærmeste leder» og at man har fått «klare signaler fra etaten om at jeg er ønsket», med andre ord tiltak som er til gratis avbenyttelse, men som kanskje krever en holdningsendring fra ledelsens side (Hilsen og Steinum 2006). En analyse av data fra en representativ undersøkelse blant eldre ansatte og pensjonister innen det statlige tariffområdet bekrefter også at ansattes «relasjon til sin nærmeste leder» klart påvirker tidligpensjoneringsatferden, kontrollert for andre relevante kjennetegn (Midtsundstad 2005b). Dette dreier seg riktig nok om en undersøkelse fra statlig sektor, men det er liten grunn til å tro at ikke disse «tiltakene» også kan ha effekt i kommunal sektor.

## Seniorpolitikk i kommunene

I løpet av de siste årene synes det som om en stor andel av norske kommuner har satt seniorpolitikk på dagsordenen, noe Midtsundstads (2007b) kartlegging av seniorpolitikk i norsk arbeidsliv, referert over, også viser. Mange har satt i verk seniorpolitiske tiltak. En undersøkelse gjennomført av Senter for seniorpolitikk høsten 2006 viste også at om lag to tredjedeler av kommunene hadde egne personalpolitiske virkemidler for senioransatte.<sup>28</sup> Av tiltak som særlig benyttes, er økonomisk premiering (høyere lønn eller bonus) for å stå i jobb etter fylte 62 år, som benyttes av vel halvparten av kommunene, mens 40 prosent benytter ordninger med fleksibel arbeidstid. En tredjedel gir tilbud om redusert arbeidstid til full lønn. Halvparten benytter også senior- eller milepær samtaler med vekt på seniorkarrieren. Relativt færre (en fjerdedel) har kompetanseutviklingstiltak rettet spesielt mot seniorene. Åttifem prosent av kommunene sier også at de i stor eller noen grad legger vekt på å øke den gjennomsnittlige avgangsalderen, mens så godt som alle mener at arbeidstakere over 60 år representere en stor ressurs for kommunen.

### Forskjeller på kommunal og privat sektor?

Det synes å være visse forskjeller mellom statlig, kommunal og privat sektor i omfanget av seniorpolitikk. En undersøkelse fra Rikstrygdeverket (nå NAV) med tall fra 2004 som dekker virksomheter med 50 eller flere ansatte, og en tilsvarende undersøkelse

<sup>28</sup> Undersøkelsen hadde en svarprosent på 64.

fra Midtsundstad fra 2005/2006 som også dekker mindre virksomheter (med 10 eller flere ansatte), viser begge at offentlige virksomheter i større grad enn private på undersøkelsestidspunktet satser på seniorpolitikk. Midtsundstads undersøkelse fra 2005/2006 viste at i statlig forvaltning og kommunal sektor hadde halvparten av virksomhetene forpliktet seg i forhold til delmål tre i IA-avtalen, mot bare 13,5 prosent i privat sektor.<sup>29</sup> Dette må ses på bakgrunn av at nesten alle offentlige virksomheter har inngått IA-avtale, mens det bare gjelder snaue 40 prosent av virksomheter med ti eller flere ansatte i privat sektor (ibid.). RTV-undersøkelsen, på sin side, viser at henholdsvis 50 prosent av statlige virksomheter og 58 prosent av kommunale virksomheter har utarbeidet målsettinger for seniorarbeidet, mens Midtsundstads undersøkelse viser at dette bare gjelder for en tredjedel av kommunale og fylkeskommunale virksomheter, eller 60 prosent av dem som har forpliktet seg i forhold til avtalens delmål 3. Virksomheter som har inngått IA-avtale, vil da også i større grad enn andre være forpliktet til å utforme en seniorpolitikk (særlig dersom de har forpliktet seg på delmål 3 i avtalen). Midtsundstads undersøkelse (ibid.) viste for øvrig at en noe større andel private virksomheter enn kommunale/fylkeskommunale har oversikt over den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen i virksomheten, mens det motsatte er tilfellet når det gjelder alderssammensetningen og kompetansebehovet i egen virksomhet. Mens 51 prosent av private virksomheter hadde utarbeidet en oversikt over gjennomsnittlig pensjoneringsalder, gjaldt det henholdsvis 50 prosent av de kommunale og fylkeskommunale og 42 prosent av de statlige virksomhetene. For oversikt over alderssammensetningen hadde henholdsvis 56 prosent av kommunale/fylkeskommunale virksomheter utarbeidet slike, 6 prosent av alle statlige og 54 prosent blant de private. Med hensyn til kompetansebehovet var forskjellene større, her hadde 70 prosent i kommunal sektor oversikt, 77 prosent i statlig sektor og 50 prosent i privat sektor. Oversikt over avgangsmønster, alderssammensetning og kompetansesammensetning vil trolig være viktige faktor for at virksomheter skal legge trykk på seniorpolitikken.

Omfanget av seniortiltak er også mer utbredt i offentlig sektor enn i privat. En av tre virksomheter i kommunal og fylkeskommunal sektor oppgir for eksempel å ha særskilte tiltak for å holde på arbeidstakere over 62 år, mens det samme bare gjelder 17 prosent av virksomhetene i privat sektor og 18 prosent av virksomhetene i statlig sektor (Midtsundstad 2007a).

<sup>29</sup> Ifølge kilde fra KS skal prosentandelen blant kommunale virksomheter som har forpliktet seg i forhold til delmål tre i IA-avtalen nå ha økt til 67 prosent

## «Rammevilkår»

Før vi går nærmere inn på en presentasjon av de seks kommunene i studien, vil vi informere om noen ordninger som gjelder for kommunesektoren generelt og dels for de arbeidstakergruppene vi studerer spesielt, og som kan ha innvirkning på pensjoneringsutviklingen i kommunene. Dette for å gjøre omtalen av de enkelte kommunene mindre omstendelig, i og med at ordningene gjelder for alle.

### **Avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv**

Myndighetene og partene i arbeidslivet inngikk høsten 2001 en avtale om et mer inkluderende arbeidsliv, den såkalte IA-avtalen.<sup>30</sup> Avtalen hadde tre delmål: 1) redusere sykefraværet, 2) bidra til at flere med redusert funksjonsevne kommer i arbeid og 3) øke den reelle pensjoneringsalderen/avgangsalderen. Virksomheter som inngår IA-avtale, forplikter seg til å arbeide med ett eller flere av avtalens målsettinger. IA-avtalen bygger på frivillighet, både med hensyn til avtaleinngåelse og i måten virksomhetene arbeider med målene på. De fleste norske kommuner har inngått IA-avtale. Også de fleste statlige virksomheter har inngått IA-avtale, mens i underkant av 40 prosent av private virksomheter hadde valgt å bli IA-bedrifter ved årsskiftet 2005/2006 (Midsundstad 2007). Høsten 2006 var 50,3 prosent av de sysselsatte dekket av avtale; i statlig forvaltning var dekningsgraden 86,6, prosent, i kommunal forvaltning 86 prosent, i fylkeskommunal 97,9 prosent, mens i privat sektor/offentlig næringsvirksomhet var dekningsgraden 32,5 blant arbeidstakerne.<sup>31</sup> Avtalen ble for øvrig reforhandlet og noe endret i slutten av 2005 og gjelder nå frem til 2009. Det ble for eksempel fastsatt et konkret mål om at reell pensjoneringsalder skulle økes med seks måneder i perioden fra 2001 til utgangen av 2009.

Avtalen hadde per utgangen av 2005 i en viss grad bidratt til redusert sykefravær, men har i mindre grad gitt uttelling på de to andre delmålene. I den reforhandlede avtalen er fortsatt målet om å øke den reelle avgangsalderen opprettholdt. På grunn av de svake resultatene på dette delmålet i den første avtalen, blir det i den nye påpekt at dette delmålet nå skal vies økt oppmerksomhet. De siste tallene fra NAV viser imidlertid mer optimistiske resultater med hensyn til delmål 3, idet det har vært en økning i forventet pensjoneringsalder for menn i perioden på 0,4 år (Haga 2007).

Selv om mer enn 96 prosent av norske kommuner har inngått IA-avtale, har «bare» vel halvparten forpliktet seg med hensyn til delmål 3 i IA-avtalen, og disse har i varierende grad kommet godt i gang med å realisere dette delmålet (Midsundstad 2007b).

<sup>30</sup> Det gjaldt staten og LO, NHO, KS, YS, HSH og Akademikerne.

<sup>31</sup> Tall for dekningsgrad per 3. kvartal 2006 finnes hos NAV her: <http://www.nav.no/binary/805332721/file>

Alle kommunene i vårt utvalg har forpliktet seg til å arbeide med delmål 3. Vi må anta at de fleste av disse kommunene, i likhet med andre kommuner, i større eller mindre grad har satt dette temaet på dagsordenen, og at IA-avtalen i stor grad også har foranlediget utviklingen av en seniorpolitikk i kommunene. Det varierer imidlertid hvor eksplisitt hver av kommunene i vår undersøkelse henviser til denne avtalen i sin seniorpolitikk, noe vi tror kan ha flere grunner: for noen er det innforstått at «IA-avtalen» ligger til grunn for seniorpolitikken i og med at en slik avtale er inngått, andre kommuner ønsker å minne seg selv om at en slik avtale er inngått for derved å understreke at dette er et område man ønsker å ta alvorlig. Vi påpeker dette fordi det kan være litt tilfeldig om den enkelte kommune i vår undersøkelse henviser til IA-avtalen eller ikke i sin seniorsatsing. At en kommune henviser til IA-avtalen, behøver ikke bety at den tar seniorpolitikken mer alvorlig enn andre, i og med at avtalen gjelder for alle kommunene.

Enkelte av kommunene i vårt utvalg utformet en seniorpolitikk *forut* for IA-avtalen i 2001 og har dermed kanskje hatt en spesielt sterk motivasjon for å etablere en seniorpolitikk. Vårt utvalg av kommuner er imidlertid for lite til å si noe om hvorvidt de kommunene som var spesielt tidlig ute med sin seniorpolitikk, faktisk også er mer motiverte og resultatorienterte på dette området enn dem som først kom i gang da deres IA-avtale ble inngått. En undersøkelse av Midtsundstad (2007a) viser for øvrig at hovedbegrunnelsen for å satse på seniorpolitikk blant kommunale virksomheter, var forpliktelsen overfor sentralt inngåtte avtaler. Det er for øvrig en liten forskjell på målsettingen i IA-avtalen om å øke den reelle pensjoneringsalderen og dette prosjektets fokusering på å redusere tidligpensjoneringen. Mens målsettingen i IA-avtalen både kan nås ved å holde på eldre arbeidstakere og å ansette nye eldre arbeidstakere, det vil si både fastholdelse og rekrutteringer, er «vår» fokusering på fastholdelse.

De seks kommunene i vår undersøkelse er alle IA-virksomheter, og de inngikk IA-avtale før revideringen i 2005. Alle har forpliktet seg på delmål 3 (øke den reelle pensjoneringsalderen). De hadde derfor allerede før vårt prosjekt startet, i en viss grad forpliktet seg på å utforme en seniorpolitikk.

### **KLPs AFP-utjevningsordning**

De aller fleste kommuner har sin pensjonsordning i KLP eller SPK. I KLP kan kommunene velge en utjevningsordning mellom kommunene som fordeler kostnadene ved AFP-pensjoneringen mellom alle kommunene som er med i ordningen. Denne innebærer at kommuner med mange relativt unge arbeidstakere og derav få AFP-pensjonister, er med på å betale kostnadene for dem med mange eldre arbeidstakere og dermed flere som går av med AFP,<sup>32</sup> likeledes vil kommuner hvor de færreste 62-åringer

<sup>32</sup> Dette gjelder uavhengig av årsak til høy pensjoneringsgrad, om det for eksempel skyldes mange eldre arbeidstakere eller et dårlig arbeidsmiljø som får mange til å slutte før tiden.



velger å gå av med AFP, være med på å finansiere AFP-pensjonen i kommuner hvor de aller fleste går av som 62-åringer.

Frem til fylte 65 år dekkes AFP i kommunal sektor av arbeidsgiver eller gjennom en utligningsordning. Fra fylte 65 år dekkes den av tjenstepensjonsforsikringen. I kommunene har en fra 2004 kunnet velge mellom tre ulike finansieringsordninger: en ordning hvor alle utgifter utjevnes mellom medlemskommunene (utjevningsordningen), en ordning hvor 50 prosent av utgiftene bæres av den enkelte kommune og de øvrige 50 prosentene dekkes gjennom utligningsordningen, og til slutt en ordning med 100 prosent egenandel eller egenrisiko, hvor kommunen selv bærer alle kostnadene om en av deres ansatte tar ut AFP. En del kommuner velger å stå utenfor utjevningsordningen nettopp med den begrunnelse at de da vil få en økt motivasjon for å sette i verk tiltak for å motvirke førtidspensjoneringen. Lykkes de med dette, vil de få en innsparing med hensyn til det reduserte uttaket av AFP. Ved å stå utenfor ordningen, vil kommunene altså kunne ha et sterkere økonomisk insitament til å redusere førtidspensjoneringen, mens de ved å stå (full ut) innenfor ordningen, ikke vil ha et slikt insitament, i og med at kostnaden vil være like stor, uavhengig av AFP-uttaket, om da ikke AFP-pensjoneringen generelt i kommunene endres.

Samme «logikk» gjelder når en del kommuner lar den enkelte tjenesteenhet både bekoste utgiftene til AFP og beholde (deler av) gevinsten ved innparingen. I vår undersøkelse gjelder imidlertid ikke denne logikken helt, i og med at lærerne, som er en av de yrkesgruppene vi fokuserer spesielt på, har sin pensjonsavtale i SPK. Kommunene har ikke den samme innsparingene ved et redusert AFP-uttak for denne yrkesgruppen, da alle inngår i SPKs AFP-ordning, som er en utjevningsordning. Alle de seks kommunene i vår undersøkelse har for øvrig meldt seg helt eller delvis ut av KLPs utjevningsordning, enten på et tidlig tidspunkt i seniorsatsingen eller i det aller siste. Alle kommunene har altså vurdert det som lønnsomt å stå utenfor ordningen. For tre av kommunene vi studerer, vil imidlertid ikke denne utmeldingen få direkte økonomiske konsekvenser for seniorpolitikken blant lærerne, nettopp fordi det er seniorpolitikken betydning for det pedagogiske personalet vi her studerer.

### **Redusert arbeidsgiveravgift**

Som ledd i avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv, ble arbeidsgiveravgiften for arbeidstakere over 62 år satt ned med 4 prosentpoeng fra og med 1.07.2002. Dette innebærer at arbeidsgivere kunne oppnå en innsparing dersom de klarte å holde arbeidstakerne i arbeid utover fylte 62 år. Denne reduksjonen er imidlertid fjernet fra og med 1.01.07. Regjeringen har ment at den reduserte arbeidsgiveravgiften har hatt liten effekt, og bygger blant annet på en studie av Ellingsen og Røed (2006). Data fra Midtsundstads (2007b) undersøkelse fra 2005/2006 viser også at svært få arbeidstakere oppgir at de på grunn av arbeidsgiveravgiften har valgt å holde på eldre arbeidstakere og/eller



rekruttere flere eldre, det gjelder under 20 prosent av virksomhetene. På den annen side kan dette ha sammenheng med at tiltaket har virket så kort tid at det ennå ikke har rukket å få effekt, eller at reduksjonen i arbeidsgiveravgiften er så liten at den derfor har fått minimal effekt. For noen kan sistnevnte ha betydning, da enkelte etterspurte en større reduksjon i avgiften enn de 4 prosentpoengene (ibid.). Det har for øvrig vært det dyreste statlige tiltaket i IA-arbeidet, og har kostet cirka 1 milliard i året. Det har ikke vært et krav at den reduserte arbeidsgiveravgiften skulle brukes målrettet på seniortiltak, selv om en del arbeidsgivere har valgt å benytte den til dette. Også SSP mener at dette tiltaket kunne ha vært brukt mer målrettet. Men det har altså vært det eneste seniorpolitiske virkemiddelet av en viss økonomisk størrelse i IA-avtalen.

For kommunene i vår undersøkelse har imidlertid denne avgiftsreduksjonen vært viktig, i og med at de fleste av kommunene har forbeholdt innsparing ved redusert arbeidsgiveravgift til seniortiltak, sammen med forventet innsparing ved redusert uttak av AFP (se under).

### **Mulighet for innsparinger ved redusert uttak av AFP**

Arbeidsgivere vil, som nevnt over, kunne få store årlige innsparinger ved at en arbeidstaker utsetter AFP-uttaket, eventuelt unnlater å ta ut AFP, om kommunen har meldt seg helt eller delvis ut av den såkalte utjevningsordningen. Beregninger viser at med en antatt gjennomsnittlig årslønn på 300 000 kroner, vil kommuner med full egenrisiko årlig kunne spare over 200 000 kroner, hvis vedkommende arbeidstaker velger å jobbe et ekstra år (se Midtsundstad i Hilsen m.fl. 2006). I tillegg kommer innsparing av utgifter i tilknytning til nyansettelse/vikar utover lønn, som må påregnes dersom man må erstatte den arbeidstakeren som tar ut AFP. Det er med andre mulighet for en relativt stor netto innsparing for arbeidsgiver/kommunen som har valgt full eller delvis egenrisiko, dersom de får flere arbeidstakere til å velge å utsette eller ikke ta ut AFP. Mange kommuner, og flere av dem vi studerer, har satt av (deler av) de forventede innsparingene til seniortiltak. Også Senter for seniorpolitikk har regnet ut innsparingen en kommune kan ha dersom en ansatt utsetter AFP-uttaket med ett år. Flere av kommunene i vår undersøkelse viser til dette regnestykket og argumenterer med at innsparingene ved et redusert AFP-uttak innebærer at kommunene har midler å bruke på seniortiltak.

Kommunene har imidlertid bare en innsparing når det gjelder de arbeidstakerne som er med i kommunens pensjonsordning. For vår undersøkelses del vil det gjelde pleie- og omsorgspersonell. For lærerne, som har kommunen som arbeidsgiver, men som har sin AFP-ordning i Statens pensjonskasse,<sup>33</sup> har ikke kommunene, som tidligere nevnt, samme innsparingspotensial. Siden redusert AFP-uttak for lærerne ikke i samme grad

<sup>33</sup> Som har sammenheng med at lærerne inntil 2004 hadde staten som arbeidsgiver.

som for andre arbeidstakergrupper får konsekvenser for de kommunale budsjettene, velger en del kommuner å holde lærerne utenfor særlig de økonomiske virkemidlene i seniorpolitikken (særlig lønnstilskudd, redusert arbeidstid med full lønn osv.). Men begrunnelsen kan også være at lærerne allerede har egne, nasjonalt fremforhandlede seniortiltak i form av redusert årsramme for undervisning (se under).

Det kan her være betimelig med en kommentar til kommunenes innsparinger ved redusert AFP-uttak og anvendelsen av denne innsparingen til de seniortiltakene som innebærer en økonomisk utgift. En del kommuner gjør de økonomiske tiltakene tilgjengelige for alle ansatte i målgruppen (de som har fylt 62 år), ut fra den begrunnelsen at et redusert AFP-uttak vil innebære en redusert utgift for kommunen og at kommunen derfor har råd til relativt dyre seniortiltak, som for eksempel redusert arbeidstid til full lønn eller lønnstilskudd. Men det kan vise seg at dette regnestykket ikke er så gunstig som noen antar. I den enkelte kommune er det vanligvis en viss prosent arbeidstakere som tar ut AFP hvert år. Ser vi på tall for forsikrede i KLP i 2004, var det om lag en femtedel av de yrkesaktive 61-åringene som pensjonerte seg det året de fylte 62 år, hvorav 75 prosent valgte AFP, 20 prosent ble uførepensjonert og 5 prosent gikk av som følge av yrkets særaldersgrense. Videre er det slik at litt færre pensjonerer seg det året de fyller 63 år, 64 år osv. Andelen av de gjenværende yrkesaktive som pensjonerer seg, avtar med andre ord med økende alder (Midtsundstad 2006a figur 4.1 s. 52). Kommunene har bare AFP-utgifter med hensyn til dem som faktisk tar ut AFP. Når kommunen beregner de årsvise utgiftene til AFP, budsjetterer den bare med utgifter til den andelen arbeidstakere som vanligvis tar ut AFP og ikke til alle arbeidstakerne i aldergruppen 62–64 år, i og med at alle arbeidstakere ikke tar ut AFP.<sup>34</sup>

Dersom kommunen klarer å redusere AFP-uttaket i forhold til den budsjetterte utgiften, vil den ha en viss «pott» til disposisjon til for eksempel seniortiltak. Men hvis disse seniortiltakene er kostbare og fordeles på alle i AFP-alder, også dem som ikke hadde kommet til å ta ut AFP, kan det vise seg at kostnadene ved seniortiltak overstiger innsparingen ved et redusert AFP-uttak. Slik sett kan det vise seg at de økonomiske seniortiltakene ikke lønner seg dersom alle får tilgang til dem eller tiltakene er for gunstige. Dersom kommunen forbeholder tiltaket til bestemte arbeidstakere med stor risiko for AFP-pensjonering, slik at ikke alle får, eller gir en lavere kompensasjon/bonus, vil det være mindre risiko for at denne potten blir for liten. Som vi kommer inn på i drøftingen i oppsummeringen, kan imidlertid en forskjellsbehandling få andre uheldige konsekvenser. Uansett er det viktig at den enkelte kommune regner nærmere på den økonomiske innsparingen det er realistisk å oppnå i seniorpolitikken, og om denne innsparingen («potten») er stor nok til at alle seniorer kan tildeles tiltaket. Enkelte kommuner har foretatt denne beregningen (for eksempel Bærum) og funnet ut at innsparingen er stor nok til at alle kan få det aktuelle tiltaket.

<sup>34</sup> Inkludert en antatt vekst i andelen ansatte som tar ut AFP.

## **Redusert årsramme for undervisning**

Undervisningspersonalet fikk allerede i 1994 et tariffestet vedtak i sin hovedtariffavtale om redusert årsramme for undervisning. Denne har vært revidert flere ganger. Frem til 2006 gjaldt en ordning med 5,8 prosent redusert årsramme for undervisning fra fylte 58 år, og 12,5 prosent fra fylte 60 år. Sommeren 2006 ble 58-årsgrensen senket til 55 år. Dette er imidlertid ikke en avtale om arbeidstidsreduksjon. Den innebærer en omdisponering av arbeidstiden, med muligheter for en lettere eller mer tilrettelagt arbeidssituasjon; årsverket er det samme.<sup>35</sup> Det er arbeidsgiver, det vil si skoleleder, som i siste instans bestemmer hvordan den reduserte årsrammen for undervisning kan tas ut (biblioteksarbeid, IT-støtte, kontakt med PPT osv.). Skoleleder kan også la lærerne beholde denne tiden til skoleforberedelser. I den nye tariffavtalen gjeldende fra 1.07.06 fremheves det at den reduserte årsrammen for undervisning skal nyttes til pedagogisk arbeid, men det kan være en definisjonsspørsmål hva som skal gjelde som pedagogisk arbeid.

## **Ekstra ferieuke**

Alle arbeidstakere som har fylt 60 år, har over lengre tid hatt en lovfestet ekstra ferieuke i forhold til yngre arbeidstakere.<sup>36</sup> Eldre arbeidstakere har nå rett på seks ukers ferie, mens andre arbeidstakere har fem uker. Både denne ekstra ferieuka og den reduserte årsrammen for undervisning for lærere vil være ordninger som gir en redusert arbeidsbelastning for de aktuelle arbeidstakerne, og som kan bidra til at arbeidstakere står lenger i jobb. Slike ordninger vil da virke sammen med de seniortiltakene den enkelte kommunen måtte ha.

## **Delvis arbeid – delvis AFP**

Den enkelte kommune kan tilby arbeidstakere som har passert 62 år, en ordning med delvis AFP-pensjon og delvis arbeid. Velger du 40 prosent arbeid og 60 prosent pensjon, får du 40 prosent av full lønn og 60 prosent av full pensjon. Det er opp til den enkelte arbeidsgiver/kommune å tilby denne muligheten. Enkelte av kommunene i vår undersøkelse har denne ordningen.

<sup>35</sup> Et oppslag i Dagbladet 20.03.07 viser til en del eksempler der eldre lærere blir satt til å betjene kantiner og lignende og at dette er uverdige, ikke i tråd med intensjonen. I en av kommunene i vår undersøkelse kan lærere betjene biblioteket. I en annen påpekes det at lærerne kan bruke den reduserte undervisningstiden til forberedelser. I dagbladoppdrag 21.03.07 foreslår Djupedal at eldre lærere kan undervise yngre.

<sup>36</sup> Ordning med en ekstra ferieuke ble sist revidert i 2000, med virkning fra 2001.

### **Særaldersgrenser**

Av de arbeidstakergruppene vi ser på, har både sykepleiere, hjelpepleiere, hjemmehjelpere og omsorgsarbeidere en særaldersgrense på 65 år. Denne gjør det mulig for dem å ta ut full tjenstepensjon fra fylte 62 år, om de på det alderstrinnet har en samlet opptjening i en offentlig pensjonsordning på minimum 23 år (85-årsregelen: alder + opptjeningstid er 85 år eller mer).

## 2 Seniorpolitikk i seks kommuner

Vi vil i det følgende presentere seks kommuner som alle vurderes å ha en god seniorpolitikk. Vi presenterer først hvordan kommunenes seniorpolitikk «formelt» er utformet, det vil si hvordan kommunene selv presenterer sin seniorpolitikk i formelle omtaler av politikken (offentlige skriv i form av for eksempel vedtak i kommunestyret, på Internett osv.), for så å omtale hvilke erfaringer man har med denne politikken. Flere av kommunene har planer for sin seniorpolitikk, for eksempel i form av tiltak, som foreløpig ikke er satt ut i livet, men som fortsatt «gjelder», i den forstand at de ikke er strøket fra de vedtatte planene. Enkelte av kommunene har også på egen hånd, det vil si forut for denne undersøkelsen, foretatt evalueringer av seniorpolitikken, for eksempel i form av vurderinger av om man har oppnådd tallfestede målsettinger, hvordan tiltakene brukes osv.

Alle kommunene i utvalget har en *generell* seniorpolitikk i den forstand at tiltakene ikke gjelder for bestemte yrkesgrupper, men for alle ansatte (med noen unntak, som det gjøres greie for). Også kommunenes egne evalueringer av seniorpolitikken er generell og ikke brutt ned på ulike arbeidstakergrupper. Vår oppgave har imidlertid vært å vurdere seniorpolitikkenes konsekvenser for to grupper, henholdsvis pedagogisk personale i grunnskolen og pleie- og omsorgspersonell. Vi har i varierende grad hatt tilgang til tall som belyser pensjoneringsmønsteret for de to yrkesgruppene separat.

Vi har intervjuet representanter for kommunene i to omganger: sommer 2006 og våren 2007. Vi har til dels intervjuet forskjellige representanter på de ulike tidspunktene for å få et bredere bilde av seniorpolitikken. Dette er gjort greie for i kapittel 1.

Flere av kommunene har gjennomført endringer i seniorpolitikken siden oppstarten, noen også i løpet av vår undersøkelsesperiode. Dette har gjerne skjedd fordi seniorpolitikken ikke har hatt de ønskede virkningene. Mange slike satsinger vil ofte være preget av tilpasninger underveis, noe som også må ses som en fordel. For vår fremstillings del betyr det at presentasjonen av den enkelte kommune ikke blir så «rettlinjet» som man kunne ønske. Vi har likevel i fremstillingen forsøkt å få frem historikken i seniorpolitikken, fordi vi tror andre kommuner også kan ha nytte av å se at man kan begynne ett sted uten å ha hele konseptet klart fra starten.

Intervjuene med ulike representanter for kommunene viser også at synspunkter på utformingen og virkningene av seniorpolitikken varierer innenfor den enkelte kommune, at det ikke finnes én riktig fremstilling av den enkelte kommunes seniorpolitikk. Vi har forsøkt å få frem den offisielle versjonen i form av hvordan kommunene presen-

terer sin seniorpolitikk for egen organisasjon og for omverdenen, men også lagt vekt på å få frem hvordan ulike aktører kan ha ulike oppfatninger. Dette tror vi bidrar til en bedre totalforståelse av kommunenes seniorpolitikk.<sup>37</sup>

Vi presenterer i et eget vedlegg tall for tidligpensjoneringen i hver av kommunene i henholdsvis 2005 og 2006. Disse tallene er hentet fra KLPs registerbase og omfatter alle ansatte i kommunene som har sin pensjonsordning i KLP. Tallene omfatter dermed ikke lærerne, som har sin pensjonsordning i SPK<sup>38</sup> og heller ikke Skedsmo kommune, som har sin pensjonsordning i Storebrand.

## 1 Sørum – pedagogisk personale

### Om kommunen

Det dreier seg om en sentralt beliggende kommune med cirka 13 000 innbyggere og med 771 ansatte fordelt på 583 årsverk. Kommunen ble IA-virksomhet våren 2003 og forpliktet seg på delmål 1 og 3 i avtalen, det vil si også seniorpolitikken. Kommunen har, med unntak av lærerne, sin pensjonsordning i KLP og har valgt en 50/50-prosent fordeling i KLPs utjevningsordning frem til 1. august 2007. Fra denne dato skal kommunen være selvfinansierende. Den enkelte virksomhet i kommunen skal dekke egne AFP-utgifter. Dette får imidlertid ikke direkte konsekvenser for den arbeidstakergruppen som studeres i dette caset, i og med at det er staten gjennom SPK som bekoster AFP-utgiftene for lærerne.

### Bakgrunnen for seniorpolitikken

Kommunen vedtok våren 2001 retningslinjer for en seniorpolitikk. Målsettingen var å øke bevisstheten hos ledere og ansatte om viktigheten av å beholde eldre arbeidstakere lengst mulig i arbeidslivet. Bakgrunnen for dette var at man så at kommunen i løpet av få år kom til å mangle arbeidskraft, spesielt innenfor områder som pleie, helse, rehabilitering og omsorg. Det ble også vist til at gjennomsnittsalderen blant kommunens ansatte var økende. Beregninger viste at i perioden 2004–2007 vil 10 prosent av de ansatte fylle 62 år, og i de påfølgende år vil denne andelen øke ytterligere. Dersom alle eller mange av disse ansatte valgte å avslutte yrkeslivet ved fylte 62 år, ville det både skape en stor arbeidskraftmangel i kommunen og føre til at verdifull kompetanse

<sup>37</sup> Kapitlene er gjennomlest av kommunenes kontaktperson for seniorpolitikken, som har kontrollert og supplert faktaopplysninger.

<sup>38</sup> Vi har foreløpig ikke klart å skaffe tall fra SPK.

forsvant. Innenfor skolesektoren, som er det området vi ser på i dette caset, er alderen blant de ansatte gjennomgående høy.

I tillegg til ønsket om å beholde arbeidskraft og kompetanse, ble også de høye kostnadene ved tidligpensjonering vektlagt da kommunen etablerte sin seniorpolitikk.<sup>39</sup>

For å følge opp de seniorpolitiske retningslinjene, nedsatte kommunen en prosjektgruppe («Arbeid fremfor AFP») i form av et samarbeid mellom arbeidsgiver, en fagorganisasjon (den gang Kommuneforbundet), Aetat, flere trygdekontorer og KLP. Målsettingen var å utvikle en seniorpolitikk for kommunen.

Prosjektgruppen gjennomførte i 2001 en spørreundersøkelse blant ansatte i aldersgruppen 55–67 år om holdninger til pensjonering versus fortsatt arbeid.<sup>40</sup> Denne viste at 68 prosent av dem som svarte, vurderte å fortsette i jobb etter fylte 62 år. Mange oppga at de ville fortsette dersom arbeidssituasjonen ble tilrettelagt. De ansatte ble også bedt om å prioritere mellom elleve opplistede seniortiltak. På bakgrunn av svarene i denne undersøkelsen, pekte følgende fem tiltakstyper seg ut:

1. Lønnsvurdering
2. Delvis arbeid – delvis pensjon
3. Vedlikehold og videreutvikling av kompetanse
4. Tilrettelegging for å unngå belastningslidelser
5. Fadder/veileder for yngre medarbeidere

Da kommunen gjentok undersøkelsen i 2005, ble de samme tiltaksområdene prioritert, men ytterligere ett tiltak ble fremhevet blant dem som svarte: Å arbeide med holdninger. Det ble påpekt at det er viktig *både* å etablere konkrete seniortiltak og å jobbe med holdninger til seniorer på alle nivåer i kommuneorganisasjonen, og særlig hos lederne.

Seniorpolitikken i denne kommunen ble med andre ord etablert forut for avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (høsten 2001) og forut for at kommunen selv inngikk IA-avtale (2003).

### Lederforankring og oppfølging

De seniorpolitiske retningslinjene i kommunen skal være et arbeidsgiverpolitisk virkemiddel og er del av den overordnede arbeidsgiverpolitikken. Retningslinjene for politikken kan både brukes som selvstendig verktøy og i kombinasjon med andre

<sup>39</sup> Kommunen har også et svært stramt skolebudsjett og har ligget blant de laveste på Kostra-tallene for ressurser til skolen.

<sup>40</sup> Svarprosenten var 73.

verktøy, som for eksempel kompetanseplan og medarbeidersamtaler. Det pekes på at en helhetlig arbeidsgiverpolitikk må sikre samspillet mellom et utviklende arbeidsmiljø, god ledelse, kompetanseutviklingsmuligheter, lønn og livsfasepolitikk.

Seniorsatsingen er lederforankret ved at den overordnede myndigheten for oppfølgingen av seniorpolitikken ligger hos rådmannen og i dennes ledergruppe bestående av sju seksjonsledere samt personal- og organisasjonssjef og økonomisjef. Virksomhetslederne har det praktiske ansvaret. Den daglige oppfølgingen ligger i personalstaben. En seniorrådgiver har ansvar for å følge opp seniorpolitikken i det daglige.

### **Målsettinger**

Kommunen laget en overordnet målsetting for seniorpolitikken: «Seniorpolitikken skal sikre at Sørum kommune som arbeidsgiver nytter medarbeidernes kompetanse best mulig og beholder seniormedarbeiderne lengst mulig i aktiv tjenesteproduksjon og arbeid. Seniorpolitikken skal bidra til å bevisstgjøre ledere og medarbeidere på at seniormedarbeidernes aktive deltakelse i arbeidsfellesskapet blir helt avgjørende for å opprettholde et godt tjenestenivå i tiden som kommer.»

Målsettingen for seniorpolitikken ble i 2001 konkretisert til at 60 prosent av dem som fylte 62 år, skulle stå i arbeid frem til fylte 65 år. Disse målsettingene har siden blitt revidert (skjerpet), fordi man har klart å nå målet. Kommunen har derfor etablerte et *nytt mål* for seniorpolitikken frem til juli 2007: 90 prosent av dem som fyller 62 år, skal stå i arbeid frem til fylte 65 år, og av disse skal 50 prosent stå i arbeid frem til fylte 67 år (se under).

### **Målgrupper**

Kommunen har definert hvem som er seniorarbeidere. Man skiller mellom tre faser i de godt voksnes yrkeskarriere:

1. Midtlivsfasen – vekt på forebygging av tidlig yrkesavgang fra fylte 45 år, med utvikling og vedlikehold av kunnskap, alternative karriereveier og karrierevalg.
2. Senkarriere – seniortiltak fra fylte 55 år, med utvikling og vedlikehold av kunnskap, særlige oppdrag, mentorvirksomhet og tilrettelagte fysiske oppgaver for medarbeidere med helsemessige plager.
3. Avvikling – fratredelse, overgang til pensjonstilværelse.

Det er de to siste fasene som vektlegges i seniorpolitikken.



## **Tiltakene**

Kommunene har etablert en rekke tiltak som er i tråd med de prioriteringene som kom frem i ansatteundersøkelsene i 2001 og 2005. Tiltakene retter seg mot alle ansatte og ledere i disse to målgruppene, men lærerne er unntatt lønnstilskuddet (tiltak 1 under).

### **1. Lønnsvurdering**

Kommunestyret vedtok i 2001 at det skulle gis to lønnstrinn i personlig tillegg til dem som fylte 62 år i 100 prosent stilling når leder og medarbeider var enige om dette. Under de lokale forhandlingene i 2002 ble dette endret; partene ble enige om at tillegget på to lønnstrinn ble endret til 10 000 kroner i 100 prosent stilling og at tillegget kunne gis som seniortillegg også ved lokale forhandlinger i det året medarbeideren fyller 63 og 64 år. I 2005 ble det vedtatt at tillegget også kunne omfatte medarbeidere som fyller 65 og 66 år. Tiltaket er ingen rettighet, men et personalpolitisk virkemiddel. Lærerne i grunnskolen har for øvrig ikke tilgang til dette tiltaket, med henvisning til at de har sin egen arbeidstidsavtale i form av en redusert årsramme for undervisning.

### **2. Delvis arbeid – delvis pensjon (AFP)**

De som velger dette tiltaket, får ikke seniortillegg som et personlig lønnstillegg, men blir vurdert på ordinær måte til personlig lønnstillegg ved de lokale forhandlingene. Tiltaket er relativt lite benyttet. Det er i hovedsak lærere (totalt tre av de fire ansatte som benyttet tiltaket i 2005 og 2006 sett samlet) som har benyttet tiltaket, for eksempel med 20–40 prosent pensjon.

### **3. Vedlikehold og videreutvikling av kompetanse**

Slike tiltak ble mye benyttet av medarbeidere fra 55 år og oppover i 2004 på grunn av en satsing på å gi assistenter innen pleie- og omsorgssektoren og helse- og sosialsektoren en teoretisk oppdatering. Det deltok rundt 135 seniormedarbeidere i ulike vedlikeholds- og videreutviklingstiltak. I 2005 har seks personer over 55 år deltatt i et kompetansegivende opplegg kalt Fagkurs. Ledere over 55 år deltar i de ordinære lederutviklingsprogrammene. Det er ikke satt av egne midler til tiltaket. Tiltaket må bekostes over de ordinære midlene innenfor hvert tjenestested.

### **4. Tilrettelegging for å unngå belastningsskader**

Tiltaket gjelder alle, men er spesielt rettet mot dem som arbeider på syke- og aldershjemmet samt i institusjonene (bofellesskapene for funksjonshemmede). Tilretteleggingen kan være å innføre tilpasset turnus, opplæring i løfteteknikk, teamarbeid og lignende.

Det er ikke satt av egne midler til disse tiltakene. Det oppfordres til å søke NAVs midler til tilrettelegging.<sup>41</sup>

### **5. Fadder-/veilederordning for yngre medarbeidere i prøvetidsperioden**

Denne ordningen fungerer som en slags mentorordning. Ordningen skal omfatte alle nyansatte. Dette tiltaket er i bruk enkelte steder, som i sykehjem og i teknisk sektor, men blir ikke anvendt for den yrkesgruppen vi studerer i dette caset.

#### **Andre tiltak**

Fra 1. august 2007 iverksettes et nytt tiltak hvor ansatte i 100 prosent stilling kan ta ut 10 prosent redusert arbeidstid til full lønn fra fylte 62 år. Tiltaket gjelder alle eldre ansatte, også lærerne. Tiltaket er kommet blant annet etter forespørsel fra lærerne og deres fagorganisasjon, som syntes at seniorpolitikken i liten grad var tilpasset deres behov (se under).

I tillegg til disse tiltakene avholdes det et seniorkurs over to dager for medarbeidere fra 58 år og oppover hvert annet år. Her blir kommunens seniorpolitikk presentert, pensjonsordninger gjennomgått og rådgivning om pensjoneringsvalg gitt til hver enkelt deltaker. Videre omfatter kurset emner om alderskompetanse, livskvalitet og arbeids glede.

Det avholdes også utviklingssamtaler etter fylte 58 år, der planer for den videre yrkeskarrieren diskuteres, deriblant hvilke av livsfase-/seniortiltakene som kan være aktuelle å benytte seg av både før og etter fylte 62 år.

I tillegg til tiltakene ovenfor kommer følgende tiltak:

- Arbeide med holdninger om å ta hensyn til ulike behov hos ansatte i ulike livsfaser
- Arbeide med å få til en bedre kjønns- og aldersmessig spredning i arbeidsgrupper

Alle tiltakene, bortsett fra lønnstillegget, omfatter samtlige ansatte i kommunen. Tiltakene skal iverksettes etter samtale mellom ansatt og leder, ofte i forbindelse med den årlige utviklingssamtalen. Det er imidlertid fra ansattehold tydet slik at dersom man ikke blir vurdert til å få et seniortillegg når man er i den aktuelle målgruppen, er det et signal om at det er ønskelig at man slutter like gjerne som å fortsette i arbeid.

### **Erfaringer med seniorpolitikken**

Som nevnt satte man allerede i 2001 et mål om at 60 prosent av dem som fylte 62 år de påfølgende år, skulle stå i arbeid frem til de fylte 65 år. I 2001 fortsatte 26 prosent

<sup>41</sup> NAVs tilretteleggingstilskudd har flere ganger blitt revidert, sist med virkning fra 1.03.07. Nå kan tilskuddet benyttes både til vikarer/ekstrahjelp og til kjøp av gjenstander eller arbeidshjelpemidler.

av 62-åringene å jobbe, i 2004 og 2005 var denne andelen økt til 85 prosent. Kommunen oppsummerte dermed i 2006 at den med god margin hadde nådd målet for seniorpolitikken.

Kommunen har regnet ut at den har redusert sine AFP-utgifter med cirka 1,6 millioner kroner per år i forhold til i 2001. Utgiftene til seniortiltak kan med andre ord finansieres med de innsparte midlene. Kommunen hadde altså en stor innsparing gjennom de gode resultatene av seniorpolitikken.

Våren 2005 gjennomførte kommunen en ny undersøkelse blant ansatte som var fylt 55 år.<sup>42</sup> Denne viste at 93 prosent av dem som var fylt 62 og 63 år, fremdeles var i arbeid. Gjennomsnittsalderen for de ansatte hadde økt fra 43 år i 2001 til 45 år i 2005. Disse tallene gjelder alle eldre arbeidstakere, ikke lærerne spesielt. Denne positive utviklingen førte til at kommunen etablerte et *nytt mål* for seniorpolitikken frem til juli 2007: 90 prosent av dem som fyller 62 år, skal stå i arbeid frem til fylte 65 år og av disse skal 50 prosent stå i arbeid frem til fylte 67 år.

Det ble i undersøkelsen nevnt over, spurt om ansatte ønsker å jobbe lenger enn 62 år. I 2001 svarte som tidligere nevnt 68 prosent bekræftende, mens i 2005 svarte 78 prosent det samme, med andre ord var det en god del flere som ønsket å fortsette i arbeid i 2005 enn i 2001. Undersøkelsen viste for øvrig også at jo eldre man blir, desto svakere er tilbøyeligheten til å si at man vil gå av ved første anledning: de eldste arbeidstakerne vurderer i større grad enn de yngre (55+) å bli stående i jobb.<sup>43</sup> Dette *kan* indikere at arbeidstakere i midtlivsfasen (i 40- og 50-årene) fortsatt er dobbeltarbeidende og slitne, og derfor ikke ser for seg en lengre yrkeskarriere enn nødvendig, mens noe eldre arbeidstakere er ute av dobbeltarbeidsfasen i livet og slik sett har mer krefter. Her må man også være klar over at en del av de mest slitne allerede kan ha sluttet (for eksempel blitt uføretrygdet) før de når senkarrieren, slik at de som fortsatt jobber i denne fasen, faktisk kan være sterkere eller mer utholdende enn de som har sluttet.

Samtidig spekulerer man i kommunen på om seniorkurset kan ha bidratt til at en del har revurdert tidligere planer om å slutte så tidlig som mulig. Undersøkelsen tydet også på at relativt sett færre av lærerne planla å jobbe lenger enn frem til fylte 62 år sammenlignet med andre grupper av arbeidstakere, inkludert ansatte innen pleie- og omsorg, med andre ord at lærerne i større grad enn andre ansatte planlegger å gå av ved fylte 62 år.

Samme undersøkelse kartla også arbeidsmiljøet og konkluderte med at både det fysiske og det psykiske arbeidsmiljøet for de fleste er svært godt for alle arbeidstakerne sett under ett. De eldre arbeidstakerne (over 55 år) mente også at de i høy grad ble sett og verdsatt av sin leder, og at de fikk like mange nye oppgaver og tilbud om kurs/ etterutdanning som de yngre kollegene.

<sup>42</sup> Den samme undersøkelsen som ble foretatt i 2001.

<sup>43</sup> Samme resultat fant man i en undersøkelse gjennomført av SSP.

Den positive utviklingen i avgangsmønsteret når man ser alle ansatte under ett, har motivert kommunen til å jobbe videre med å forbedre seniorpolitikken. Nye tiltak er nylig vedtatt (se foran). Man vil også bidra til at seniorpolitikken blir ytterligere forankret i den politiske og administrative ledelsen, og at lederne blir enda bedre til å «se» senioren.

Kommunen foretok også en vurdering av årsakene til den vellykkede seniorpolitikken, og lanserte følgende forklaringsfaktorer i 2005:<sup>44</sup>

- At det ble satt i gang konkrete tiltak med basis i tilbakemeldinger fra de ansatte
- At seniorpolitikken er forankret i den politiske og administrative ledelsen
- At det ble igangsatt seniorkurs
- At tiltakene har blitt videreutviklet i tråd med erfaringer
- At kommunen har hatt et vedvarende søkelys på seniorpolitikk
- At man har klart å utvikle svært gode arbeidsmiljømessige forhold
- At lederne «ser» senioren

Vi tror kommunens egen vurdering er en god sammenfatning av årsakene til at man har lyktes godt i seniorsatsingen. Kommunen vant for øvrig en seniorpris fra Senter for seniorpolitikk i 2006 uavhengig av deltakelse i vårt prosjekt og uavhengig av vårt valg av kommunen, noe som indikerer at kommunens resultater innenfor seniorpolitikken har utmerket seg i kommune-Norge.

### **Resultater for undervisningspersonalet**

Seksjonslederen for grunnskolen i kommunen, som har vært én av våre informanter om seniorpolitikken betydning for lærernes del, mener også at seniorsatsingen er klart lederforankret og inngår som en viktig del av arbeidsgiverpolitikken. Han mener videre at den er godt kjent blant lærerne. Generelt prøver kommunen å tilpasse arbeidssituasjonen til ulike livsfaser og å følge opp dem man ser sliter. Det er blant annet avsatt to stillinger som skal bidra til å avhjelpe i arbeidssituasjonen der det trengs, blant annet en assistentstilling tilknyttet to av skolene, som kan gjøre ulike typer avlastende arbeid. Det viktigste for en vellykket seniorsatsing er likevel ifølge denne informanten at det drives aktiv personaloppfølging, at man prøver å følge opp hvordan folk har det og ikke bare stoler på de formelle oppfølgingsrutinene.

Lærerne, som vi studerer spesielt i dette caset, har altså ikke tilgang til enkelte av tiltakene (tiltak 1, lønnsvurdering). Ifølge hovedtillitsvalgt for lærerne fra Utdanningsforbundet var lønnstillegget ønsket av lærerne, men de ble stilt overfor valget mellom

<sup>44</sup> Sørums kommune: Seniorundersøkelsen 2005, s. 7.

dette tiltaket og redusert årsramme for undervisning.<sup>45</sup> Det mest brukte tiltaket for denne yrkesgruppen har vært delvis arbeid, delvis pensjon (tiltak 2).<sup>46</sup> Noen velger også tiltak som reduserer arbeidsbelastningen eller omplassering til lettere arbeid. Skolene praktiserer en ordning med trinnsamarbeid i undervisningen, som blant annet innebærer at eldre lærere hjelper yngre. Dermed praktiseres en form for fadderordning, selv om skolenes ordning i utgangspunktet ikke er del av seniorpolitikken. Kompetansepåbygging praktiseres i en viss grad; problemet er vikarsituasjonen, som gjør det vanskelig å være borte fra undervisningen. Dette rammer imidlertid alle de ansatte, ikke bare de eldre.

Hovedtillitsvalgt er av den oppfatning at utfordringene for lærerne inntil nylig ikke er viet stor nok oppmerksomhet i seniorpolitikken, kanskje fordi det ikke har så stor innvirkning på kommunens økonomi om lærerne fortsetter i arbeid eller ikke, i og med at det er staten som bekoster lærernes AFP-ordning. Hans inntrykk er derfor at mange lærere går av ved fylte 62 år nå som tidligere, og at seniorsatsingen slik sett ikke har hatt så stor virkning for lærernes del. Det synes heller ikke som om fagforeningen har vært særlig opptatt av seniorsatsingen, blant annet fordi de føler seg litt utenfor (se over) siden den ikke tar tak i lærernes problemer. Mange lærere føler seg psykisk slitne, blant annet på grunn av mange reformer og endringer i undervisningsopplegget, men også på grunn av liten lærertetthet<sup>47</sup> og uro og konflikter blant elevene. I tillegg kan krav om å henge med i IKT-utviklingen skape problemer for noen, særlig dersom de heller ikke privat bruker slik teknologi i særlig grad og dermed i liten grad «får det i fingrene.» Hovedtillitsvalgt er av den oppfatning at selv om han kjenner til at kommunen har en livsfasepolitikk, merker han lite til den for skolesektorens del, og han kjenner ikke til spesielle tiltak på sitt arbeidsområde. Den reduserte årsrammen for undervisning mener han også slår noe uheldig ut, fordi skolene i denne kommunen ikke får kompensert i forhold til hvor mange av lærerne som har rett til en redusert årsramme for undervisning, slik tilfellet er i en del andre kommuner. Dermed blir det lite midler til vikarer og økt undervisningsbelastning på det øvrige lærerpersonalet (jf. at det er mange eldre lærere), noe de eldre lærerne selv synes er problematisk. Hovedtillitsvalgt tror at ansatte innen de arbeidsområdene som Fagforbundet organiserer (blant annet pleie og omsorg), er mer fornøyd med seniorpolitikken i kommunen enn lærerne, i den forstand at den synes mer tilpasset arbeidssituasjonen innenfor disse områdene. Dette kan ha sammenheng med at lærernes organisasjon ikke deltok i det forberedende

<sup>45</sup> Dette tiltaket er en fremforhandlet rettighet på nasjonal basis og kan vel egentlig ikke byttes mot et kommunalt tiltak.

<sup>46</sup> Det er imidlertid ikke mange personer det er snakk om.

<sup>47</sup> Kostra-tall (2006) bekrefter at elever per undervisningsrelatert årsverk ligger atskillig høyere enn gjennomsnittet for landets kommuner.

arbeidet, mens Fagforbundet gjorde det (se foran). Men det kan også skyldes at lærerne ikke føler at seniorpolitikken, og særlig seniortiltakene, tilgodeser dem.

De plassstillingsvalgte for lærerne synes for øvrig å ha lite tid til å informere om seniorpolitikken, og de synes heller ikke å oppfatte det som sin oppgave.<sup>48</sup> At ledelsen på ulike nivåer ivaretar ansvaret for å gi god informasjon om seniorpolitikken, blir dermed spesielt viktig.

Det nye tiltaket med redusert arbeidstid til full lønn, som skal gjelde fra og med 1. august 2007 og som også lærerne får tilgang til, blir godt mottatt av lærerne og deres fagorganisasjon. Vårt inntrykk er at de nå føler at også de er «koplet på» kommunens seniorpolitikk. Inntil dette tiltaket ble lansert, var det den reduserte årsrammen for undervisning som ble oppfattet som kommunens seniorpolitikk. *Det* er imidlertid ikke et tiltak som tilbys av denne kommunen spesielt, men som Utdanningsforbundet og KS har fremforhandlet nasjonalt, og som gjelder alle kommuner.

AFP-uttaket blant lærerne i 2007 tyder på at seniormålsettingen nesten nås for denne yrkesgruppen: av de fem personene som våren 2007 kunne ta ut AFP ved fylte 62 år, har bare én person gjort det, det vil si at 80 prosent har fortsatt å jobbe i det minste ett år til. Utsiktene til å kunne benytte det nye tiltaket med redusert arbeidstid til full lønn er trolig medvirkende til det endrede avgangsmønsteret.

Samtidig er den anstrengte skoleøkonomien fortsatt en utfordring ved at den gjør det vanskelig å bekoste vikarer ved fravær, også når det gjelder det nye tiltaket med redusert arbeidstid.

Vi har også snakket med noen senioransatte blant lærerne om deres syn på seniorpolitikken. Det synes som om kjennskapet til innholdet i denne politikken og særlig tiltakene, er svært varierende. Informasjonen synes i varierende grad å ha kommet ut. Det påpekes at pensjonsvalg er vanskelige, særlig med hensyn til å vurdere hvordan man økonomisk sett kommer ut dersom man velger AFP-avgang versus andre valg. Andre mulige valg, som for eksempel del-AFP, synes lite kjent, selv om en del velger det. Mange har også problemer med å orientere seg ut fra informasjon som gis elektronisk, for eksempel per mail eller intranett, fordi de er lite vant med denne måten å motta informasjon på. De tror at mer individuell pensjonsrådgivning ville hjulpet dem til å ta et valg som er riktig ut fra deres situasjon. Enkelte ytrer også ønske om at informasjon bør komme tidligere, for eksempel ved fylte 55 år, slik at man får bedre tid til å vurdere konsekvensen av ulike valg. Det påpekes at rektor praktiserer den reduserte årsrammen for undervisning på en lempelig måte, ved at de eldre lærerne kan bruke denne tiden til forberedelser. Dette bidrar til at de eldre lærernes arbeidssituasjon blir mindre stresset. Denne praksisen verdsettes av de eldre lærerne.

<sup>48</sup> En halv time er avsatt per uke til alt fagforeningsarbeid.

### **Erfaringer fra caset**

Kommunen er opptatt av at det er mange eldre ansatte og at derfor må noe gjøres for at disse ikke skal slutte tidlig, i og med at de trengs både antalls- og kompetansemessig. Kommunen har etablert et bredt spekter av tiltak, både økonomiske, kompetansehevende og holdningsendrende. Selv om kommunen har etablert en rekke tiltak, påpekes det at aktiv personaloppfølging er like viktig som de konkrete tiltakene man etablerer. Kommunen har klart å nå de målene den satte seg i seniorpolitikken når man ser alle ansatte under ett. Enkelte yrkesgrupper var gjennom sine fagforeninger med i oppstarten av seniorsatsingen. Alle yrkesgrupper synes imidlertid ikke å være trukket like godt med. Lærerne mener selv at de har falt litt utenfor seniorsatsingen fordi tiltakene i mindre grad har omfattet dem. Inntil nylig synes det ikke som om man klarte å endre avgangsmønsteret blant lærerne. Etableringen av et nytt tiltak gjeldende fra høsten 2007 med redusert arbeidstid til full lønn, som også lærerne har tilgang til, synes i større grad å imøtekomme lærernes behov og har bidratt til å «kople lærerne på» seniorpolitikken. Det forventes derfor også fra lærerhold at dette tiltaket vil kunne redusere AFP-avgangen. Foreløpige tall for 2007 synes å bekrefte dette.

## **2 Nedre Eiker – pedagogisk personale**

### **Om kommunen**

Det dreier seg om en sentral beliggende kommune med cirka 21 500 innbyggere og cirka 1500 ansatte, fordelt på cirka 1100 årsverk. Kommunen har sin pensjonsordning i KLP og er utmeldt av KLPs utjevningsordning. Lærerne har imidlertid sin pensjonsavtale i SPK. Kommunen inngikk IA-avtale i 2002 og forpliktet seg på delmålene 1 og 3.

### **Bakgrunnen for seniorpolitikken**

Kommunen har i lengre tid fokusert på helse og miljø (friskvern) og oppfølging av sykmeldte. I forbindelse med undertegningen av IA-avtalen i 2002 valgt kommunen å fokusere spesielt på seniorpolitikk og forpliktet seg til å øke den reelle pensjonsalderen. Høsten 2003 ble alle ansatte over 55 år invitert til en dialogkonferanse.<sup>49</sup> Formålet var å få innspill til en handlingsplan for en seniorpolitikk. Her møttes 100 deltakere fra kommuneledelse, tillitsvalgte og senioransatte for å diskutere hvilke tiltak som kunne motivere til økt yrkesdeltakelse blant eldre arbeidstakere. Kommunen hentet også inspirasjon til seniorsatsingen fra to andre kommuner som allerede hadde etablert

<sup>49</sup> En dialogkonferanse er en metode for å få frem ledes og ansattes synspunkter på problemstillinger av felles interesse.

en seniorpolitikk.<sup>50</sup> De tiltakene som ble foreslått på dialogkonferansen, ble senere vedtatt og iverksatt fra og med september 2004. De skal i første omgang løpe til august 2007. Hele seniorpolitikken skal evalueres av kommunen innen september 2007.

Kommunen hadde også forut for denne større seniorsatsingen en seniorordning på skolene, som et pilotprosjekt. Det er i prinsippet denne satsingen som nå er videreført og utvidet til å gjelde alle, men med noen endringer.

### **Målsettinger**

Målsettingen for seniorpolitikken er først og fremst å beholde den arbeidskraften og kompetansen eldre arbeidstakere besitter, på bakgrunn av forventet mangel på arbeidskraft. Det påpekes at eldre arbeidstakere ofte er stabil arbeidskraft med lite fravær, noe som kan bidra positivt til arbeidsmiljøet. Det er derfor ønskelig at færre tar ut AFP, slik at den reelle pensjoneringsalderen i kommunen på sikt heves. Det påpekes at medarbeidernes ressurser og muligheter bør stå i sentrum, ikke alder eller eventuelle handicap. Kommunen har imidlertid ikke formulert noen konkrete, tallfestede mål for seniorpolitikken.

### **Forankring**

Seniorpolitikk er en del av arbeidsgiverpolitikken og personalpolitikken med vekt på at hver enkelt ansatt er verdifull og betydningsfull. Både ledelse og fagforeninger informerer om seniorpolitikken og tiltakene. Fagforeningene var sentrale i etableringen av seniorsatsingen.

### **Målgruppe**

Alle eldre ansatte, også lærerne, omfattes i seniorpolitikken. Noen tiltak gjelder fra fylte 55 år, andre fra fylte 62.

### **Tiltak**

Kommunen har etablert en rekke seniortiltak på basis av forslag som kom frem i dialogkonferansen.

Seniorpolitiske tiltak fra fylte 55 år:

- Tilrettelegging av arbeidsoppgaver og arbeidstid

<sup>50</sup> Som for øvrig også er med i denne studien, men denne koplingen kjente vi ikke til da vi plukket ut kommunene.



- Tilbud om to medarbeidersamtaler i året, gjerne med et seniorperspektiv

Fra fylte 62 år (såkalte økonomiske tiltak):

- Redusert stilling med opprettholdelse av full lønn (inntil 10 prosent reduksjon for dem som går i 90–100 prosent stilling)
- Kontantutbetaling/bonus på 12 000 kroner per år for alle som er i full jobb fra 63 til 67 år
- Pensjonsgivende lønnsøkning og bonusordning. Lønnsøkning på 2500 kroner per år fra 63 til 65 år. Deretter over på bonusordning med 12 000 kroner per år. (Kan kombineres med AFP.)
- Tilretteleggingstilskudd, inntil 10 000 kroner per senior (til for eksempel hjelpemidler, ekstra bemanning)
- Trivselstiltak, inntil 10 000 kroner for hele virksomheten (til for eksempel julebord, kaffetrakter, reiser og lignende), uavhengig av hvor mange seniorer virksomheten har. Dette tiltaket skal komme alle ansatte til gode.

Man kan ikke velge alle de økonomiske tiltakene samtidig. Man må velge mellom redusert stilling med full lønn, kontantutbetaling eller pensjonsgivende lønnsøkning, mens tilretteleggingstilskudd og trivselstiltak kan ytes i tillegg og flere ganger. Kommunen oppfordrer for øvrig de enkelte virksomhetene om å søke å få dekket tilretteleggingstilskuddet gjennom NAV som yter slike tilskudd til IA-virksomheter.<sup>51</sup> Det hevdes også at NAV-kontoret i fylket oppfordrer til denne praksisen.

Det er en betingelse for tildeling av tiltak med økonomiske konsekvenser at man har vært ansatt i kommunen de siste fem årene. Inngåelse og oppfølging av avtaler ligger hos den enkelte virksomhetsleder. Personalseksjonen administrerer utbetalinger og setter av midlene som finansierer de økonomiske tiltakene. Det er kommunens personalforum, som består av personalseksjonen og en konsulent fra hver etat, som fordeler midlene etter søknad. Ut over kravet om ansettelsestid, er alle berettiget til ett av de økonomiske tiltakene; det gjøres altså ingen individuell vurdering av søkerne. For ledere, som også er omfattet av seniorpolitikken, blir det imidlertid foretatt en individuell vurdering.

Meningen var at mesteparten av tiltakene skulle finansieres gjennom den reduserte arbeidsgiveravgiften for arbeidstakere over 62 år, som kommunen hadde øremerket til seniortiltak. Disse midlene utgjorde 600 000 kroner i 2003. Disse midlene forsvant fra og med 2007 (se kapittel 1). For å kompensere for dette bortfallet, har kommunen bevilget 600 000 kroner til seniortiltak for 2007. I 2006 ble det imidlertid benyttet noe over 1 million på tiltak. Det bevilgede beløpet dekker trolig ikke behovet, siden

<sup>51</sup> NAVs tilretteleggingstilskudd er imidlertid ikke forbeholdt seniorer.

det er stadig flere i målgruppen for slike tiltak. Siden lærerne har sin pensjonsavtale i SPK, har kommunen ingen direkte innsparing ved redusert AFP-uttak for denne gruppen og kan dermed heller ikke stipulere en fremtidig gevinst ved redusert AFP-uttak, slik den kan for andre ansatte i kommunen. Kommunen har imidlertid valgt å la alle arbeidstakergrupper omfattes av de økonomiske tiltakene.

### **Erfaringer med seniorpolitikken**

Antallet AFP-pensjonister ble redusert med tolv personer fra august 2004 til august 2005 (ikke angitt antallet i målgruppen, dvs. «risikomengde»).

Av kommunens alle ansatte var det i 2006 93 som var over 62 år eller som fylte 62 år i løpet av året. I 2006 ble det inngått 88 senioravtaler, i 2005 66. For alle ansatte sett under ett synes det som om det er kontantutbetalingen på 12 000 kroner som er det mest valgte individuelle tiltaket, men arbeidstidsreduksjon med full lønn velges også av mange.

I forbindelse med at kommunen har vedtatt å evaluere seniorpolitikken, har man i lengre tid forsøkt å skaffe tall fra KLP over endringer i tidligpensjoneringen for eldre ansatte i kommunen, men har foreløpig ikke lyktes med dette. Dermed har det så langt vært vanskelig for kommunen (og forskerne) å få informasjon om i hvilken grad seniorpolitikken faktisk gir resultater.

### **Resultater for undervisningspersonalet**

Tjueni lærere valgte et seniortiltak i 2006. Også for lærernes del viser det seg at kontantutbetalingen var det mest populære tiltaket i 2006, men redusert arbeidstid ble valgt av nesten like mange.

Etatsjefen for utdanningsområdet er av den oppfatning at til tross for at seniorpolitikken er godt lederforankret og godt kjent blant lederne, er det relativt få lærere som benytter seg av tiltakene. De fleste velger å gå av med AFP straks anledningen byr seg. Han mener det kan virke som om noen av lederne er tilbakeholdne med å informere lærerne om tiltakene, kanskje fordi de ikke ønsker å tappe kommunen for penger. Kommunen har ingen direkte innsparing når lærerne utsetter AFP-avgangen på samme måte som for de øvrige ansatte. Når læreren premieres med økonomiske tiltak dersom de utsetter pensjoneringstidspunktet, blir det en ren kostnad for kommunene. Men i tillegg mener han det er vanskelig å få folk til å endre sin beslutning om å gå av med AFP når denne først er tatt. Vedkommende mener at kommunen derfor kan ha en del å hente på å orientere ansatte om seniorpolitikken på et tidligere tidspunkt enn i dag. Seniorsamtale ved fylte 55 år kan være i seneste laget. En del av tiltakene kunne også med fordel settes inn på et tidligere tidspunkt, for eksempel fra fylte 50 år, selv om det ville bli langt mer kostbart for kommunen. Vurderingen er at tiltakene i hovedsak har en riktig utforming, men at de er i knappeste laget for å monne. Han tror at studieper-

misjon med lønn i for eksempel tre måneder kunne være et tiltak som ville hatt større effekt innenfor utdanningsområdet; dette er imidlertid ikke et tiltak per i dag.

Hovedtillitsvalg for de ansatte mener at kommunen viser et ekte engasjement i seniorsatsingen i ønsket om å holde på eldre arbeidstakere. Vedkommende mener også at kommunen informerer godt om seniorpolitikken, i tillegg til den informasjonen fagforeningene gir. I og med at tiltaksprofilen i stor grad ble etablert på bakgrunn av ønsker fra de ansatte, er han også i hovedsak fornøyd med de eksisterende tiltakene. Vedkommende peker også på at det er viktig med trivselstiltakene (inntil 10 000 kroner per arbeidsplass) som kommer *alle* ansatte til gode, og som kan bidra til å styrke samholdet blant de ansatte på tvers av alder.

I motsetning til etatsleder mener hovedtillitsvalgt at de tiltakene som nå er tilgjengelige, fungerer godt. Særlig trekker han frem ordningen med 10 prosent redusert arbeidstid med full lønn. Han mener at det antakelig ikke ville monne særlig å øke satsene i de økonomiske tiltakene for eventuelt å bidra til at flere fortsetter å arbeide.

Hovedtillitsvalgt hevder at kommunen ikke har noen konkret, uttalt livsfasepolitikk, men at det i praksis forsøkes å legge til rette for at arbeidet tilpasses den enkelte – innenfor de rammer man rår over. Vedkommende påpeker at han synes at læreryrket har blitt tyngre, blant annet fordi lærerne har mistet mye autoritet. Belastningene i yrket merkes ofte allerede i 30-årene. Mange yngre lærere slutter i yrket fordi de synes at det blir for slitsomt; desto viktigere blir det da å holde på de eldre lærerne. Rektor på en av barneskolene bekreftet også at læreryrket har blitt mer krevende, med flere krav fra departementer, foreldre og elever. På denne skolen forsøker man å vurdere den enkelte lærers arbeidssituasjon slik at den ikke blir for belastende. Ett tiltak her er muligheten til delt kontaktlæreransvar, slik at to lærere deler på denne oppgaven. Alle kontaktlærere får normalt et lønnspåslag for denne oppgaven pluss godskrevet noe ekstra tid. Ved delt ansvar beholder lærerne dette lønnspåslaget og den ekstra tiden uavkortet. Det koster noe ekstra for skolen, men ses på som én måte denne skolen kan tilrettelegge for en bedre arbeidssituasjon innenfor sitt budsjett. Man forsøker også å ivareta den enkeltes ønsker i fag- og timefordelingen eller dersom noen ønsker helt å velge bort klassestyreroppgaven. Det samme gjelder om noen ikke ønsker å ha uteinspeksjon eller å ikke være med på turer.

Kommunen hadde som nevnt et pilotprosjekt på skolene rettet spesielt mot lærerne. Her ble det satt av midler til at lærerne kunne dra på kompetansegivende kurs til en kostnad på inntil 10 000 kroner, og det var mulig med frikjøp av arbeidstid.<sup>52</sup> Mange benyttet seg av denne muligheten. Det finnes ingen kompetansegivende tiltak lenger i seniorpolitikken, uvisst av hvilken grunn, ifølge hovedtillitsvalgt. På den annen side mener han at slike tiltak heller ikke er så etterspurte lenger.

<sup>52</sup> Informanten vet ikke hvor midlene i sin tid kom fra. Han tror det både var fra kommunen og fra en annen pott utenfor kommunen. Dette tiltaket går en tid tilbake.

På én skole vi besøkte, ble det pekt på at gjennomsnittsalderen blant lærerne er svært høy og at det kan være ønskelig med en større aldersblanding og faglig fornyelse, som de yngre lærerne ofte kan bidra med. Dette kan bli vanskelig å få til dersom flest mulig skal stå i arbeid lengst mulig. Årsaken til høy gjennomsnittsalder på denne skolen trodde man ikke kunne tilskrives seniorpolitikken i seg selv, men at skolen i lang tid har hatt et godt arbeidsmiljø og svært liten turnover, noe både rektor og lærere bekreftet. At skolens lærere har høy gjennomsnittsalder, har altså sammenheng med at mange har vært her i hele sitt yrkesliv og antakelig trives. Dette tyder på at skolen lenge har hatt en god arbeidsmiljøpolitikk – og også en god seniorpolitikk.

### **Andre erfaringer**

Høsten 2007 skal seniorpolitikken som nevnt vurderes av kommunen. Kommunen vurderer nå om *livsfaseperspektivet* bør fremheves i arbeidsgiverpolitikken. Det påpekes at det ikke minst i en *rekrutteringssammenheng* er viktig å fremstå som en arbeidsgiver som har alle arbeidstakere isentrum. Det nevnes spesielt behovet for å rekruttere ansatte innen pleie og omsorg. Man vurderer å lansere en «juniorpolitikk» som presenterer kommunen som en attraktiv arbeidsgiver for nye grupper. Viktig i denne forbindelsen vil være å vurdere å omgjøre deltidsstillinger til heltidsstillinger, slik at kommunen blir mer attraktiv for yngre arbeidstakere.

Kommunens inntrykk er videre at oppfølgingen av sykefraværet nok har vært mer systematisk enn oppfølgingen av seniorpolitikken, blant annet på grunn av de forpliktende rutiner for oppfølging av sykefravær som er etablert innenfor IA-avtalen.<sup>53</sup> Sykefraværsoppfølging tar mye tid for nærmeste leder og kan lett komme til å fortrenge seniorperspektivet. For at seniorpolitikken skal få mer oppmerksomhet, mener kommuneledelsen at det ville være et sterkt insitament om den enkelte virksomhet hadde ansvar for AFP-utgiftene selv, slik at de ser størrelsen på de utgifter det er snakk om og eventuelt beholder hele eller deler av innsparingen.<sup>54</sup> Man mener at det er rom for å gjøre mye mer på den enkelte arbeidsplass for å bedre arbeidsmiljøet (se eksempelet fra skolen nevnt over). Ikke minst ville innsparingen i AFP-utgifter muliggjøre bruk av flere vikarer. Men siden vår gruppe i dette caset er lærerne, ville ikke et slikt tiltak i kommunens regi endret situasjonen i skolene,<sup>55</sup> av grunner som er nevnt over. Ordningen med desentralisert AFP-ansvar er ennå ikke gjennomført.

<sup>53</sup> Det gis for eksempel dagbøter fra NAV dersom ikke oppfølgingsplan lages etter seks ukers fravær.

<sup>54</sup> Selvfølgelig ved at enhetene får et budsjett som gjør dette mulig.

<sup>55</sup> At lærerne har sin pensjonsavtale i SPK. Det er for øvrig foreslått at også statsvirksomheter organiserer sin AFP-ordning slik at hver enkelt virksomhet får ansvar for seniorpolitikken; det antas at insentivene for å lykkes i denne politikken dermed blir sterkere.

## **Erfaringer fra caset**

Kommunen utformet sin seniorpolitikk på basis av innspill fra ledere og ansatte. Alle ansatte, også lærerne, omfattes av tiltakene. Det er etablert en rekke økonomiske tiltak, men også tiltak som skal bidra til tilrettelegging og trivsel. Kommunen har ikke tallfestede mål for seniorpolitikken og har også hatt problemer med å skaffe tall for utviklingen, men har inntrykk av at færre tar ut AFP nå enn tidligere. Det synes likevel som om seniorpolitikken har hatt mindre effekt for lærerne enn for andre yrkesgrupper, og at det er vanskelig å endre avgangsbeslutningen når den først er tatt. Én hypotese som ble fremmet av sektorsjefen for skolene, var at en del ledere er tilbakeholdne med å orientere lærerne om seniorpolitikken fordi den vil være en ren utgift for kommunen siden kommunen ikke har en besparing ved redusert uttak av AFP blant lærerne, men kun kostnader ved tildeling av tiltak til denne arbeidstakergruppen. Ellers synes det ikke å råde en samstemt oppfatning om virkningen av seniorpolitikken blant ledere og tillitsvalgte; hovedtillitsvalgt var mer fornøyd enn sektorsjefen og mente at tiltakene fungerer godt også for lærerne. Særlig ble mulighetene for redusert arbeidstid til full lønn trukket frem som et godt tiltak av hovedtillitsvalgt.

## **3 Stord – pedagogisk personale**

### **Om kommunen**

Det dreier seg om en mellomstor kystkommune. Kommunen har cirka 16 500 innbyggere og cirka 1200 ansatte, fordelt på cirka 900 årsverk. Kommunen har, bortsett fra for lærerne, sin pensjonsordning i KLP, men er fullt utmeldt av KLPs utjevningsordning. Kommunen inngikk IA-avtale 1.07.03 og forpliktet seg på alle delmålene, men har vært aktiv på delmål 1 og 3 (sykefraværsreduksjon og seniorpolitikk). Kommunen har en to-nivåordning, det vil si at det ikke er noen ledere mellom toppledelsen og virksomhetslederne, i vårt tilfelle skoleledelsen.

### **Bakgrunnen for seniorpolitikken**

Seniorpolitikken ble vedtatt i 2000 og igangsatt fra og med 2001. Kommunen igangsatte altså sin seniorpolitikk forut for at IA-avtale ble tegnet høsten 2003. En tidligere personalsjef tok initiativet og var i den første fasen drivkraften bak satsingen. Senior-satsingen hadde en dobbel begrunnelse: på den ene side arbeidstakernes *rett* til å ta ut AFP og det etter hvert høye uttaket av førtidspensjon, som ga store økonomiske kostnader for kommunen, på den andre siden et personalpolitisk ønske om å beholde den kompetansen eldre arbeidstakere besitter. Kommunen har imidlertid ikke hatt

problemer med å rekruttere lærere, blant annet på grunn av nærhet til en høyskole for lærerutdanning.

### **Målsetting**

Målsettingen med seniorpolitikken er å stimulere ansatte til å være i arbeid så lenge som mulig, enten gjennom å utsette pensjoneringstidspunktet eller å velge en ordning med delvis arbeid – delvis pensjon. Dette skal oppnås ved at arbeidsgiver har en seniorpolitikk som er tilrettelagt for dette formålet. Kommunen kan da oppnå å få beholde dyktige medarbeidere med høy kompetanse samtidig som uttaket av AFP reduseres, eventuelt at arbeidstakere velger delvis arbeid/delvis pensjon.

### **Forankring**

Seniorpolitikken er vedtatt av driftsstyret og innlemmet i personalpolitisk plan. Det er personalgruppen, i samarbeid med enhetslederne i kommunen, som har ansvar for oppfølgingen av seniorpolitikken. Personalgruppen har det overordnede ansvaret for seniorpolitikken, som blant annet innebærer å holde orienteringsmøte om eksisterende pensjonsordninger for alle ansatte over 60 år.

Den enkelte leder har ansvar for å gjennomføre kartleggingssamtaler med ansatte i de aktuelle aldersgruppene for derigjennom å få informasjon om deres situasjon, ønsker og behov. Inngåelse av «Avtale om seniortiltak» skjer også mellom den ansatte og enhetslederen.

### **Målgruppe**

Alle eldre, også lærerne, omfattes av seniorpolitikken og tiltakene. Kommunen vurderte først å unnta noen, det vil si lærerne, fordi de har sin pensjonsavtale i SPK. Redusert uttak av AFP for lærernes del vil derfor ikke gi samme økonomiske gevinst for kommunen som for de gruppene som har sin pensjonsordning i KLP eller andre forsikringsselskaper. Det påpekes fra kommunens side at lærerne dermed har en *bedre* seniorordning enn kommunens øvrige ansatte, i og med at deres tariffestede ordning med redusert årsramme for undervisning kommer i tillegg.

### **Tiltak**

Kommunen har utarbeidet to typer tiltak. Disse skal ha som målsetting at arbeidstakerne enten utsetter pensjoneringstidspunktet eller velger en ordning med delvis arbeid – delvis pensjon. Begge tiltakene er såkalte økonomiske tiltak. Kommunens vurdering har vært at slike tiltak ville kunne virke motiverende på den enkelte arbeids-

takers ønske om å stå lenger i arbeid og dermed bidra til å endre avgangsbeslutningen. Ansatte senioransatte kan benytte seg av *begge* tiltakene samtidig; det viser seg at det gjør de også. De blir presentert for tiltakene når de nærmer seg 62 år, og tiltakene fremstår som en rettighet for alle, det vil si det gjøres ingen vurdering av hvem som skal motta tiltakene.

### **Tilretteleggingstiltak**

Hver enhet får et tilskudd på 10 000 kroner per år per arbeidstaker som fyller 62 år og som fortsetter i 100 prosent stilling. Det er et vilkår at det utarbeides en skriftlig avtale med arbeidstakeren om bruken av tilskuddet. Ordningen gjelder ikke for arbeidstakere som tar ut delvis AFP. Eksempler på foreslått bruk:

- tilrettelagte arbeidsoppgaver hele eller deler av arbeidstiden
- mindre rengjøringsareal innenfor samme prosentstilling
- kompetansegivende kurs
- ekstrahjelp
- ekstra fridager
- færre helgevakter

I 2005 var det 47 personer som hadde rett på tilretteleggingstilskuddet. Alle velger å ta ut tilretteleggingstiltaket i form av ekstra fridager. Det finnes en vikarpool med lærere som stiller opp som vikarer når ansatte tar ut fridager.

### **Sluttvederlag**

Når arbeidstakeren går helt ut av arbeid, får vedkommende et sluttvederlag på 12 000 kroner per årsverk utregnet slik (som en engangssum):

- ved fylte 63 år: kr. 12 000 for 100 prosent stilling
- ved fylte 64 år: kr. 24 000 for 100 prosent stilling
- ved fylte 65 år eller mer: kr. 36 000 for 100 prosent stilling

De som tar ut delvis AFP-pensjon eller går i deltidsstilling, får sluttvederlaget redusert tilsvarende. Sluttvederlaget blir utregnet i forhold til sluttdato mellom de ovennevnte årene.

I tillegg til disse to tiltakene, kan arbeidstaker også velge en ordning med delvis uttak av AFP (60 prosent jobb, 40 prosent AFP). Dette er ingen rettighet, men må avtales med nærmeste leder. I praksis kan imidlertid alle benytte seg av denne ordningen.

Kommunen holder også et orienteringsmøte for alle eldre ansatte om eksisterende pensjonsordninger og om de seniorpolitiske tiltakene. Til å begynne med gjaldt dette



alle over 60 år; nå er aldersgrensen for disse samlingene satt til 58 år. Kommunen avholder også ledersamlinger der seniorpolitikk står på dagsordenen.

Utgiftene til seniortiltakene, inklusive innleie av vikarer, skal dekkes gjennom den reduserte arbeidsgiveravgiften for arbeidstakere over 62 år og reduserte ugifter til AFP. Den reduserte arbeidsgiveravgiften falt som tidligere nevnt bort ved årsskiftet 2006/2007. Kommunen har ennå ikke tatt stilling til hvordan tiltakene nå skal finansieres; inntil videre tas kostnadene over det ordinære budsjettet. Kommunen erkjenner at det kan bli kostbart dersom man ikke oppnår et redusert AFP-uttak når den nå er utmeldt av utjevningsordningen i KLP.

### **Erfaringer**

Kommunen oppnådde, i det minste til å begynne med, en reduksjon i uttaket av AFP. Det reduserte uttaket av AFP for årskullene 62–64 år utgjorde for 2003 cirka sju årsverk. Dette tilsvarte en redusert utgift til AFP på 1 050 000 kroner for dette året.

Kommunen var tidlig ute med å etablere en seniorpolitikk og har vunnet mye oppmerksomhet og priser for dette. I 2004 gjennomgikk imidlertid kommunen en vanskelig økonomisk situasjon, som resulterte i omstillinger og nedbemanning. Dette har skapt utfordringer for målsettingene i seniorpolitikken, for eksempel med hensyn til å holde på eldre arbeidstakere, samtidig som det stilles høyere krav til omstillings- og tilpasningsevne.

Kommunen har ikke klart å skaffe tall fra SPK som viser avgangsutviklingen for lærerne. Det synes imidlertid som om både AFP- og uføreavgangen var stabil i perioden 2005–2006.

Kommunen vurderer å revidere sine seniortiltak og gjøre dem mer fleksible, i den forstand at det i mindre grad skal være automatikk i tildelingen og at de skal utformes mer etter den enkelte ansattes behov. Blant annet på bakgrunn av synspunkter fra ansatte ønsker kommunen gjennom lederutvikling å legge mer vekt på ledernes holdninger til eldre arbeidstakere. Ønsket er at lederne i større grad får eldre ansatte til å føle seg mer verdsatt og mer sett.

Det har blitt en slags tvangstrøye for kommunen at den både i «kommune- offentligheten» og blant egne ansatte har fremstått som en av de beste kommunene i landet på seniorpolitikk. Kommunen har både vunnet priser for sin seniorpolitikk og vært inspirasjonskilde for andre kommuner, i og med at den var tidlig ute. Dermed blir den nå konfrontert av egne ansatte med at den ikke lenger er best; andre kommuner har romsligere ordninger. Det vurderes også å innføre en ordning med redusert arbeidstid i form av 80 prosent stilling til 100 prosent lønn. Bakgrunnen er at kommunene rundt har et slikt tiltak; dermed blir det vanskelig for kommunen å ikke innføre en tilsvarende ordning.



Kommunen sier nå selv at den er «litt i tenkeboksen» med hensyn til hvordan den skal videreutvikle seniorpolitikken: romligere økonomiske tiltak eller mer vekt på holdninger, eller begge deler?

### **Resultater for undervisningspersonalet**

Vi har intervjuet lederen på en av kommunens ungdomsskoler.<sup>56</sup> Ifølge vedkommende har ingen lærere på denne skolen gått av før de fylte 67 år siden seniorsatsingen ble iverksatt; noen har også fortsatt til fylte 70 år. Seniorsatsingen og seniortiltakene trekkes frem som én forklaring, men det pekes også på at skolen generelt har et godt arbeidsmiljø, slik at alle ansatte trives. En ytterligere faktor som trekkes frem er en relativt «lett» elevmasse, med ikke for utfordrende elever.

Det er i prinsippet skoleleder som bestemmer hvordan den reduserte årsrammen for undervisning skal tas ut. Den kunne for eksempel brukes til å være vakt på biblioteket. Lederen på denne skolen har bestemt at den kan tas ut til for- og etterarbeid, noe som reduserer arbeidsbelastningen for de eldre lærerne.

Lærerne har også tilgang til kompetansehevingstiltak. De har rett til å delta på slike tiltak 3–4 dager i året. Det er også laget et samarbeidsorgan med andre kommuner om opplæringstiltak.

Skolelederens oppfatning er at de to tiltakene som er nevnt foran, synes å fungere bra, i og med at denne skolen ikke har noen førtidspensjonering. Som nevnt kan begge tiltakene tas ut samtidig og velges også av alle. Lederens oppfatning er at tiltakene kanskje utgjør den lille forskjellen på om folk slutter eller ikke, og slik sett er et uttrykk for at skoleledelsen bryr seg om sine ansatte, selv om tiltakene i seg selv ikke er så omfattende. Skolelederens oppfatning er at de eldre lærerne nå har en svært godt tilrettelagt arbeidssituasjon når kommunens og de tariffestede tiltakene ses i sammenheng.

Skoleledelsen er også av den oppfatning at man forsøker å tilpasse arbeidssituasjonen for *alle* ansatte, slik at de får den fleksibiliteten de trenger eller ønsker, og slik at også andre enn seniorenne tilgodeses med en tilpasset arbeidssituasjon.

Vi har også snakket med hovedtillitsvalgt for lærerne. Vedkommende påpeker at kommunen i 2000/2001 sto overfor en vanskelig økonomisk situasjon. Det var denne og et forestående stort uttak av AFP som foranlediget at kommunen iverksatte sin seniorpolitikk. Kommunen var på dette tidspunkt ikke egentlig så opptatt av eldre arbeidstakeres arbeidssituasjon, men mest opptatt av å redusere utgifter, ifølge denne informanten.

Vedkommende er ikke så fornøyd med lærernes situasjon generelt og seniorpolitikken spesielt. Han er av den oppfatning at de siste årenes anstrengte økonomiske situasjon i kommunen har ført til en mer krevende arbeidshverdag for lærerne, blant annet fordi naturlig avgang ikke erstattes, for å spare penger. Dermed har lærerne fått

<sup>56</sup> Kommunen har et to-nivåsystem. Det er dermed ingen ledere mellom rådmann og skoleleder.

større klasser/grupper per lærer. Han viser til Kostra-tall som viser at denne kommunen bruker minst av alle kommuner i Norge på skole.<sup>57</sup> PLO-sektoren i kommunen har i de siste årene fått mer ressurser.

Vedkommende mener at oppfølgingen av seniorpolitikken er avtakende fra ledelsens side, og at informasjonen er for dårlig og tiltakene for lite romslige. Etter at den tidligere personalsjefen som tok initiativet til seniorpolitikken, sluttet, har ingen tatt hovedansvaret for dette, er hans inntrykk. Ansvaret er nå for spredt ved at det er delegert til den enkelte virksomhetsleder. Ingen har hovedansvar for å følge opp politikken, samle inn statistikk om hvordan det går, foreta justeringer osv. Det er lite fokusering på seniorpolitikk ute i virksomhetene, og temaet er sjelden oppe til diskusjon. Vedkommende mener at seniorpolitikken ble etablert før lærerne var en del av det kommunale forhandlingssystemet (i 2000/2001); deres situasjon ble derfor ikke i særlig grad ivaretatt. Tiltakene var nok mer utformet med tanke på ansatte i PLO. Han tror at tiltakene burde vært utformet annerledes for å treffe lærernes situasjon, i og med at mange slutter (uføretrygdes) før de når 62 år. Tiltakene kommer for sent til å ha særlig effekt. De burde vært satt inn i 50-årene, før lærerne ble for slitne. Vedkommende tror også at tiltakene ville hatt mer effekt dersom de hadde vært romsligere. Også personalsjefen mener for øvrig at det kunne ha vært ønskelig med romsligere tiltak, men at den dårlige kommuneøkonomien ikke har tillatt dette foreløpig.

Hovedtillitsvalgt nevner som mulige tiltak gjeninnføring av et to-lærersystem og å la de eldre lærerne fungere som 2. lærer. De kunne da fått brukt sin kompetanse og følt seg nyttige, samtidig som de fikk en litt lettere arbeidssituasjon. Det burde også vurderes om klasse- og gruppestørrelsene kunne reduseres. Han mener med andre ord at de generelle seniortiltakene ikke treffer så godt lærernes situasjon. Han tror også at de som står i jobb frem til fylte 62 år, nok ville stått i jobb videre uavhengig av tiltakene og eventuelle satser (som han generelt mener burde heves). Kommunen har ifølge vedkommende ikke mange tiltak som retter seg mot yrkeskarrieren *før* fylte 62 år, kanskje fordi kommunen er i en særdeles presset økonomisk situasjon. Den har i praksis ikke hatt råd til å være en inkluderende kommune.

En plasstillitsvalgt for lærerne pekte også på at bindingen av lærernes arbeidstid (at de må være på skolen i hele arbeidstiden) oppleves som en belastning, ikke minst fordi kontorforholdene mange steder er for dårlige til å gjøre for- og etterarbeid. Etter at undervisningen er avsluttet, er mange lærere vant til å dra hjem og slappe litt av, for så å gjøre forberedelsene til neste dag hjemme. Dette avbrekket begrunnes med at det kan være svært oppmerksomhetskrevede og slitsom å stå foran en klasse med små barn i mange timer, og at et avbrekk er nødvendig. Det påpekes som et paradoks at mens andre arbeidstakere i stadig større grad får frihet under ansvar og kan gjøre

<sup>57</sup> En egen titt i Kostra-tallene for 2003 viser at han med noen få unntak har rett: Sørums kommuner, også blant våre kommuner i denne studien, ligger under Stord.

arbeid hjemme, går lærernes arbeidsforhold den motsatte veien, med mindre mulighet til frihet i arbeidssituasjonen.

### **Erfaringer fra caset**

Kommunen var tidlig ute med å etablere en seniorpolitikk. Kommunen har lagt hovedvekten på økonomiske tiltak (tilretteleggingstiltak og sluttvederlag) og har gjort disse tilgjengelig for alle. Kommunen klarte i starten å redusere AFP-uttaket, men er mer usikker på nåværende utvikling. For lærernes del synes det som om AFP- og uføreavgangen har vært stabil de siste årene. Manglende tall fra SPK gjør det imidlertid vanskelig å vurdere utviklingen. Kommunene vurderer å revidere sine seniortiltak ut fra at man ikke er fornøyd med resultatene, men er usikker på i hvilken retning. På den ene siden vurderes det å gjøre tilgangen til de økonomiske tiltakene mindre automatisk og legge mer vekt på holdningsskapende tiltak, på den annen side konfronteres kommunen med at nabokommunene gir romsligere tiltak, for eksempel redusert arbeidstid til full lønn. Initiativet til seniorpolitikken ble tatt av en tidligere personalsjef. Etter at vedkommende sluttet, har noe av drivkraften i satsingen forsvunnet. At kommunen nå har et to-nivåsystem, gjør også at oversikten over utviklingen innenfor den enkelte sektor synes dårligere: Hver leder ser bare sin enhet. Dette er kanskje noe av bakgrunnen for at skoleledelse og hovedtillitsvalgt har et forskjellig bilde av arbeidssituasjonen for lærerne generelt og seniorpolitikken spesielt; skoleledelsen synes mer fornøyd med situasjonen enn hovedtillitsvalgt. Sistnevnte mener at den stramme økonomiske situasjonen i skolene bidrar til en anstrengende arbeidssituasjon, som seniorpolitikken ikke klarer å motvirke.

## 4 Molde – pleie- og omsorgspersonale

### Om kommunen

Det dreier seg om en bykommune med cirka 24 000 innbyggere med cirka 1800 ansatte, fordelt på cirka 1400 årsverk. Kommunen ble IA-virksomhet 1.01.03 og har forpliktet seg på alle de tre delmålene i avtalen. Kommunen har sin pensjonsordning i KLP, men er fra og med 2007 fullt utmeldt av utjevningsordningen. Kommunen har nettopp innført en to-nivåordning, det vil si at det ikke er noen ledere mellom toppledelsen og virksomhetslederne i pleie- og omsorgssektoren.<sup>58</sup>

### Bakgrunn

Kommunen etablerte allerede i 2002 en seniorpolitikk, men fant det nødvendig å endre denne fordi den ikke syntes å ha særlig effekt. Kommunen begrunner den nye satsingen blant annet med høye kostnader ved uttak av AFP, rekrutteringsbehov, delmål 3 i IA-avtalen og bestemmelser i hovedtariffavtalen. Det var utarbeidet statistikk som viste at antall ansatte i Molde kommune i aldersgruppen 62–65 år ville tredobles i neste økonomiplanperiode (2005–2008). Kommunen hadde også vedtatt strategiske delmål for planperioden 2005–2008 om at «Molde kommune skal være en attraktiv arbeidsgiver. Vi skal ta vare på våre egne ansatte, og samtidig sikre god rekruttering i fremtiden». For politisk ledelsen var det nedfelt følgende delmål: «Bidra til at ansatte i Molde kommune står i stillingene sine frem til ordinær pensjonsalder.» For personal- og organisasjonsavdelingen var dette nedfelt i følgende mål: «Arbeide for at kommunen får en god livsfasetilpasset arbeidsgiverpolitikk.» Med bakgrunn i disse strategiske delmålene vedtatt i kommunestyret i juni 2004, ble det utarbeidet et mandat med målsetting om å få på plass en ny og bedre seniorpolitikk i kommunen. Seniorpolitikken begrunnes altså både økonomisk ut fra kostnadene ved AFP og ut fra behovet for å bevare den kompetanse og arbeidskraft eldre arbeidstakere representerer.

Kommunen gjennomførte i desember 2004 en spørreundersøkelse om arbeidssituasjon og aktuelle seniortiltak blant ansatte i aldersgruppen 55–65 år.<sup>59</sup> Man ønsket å finne ut hvilke tiltak ansatte selv mener er mest egnet til å få dem til å stå i jobb frem til ordinær pensjonsalder. Resultatene av undersøkelsen ble presentert for administrasjonen i kommunen i februar 2005. Det ble også holdt et eget seniorseminar med seniorer (fra 55 år og oppover), avdelingsledere, enhetsledere, hovedtillitsvalgte og personalkonsulenter der resultater fra undersøkelsen ble lagt frem. På bakgrunn av svarene i undersøkelsen, ble det nedsatt en arbeidsgruppe som skulle utarbeide retningslinjer for

<sup>58</sup> Samme ordning skal gjennomføres for skolesektoren høsten 2007.

<sup>59</sup> Undersøkelsen gikk bare til ansatte med mer enn 40 prosent stilling. Svarprosent: 52.

en ny seniorpolitikk. Arbeidsgruppen besto av representanter for kommunen, inkludert ansatte fra ulike sektorer (pleie og omsorg, utdanning) og tillitsvalgte. Kommunen hentet også inn informasjon fra andre kommuner.<sup>60</sup>

I spørreundersøkelsen kom det frem at de aller fleste yrkesgrupper i kommunen (for utdanningspersonalets og PLO-personalets del 75–80 prosent) vektla forhold som har med arbeidsoppgaver, organisering, arbeidsmiljø og ledelse å gjøre, ikke økt lønn, når seniortiltak skal velges. Relativt få av de ansatte i disse yrkesgruppene (30–35 prosent) vurderte imidlertid å stå i jobb frem til 67–70 år, eventuelt frem til særaldersgrense. Ansatte i omsorgsyrkene var mest tvilende til om de vil komme til å stå i jobb frem til pensjonsalder.

Den nye seniorpolitiske satsingen ble vedtatt våren 2005, med iverksetting fra høsten 2005, og avløser den tidligere seniorordningen fra 2002. Seniorpolitikken skal evalueres og eventuelt justeres innen utgangen av inneværende økonomiplanperiode (utgangen av 2008).

## Målsetting

Hovedhensikten med seniorsatsingen er å få ansatte til å stå lenger i arbeid. Det er satt følgende strategiske delmål for seniorsatsingen: «Bidra til at ansatte i Molde kommune står i stillingene sine frem til ordinær pensjonsalder». Det vises også til IA-avtalens mål om å øke den forventede pensjoneringsalderen som kommunen har forpliktet seg til.

Det er satt følgende målbare målsettinger for seniorpolitikken:

- Øke pensjoneringsalderen i kommunen med minimum 2 år som følge av ny seniorpolitikk
- Holde uttaket av AFP under 20 prosent

I omtalen av seniorpolitikken sies det at kommunen ønsker å ha en arbeidsgiverpolitikk som tar vare på enkeltmennesket, slik at ansatte har mulighet til å utvikle seg og være fullverdige medarbeidere også når de blir eldre, og at kommunen skal gi klart uttrykk for at man er ønsket som arbeidstaker.

## Målgruppe

Seniorpolitikken retter seg mot arbeidstakere som har fylt 55 år. Noen av tiltakene retter seg mot alle over 55 år (dataopplæring, som ble gjennomført vinteren 2005/2006), seniorsamtalen retter seg mot alle over 58 år, andre mer økonomiske virkemidler bare til medlemmer av KLP i aldersgruppen 62–65 år.

<sup>60</sup> Skjemaet, med noen endringer, er hentet fra Seniorpolitikk.no. Skjemaet ble gjennomgått med ledelse, tillitsvalgte og hovedverneombud.

Lærerne er holdt utenfor enkelte av de økonomiske tiltakene med den begrunnelse at de har sine egne, nasjonalt tariffestede ordninger med redusert årsramme for undervisning (se foran). De kan imidlertid få tildelt et lønnstillegg på 12 000 kroner per år etter fylte 62 år, uten betingelser.<sup>61</sup> Utdanningsforbundet krevde å få tilgang til de samme tiltakene som de øvrige ansatte og ble støttet av Fagforbundet, men dette ble avslått.

### **Forankring**

Ansvar for oppfølging av seniorpolitikken ligger hos linjelederne. Personal- og organisasjonsavdelingen, som også inkluderer lønnsseksjonen, tar hånd om den praktiske tilretteleggingen. Etter en vurdering fra personalkonsulentene sendes det ut brev i god tid før vedkommende senior fyller 62 år (dersom ikke andre løsninger er avtalt, for eksempel AFP), med kopi til leder der det bes om at man i fellesskap kommer frem til hvilke seniortiltak som er mest hensiktsmessige, sett fra både arbeidstakerens og avdelingens behov.

Fagforeningene var med i utformingen av seniorpolitikken. De var blant annet aktivt med på å utarbeide et regnskap som viste at kommunen faktisk «har råd» til en seniorpolitikk på grunn av den reduserte arbeidsgiveravgiften for arbeidstakere over 62 år som gjaldt frem til 2007.

### **Tiltak**

Kommunen hadde allerede ved innføringen av den første seniorpolitikken i 2002 innført en ordning der ansatte med rettigheter i KLP kunne få utbetalt 10 000 kroner per år dersom de ikke tok ut AFP det nærmeste året.

Med den nye seniorpolitikken gjeldende fra 1. juli 2005 har kommunen etablert følgende tiltak:

- Dataopplæring; grunnleggende opplæring. Kartlegging ble gjennomført og tilbud gitt høsten 2005 og våren 2006 til alle over 55 år. Dette tiltaket ble satt i verk på bakgrunn av ønsker uttrykt i spørreundersøkelsen til ansatte over 55 år. Opp-læringen er spesielt tilrettelagt for seniorer og finansiert over posten for felles opplæringsmidler.
- Obligatorisk seniorsamtale for alle ansatte som er fylt 58 år (eget skjema brukes).
- Det finnes tre ulike veivalg bare for KLP-medlemmer etter fylte 62 år:
  - A: Pensjonsgivende lønnsøkning på kr. 12 000 for hvert ekstra år man jobber etter fylte 62 år

<sup>61</sup> Dette var allerede nedfelt i lønnspolitisk plan.

- B: Redusert stilling med opprettholdelse av full lønn:

Ved 62 år: 10 ekstra fridager

Ved 63 år: 90 prosent stilling med 100 prosent lønn

Ved 64 år: 80 prosent stilling med 100 prosent lønn

Ansatte i redusert stilling gis tilsvarende forholdsmessig redusert arbeidstid

- C: Individuell tilpasning, innenfor rammen av kr. 12 000 per år

Man kan bare velge ett av de tre tiltakene. Valgene er en *mulighet*, ikke en rettighet. Leder skal gjøre individuelle vurderinger på den enkelte arbeidsplass sammen med den ansatte om hvilken ordning den ansatte og arbeidsplassen er best tjent med. I praksis er det imidlertid slik at det ønskede tiltaket utløses automatisk dersom man formelt søker om det, det fungerer med andre ord i mindre grad som ledd i en arbeidsgiverstrategi enn opprinnelig tenkt.

De som i utgangspunktet jobber i en stillingsandel som er mindre enn 75 prosent, kan ikke velge redusert arbeidstid (alternativ B); dermed gjenstår for disse bare alternativ A og C.

Tiltakene A, B og C skulle etter planen dekkes av den reduserte arbeidsgiveravgiften for personer over 62 år. Avdelingen/enheten den enkelte senior jobber i, skulle beholde disse pengene. Ordningen med redusert arbeidsgiveravgift opphørte imidlertid per 1.01.07. Det er foreløpig ikke tatt stilling til hvordan inndekningen for seniortiltakene nå skal skje.

Det hevdes i saksdokumentene for seniorpolitikken at noen virksomheter bør velges ut for spesiell oppfølging i økonomiplanperioden (det vil si frem til 2008). Per april 2007 det imidlertid ikke valgt ut noen virksomheter.

De økonomiske tiltakene gjelder ikke for medlemmer i SPK, det vi si lærerne, bortsett fra lønnsøkningen på 12 000 kroner som praktiseres gjennom lokale forhandlinger. Kommunen har altså etablert ulike ordninger for undervisningspersonalet og de øvrige ansatte. Det vises til at undervisningspersonalet som har sin pensjon i SPK, ikke bidrar til reduksjon i kommunens pensjonsutgifter ved uttak av AFP, i og med at det er andre enn kommunen (staten) som bekoster AFP-ordningen for disse. Det vises også til at lærerne har egen seniorpolitikk med redusert årsramme for undervisning fra fylte 58 år (nå 55), og med ytterligere reduksjon fra fylte 60 år. Kommunen har altså ikke samme motivasjon for å motvirke uttak av AFP blant lærerne som blant andre ansatte, men kan eventuelt bidra til deluttak av AFP sammen med lønnstillegg for lærerne. Kommunen kan dermed beholde (del-)arbeidskraft for lærernes del uten å betale særlig for pensjonsdelen.

## Erfaringer

Kommunen opplyser at seniorpolitikken i det siste «har stått litt stille,» blant annet fordi andre forhold har fått økt oppmerksomhet. Kommunen har nylig vært igjennom en organisasjonsomlegging til flat struktur; alle de nye virksomhetslederne har vært fullt opptatt med å overta oppgavene de tidligere mellomlederne hadde. Dette har blant annet ført til at seniorsamtaler ikke har blitt gjennomført det siste året. Dessuten har kommunen gjennomført en rekke andre tiltak eller «politikker» på arbeidsmiljøområdet som lett kan ta oppmerksomheten bort fra seniorpolitikken, i det minste på kort sikt.

For alle ansatte sett under ett synes den nye seniorpolitikken å ha hatt begrenset betydning. Mange hadde allerede før den nye seniorpolitikken trådte i kraft i juli 2005, bestemt seg for å gå av med AFP; seniorpolitikken har derfor i begrenset grad endret deres beslutning. Andre har vært langtidssykmeldt og gått over på uføretrygd. Av dem som har valgt en seniorordning, har de aller fleste (14) valg lønnstillegget (valg A), bare to har valgt redusert arbeidstid (valg B). Ingen har valgt valg C med individuell tilpasning.

Etter at vedtaket om ny seniorpolitikk ble gjort våren 2005, har det vært informert om den nye seniorpolitikken gjennom rundskriv. Kommuneledelsen ser imidlertid en svakhet i at den praktiske gjennomføringen har vært for lite drøftet med ansvarlige ledere i etterkant.

I spørreundersøkelsen som ble gjort i forkant, mente ansatte at det ikke er økt lønn som ville ha best effekt når det gjelder å få ansatte til stå i jobb etter fylte 62 år. Derimot skåret arbeidsoppgaver, organisatoriske forhold, arbeidsmiljø og tilrettelegging høyt i denne undersøkelsen. På denne bakgrunn gjør kommunen seg noen tanker når det registreres at langt de fleste velger lønntilleggstillegget. Kommunen har ikke noen forklaring på hvorfor det er slik, men tror at ordningen lett blir oppfattet som et automatisk valg som senioren tar uten at arbeidsgiver bruker sin innflytelse eller tar tak i forhold som kunne lette arbeidsdagen for den enkelte senior. I undersøkelsen kom det frem at mange eldre arbeidstakere føler seg slitne, uten at det altså gjenspeiler seg i de faktiske valgene av tiltak. Mange seniorer tilhører de lavtlønnede gruppene i kommunesektoren; lønntillegg kan derfor fremstå som et naturlig valg, ikke minst for å øke de fremtidige pensjonsutbetalingene. I tillegg er alternativ B ikke aktuelt for en del av dem som jobber deltid fra før (under 75 prosent stilling); for dem gjenstår da alternativene A eller C. Mange av dem som jobber deltid, jobber i omsorgsyrkene og er blant de arbeidstakerne som har mest belastende arbeid.

Sykefraværet i kommunen har vært økende de siste årene. Kommuneledelsen vet ikke årsaken til dette, men ønsker å se nærmere på hvilke grupper som særlig har et økt sykefravær, for eksempel om de arbeidstakerne som velger lønnstilskudd heller enn redusert arbeidstid, har høyere sykefravær enn andre.



I den senere tid er også personalhåndbokens bestemmelser om permisjon endret for å i møtekomme synspunkter som fremkom i seniorundersøkelsen. Eldre ansatte følte at det ble tilrettelagt for småbarnsforeldre, men i mindre grad for dem som har andre omsorgsforpliktelser eller ønsker å ha permisjon av andre grunner enn omsorg for små barn m.v. Permisjonsreglementet er nå slik at det er større mulighet for individuell vurdering, i tråd med eldre ansattes ønsker.

### **Resultater for pleie- og omsorgspersonalet**

Pleie- og omsorgssjefen i kommunen<sup>62</sup> er av den oppfatning at det har vært bred aksept både hos ledere og ansatte om å gå av tidlig,<sup>63</sup> fordi det dreier seg om tungt arbeid. Det er imidlertid nå en større bevissthet om at dette er en problematisk holdning til eldre arbeidstakere, fordi kommunene trenger den kompetansen og arbeidskraften eldre arbeidstakere representerer. Man har dessuten fått en økt bevissthet om kostnadene ved å ta ut førtidspensjon, særlig AFP.

Virksomhetslederne har ansvaret for å gjennomføre seniorsamtale med alle som har fylt 58 år. Det viser seg imidlertid at mange eldre arbeidstakere ikke er opptatt av dette temaet så tidlig; først når de nærmer seg 60 år, blir temaet mer presserende. Selv om virksomhetslederne er pålagt å gjennomføre seniorsamtalen, var den tidligere PLO-leder usikker på om samtalen fungerer etter hensikten, det vil si om man faktisk tar opp forhold rundt de fremtidsvalgene ansatte står overfor.

Vi intervjuet leder for et sykehjem i kommunen. Her var seniorsamtaler ennå ikke gjennomført systematisk fra fylte 58 år, fordi institusjonslederen har vært pålagt en del andre mer presserende oppgaver i forbindelse med omlegging til to-nivåsystem i kommunen. Enhetslederne har overtatt alle oppgaver fra lederleddet over, og har derfor hatt begrenset med tid til å følge opp seniorpolitikken.<sup>64</sup> Her vil nå enhetsleder kalle inn alle som er fylt 58 år til orientering om seniorpolitikken, og gjennomføre individuelle samtaler med alle 58-åringene.

PLO-leder bekrefter den generelle bekymringen om at seniorpolitikken ikke er godt nok kjent ute i organisasjonen. Hun mener den var godt kjent blant eldre arbeidstakere da den ble innført, men er mer usikker på hvordan situasjonen er nå. Hun tror at engasjementet kan variere fra enhetsleder til enhetsleder. Det ligger opplysninger om seniorpolitikken på intranettet, men det forventes også at ansatte selv er aktive med å skaffe seg informasjon.

<sup>62</sup> Vi intervjuet vedkommende før omleggingen til to-nivåsystem; ved første intervjurunde fantes det altså fremdeles en sektorsjef på dette området.

<sup>63</sup> Med AFP eller etter særaldergrenene for omsorgspersonell.

<sup>64</sup> At enhetslederne har fått atskillig mer å gjøre, er ikke et omstridt faktum i kommunen, men erkjennes fullt ut. Det er satt i gang lederopplæring for enhetslederne for å lette deres arbeidssituasjon.

Hun påpeker videre at det er et paradoks at det tiltaket som antakelig ville ha virket best på årsaken til at mange ansatte i pleie- og omsorgsyrkene går av tidlig, nemlig redusert arbeidstid, velges av få, mens lønnsøkning er det mest valgte tiltaket. Mange PLO-ansatte begynte i arbeidslivet relativt sent og har derfor ikke full pensjonsopptjening. Dette synes å være en viktig årsak til at de velger lønnsøkning fremfor redusert arbeidstid. Spørsmålet er hvor lenge de angjeldende personene klarer å stå i jobb når de ikke får noen lettelser i arbeidssituasjonen, og om ikke dette i neste omgang kan føre til økt sykefravær. Kommunen har allerede et høyt sykefravær (12 prosent), spesielt innenfor PLO-sektoren.

Det blir også nevnt som et problem at enhetslederne innenfor pleie og omsorg kan være tilbakeholdne med å foreslå (ytterligere) redusert arbeidstid for sine ansatte, fordi de allerede har problemer med å besette stillinger og få turnusen til å gå opp. Dette tross for at dette er et tiltak som *kan* bidra til at flere klarer å stå lenger i jobb.

Det har også vist seg vanskelig å endre arbeidsoppgaver, vaktbelastninger osv. Det er imidlertid igangsatt en rekke mindre tiltak som setter helse i sentrum, som for eksempel innkjøp av massasjestol, økonomisk støtte med 300 kroner per år til trening, aksjoner for å sykle og gå til jobben osv.

Tillitsvalgt for omsorgspersonalet (Fagforbudet) er i mindre grad enn leder for PLO sikker på om den nye seniorpolitikken er godt nok lederforankret. Det synes som om det var en viss fokusering på seniorpolitikken i startfasen, men at det så har dabbet av, blant annet fordi lederne har mange andre oppgaver som skal ivaretas. Den manglende oppslutningen er et problem i og med at kommunen har dårlig rekruttering til PLO-yrkene; gjennomsnittsalderen er høy, og yngre med relevant utdanning søker seg heller til andre jobber med fulltidsstillinger. Vedkommende er også av den oppfatning at seniorpolitikken er for lite kjent blant de ansatte og at tematikken kommer for sent på dagsordenen. Det er i liten grad et tema blant de eldre ansatte. Det erkjennes at ansatte ofte trenger en modningsprosess når det gjelder å endre beslutningen om førtidspensjonering; derfor bør informasjon komme tidlig.

Tillitsvalgte påpeker også at seniorpolitikken fort kan komme i skyggen av andre «politikker» som kommunen i de senere år har satt i gang, og nevner vektlegging av økt medeierskap hos de ansatte, forsterket satsing på sykefravær og en nyutviklet kommunefilosofi som vektlegger respekt, omsorg og effektivitet. Selv om disse andre politikkene nok kan bidra til å støtte opp om seniorpolitikken ved at ansattes trivsel øker, synes de likevel å fremstå som separate «oppgaver» som kan ta oppmerksomhet bort fra seniorpolitikken, i stedet for at de ulike politikkene støtter opp om hverandre. Resultatet kan bli en redusert ledelsesoppmerksomhet om seniorpolitikken, særlig dersom heller ikke ansatte selv tematiserer den. Dette synspunktet bekreftes av personalledelsen.

Tillitsvalgte synes i likhet med PLO-leder at det er et paradoks at ansatte velger lønnsstillegget når redusert arbeidstid eller en bedre tilrettelagt arbeidssituasjon antake-

lig ville være mer egnede tiltak. Vedkommende etterlyser at lederne tar et større aktivt ansvar i å rådgi ansatte i valg av tiltak, i stedet for at det som nå nærmest er automatikk i tildeling av de tiltakene man selv ønsker. Hun mener dessuten at det er feil å bruke penger som tiltak (lønn, bonus osv.), selv om hun skjønner at ansatte velger det. Det fører til at oppmerksomheten rettes feil sted, siden belastende arbeid fortsetter å være belastende og lederne for den enkelte virksomhet slipper å gjøre noe som monner med arbeidsmiljøet. En økt oppmerksomhet omkring arbeidsmiljøet ville komme alle ansatte til gode og kunne ha betydning både med hensyn til uføretrygding og førtidspensjonering. Hun påpeker at arbeidstidsordningen 3+3 med fordel kunne vært prøvd ut som ledd i en bedring av arbeidsmiljøet, ved at belastninger kan reduseres.<sup>65</sup> Tillitsvalgt for sykepleierne er også av den oppfatning at i den grad seniorpolitikken er godt lederforankret, er det i toppledelsen (hos rådmann, personalsjef); den blir i mindre grad ivaretatt av mellomledelsen og ledere ute i virksomhetene.<sup>66</sup> Det faktum at de fleste eldre ansatte innenfor pleie- og omsorgssektoren nesten automatisk velger lønnstilskudd og nesten automatisk også tildeles dette tiltaket, til tross for at dette tiltaket i liten grad «griper tak i» årsakene til at folk tidligpensjonerer seg, viser at seniorsamtalen fungerer lite veiledende, eventuelt at seniorsamtale ikke gjennomføres.

Også senioransatte vi snakket med, mente at redusert arbeidstid burde være det foretrukne tiltaket, og at det er dette som best ivaretar senioransatte som begynner å bli slitne.

I motsetning til den tillitsvalgte for omsorgspersonalet, mener representanten for sykepleierne at seniorpolitikken er godt kjent blant «hennes» ansatte i den relevante aldersgruppen. Hun mener imidlertid at seniorsamtalen kanskje burde kommet før, ved fylte 55 år, for å gi ansatte tid til å planlegge og eventuelt endre sine valg.

Det påpekes at dataopplæringen for de eldre arbeidstakerne er viktig fordi det er overraskende mange som ikke er datakyndige, også folk i 30-årsalderen, og særlig kvinner. De rører heller ikke en datamaskin hjemme; det gjør bare mann og barn. Bruk av datamaskin blir stadig viktigere, også i pleie- og omsorgssektoren, både i form av elektroniske journaler og turnusskjemaer. Mange føler fremdeles stor usikkerhet overfor ny teknologi. Dette blir en del av arbeidet som de føler at de ikke mestrer godt nok, og som kan spille inn i deres beslutninger om pensjonering.

Også hun mener at flere burde valgt redusert arbeidstid i stedet for økt lønn når problemet er at mange slutter tidlig fordi de er slitne. Også økt grunnbemanning kunne være en måte å forebygge tidligavgang på; dette ville også komme de yngre ansatte til

<sup>65</sup> 3+3 er en arbeidstidsordning som først ble prøvd ut i Sverige og som siden er blitt tatt i bruk i en del norske kommuner. Ordningen går ut på at ansatte innenfor turnusarbeid (særlig pleie og omsorg) arbeider tre dager og har fri de tre neste. Erfaringer har vist at trivselen blant de ansatte øker og sykefraværet går ned.

<sup>66</sup> I løpet av vår undersøkelse ble mellomlederne mellom kommuneledelse og enhetslederne fjernet i forbindelse med omlegging til to-nivåsystem.

gode, i og med at det er et tiltak som treffer hele yrkesløpet og som vil kunne føre til at yngre arbeidstakere ikke ble så utslitte etter hvert som de blir eldre. Faktisk sier lederen for sykepleierne at hun ville foretrekke økt grunnbemanning fremfor å beholde AFP-ordningen i dens nåværende form. Da ville man kunne oppnå at folk sto lenger i jobb og samtidig beholdt helsen. Hun stiller også spørsmål ved om det ikke i lengden er kostbart for kommunen at sykefraværet blant de eldre arbeidstakerne øker.

I denne kommunen har det vært en viss diskusjon blant yngre arbeidstakere om seniortiltakenes legitimitet. Mange yngre synes at det legges inn mye midler i siste fase av yrkeskarrieren, mens de selv etterspør faglig oppdatering, økte datakunnskaper og økt grunnbemanning.

### **Erfaringer fra caset**

Kommunen synes ikke å ha kommet ordentlig i gang med sin seniorpolitikk, fordi andre politiske satsinger har tatt mye oppmerksomhet bort fra seniorsatsingen. Seniorpolitikken er derfor heller ikke så godt kjent ute i virksomhetene. Den synes derfor foreløpig i begrenset grad å ha bidratt til å endre avgangsmønsteret; kommunen har foreløpig ikke gode nok tall til å dokumentere utviklingen. Det synes heller ikke som om seniorpolitikken er en så integrert del av arbeidsgiverpolitikken som opprinnelig planlagt, i og med at tiltak innvilges nærmest med automatikk uten at nærmeste leder gjennom samtaler med senioransatte bidrar til å påvirke beslutninger. Selv som alle våre informanter og senioren selv mener at redusert arbeidstid kunne være et tiltak som er spesielt egnet for ansatte i pleie- og omsorgssektoren, velger de aller fleste lønns-tilskudd. Mange har ikke råd til å la være å ta lønnstilskuddet, fordi de har en relativt kort yrkeskarriere og ønsker å øke sitt pensjonsgrunnlag.

## 5 Ringerike – pleie- og omsorgspersonale

### Om kommunen

Det dreier seg her om en mellomstor bykommune med 28 000 innbyggere med 2300 ansatte fordelt på 1680 årsverk. Kommunen meldte seg i 2004 ut av KLPs utjevningsordning. IA-avtale ble inngått i perioden 2001 til 2003. Det var opp til hver resultatenthet om de ville inngå avtale. Avtale er inngått på alle tre delmål.

### Bakgrunn

Kommunestyret vedtok allerede i 1997 i forbindelse med behandlingen av Arbeidsgiverpolitisk plattform (Strategidokument 1997–2000) «å innføre en seniorpolitikk som skulle forebygge utbrenthet og utstøting, og som respekterer erfaring og erfaringslæring». Vedtaket var inspirert av en oppfordring fra KS til kommunene i 1995 om å etablere en seniorpolitikk, og ble starten på et prosjekt (Seniorprosjektet, med oppstart ca. 1999) rettet mot ansatte over 45 år. Tjuesju hjelpepleiere og ledere i pleie- og omsorgssektoren bidro gjennom dette prosjektet til å finne frem til mulige forbedringsområder. Prosjektet ble gjennomført i samarbeid med ansattes organisasjoner og med Senter for seniorpolitikk, og varte i 3,5 år. Det ble på bakgrunn av dette prosjektet vedtatt seniorpolitiske retningslinjer i mai 2003. Etter dette startet innføringen av de seniorpolitiske tiltakene i kommunen. Kommunen hadde med andre ord en lang forberedelsesperiode før seniorpolitikken ble satt i verk.

En viktig bakgrunn for seniorpolitikken var at ledelsen i kommunen etter hvert ble oppmerksom på hvor mange som tok ut AFP og hvilke kostnader kommunen har med denne ordningen. En reduksjon av AFP-uttaket ville gi store besparelser, som i neste omgang blant annet kunne investeres i ulike typer av tekniske hjelpemidler som kan forebygge tidligavgang, blant annet gjennom uføretrygding.

Både behovet for arbeidskraft, særlig innenfor pleie- og omsorgssektoren, og kostnadene ved tidligpensjonering, var viktige motivasjoner for seniorpolitikken.

### Målsetting

Målsettingen for seniorpolitikken er å legge til rette for at ansatte i kommunen velger å fortsette i jobb ut over 62 år frem mot pensjonsalderen på 67–70 år. Det påpekes at seniorpolitikk

- handler om en personalpolitisk tenkning med vekt på et positivt menneskesyn med medarbeideres ressurser og muligheter i sentrum og ikke alder og eventuelle handikap

- skal være en integrert del av kommunens arbeidsgiverpolitikk

Det ble satt følgende seniorpolitiske mål for kommunen som helhet:

- Innen 1.01.05 skal antall ansatte som går over på AFP være lavere i Ringerike enn det KLP regner som gjennomsnittet for norske kommuner

Det ble videre satt mål for den enkelte enhet, som skulle nås innen 1.01.05:

- Øke den gjennomsnittlige avgangsalderen i kommunen med 2 år
- Øke deltakelse i opplæringstiltak for medarbeidere 50+
- Alle ansatte skal ha nødvendig datakunnskap til å utføre jobben sin

### **Forankring**

Ansvar for oppfølgingen ligger hos rådmannen, og kontinuitet i arbeidet sikres av tre medarbeidere i organisasjons- og personalavdelingen samt av topp- og mellomledere.

Seniorpolitikken skal representere en personalpolitisk tenkning med vekt på et positivt menneskesyn, med medarbeidernes ressurser og muligheter i sentrum. Resultater fra arbeidet med seniorpolitikken inngår som en del av årsmeldingen. Seniorpolitikken skal være en del av kommunens livsfaseorienterte arbeidsgiverpolitikk.

Det oppfordres til at den enkelte resultat- og støtteenhet aktivt synliggjør sin seniorpolitikk. Rådmannen har ansvar for å forankre seniorpolitikken i den enkelte virksomhet.

### **Målgruppe**

Alle ansatte er omfattet av tiltakene. Under gjennomgang av tiltakene i 2005 vurderte man å unnta lærerne, men dette ble ikke noe av. Den tidligere satsingen fra 2003 til 2005 var også rettet mot alle. Men det ble gjort noen endringer fra og med høsten 2005: nå rettes seniorpolitikken bare mot aldersgruppene 62, 63 og 64 år, mens den tidligere gjaldt frem til 67 år. Inngåtte senioravtaler forut for høsten 2005 videreføres.

### **Tiltak**

Kommunen har utarbeidet en lang tiltaksliste i sin presentasjon av seniorpolitikken. En del av tiltakene er ikke spesielt rettet mot seniorer, men mot alle ansatte, og er dermed mer å anse som tiltak i et livsfaseperspektiv. Noen av tiltakene er mer ment som en

oppfordring enn som konkrete tiltak, og enkelte av tiltakene er heller ikke kommet i gang ennå.<sup>67</sup> Flere av tiltakene er mer ment å fungere som signaler til ledere og ansatte om at dette skal vektlegges (for eksempel lederopplæring) eller at dette kan ansatte kreve (for eksempel kompetanseutvikling), mer enn konkrete tiltak.

Tiltakene skulle finansieres av den reduserte arbeidsgiveravgiften. Nå når denne er fjernet, setter kommunen av midler fra eget budsjett til dette. I tillegg har kommunen innsparinger ved redusert uttak av AFP.

### **1. Lederopplæring**

Seniorpolitikk skal integreres i lederopplæringen. Ledere må få kunnskap om aldring og læring, myter og fakta etc. Lederne er pålagt å ivareta dette, men det blir ikke undersøkt i hvilken grad dette skjer.

### **2. Arbeidsmiljøet**

Årlig kartlegging av arbeidsmiljøet for alle ansatte. Denne kan gjennomføres som en spørreskjemaundersøkelse på intranettet. Stikkord for undersøkelsen: resultatoppnåelse, ledelse og trivsel. Det er også laget et opplegg for balansert målstyring, det vil si flere faktorer enn økonomi skal inngå i målstyringen.

### **3. Milepælsamtale**

Det skal gjennomføres milepælsamtale, som er en utviklingsamtale der medarbeiders yrkeskarriere noen år fremover i tid står i sentrum. Man ønsker blant annet å få en oversikt over hva medarbeidere i alderen 45–62 år tenker om sin videre yrkeskarriere. Den enkelte leder kan også gjennomføre slike samtaler med yngre ansatte dersom det er ønskelig. Det er utarbeidet egne skjemaer for disse samtalen. Samtalene trekker perspektiver 2–5 år fremover i tid. (Skjemaet er laget i samarbeid med Senter for seniorpolitikk. Det dreier seg egentlig om to skjemaer, ett for personer 45+, ett for personer 55+; det er flere spørsmål i det siste skjemaet.)

### **4. Kompetanse**

Alle ansatte har hovedansvaret for å beholde og utvikle sin kompetanse, for å være kvalifisert for den jobben som skal utføres. Lederne skal imidlertid ha rutiner som ikke minst sikrer at senioren har relevant kompetanse. Senioren trenger ny kunnskap i samme grad som de yngre ansatte og skal kunne delta like mye på etterutdanning som de yngre. Dette tiltaket er ment mest som en oppfordring. Det er ikke etablert spesielle kompetansetiltak rettet mot eldre arbeidstakere, men man oppfordrer ledere til å ha eldre ansatte i tankene ved opplæringstiltak. Det nevnes at den oppgraderingen av

<sup>67</sup> Kommunen lister opp og nummererer alle disse tiltakene i sin presentasjon av seniorpolitikken. Vi har valgt å presentere dem med samme nummerering som kommunen selv, selv om ikke alle er seniortiltak og selv om ikke alle er kommet i gang.

ufaglærte til hjelpepleiere/omsorgsarbeidere som kommunen har satt i gang (se under), mer er å anse som et tiltak i livsfaseperspektiv.

#### **5. Permisjon og stipend i forbindelse med kompetanseutvikling**

Medarbeidere og ikke minst senioren oppfordres til å søke på (kommunens) permisjons- og stipendordninger i tråd med kommunens rekrutterings- og kompetanseutviklingsplan. Dette er et tiltak som gjelder alle ansatte.

#### **6. Fleksibilitet**

Lederne oppfordres til å praktisere en arbeidsgiverpolitikk som oppleves som løsningsorientert ved å finne frem til individuelle, fleksible arbeidsordninger. Dette tiltaket er mest en oppfordring.

#### **7. Mobilitet**

Det oppfordres til å tilrettelegge for økt mobilitet internt i organisasjonen. Ledelsen på de forskjellige resultatenehetene bør gi sine medarbeidere muligheter til å gjennomføre jobbrotasjon, hospitering etc. Dette tiltaket er mest ment som en oppfordring.

#### **8. Egenkontroll**

Det påpekes at kontroll over egen arbeidssituasjon er en viktig faktor for trivsel og arbeidsglede, og at ledelsen derfor bør muliggjøre at ansatte har slik egenkontroll.

#### **9. Seniortittel**

Seniortittel skal kunne knyttes til yrkestittelen og skal gis på bakgrunn av erfaring, kompetanse og selvstendig arbeid. Foreløpig har man ikke fått til en ordning med en slik tittel.

#### **10. Gjennomgangsstillinger**

Kommunen ønsker å øremerke stillinger som skal kunne fungere som gjennomgangsstillinger for seniorer eller ansatte under attføringsopplegg for maksimalt ett eller to år. Kommunen har ennå ikke jobbet med dette; det er derfor ikke satt i system.

#### **11. Pensjonsgivende lønnsøkning for å bli i stillingen**

Det tilbys 2500 kroner per år til alle som har 100 prosent stilling og som er i jobb det året de fyller 62, 63 og 64 år. Medarbeidere som går i redusert stilling, får forholdsmessig redusert utbetaling. Etter fylte 65 år kan man gå over på bonusordningen (se under). Vilkår: Ha vært ansatt i kommunen de siste fem årene. Ordningen kan ikke kombineres med tiltak 13.



## **12. Bonusordning for å bli i stillingen**

Det tilbys bonus til alle som er i jobb det året de fyller 63, 64 og 65 år. For medarbeidere som har 100 prosent stilling, utgjør bonusen: 15 000 kroner per år etter fylte 63 år, totalt 45 000 kroner dersom man fortsetter frem til 65 år. Medarbeidere som går i redusert stilling, får forholdsmessig redusert utbetaling. Vilkår: Ha vært ansatt i kommunen de siste fem årene. Ordningen kan ikke kombineres med tiltak 13.

## **13. Redusert stilling med opprettholdelse av lønn**

Det tilbys 10 prosent redusert stilling med 100 prosent lønn for dem som går i 100 prosent stilling etter fylte 62 år. Medarbeidere som går i redusert stilling, får forholdsmessig reduksjon. Vilkår: Ha vært ansatt i kommunen de siste fem årene. Det er ikke mulig å benytte seg av AFP-ordningen samtidig. Ordningen kan ikke kombineres med tiltak 11 og 12.

Det er avsatt midler til vikar dersom det er nødvendig, særlig med tanke på ansatte i pleie- og omsorgssektoren og skolesektoren, som er avhengig av vikarordninger for å kunne ta ut redusert arbeidstid.

## **14. Tilskudd for tilrettelegging på arbeidsplassen**

Det avsettes 10 000 kroner per ansatt over 62 år for å tilrettelegge arbeidsplassen for eldre arbeidstakere. Det skal utarbeides en skriftlig avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker om bruken av tilskuddet.

Fra 1.07.2002 ble arbeidsgiveravgiften for ansatte over 62 år redusert med 4 prosent fra sentrale myndigheters side. Dette innebar for Ringerikes cirka 900 000 kroner i besparelse i 2003. Det innsparte beløpet ble da foreslått fordelt til den enkelte resultat- og støtteenhet, og fordelt etter antall ansatte over 62 år i enheten. Det frigjorte beløpet tilsvarte i overkant av 10 000 kroner per ansatt over 62 år. Det er denne innsparingen som bekoster tilretteleggingstilskuddet.

Beløpet skal settes av til ulike tiltak for å tilrettelegge arbeidet til den enkelte senior. Den enkelte resultat-enhet ved nærmeste leder skal godkjenne hvordan de avsatte midlene best kan benyttes. Det er ønskelig at midlene benyttes på en slik måte at investeringer blir værende i virksomheten også etter at vedkommende senior har sluttet, og slik kan komme andre ansatte til gode. Eksempler kan være større PC-skjerm, sparkesykkel (for eksempel på sykehjem), vanddispenser. Beløpet utbetales bare én gang per ansatt, men kan gis i tillegg til de tre økonomiske tiltakene nevnt over (tiltakene 11, 12 og 13).

## **15. Seniorseminar**

Det gis tilbud om seniorseminar ved fylte 60 år. Seminaret skal gi en oversikt over seniorpolitiske tiltak, juridiske forhold, pensjonsforhold, kosthold, seniorpolitikk m.v. og holdes av egne og innleide foredragsholdere. Det holdes en-dags kurs, ett for KLP-medlemmer og ett for SPK-medlemmer (fordi pensjonsordningene er litt

forskjellig utformet; dette blir nå samordnet). Man forsøker å legge vekt på fordelene med å fortsette i jobben, men orienterer også om rettigheter dersom man velger å slutte. Seminaret avholdes på et hotell i hyggelige omgivelser. Det blir rapportert om at seminarene har god oppslutning.

### **Andre tiltak**

Kommunen har, i samarbeid med lokale utdanningsinstitusjoner, utdannet 81 hjelpepleiere og 43 omsorgsarbeidere; mange av disse var ufaglærte ansatte i kommunen. Også mange voksne, hjemmeværende kvinner som ønsket seg ut i arbeidslivet, har deltatt, med andre ord ønsker kommunen også å *rekruttere* flere voksne/eldre arbeidstakere. Arbeidsgiver betaler kurs og bøker og sørger for at turnusen muliggjør skolegang i fritiden. Alle som ønsker, kan fortsatt få dette tilbudet, men det blir av naturlige grunner stadig færre ufaglærte. Dette tiltaket har ikke hatt direkte sammenheng med seniorsatsingen, men vil likevel på sikt kunne ha en virkning på pensjonering/uføretrygding, med andre ord kunne spille sammen med de andre tiltakene på en positiv måte. Tiltaket er altså ikke spesielt rettet mot eldre arbeidstakere, men mer et tiltak i et livsfaseperspektiv.

Kommunen har etablert en ordning med muligheter for hjemme-PC for alle ansatte. Det er også utplassert en del PC-er til fri avbenyttelse (kalt senior-PC), som arbeidstakere som ellers ikke har tilgang til PC, kan trene seg på. På intranettet kan de også finne informasjon om seniorpolitikken.

Kommunen fokuserer også på friskvern, ved at det er trimrom flere steder.

### **Erfaringer**

Kommunen foretok i 2005 en samlet vurdering av seniorsatsingen og tiltakene, det vil si ikke innenfor hver enkelt sektor. Effekten av spesielt de økonomiske tiltakene ble vurdert som god, målt mot forventet uttak av AFP og alders- og uføretrygd for 2004. Siden tiltakenes oppstart i 2003 og frem til 1.01.2005, hadde totalt 70 personer mottatt ulike personrettede økonomiske ordninger (altså ikke spesielt innen pleie og omsorg). Seks personer hadde da valgt pensjonsgivende lønnsøkning, 51 personer hadde valgt ordningen med bonus (kr. 15 000 per år), mens 13 personer hadde valgt redusert stilling med opprettholdelse av lønn. Tjuefire personer mottok tilskudd til tilrettelegging på arbeidsplassen, som kan brukes i kombinasjon med de tre andre økonomiske tiltakene. Det synes dermed som om bonusordningen (tiltak 12) var det mest «populære» tiltaket. Tiltakene 11, 12 og 13 tildeles på bakgrunn av søknad og fremstår som en rettighet. Tiltakenes egnethet for den enkelte arbeidstakers arbeidssituasjon vurderes dermed ikke. Selv om det er meningen at tiltakene skal brukes målrettet med hensyn til å sikre at ansatte kan fortsette i arbeid, er det i praksis ingen vurdering av dette, selv om altså arbeidstaker binder seg til å forsette ett år til. Alle som søker, får også tiltak,

enten de vurderes som nødvendige eller ikke. Selve bruken av tilretteleggingstilskuddet blir imidlertid, som nevnt, vurdert, selv om alle kan få det.

Kommunen beregnet at for 2004 utgjorde de totale utgiftene til seniortiltak noe i underkant av hva den reduserte arbeidsgiveravgiften utgjorde for samme år; den reduserte arbeidsgiverutgiften gjorde det med andre ord mulig å bekoste tiltakene uten ekstra utgifter for kommunen. Kommunen regnet også ut at den i 2004 hadde en betraktelig kostnadsinnsparing på grunn av et redusert uttak av AFP i forhold til hva som var forventet. På bakgrunn av beregninger fra KLP over forventet uttak av AFP for forskjellige årstrinn, beregnet kommunen at den for 2004 hadde et vesentlig lavere uttak enn forventet (6 mot forventet 22), og følgelig også reduserte AFP-utgifter. Slik sett nådde kommunen også det målet som var satt om at kommunen innen utgangen av 2004 skulle ha et lavere AFP-uttak enn det KLP regnet som gjennomsnittet for norske kommuner. Kommunen nådde også målet om å øke den gjennomsnittlige avgangsalderen med to år per utgangen av 2004; ved utgangen av 2002 var den gjennomsnittlige avgangsalderen 58,98, mens den ved utgangen av 2004 var økt til 61,19 år. Særlig har økningen vært stor for menn med hele 5,65 år, mens den bare var 1,42 år for kvinner, noe som *kan* tyde på at seniorsatsingen har vært mer vellykket for menn enn for kvinner, og kanskje også for dem som står i «mannsjobbene» enn for dem som står i «kvinnejobbene».

Kommunen har også tall for utviklingen i uførepensjoneringen som viser at mens det var sju personer som ble uførepensjonert i 2002 og elleve i 2003, sank antallet til fem personer i 2004. Her er det imidlertid ikke kontrollert for antall personer i arbeidsstyrken. Kommunen har dessuten tall for AFP-uttaket blant SPK-pensjonistene som viser at det også her har vært en nedgang i perioden.

Kommunen konkluderte på basis av egne undersøkelser per utgangen av 2005 med at den har nådd de to overordnede målene i seniorpolitikken fra oppstart sommeren 2003 til utgangen av 2004.

Per utgangen av 2006 viser det seg at nedgangen i AFP-uttaket har fortsatt. Mens avgangsraten (andel AFP-pensjonister i forhold til ansatte i aldersgruppen 62–64 år) var 20 prosent i 2003, sank den til cirka 8 prosent i 2004 og har holdt seg lav frem til 2006, med et uttak på 6 prosent. Det synes også som om tiltaksbruken er noe endret; bruken av bonusordningen er sterkt redusert, mens noe flere tar ut redusert arbeidstid.

### **Resultater for pleie- og omsorgspersonalet**

Kommunalsjef for pleie- og omsorgssektoren mener at seniorsatsingen er klart forankret i ledelsen og i fagforeningene, men er mer usikker på hvor godt den er forankret blant de ansatte, det vil si om det er et utbredt ønske blant de ansatte innen pleie og omsorg om å utsette pensjoneringen. Han mener imidlertid at seniorpolitikken burde være godt kjent blant de ansatte, siden den informeres om i mange sammenhenger. Hans vurdering av de økonomiske tiltakene er at de antakelig spiller en begrenset rolle for ansattes

ønske om å fortsette i jobb, og at det å bli sett som arbeidstaker og å bli oppmuntret til å fortsette, trolig er av større betydning. Dermed blir ledernes kommunikasjon med og oppfølging av den enkelte ansatte spesielt viktig. Han mener at det er særlig viktig å utfordre senioren til å holde seg faglig oppdatert, ta imot kurstilbud osv.

Hovedtillitsvalgt for sykepleierne (Sykepleierforbundet) er usikker på om seniorsatsingen har hatt særlig innvirkning på AFP-avgangen blant pleie- og omsorgspersonalet. Hennes inntrykk er at det primært er menn som står lenger i jobb og at det heller gjelder ansatte i administrative stillinger enn omsorgspersonell (noe de tidligere refererte avgangstillene også indikerer). Omsorgspersonell, som ofte står i tunge jobber, ønsker å gå av ved fylte 62 år (dersom de ikke har gått ut av yrkeslivet tidligere). Hun tror at redusert arbeidstid til full lønn og gjerne en ordning med 20 prosent reduksjon (mot 10 prosent som i dag), vil være et bedre tiltak enn bonusordninger for de angjeldende yrkesgruppene. Enkelte velger økt lønn fordi deres ordinære lønn er for dårlig, mens deres arbeidssituasjon og helsetilstand heller burde tilsi redusert arbeidstid. Hun peker på at mange også synes det er vanskelig å følge med på datautviklingen som i større og større grad benyttes også innenfor denne sektoren, selv om det kan dreie seg om relativt enkle ting. Mange har ikke tidligere brukt datamaskin.

Hun er også av den oppfatning at det ikke informeres godt nok og hyppig nok om seniorpolitikken, for eksempel på ledermøter og personalmøter. Det synes også å være lite oppmerksomhet om seniorpolitikken blant de eldre arbeidstakerne; det er i liten grad et tema. Hun er også usikker på om milepælsamtalene fra 45+ blir gjennomført, og har aldri sett det skjemaet som skal brukes.<sup>68</sup>

Hun har ellers det inntrykk at kommunen er velvillig med hensyn til å tilrettelegge for alle livsfaser, ved at det for eksempel er mulig å utforme vakter slik at de kan kombineres med å ha omsorg for barn.

Hovedtillitsvalgt for hjelpepleierne og omsorgsarbeiderne (Fagforbundet) er i motsetning til leder for sykepleierne av den oppfatning at seniorordningen er godt kjent blant de ansatte, at den snakkes mye om, og han selv får mange henvendelser om denne. Han mener også at seniorpolitikken har god forankring i ledelsen, at kommunen utad gir inntrykk av å være stolt av sin politikk og at den gir kommunen god PR. Vedkommende er imidlertid ikke kjent med at det gjennomføres milepælsamtaler med ansatte som er fylt 45 år og skulle selv hatt tilbud om en slik samtale dersom dette er et eksisterende tiltak, slik «den offisielle» tiltakslisten tilsier. Han har inntrykk av at det nå er mange som snur i sin beslutning om å gå av med AFP fordi de føler seg verdsatt av lederne, ikke spesielt på grunn av de økonomiske tiltakene, men ved at lederne interesserer seg for arbeidstakernes situasjon og ønsker med hensyn til fortsatt yrkesaktivitet. Også denne tillitsvalgte kunne ønske at arbeidstidsreduksjonen ble 20

<sup>68</sup> Det må her sies at vedkommende har stått relativt kort i vervet, og mener at hun av den grunn er dårligere informert enn hun ellers kunne vært.

prosent mot dagens 10, og at bonusordningen ble romsligere (økt). Han tror også at det ofte helst er de med høy lønn som snur i sin beslutning om å gå av med AFP, fordi de relativt sett taper mest økonomisk; med andre ord er dette ikke ansatte innenfor pleie og omsorg.

Et besøk ute i en omsorgssone ga oss det inntrykk at alder som sådan ikke be tillagt så mye vekt, verken hos ledere eller ansatte. Leder forsøker å ha like mye oppmerksomhet på alle aldersgrupper og prøver som arbeidsgiver ikke å skille mellom aldersgruppene. Hun var eksplisitt på at uten de eldre arbeidstakerne, ville det ikke gått. «Det står ingen kø der ute for å bli ansatt i omsorgssektoren, så vi må ta vare på alle ansatte.» Eldre ansatte ga uttrykk for at de følte seg ønsket, og tenkte heller ikke på seg selv som eldre. Det ble også påpekt av leder at eldre arbeidstakere oppfattes som mer stabile enn yngre, som oftere har permisjoner på grunn av barn, høyere sykefravær og turnover. Denne sonen hadde for øvrig vært igjennom en større omorganiseringsprosess det siste året (sammenslåing av flere soner). Leder var av den grunn usikker på om lederne under henne har klart å holde oppmerksomheten på seniorpolitikken i denne perioden. Dette kan kanskje være bakgrunnen for de forskjellige svarene vi fikk fra de hovedtillitsvalgte om den oppmerksomheten seniorpolitikken hadde blant lederne.

### **Erfaringer fra caset**

Kommunen begynte allerede i 1997 å utforme en seniorpolitikk, men det tok relativt lang tid før den ble operativ. Kommunen trakk med ansatte i pleie- og omsorgssektoren og Senter for seniorpolitikk for å finne forbedringsområder. Seniorpolitikken var motivert både i kostnadene ved høyt AFP-uttak og behovet for å beholde arbeidskraft og kompetanse. Kommunen har etablert en lang liste med tiltak, hvorav mange mer er ment som oppfordringer enn som konkrete tiltak og flere har et livsfaseperspektiv, det vil si ikke spesielt rettet mot eldre arbeidstakere. Det blir i liten grad vurdert om disse tiltakene eller oppfordringene etterleves. Kommunen har klart å nå de oppsatte målene for seniorpolitikken: øke den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen og redusere antallet personer som går av med AFP. Mye kan imidlertid tyde på at målsettingene har vært lettere å nå innenfor mannsyrkene (for eksempel administrative stillinger) enn innenfor et kvinneyrke som pleie og omsorg. Mange av de ansatte i pleie- og omsorgssektoren som utsetter AFP-avgangen, velger bonusordningen i stedet for redusert arbeidstid, selv om ledere og tillitsvalgte mener at redusert arbeidstid ville vært en bedre måte å ivareta deres arbeidssituasjon på.

## 6 Skedsmo – pleie- og omsorgspersonale

### Om kommunen

Det dreier seg om en sentralt beliggende stor kommune med cirka 44 500 innbyggere og med 2800 ansatte fordelt på 2322 årsverk. Kommunen inngikk IA-avtale i 2003 og forpliktet seg på alle tre delmålene, men har prioritert sykefraværsreduksjon og seniorpolitikk høyest. Kommunen har for de fleste av de ansattes vedkommende sin pensjonsavtale i Storebrand, mens lærerne er i SPK og sykepleierne er i KLP (gjennom en lovbestemt ordning).

### Bakgrunn

Kommunen er blitt seg bevisst at «kampen om arbeidskraften» blir sentral i årene som kommer fordi ungdomskullene som er på vei inn i arbeidslivet, er dramatisk mindre enn gruppene som er på vei ut. Mange av de eldre arbeidstakerne slutter tidlig. Kommunen mister derfor både viktig arbeidskraft og kompetanse, samtidig som det blir stadig vanskeligere å rekruttere arbeidskraft innenfor en del arbeidsområder. Kommunen har også etter hvert blitt klar over hvor dyr AFP-ordningen er for kommunen. Men det erkjennes at mange eldre arbeidstakere er slitne og derfor kan trenge en tilpasning av arbeidssituasjonen dersom de skal ønske å fortsette. På bakgrunn av dette har man lansert en livsfasetilpasset arbeidsgiverpolitikk som skal ivareta ansatte i ulike livsfaser.

Seniorpolitikken er en del av denne livsfasepolitikken, vedtatt av Administrasjonsutvalget i kommunen i april 2003. Det påpekes at «ledelse og organisering må være situasjonstilpasset og fleksibel, slik at den er tilpasset alle aldersgrupper, ulik kompetanse og ulik ytelse».<sup>69</sup>

Kommunen arrangerte høsten 2002 ledersamlinger hvor det ble fokusert på seniorpolitikk. Målsettingen var å bidra til en bevisstgjøring av betydningen av å ta vare på senioren og å arbeide med ideer for hvordan dette best kunne gjøres. En arbeidsgruppe ble nedsatt for å komme med forslag til seniorpolitiske tiltak. I denne gruppen var også tillitsvalgte representert. Gruppen innhentet blant annet erfaringer fra andre kommuners seniorarbeid. Gruppen vurderte også de økonomiske innsparingene kommunen har ved å bidra til at overgang til AFP utsettes. Denne fremtidige innsparingen gjorde det også legitimt å sette av midler til seniortiltak, der vil si at utgifter til tiltak tas fra forventede innsparinger i AFP-ordningen.

<sup>69</sup> Forslag til seniortiltak i livsfaseorientert arbeidsgiverpolitikk i Skedsmo kommune. Rapport til ledergruppa fra arbeidsgruppe, datert 17. februar 2003 (s. 3). Oppdatert dokument for seniorpolitikken finnes i Seniorpolitikk for Skedsmo kommune, Samlet dokument, datert 23.01.07, utarbeidet av Organisasjons- og personalavdelingen.

Kommunen har utarbeidet seniorpolitikken på følgende måte:

- Utarbeidet et arbeidspolitisk dokument der seniorpolitikk inngår
- Sørget for bred involvering av ledere i prosessen
- Systematisk utforming av tiltak, gjennom arbeidsgrupper
- Behandling i ledergruppen, vedtak i Administrasjonsutvalget

Det skal årlig rapporteres om seniorarbeidet i forbindelse med årsmeldingen. Seniorpolitikken ble startet opp/vedtatt i 2003, men implementert for fullt fra 2004. Det ble ved innføring av seniorpolitikken krevd en evaluering av denne.

### **Målsettinger**

Kommunen har utarbeidet følgende målsettinger for seniorpolitikken:

- At lederne ser ressursene i seniorenene, og at seniorenene føler seg verdsatt av ledere og kollegaer. Dette skal være en grunnleggende holdning i Skedsmo kommune
- At seniorenene ønsker å fortsette i jobb (ut over 62 år)
- At (unødig) slitasje på den enkelte arbeidstaker unngås
- At man beholder verdifull kompetanse
- At det gis et positivt økonomisk bidrag til helheten, dvs. kommunen

### **Målgrupper**

Seniorpolitikken retter seg i utgangspunktet mot alle eldre ansatte, men medlemmer av SPK (dvs. lærerne) er unntatt ett av tiltakene (tiltak 1) med den begrunnelse at de gjennom en sentral avtale for undervisningspersonale har redusert undervisningsplikt (se kapittel 1).

### **Forankring**

Seniorpolitikken er del av den generelle arbeidsgiverpolitikken og vedtatt av kommunestyret. Det er den enkelte virksomhetsleder som har ansvaret for å drive en aktiv seniorpolitikk. Hvem som til enhver tid har ansvar, avhenger av hvilket tiltak (se under) det dreier seg om.

Tiltak 1: sektorsjefene har avgjørelsesmyndighet

Tiltak 2: nærmeste leder

Tiltak 3: sektorsjef



## Tiltak

Tiltak ble utformet blant annet på bakgrunn av informasjon fra andre kommuner som syntes å ha en vellykket seniorpolitikk.

1. Mulighet etter individuell vurdering (av sektorsjefen) for 80 prosent arbeidstid til 100 prosent lønn fra fylte 62 år (bare AFP-berettigede). Tildeles på basis av søknad og innspill fra leder. Tiltaket kan også tildeles ansatte med deltid. Kan tas ut som for eksempel redusert daglig arbeidstid, en ukedag fri eller lengre fri i forbindelse med ferie. Dette avtales i samspill med leder, slik at både arbeidstakers og arbeidsplassens behov ivaretas.
2. Fleksibilitet/justering av arbeidsoppgaver ut fra seniorenens behov, sett i forhold til helsetilstand, kompetanse, motivasjon (for eksempel fadderoppgaver, veiledningsoppgaver, lettere arbeid); leder har plikt til å legge til rette.
3. Tildeling av midler til konkrete tiltak etter søknad og dersom behov (inntil kr. 25 000 per år per person) (for eksempel frikjøp av helgevakter, avlastningshjelp, fridager). Gjelder for ansatte som er fylt 62 år. Tiltaket skal motivere den enkelte enhet til å beholde ansatte utover 62 år. (Gjelder bare ansatte som ikke tar ut AFP.)

Følgende tiltak gjelder alle ansatte, uavhengig av alder:

4. Medarbeidersamtaler (oppfølging av yrkesforløp)
5. Bidra til endringskompetanse tidlig i yrkeslivet; påvirke holdninger til å påta seg nye oppgaver eller flytte på seg (er et lederansvar)
6. Bidra til faglig utvikling (muligheter for kurs, studiepermisjon, veileder/fadderoppgaver)
7. Ønsketurnus (der aktuelt)<sup>70</sup>
8. Retrettstillinger både for sektorsjefer og avdelingssjefer; lage alternative karriereveier<sup>71</sup>

Det arrangeres også årlig et seniorkurs for alle som er fylt 60 år. Dette er et frivillig tilbud; de fleste benytter seg likevel av det.

Det påpekes at mange av tiltakene (som holdningsskapende tiltak, endringskompetanse, medarbeidersamtaler, faglig utvikling, ønsketurnus) retter seg mot alle ansatte, men at disse tiltakene også er spesielt egnet til å nå målene i seniorpolitikken.

<sup>70</sup> Ønsketurnus er en arbeidstidsordning der ansatte i fellesskap velger hvordan arbeidstiden skal organiseres. Ordningen er iverksatt ved to sykehjemsavdelinger i kommunen.

<sup>71</sup> Denne stillingen skal være *utenfor* lederens egen avdeling for å unngå «far-i-huset-syndromet», at man blir hengende i gammel rolle.



Kommunen har også siden 2003 gjennomført halvårlige ansatteundersøkelser,<sup>72</sup> med vekt på muligheter til å få gjort en god jobb og gi ros og oppmuntring fra ledere og andre ansatte. Undersøkelsene viser at kommunen får stadig bedre tilbakemeldinger fra de ansatte på de undersøkte temaene, selv om situasjonen kan variere fra enhet til enhet. Kommunen tar systematisk tak i de utfordringer som eventuelt avdekkes i den enkelte enhet.

## **Erfaringer**

Kommunen foretok selv ved utgangen av 2004 en evaluering av seniorpolitikken og oppsummerte at informasjonen om ordningen var for dårlig. En arbeidsgruppe ble også nedsatt for å se nærmere på de økonomiske effektene av seniorpolitikken. Gruppen kom til at flere burde benytte seg av muligheten for redusert arbeidstid, fordi man mente at særlig dette tiltaket kunne bidra til redusert AFP-uttak. Det ble derfor henstilt til ledere om å anbefale dette tiltaket overfor aktuelle ansatte og også understreket overfor lederne at en reduksjon i AFP-uttaket ville innebære at kommunen hadde «råd» til å bekoste redusert arbeidstid til full lønn inklusive vikar. I helse- og sosialsektoren legges nå AFP-kostnadene ut til det enkelte tjenestested, slik at innsparinger ved en vellykket seniorpolitikk tilfaller tjenestestedet.

Kommunen intervjuet i slutten av 2004 dem som mottok tiltaket med redusert arbeidstid til full lønn. Alle var fornøyd med tiltaket og mente at det hadde bidratt til at de fortsatte å jobbe. Noen etterlyste imidlertid en mer verdsettende holdning fra ledelsens side. Erfaringen fra denne kommunen er altså at de økonomiske tiltakene i seg selv ikke behøver å føre til at man føler seg verdsatt og ønsket på arbeidsplassen, selv om man blir stående i jobb. Man kan kanskje spørre om ikke denne typen tiltak kan fungere som en avledning: Ledere slipper å engasjere seg personlig for å overbevise ansatte om at de er ønsket.

Denne kommunen synes for øvrig å ha mindre automatikk i tildeling av tiltak enn andre kommuner i studien. Enkelte har for eksempel fått avslag på søknad om redusert arbeidstid.

Da kommunen igjen foretok en statusvurdering i begynnelsen av 2006 for alle sektorene sett samlet, viste det seg at av de 56 personene som hadde mulighet til å gå av med AFP i 2005, valgte tolv personer AFP (21 prosent i 2005 mot 64 prosent i 2003). Det synes altså som om kommunen oppnådde en sterk reduksjon i uttaket av AFP fra 2003 til 2005. Av dem som fortsatte å jobbe (44 personer), valgte nesten alle redusert arbeidstid til full lønn, med andre ord slik kommuneledelsen hadde oppfordret til. En del har fortsatt å jobbe uten å benytte seg av noen av de økonomiske tiltakene, noen antakelig fordi de ikke har kjent til tiltakene.

<sup>72</sup> Basert på den såkalte humankapitalindeksen (HKI).

På bakgrunn av erfaringer med seniorpolitikken, blant annet at den ikke synes å ha nådd godt nok ut, har kommunen tatt initiativet til noen endringer i arbeidsgiverpolitikken. Man vil i fremtiden legge mer vekt på livsfaseperspektivet enn et rent seniorperspektiv, slik at alle arbeidstakernes behov for tilrettelegging av arbeidssituasjonen i større grad ivaretas. Videre vil man fokusere mer på å arbeide med kultur og holdninger i organisasjonen. Det er også et ønske at lederne får et sterkere eierforhold til utviklingen i organisasjonen. Det er i den forbindelse gjennomført dialogkonferanser der representanter for hele kommunen har vært til stede. Målet var å komme frem til gode ideer for en god livsfase- og seniorpolitikk. Arbeidsgrupper er nedsatt for å utarbeide mer konkrete forslag. Her er arbeidstakerorganisasjonene bredt representert. I tillegg til at perspektivet blir utvidet til å gjelde mer enn senioren, ønsker man også å gjøre arbeidsgiverpolitikken mer fleksibel, i den forstand at man vil legge mer vekt på individuelle løsninger for den enkelte arbeidstaker og mindre på løsninger som skal gjelde for alle. Skjønnsutøvelse i arbeidsgiverpolitikken vil dermed tillegges mer vekt.

### **Resultater for pleie- og omsorgspersonalet**

Selv om mange av kommunens eldre arbeidstakere har fortsatt å jobbe etter fylte 62 år, synes det i mindre grad å være tilfellet for pleie- og omsorgspersonalets del. Mange slutter før de fyller 62 år, enten ved at de blir uføretrygdet eller ved at de finner andre typer jobber. De som står i jobb til fylte 62 år, velger ofte AFP straks muligheten byr seg. Det påpekes at mange inntil nylig har sett AFP som det naturlige valget og at det tar litt tid å snu oppmerksomheten fra AFP til fortsatt arbeid, eventuelt med bruk av seniortiltak.

Det påpekes videre at bemanningen innenfor pleie- og omsorgssektoren er for lav og at et viktig tiltak for å redusere slitasjen på de ansatte, også de yngre, er å øke bemanningen.<sup>73</sup> Sektorledelsen har derfor forsøkt å synliggjøre dette overfor den øvrige kommuneledelsen i håp om at bemanningen etter hvert kan styrkes, noe de på sikt tror vil kunne redusere AFP-avgangen. At kommunen nylig vedtok at innsparingen ved redusert AFP-avgang kan beholdes på tjenestestedet, håper man skal muliggjøre økt bemanning på sikt. Sektorleder peker også på at det kan bli vel mye fokusering på senioren, at det er viktig å ivareta *alle* arbeidstakernes behov. Man forsøker å være mest mulig fleksibel overfor arbeidstakernes behov, men dette er mest satt i system for seniorenens del. Kommunen har innført såkalt ønsketurnus på to sykehjemsavdelinger, etter ønske fra de ansatte.

Blant de av pleie- og omsorgspersonalet som velger å fortsette i arbeid etter fylte 62 år, er det redusert arbeidstid med full lønn som velges av de fleste. Svært få velger

<sup>73</sup> Kommunen har ifølge pleie- og omsorgsleder lav bemanning innenfor pleie- og omsorgssektoren i forhold til sammenlignbare kommuner.

tilretteleggingsmidler (tiltak 3), mens justering av arbeidsoppgaver (tiltak 2) ofte benyttes, ikke bare overfor seniorer.

De forholdene sektorleder trekker frem som viktigste suksesskriterier for en god seniorpolitikk, er god forankring i ledelsen, at ordningen er godt kjent og at nærmeste leder blir flinkere til å se sine ansatte. Vedkommende mener at seniorpolitikken er godt forankret i toppledelsen, men i mer varierende grad hos ledelsen på det enkelte tjenestested. At innsparingene ved en vellykket seniorpolitikk beholdes på det enkelte tjenestestedet, bidrar imidlertid til å øke ledernes oppslutning om politikken.

Leder for sykepleierne (Sykepleierforbundet) mener at seniorpolitikken ikke er godt nok kjent blant de eldre arbeidstakerne, og at det varierer fra arbeidssted til arbeidssted hvor godt nærmeste leder orienterer den enkelte om de muligheter som finnes. Muligheter for tilpassing av arbeidstider (for eksempel vakt- og turnusordninger) og arbeidsoppgaver for alle arbeidstakere, synes å være populært og ser ut til å ha hatt en stor innvirkning på sykefraværet, som har vært sterkt synkende. Det påpekes at dette har ført til at ansatte føler seg mer ivaretatt enn tidligere. På sikt vil dette kunne bidra også til redusert tidligavgang, selv om effekten per i dag er begrenset. Det påpekes også at muligheten for å ta ut redusert arbeidstid med full lønn burde gjøres gjeldende også noe før man fyller 62 år for å ha effekt – slik det er nå, har de fleste allerede sluttet ved fylte 62 år. Vedkommende mener også at økt tilgang til informasjon er viktig for en vellykket seniorpolitikk, både at den kommer på et tidlig nok tidspunkt, før man reelt sett har tatt sine valg, og at den er omfattende nok. Mange synes ikke å vite nok om hva det innebærer å gå over på AFP, for eksempel i form av (reduserte) utbetalinger.

Leder for hjelpepleierne og omsorgsarbeiderne (Fagforbundet) er også av den oppfatning at seniorpolitikken og de tiltakene som er etablert, i liten grad er tilpasset arbeidssituasjonen til disse yrkesgruppene. Selv om fagforeningene i sin tid var med på å utforme de seniorpolitiske tiltakene, synes de ikke i dag å ha et sterkt eierforhold til denne politikken. Senioransatte vi snakket med, trekker imidlertid frem den reduserte arbeidstiden til full lønn som et godt tiltak.

Begge disse fagforeningslederne trodde for øvrig at ansatte med redusert arbeidstid ikke kunne benytte arbeidstidsreduksjon med full lønn; dermed var dette tiltaket utelukket for mange i pleie- og omsorgssektoren. Det stemmer imidlertid ikke; det er ikke satt noen slik grense for hvem som kan motta tiltaket. Dette tyder på at tiltakene ikke er godt nok kjent blant ansatte.

Fagforeningslederne påpeker også at både økt fleksibilitet og økt vekt på livsfase vil styrke seniorpolitikken ved at alle grupper av ansatte ser at en del arbeidstakere kan ha behov for tilrettelegging i spesielle livsfaser; seniorpolitikk blir på den måten uttrykk for mer generelle behov. Samtidig er man bevisst på at utøvelse av mer skjønn i arbeidsgiverpolitikken også kan utfordre vante holdninger både blant ledere og ansatte.

### **Erfaringer fra caset**

Selv om kommunen synes å ha klart å snu utviklingen med økende AFP-uttak når man ser alle ansatte under ett, synes det i mindre grad å være tilfellet for ansatte innenfor pleie- og omsorgssektoren. De fleste har allerede sluttet før de fyller 62 år, enten gjennom uføretrygding eller ved å ha gått til annen jobb. De som står i jobb frem til 62 år, slutter ofte straks anledningen byr seg. Det ytres ønske om at et tiltak som redusert arbeidstid til full lønn også gjøres gjeldende for noe yngre arbeidstakere for å ha effekt. Det synes generelt som om seniortiltakene i liten grad er tilpasset de ansatte i pleie- og omsorgsyrkene. Lav bemanning trekkes frem av sektorledelsen som en forklaring på avgangsmønsteret. Det synes heller ikke som om informasjonen om seniorpolitikken og de tiltakene som ansatte kan benytte seg av, er god nok. Ledere og ansatterepresentanter har for eksempel forskjellige oppfatninger av hvordan ordningene faktisk er utformet. Kommunen ønsker å styrke livsfaseperspektivet ved i større grad å imøtekomme alle ansattes behov for fleksible eller mindre belastende arbeidstidsordninger. Kommunen ønsker også at lederne ute i den enkelte virksomhet skal få et økt eierforhold til seniorpolitikken og har bestemt at innsparingen ved redusert AFP-uttak heretter skal kunne beholdes på det enkelte tjenestested; dette håper man også skal kunne bidra til å øke bemanningen på sikt. Kommuneledelsen ønsker også å legge mer vekt på individuelle løsninger i arbeidsgiverpolitikken og mindre på ordninger som skal gjelde for alle, med andre ord legge mer vekt på skjønnsutøvelse. Samtidig er man klar over at dette kan utfordre vante holdninger. Hvordan denne politikken i praksis vil bli utformet, er ikke avklart.

### 3 Oppsummering

Vi har i denne studien presentert seks kommuners erfaringer med å iverksette en seniorpolitikk med et livsfaseperspektiv. Målsettingen har vært å identifisere og dokumentere kritiske suksessfaktorer for å lykkes med å redusere tidligpensjoneringen. Vi har fulgt situasjonen for to grupper av arbeidstakere: utdanningspersonell i grunnskolene og ansatte i pleie- og omsorgssektoren.

Foreliggende studie er en casestudie av et utvalg kommuner. Kommunene ble valgt ut fordi de har etablert en seniorpolitikk, var kommet godt i gang med arbeidet og det syntes som om satsingen gir de ønskede resultater. Vi vet imidlertid ikke om de utvalgte kommunene er de beste på seniorpolitikk i Norge, og om vi ved å studere andre kommuner, ville gjort andre erfaringer. En slik studie vil derfor i hovedsak kunne ha et *eksplorerende* siktemål, i den forstand at man ved å studere et utvalg kommuner, kan få frem erfaringer som *kan* være viktige for andre.

Vi har i det foregående presentert både historikken rundt seniorsatsingen i de seks kommunene og erfaringer så langt. Som vi har sett, har kommunene både en forskjellig historikk og noe forskjellige erfaringer på dette området. Vi ønsker imidlertid ikke å rangere kommunene ved å si at noen har lyktes bedre med sin seniorpolitikk enn andre, men heller trekke ut erfaringer på tvers av kommunene. Alle kommunene er hver på sin måte «underveis» i arbeidet med sin seniorpolitikk, der omstendigheter inntreffer som kan medvirke til at prosesser bremses opp for en tid, for så å tas opp igjen med fornyet styrke senere. Vi ønsker derfor ikke å gi inntrykk av at implementering av en god seniorpolitikk kan beskrives som en rettlinjert bevegelse, der de studerte kommunene kan stå som eksempler på kommuner som har gjort alle de riktige grepene. Men vi tror likevel at vi på bakgrunn av både positive og negative erfaringer fra de seks kommunene kan trekke ut en del faktorer som er viktige å legge spesiell vekt på som styrker ved en god seniorpolitikk, og som i en del tilfeller også vil kunne være kritiske suksessfaktorer. I det følgende presenterer vi en del slike faktorer. Vi vil skille mellom faktorer som mer er å regne som bakgrunnsfaktorer 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 har gradvis blitt klar over

1. at utmelding av utjevningsordningen for AFP kan gi mulighet for store innsparinger, om de klarer å endre arbeidstakernes avgangsmønster – dvs. får flere til å stå i jobb lenger eller la være å ta ut AFP. Dette kan gi besparelser som både kan investeres i seniortiltak og andre gode formål (for eksempel økt bemanning og bedre arbeidsmiljø som igjen kan redusere sykefravær og uføretrygding, eller flere og bedre kommunale tjenester). Avgangsmønsteret synes i mange kommuner å ha blitt tatt for gitt, at det er en rettighet som kommunen som arbeidsgiver i liten grad kan endre på. Denne holdningen synes nå å være under endring, ikke fordi man ikke ønsker at ansatte skal beholde sine rettigheter, men mer fordi man etter hvert vet at pensjonering ikke alltid er det mest ønskelige valget verken for arbeidstakeren eller arbeidsgiveren, og fordi ressurser kan brukes på en bedre måte enn å pensjonere ansatte tidligere enn nødvendig.
2. behovet for å beholde kompetanse og arbeidskraft på grunn av aldrende arbeidstakere. Både demografiske faktorer, men også rekrutteringsproblemer og kommunale reformer, ønske om flere og bedre tjenester som krever flere ansatte innenfor en rekke tjenesteområder, gjør at kommunene må bli mer bevisste på å ta vare på de ansatte de allerede har. Enkelte av kommunene vi har studert, har for eksempel ikke vært klar over i hvilken grad lærerstanden var i ferd med å eldes; først når situasjonen tallfestes, blir man klar over utfordringen man står overfor når store grupper av ansatte nærmer seg pensjonsalder.

Dette er kanskje ikke suksesskriterier i seg selv, men viktige bakgrunnsfaktorer som har bidratt til å sette seniorpolitikken på dagsordenen. Vårt inntrykk fra de seks kommunene er at først da de ble klar over disse forholdene og hadde tall som dokumenterte kostnadene ved AFP-avgang og de aldrende arbeidstakerne, ble det et trykk i seniorsatsingen. Slik sett kan man si at først når «alvoret i situasjonen» blir avdekket, blir motivasjonen sterk for å handle. Derfor er det viktig at kommunale ledere som ønsker en sterk forankring av seniorpolitikken, melder seg ut av utjevningsordningen og fremskaffer tallmateriale som viser at slik satsing ikke bare er ønskelig og kan bli økonomisk lønnsom, men også er svært viktig for kommunens økonomiske og bemanningmessige situasjon.

I tillegg kommer at alle kommunene i undersøkelsen har

3. inngått IA-avtale og forpliktet seg på delmål 3, som innebærer å øke den reelle pensjoneringsalderen. Kommunene hadde slik sett allerede forpliktet seg til å etablere en seniorpolitikk.

## God forankring på alle nivåer viktig

Erfaringene fra de seks kommunene viser at det er viktig å oppnå bred forankring om seniorpolitikken på alle nivåer og i alle deler av organisasjonen. Det er viktig at ledere på alle nivåer i organisasjonen har en god forståelse for hva politikken innebærer og hvorfor den er viktig, men det samme gjelder også de ansatte og deres organisasjoner. Formell forankring er viktig ved at politikken vedtas både i politiske og administrative organer, men det er også viktig at politikken og viktigheten av den anerkjennes, at det skapes forståelse for hvorfor det skal brukes tid og krefter på dette. Vi har over vist at økonomi og mange aldrende arbeidstakere kan være faktorer som bevisstgjør og styrker motivasjonen hos lederne, men også informasjon overfor de ansatte om konsekvensene ved å gå av tidlig, kan bidra til at flere av de ansatte har en «second thought» omkring tidligpensjonering. Flere av kommunene avholder lederutviklingskurs der målsettingen blant annet er at lederne må bli mer bevisst verdien av å beholde eldre arbeidstakere; samtidig forsøker man å avkle en del myter om eldre arbeidstakere som mindre produktive eller mindre lærevillige enn yngre arbeidstakere. De fleste av kommunene trakk også med både ledere og ansattes organisasjoner i utviklingsprosessen da seniorpolitikken ble etablert, og flere har gjennomført arbeidsmiljøundersøkelser for å få frem de forholdene ansatte vektlegger i nåtidig og fremtidig arbeid. Også ved utviklingen av seniortiltakene har grupper av ansatte eller ansattes organisasjoner ofte blitt trukket med. Dette bidrar til at mange får et eierforhold til politikken, og føler at den er etablert for å «spille med» og ikke mot de ansatte.

Flere kommuner avholder seniorseminarer for alle ansatte over en viss alder, der informasjon gis om økonomiske og andre konsekvenser av tidligavgang og hvilke tilbud kommunen kan gi gjennom seniorpolitikken for dem som fortsetter å arbeide. Dette tiltaket synes å være populært, i den forstand at de fleste ansatte deltar.

## Informasjon til ansatte er viktig

God og hyppig informasjon om seniorpolitikken og fremtidige yrkesvalg til alle deler av organisasjonen og i mange kanaler som personalmøter, fagforeningsmøter, medarbeidersamtaler, skriftlig (personalhåndbok, intranett, i posten slik at man når alle) er viktig, slik at seniorpolitikken er godt synlig. Vårt inntrykk fra noen av de studerte kommunene er at informasjon lett kan glemmes; den var god til å begynne med, for så å forsvinne litt fra dagsordenen. Vi har sett i en del tilfeller at både tiltak og tildelelseskriterier har vært ukjente for en del ansatte. Dette kan gi grobunn for misnøye og rykter om at seniorpolitikken egentlig bare er for noen grupper, og ikke alle.

Det er også viktig å være klar over at ulike grupper av ansatte kan ha ulike måter å ta til seg informasjon på. Derfor kan det være nødvendig å gi informasjon på forskjellige måter og gjennom flere kanaler. Alle er for eksempel ikke fortrolige med nettbasert informasjon, mens oppslagstavle kan bli for upersonlig. Muntlig informasjon gjennom seniorsamlinger kan derfor være en god måte å orientere om politikken på; da kan det også være mulig å gi utdypende svar på ofte kompliserte spørsmål.

Kommunene har også gjort seg en del overveielser om på hvilket tidspunkt informasjon om seniorpolitikken bør komme; tidlig i 50-årene eller nærmere tidspunktet for AFP-avgang. Enkelte mener at den bør komme tidlig i 50-årene, slik at ansatte kan ha muligheten til å planlegge sin videre yrkeskarriere, andre mener at det er liten vits i å informere (for) tidlig, fordi informasjonen ikke oppfattes å angå dem; ansatte i en alder av 55 år oppfatter seg vanligvis ikke som seniorer og i ferd med å avslutte yrkeskarrieren. For kommunene kan det være vanskelig å finne det riktige tidspunktet for informasjon. Ett svar kunne være at informasjon bør gis jevnlig, slik at man når ulike grupper av ansatte på ulike tidspunkt i yrkeskarrieren. Samtidig er muligheten stor for at informasjon som gis hele tiden, ikke legges merke til. Vi har ikke funnet noe klart mønster i hvordan kommunene informerer, men de fleste har etablert flere kanaler for informasjon, både rettet mot alle i relevant alder og i form av individuelle samtaler.

Flere av kommunen har etablert en ordning med seniorsamtaler som del av medarbeidersamtalen. Disse samtalene skal være et forum der ansatte og nærmeste ledere kan ta opp den ansattes planer om videre yrkesaktivitet. Det viser seg imidlertid at ordningen ofte ikke praktiseres i tråd med planen, enten fordi møtene ikke har funnet sted (fordi man aldri rakk å avholde møtene), eller fordi temaet seniorpolitikk ikke ble drøftet eksplisitt; lederen har syntes at dette har vært et litt ømtålelig tema og har latt det være opp til den ansatte å bringe det på banen.

Seniorseminarene som vi allerede har nevnt, er også en anledning til å sette temaet på dagsordenen, ofte i en hyggelig setting på et hotell og med god oppslutning, men de avholdes ofte på et sent tidspunkt, for eksempel etter fylte 60 år. Da kan mange allerede ha lagt sine planer for fremtiden.

## **Måloppnåelse må jevnlig etterprøves**

Det synes viktig at kommunene har rutiner for jevnlig å etterprøve og vurdere sin seniorpolitikk med hensyn til måloppnåelse. Kommunene i vår studie har i varierende grad lyktes her, av grunner som for eksempel kan ha med manglende arbeidskapasitet å gjøre, men kanskje også at man ikke har satt av tid til dette. Én ting er utforming av en seniorpolitikk, en annen er å vise til faktiske resultater av denne politikken. I de fleste kommunene har det vist seg vanskelig å skaffe et godt tallgrunnlag for måloppnåelse



som år for år viser utviklingen i tidligavgangen. Vi ønsker ikke å kritisere kommunene for mangelen på slike tall; enkelte har også fremskaffet slike. Det viktige er at de finnes. Her tror vi at kommunenes respektive pensjonselskaper kan være til god hjelp, siden de allerede sitter på tallene og er vant til å gjøre slike beregninger.<sup>74</sup> Dersom stadige flere kommuner utformer en seniorpolitikk og også setter seg operative, tallfestede mål, vil etterspørselen etter enkel tilgang til «de riktige» tallene øke.<sup>75</sup>

Tilgang til gode tall har også vært et problem ved at vårt prosjekt skulle studere seniorpolitikkenes konsekvenser for henholdsvis pleie- og omsorgspersonale og lærere, hvorav den første gruppen har sin pensjonsordning i KLP, mens den andre har sin i SPK. I den grad kommunene har hatt egne tall for avgangsutviklingen, har tallene gjeldt utviklingen for *alle* ansatte, ikke brutt ned på enkelte sektorer eller yrkesgrupper. I og med at både utfordringene i arbeidet og avgangsmønsteret kan variere fra yrkesgruppe til yrkesgruppe, er det viktig å kunne skille mellom disse i tallmaterialet. For eksempel kan det være slik at seniorpolitikken og de utviklede tiltakene gir gode resultater for noen arbeidstakergrupper, mens man ser liten effekt for andre. I våre kommuner har det ikke vært mulig å finne tall som bekrefter effekten for enkeltgrupper. Med et godt tallgrunnlag vil det også være aktuelt å sammenligne kommuner for eventuelt å se om noen har en politikk på dette området som er mer vellykket enn andres.

## Fra ildsjeler til senioransvarlig

I enkelte av kommunene vi har studert, var det i sin tid en enkeltperson, for eksempel en personalsjef, som var en viktig drivkraft for å sette seniorpolitikken på dagsordenen. Dette er noe man ofte ser, også i kommunale organisasjoner, at endringstiltak forutsetter opinionsledere som har spesiell tro på endringen og som trekker andre med seg. Ofte har denne personen vært en eldre leder og nærmet seg pensjonsalder. Når da personen forsvinner ut av organisasjonen, faller mye av drivkraften i satsingen sammen, ikke på den måten at vedtak og ordninger slutter å gjelde, men mer ved at *resultatene* i mindre grad etterspørres. Seniorsatsingen blir en sak på linje med andre saker, men som ingen lenger har et særlig ansvar for. Derfor er det viktig at det etableres klare rutiner for hvordan politikken skal følges opp, og dessuten at noen i den kommunale organisasjonen har et særlig ansvar for oppfølgingen også etter at ildsjelene er borte. Det er i tillegg viktig at disse personene har muligheter til å sammenfatte erfaringer

<sup>74</sup> Det er viktig at tallene er riktige, blant annet ved at det tas hensyn til antallet personer i de ulike aldersgruppene.

<sup>75</sup> Vi presenterer i vedlegget tall for senioravgangen i de kommunene og yrkesgruppene som har sin pensjonsordning i KLP.

og en viss myndighet til å foreslå endringer dersom politikken ikke gir resultater. De kommunene vi har undersøkt, har hatt en slik person, men enkelte ganger har denne personen, for eksempel en personalsjef, hatt mange andre oppgaver som fremstår som (minst) like viktige i en travel hverdag. Dermed kan det lett bli slik at seniorpolitikken lever sitt liv uten perspektiv og oppfølging. Det var mye oppmerksomhet til å begynne med; etter hvert overtar den kommunale hverdagen. Også omorganiseringer og andre endringer kan ta oppmerksomheten bort fra seniorpolitikken. Desto viktigere er det da at noen har et spesielt ansvar for å følge opp utviklingen. Den som har det daglige oppfølgingsansvaret bør kanskje helst være en annen enn den som hovedansvaret for personalpolitikken, siden personalledere gjerne har mange andre oppgaver som skal ivaretas.

## Seniortiltak

Alle kommunene har som ledd i sin seniorpolitikk utviklet en del tiltak; 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 bonus eller lønnsøkning. Mange tilbyr også ekstra fri samtidig som lønnen beholdes, for eksempel i form av 10–20 prosent redusert arbeidstid uten tilsvarende reduksjon i lønn. Også tilretteleggingstilskudd i form av en avsatt pengesum er utbredt; denne pengesummen kan for eksempel benyttes til innkjøp av hjelpemidler, skaffe ekstra bemanning eller kompetansetiltak. En del har tiltak som innebærer mer en oppfordring til leder om å ivareta eldre ansatte gjennom for eksempel å tilrettelegge arbeidsoppgaver eller arbeidstid dersom det anses nødvendig eller stimulerer til kompetanseutvikling, men uten at særskilte midler avsettes. For en del av tiltakene er det i prinsippet satt av midler for å dekke dem inn, for eksempel gjennom den reduserte arbeidsgiveravgiften for eldre arbeidstakere<sup>76</sup> eller forventede innsparinger ved redusert AFP-uttak, for andre må eventuelle kostnader tas over det løpende budsjettet. De fleste tiltakene som har en økonomisk kostnad for kommunen (for eksempel redusert arbeidstid med full lønn, bonusordninger, tilretteleggingstilskudd), er forbeholdt dem som har fylt 62 år, mens informasjonstiltak eller oppfordringer om å tilrettelegge arbeidssituasjonen settes inn tidligere. Vi vil i det følgende ta for oss og drøfte en del sider ved tiltakene som vi anser spesielt viktige.

<sup>76</sup> Som nå er fjernet.

### **Økonomisk påskjønnelse 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 slike tiltak virker motiverende på ansattes avgangsatferd (økt lønn, sluttvederlag). Kommunene kan i tillegg ha tiltak som innebærer en tilrettelegging eller letting av arbeidssituasjonen, for eksempel i form av ekstra fri eller tilskudd til innkjøp av hjelpemidler. De fleste kommunene har også holdningsskapende tiltak, gjerne i tillegg til økonomiske, ut fra den vurdering at holdningsskapende tiltak kanskje er vel så motiverende som økonomiske. Holdningsskapende tiltak kan for eksempel være seniorseminarer eller medarbeidersamtaler med et seniorperspektiv, eller det kan være ledersamlinger som gir ledere mer informasjon om seniorennes betydning som arbeidskraft. Som tidligere referert (kapittel 1), viser forskning at eldre ansatte selv snarere etterlyser mer oppmerksomhet og påskjønnelse fra nærmeste leder enn økonomiske påskjønnelser.<sup>77</sup> En viktig fordel med slike tiltak er at de vanligvis er gratis.

Tiltak i form av økonomisk kompensasjon for å stå lenger i jobb *kan* ha (god) effekt. Ansatte som mottar et slikt tiltak, forplikter seg til å stå lenger i arbeid; forpliktelsen gjelder gjerne for ett år av gangen. Dersom den ansatte bryter avtalen, mister vedkommende tilskuddet. I den forstand kan man si at jo flere som velger et slikt økonomisk tiltak, desto flere fortsetter å arbeide. En slik tildelingspraksis kan imidlertid bli kostbar dersom det er flere enn dem som likevel ville ha fortsatt å jobbe, som velger disse tiltakene (se under).

En viktig utfordring ved økonomiske tiltak er 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 arbeidsmiljø eller føre en mer livsfasetilpasset arbeidsgiverpolitikk. Slik tiltak kan ha en effekt, men det spørs om de bidrar til å forebygge årsakene til tidligavgangen. Slike tiltak har helst effekt overfor dem som går av frivillig og der en sum penger eller noe ekstra fritid kan være det lille ekstra som gjør at de ønsker å fortsette. Man skal ikke se bort fra at dette utgjør en relativt stor gruppe etter hvert som stadig flere arbeidstakergrupper får tilbud om AFP.

Vi har også sett at en del arbeidstakere velger økt lønn fremfor redusert arbeidstid, fordi de mener at de ikke kan avstå fra muligheten for et lønnspåslag, samtidig som arbeidsgiver ser at vedkommende nok burde valgt den reduserte arbeidstiden, ut fra vedkommendes arbeidssituasjon. Arbeidsgiver oppnår at arbeidstakeren står lenger i jobb, men resultatet kan samtidig også være at denne arbeidstakeren får et høyere sykefravær enn ønskelig, fordi vedkommende strekker seg lenger enn helsesituasjonen skulle tilsi.

Kommunene i vår studie har valgt en vifte av tiltak ut fra den tanke at ansatte kan ha ulike behov og ønsker, og at de kan nås på ulike måter. Ved at man både har såkalte

<sup>77</sup> Se Hilsen og Steinum 2006 og Midtsundstad 2005.

økonomiske tiltak og holdningsskapende tiltak håper man å øke treffsikkerheten. I de fleste kommunene er det imidlertid slik at man ikke kan velge både et lønnstilskudd eller et sluttvederlag og i tillegg redusert arbeidstid, rimeligvis fordi det ville gi store kostnader for kommunen.

Enkelte kommuner har også utformet en tiltaksliste der en del av tiltakene mer fremstår som oppfordringer til ledelse og ansatte enn konkrete tiltak, for eksempel oppfordringer om å tilrettelegge arbeidet eller satse på kompetansegivende tiltak. Det kan være viktig å jevnlig minne medarbeidere om sitt ansvar på ulike områder. Det er imidlertid vesentlig at tiltak eller oppfordringer ikke blir for uforpliktende. Da kan det bli vanskelig å etterlyse bruken av dem; tiltak som man bare oppfordres til å sette i verk, kan fort «renne ut i sanden» som gode, men ikke realiserte hensikter.

### **Universell eller selektiv tildeling av tiltak**

Enkelte kommuner i undersøkelsen gjør 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 lønnsøkning/sluttvederlag). Dermed fremstår tiltakene som en rettighet. En slik likebehandling i tildelingen av tiltakene har en del fordeler, særlig ved at man unngår forfordeling av enkelte ansatte, med de problemer det kan ha for arbeidsmiljøet. Selv om mange kan ha forståelse for at noen trenger mer oppmerksomhet enn andre, for eksempel ved å få en mindre slitsom arbeidsdag i form av redusert arbeidstid til full lønn, kan det være vanskelig å lage kriterier for en slik tildeling som alle oppfatter som rettferdige. Ved at «alle får», oppnår man den positive effekten av at alle føler seg like verdsatt. Tildeling etter mer individuelle kriterier kan lett skape misnøye og mistanke om at noen er mer ønsket enn andre.

De fleste kommunene har likevel 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. Likevel virker det som om svært få praktiserer en slik individuell vurdering. Ansatte får det tiltaket vedkommende ønsker, ut fra sine preferanser. I en av kommunene uttrykte de aller fleste ansatte i en arbeidsmiljøundersøkelse at tiltak som innebærer en tilrettelegging og/eller endring av arbeidssituasjonen, er mest egnet til å få ansatte til å arbeide lenger. Likevel valgte nesten alle lønnstilskudd, sikkert ut fra gode begrunnelser for den enkelte (lav lønn, lav pensjonsopptjening), men kanskje ikke helt i tråd med intensjonen i tiltaksutformingen som skal bidra til at den enkelte klarer å stå lenger i jobb, men uten at arbeidstakeren blir enda mer sliten enn tidligere.

Vårt inntrykk er ellers at de yngre arbeidstakerne har forståelse for at de eldre tilgodeses med spesielle tiltak, de ser at de selv etter hvert kan få tilsvarende behov. Men

i enkelte kommuner ytres det ønske om at arbeidsgiver bidrar til en mer tilrettelagt arbeidssituasjon også for andre grupper av arbeidstakere, med andre ord etterlyses mer livsfasepolitikk på tvers av aldersgruppene. Enkelte kommuner har satt av midler til tilretteleggings- eller trivselstiltak der ønsket er at disse benyttes på en måte som kommer alle ansatte til gode (større PC-skjerm, sparkesykkel, vanddispenser, julebord, kaffetrakter, reiser), selv om det er (antallet) senioransatte som utløser midlene, nettopp for å unngå at tiltakene blir et gode bare for den enkelte eldre ansatte og for å styrke arbeidsmiljøet på tvers av aldersgruppene.

Selv om de fleste kommunene i undersøkelsen har en universell tildelingspraksis, er det flere som har eller har vurdert å holde lærerne utenfor de økonomiske tiltakene (spesielt bonus/økt lønn eller redusert arbeidstid), hovedsakelig med den begrunnelse at lærerne 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 de økonomiske tiltakene. En ytterligere grunn kan nok være at kommunene ikke har noen direkte innsparing ved at lærerne utsetter pensjoneringen, siden SPK ikke gir mulighet til å melde seg ut av deres utjevningsordning. Noen kommuner har valgt å la lærerne ha tilgang til de samme tiltakene som de øvrige ansatte for å unngå å skape skiller mellom arbeidstakergruppene. Arbeidsgiveransvaret for lærerne er nylig blitt overført til kommunene. Det anses i mange kommuner som ønskelig å bidra til at lærerne inngår i kommunens arbeidsgiverstrategier på lik linje med de øvrige ansatte, og at ikke skiller opprettholdes. Det synes imidlertid som om dette er et noe uavklart spørsmål i mange kommuner, noe som også blir synliggjort i seniorpolitikken.

### **Desentralisert ansvar for seniorpolitikken**

Enkelte kommuner har overført eller vurderer å overføre ansvaret for AFP-ordning til den enkelte enhet ved at disse bekoster utgiftene til AFP selv, men også beholder (deler av) innsparingen ved et redusert AFP-uttak. Vurderingen er at det kan være viktig å forankre seniorpolitikken lenger ned i organisasjonen, hos mellomlederne. De kjenner den enkelte ansatte bedre enn topplederne, og kan lettere utforme seniortiltak som best mulig tilpasses situasjonen i den enkelte enhet. Et resultat av en slik strategi kan bli at den enhetlige formen seniorpolitikken i dag har i mange kommuner, blir mindre enhetlig. Alle kommunene i vår studie har utformet en seniorpolitikk og tiltak som gjelder for alle ansatte. Med en mer desentralisert seniorpolitikk kan også seniorpolitikken bli mindre enhetlig, men kanskje mer målrettet?

### **Tiltak til alle kan bli svært kostbart**

Det kan være gode grunner til at tiltak tildeles alle arbeidstakere over en viss alder (se over). En slik tildelingspraksis kan imidlertid bli unødig kostbar. Man gir dyre tiltak til en del ansatte som med stor sannsynlighet ville fortsatt å arbeide uansett. Vi har dessuten i innledningskapitlet vist at kostnadene ved å tildele mange eller alle de mest

kostbare tiltakene, kan overstige innsparingen kommunen har ved å redusere førtidspensjoneringen. Tiltakene kan dermed økonomisk sett «koste mer enn de smaker», da man i utgangspunktet ikke budsjetterer med at alle kommer til å slutte som 62-åringer – noe de jo heller ikke gjør. Man budsjetterer eventuelt med at en viss prosentandel flere skal fortsette.<sup>78</sup> Samtidig kan det være vanskelig for kommunen å vite *hvem* som faktisk ville fortsatt uansett tildeling av tiltak, og hvem som har størst avgangstilbøyelighet. En ting er å sette et mål på hvor stor – eller riktigere liten – førtidspensjoneringsandel man ønsker å oppnå gjennom seniorpolitikken på kommunenivå, en annen er å vite sikkert hvilke *personer* som er mer tilbøyelig til å gå av tidlig enn andre. I og med at kommunene ikke vet det, kan det være hensiktsmessig, og også mindre arbeidskrevende, å gi alle tilbud om tiltak og derigjennom forutsette at man når dem som særlig trenger en ekstra stimulans for å fortsette i arbeid. Men det kan altså være både lite målrettet og kostbart om man har vedtatt for rause økonomiske tiltak.

### Hvem er tiltakene egnet for?

Alle kommunene i vår undersøkelse har i hovedsak etablert tiltak som gjelder for alle ansatte og ikke rettet mot bestemte yrkesgrupper.<sup>79</sup> Det er sikkert en praktisk måte å gjøre det på, og vil dessuten oppleves som mer rettferdig fra et arbeidstakersynspunkt. Dette synspunktet kan være viktig for å unngå uheldige arbeidsmiljøeffekter, som også koster, for eksempel i form av konflikter og eventuelt økt sykefravær. Tiltakene ble også i sin tid utviklet på bakgrunn av prosjektgrupper og samlinger der både ledere og ansatte var representert. 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 er imidlertid en del ledere og tillitsvalgte som påpeker at tiltaket i praksis ikke er så enkelt å benytte, på grunn av mangel på 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 brukergupper (elever, sykehjemsbeboere) som til enhver tid krever tilstedeværelse, mens ansatte innen for eksempel administrasjon, teknisk sektor eller kultursektoren lettere kan være borte noen dager uten at vikarer trengs. Enkelte kommuner har satt av midler til vikarer, mens andre ikke har det. Selv om kommunene har budsjettert med at redusert arbeidsgiveravgift og redusert AFP-uttak gir rom for å bekoste seniortiltak, varierer det tydeligvis om de har regnet inn vikarutgifter i dette regnestykket. Dersom

<sup>78</sup> Det innebærer at kommunene bør regne på om slike økonomiske tiltak til alle økonomisk sett lønner seg. I noen tilfeller kan det gjøre det, i andre ikke. Nå har jo også, som tidligere nevnt, kommunene mistet den reduserte arbeidsgiveravgiften for ansatte over 62 år; denne ble av mange kommuner brukt til nettopp å finansiere seniortiltak.

<sup>79</sup> Selv om det er noen unntak her.

mangel på ressurser til vikarer fører til at andre grupper av ansatte får en større arbeidsbyrde, kan det i lengden virke belastende på hele organisasjonen.

Vi har også fått tilbakemelding om at en del ledere kan være motvillige til å foreslå redusert arbeidstid, fordi de allerede har problemer med å besette turnusen; når flere har redusert arbeidstid, blir turnuskabalen ytterligere komplisert.

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 bør vurdere tiltakene i forhold til virkningene for ulike yrkesgrupper.

## **IKT skremmer fortsatt**

Vi har i innledningen til denne rapporten og i den første rapporteringen fra prosjektet vist at førtidspensjonering kan ha mange årsaker, hvorav noen er lettere for kommunene som arbeidsgiver å gjøre noe med enn andre. Vi vil imidlertid nevne én faktor som mange av kommunene og deres senioransatte har nevnt, om ikke som en hovedårsak til førtidspensjoneringen, så i det minste som en medvirkende årsak, nemlig frykten for ikke å beherske nye IKT-verktøy. Bruk av slike blir mer og mer utbredt på mange arbeidsplasser, ofte som et frivillig verktøy, men også mer og mer som en nødvendig del av arbeidsoppgavene, for eksempel i form av elektronisk journal- og turnusføring. Mange innenfor de yrkesgruppene vi har studert, har lite erfaring med IKT-verktøy både privat og i jobbsammenheng, fordi de inntil nylig ikke har behov å forholde seg til slike verktøy, men også fordi de tilhører de generasjonene som ikke er født inn i dataalderen, slik barn og unge i dag er. Vi vet at alderen blant lærerne er sterkt økende, som er tilfelle også for deler av pleie- og omsorgssektoren, og at kanskje rekrutteringen av yngre arbeidstakere ikke nødvendigvis skjer blant dem som er mest dataerfarne. Vårt inntrykk, gjennom samtaler med ansatte i kommunene, er at det fortsatt er slik at mange og særlig kvinner ikke bruker IKT-verktøy i sin fritid, det er det mann og barn som gjør.<sup>80</sup> Dermed har de få anledninger til å bli kjent med og trygg på dette verktøyet. Derfor blir det viktig for kommunene å legge stor vekt på å gi både eldre og yngre ansatte tilgang til god dataopplæring tilpasset den enkeltes forutsetning og behov i sin yrkesutøvelse. Enkelte av kommunene vi har undersøkt, har vektlagt slik opplæring i sin seniorsatsing.

<sup>80</sup> Dette kan selvfølgelig ha med manglende interesse å gjøre – eller manglende tid til å sitte foran en datamaskin.

## **Veien blir til mens man går**

Seniorpolitikk, i likhet med andre politikker, er lite verdt dersom den ikke følges opp og evalueres jevnlig. Men kanskje like viktig er det å være villig til å justere og endre kursen underveis, det gjelder både informasjon, organisering og tilbudet av enkelttiltak – når man ser at de ikke fungerer. Flere av kommunene i vår studie synes å gjøre dette. At alt ikke fungerer ved første forsøk, behøver ikke å bety at man har gjort en dårlig jobb, men at nye behov og gode ideer kan dukke opp underveis – for eksempel kan en oppleve at enkelte tiltak har utilsiktede og kanskje også uheldige konsekvenser i forhold til det man antok i utgangspunktet. I dette ligger også at seniorpolitikken i størst mulig grad bør utformes lokalt, i den enkelte kommune, for å sikre en tilpasning til lokale forhold. Samtidig er det lov å la seg inspirere av andre. Og et sted skal man jo starte.



## Referanser

- Andersen, Rolf (2007), *Reaktivering av uførepensjonister. Potensialer og hindringer*. Fafo-rapport 2007:10. Oslo: Fafo
- Ellingsen, G. og K. Røed (2006), *Analyse av aldersdifferensiert arbeidsgiveravgift*. Rapport 5/2006. Oslo: Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning
- Haga, Oddbjørn (2007), «Forventet pensjoneringsalder 1986–2006. Unge uførepensjonister trekker pensjonsalderen ned.» *Arbeid og velferd*, nr. 2. 2007. NAV
- Hilsen, Anne Inga og Trude Steinum (2006), *Fortell meg at jeg er ønsket! Sluttrapport fra Livsfaseprosjektet i Trygdeetaten, et prosjekt under Nasjonalt krafttak for seniorpolitikk i arbeidslivet*. Rapport 2/2006. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Hilsen, Anne Inga og Britt Elin Strand, red. (2006), *Fortellinger om å få det til. Rapport fra Livsfaseprosjektet i privat sektor, et prosjekt under Nasjonalt krafttak for seniorpolitikk i arbeidslivet*
- Hilsen, Anne Inge, Tove Midtsundstad og Trond Åge Langvik (2006), *Utredning om seniorer og omstilling*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Hertzberg, Dagfinn og Sol Skinnarland (2007), *Too old to rock'n roll? Seniorpolitisk praksis i norske industribedrifter*. Fafo-rapport 2007:06. Oslo: Fafo
- Hernæs, E., M. Solli og S. Strøm. (1997), *Økonomiske betingelser og pensjonsbeslutningen*. SNF-rapport nr. 37/97. Bergen: SNF
- Midtsundstad, Tove (2007a), «Vil arbeidslivet ha seniorenene? – En oversikt over norske virksomheters seniorenengasjement.» *Søkelys på arbeidslivet*, vol. 24, nr. 1
- Midtsundstad, Tove (2007b under publisering), *Fra utstøting til inkludering? En kartlegging av norske virksomheters arbeidskraftsstrategier overfor eldre arbeidstakere*. Oslo: Fafo
- Midtsundstad, Tove (2006a), *Pensjonering før fylte 67 år. Tidligpensjonering og bruk av AFP innen KS' tariffområde 2002–2004*. Fafo-rapport 509. Oslo: Fafo
- Midtsundstad, Tove (2006b), *Hvordan bidra til lengre yrkeskarrierer? Erfaringer fra norsk og internasjonal forskning om tidligpensjonering og seniortiltak*. Fafo-rapport 534. Oslo: Fafo

- Midtsundstad, Tove (2005a), *Ikke nødvendigvis sliten... En analyse av tidligpensjonering og seniorpolitikk i staten*. Fafo-rapport 482. Oslo: Fafo
- Tove Midtsundstad (2005b), «Ikke nødvendigvis sliten.... En analyse av AFP-pensjonering i staten.» *Søkelys på arbeidsmarkedet*, nr. 2
- Midtsundstad, Tove (2004a), *En beskrivelse av sykepleiernes pensjoneringsmønster med utgangspunkt i registerdata fra KLP for 2003*. Fafo-notat 2004:17. Oslo: Fafo
- Midtsundstad, Tove (2004b), *Hvor mange har rett til AFP?* Fafo-notat 2004:04. Oslo: Fafo
- Midtsundstad, Tove (2003), «Pensjonering i staten.» *Søkelys på arbeidsmarkedet*, nr. 1
- Midtsundstad, Tove (2002a), *Pensjonering i staten og skolen. Analyse av registerdata fra SPK i 2000*. Fafo-notat 2002:12. Oslo: Fafo
- Midtsundstad, Tove (2002b), *AFP-pensjonisten: sliten – eller frisk og arbeidsfør? En analyse av tidlig pensjonering og bruk av AFP i privat sektor*. Fafo-rapport 385. Oslo: Fafo
- NAV (2007), *Hva vet befolkningen om pensjon?* NAV-rapport 1.2007
- Olsen, Karen M. (2007), «Sykefravær – hvor mye skyldes jobben?» *Søkelys på arbeidslivet*, vol 24, nr. 1
- Pedersen, A.W. (1997), *Mellom arbeid og pensjon*. Fafo-rapport 223. Oslo: Fafo
- Rikstrygdeverket (2005), *Seniorpolitikk og IA-avtalens delmål om å øke pensjoneringsalderen*. RTV-rapport 04/2005
- Solem, P.E. (2005), «Inkludering av eldre i arbeidslivet». I: Hammer, T. og E. Øverbye, red., *Inkluderende arbeidsliv? Erfaringer og strategier*. Oslo: Gyldendal Akademiske
- Solheim, P.E. m.fl. (2006), *Inkluderende arbeidsliv. Erfaringer og strategier*. Oslo: NOVA
- Statistisk sentralbyrå (2006), «Mange ønsker tidlig pensjonering», 30.06.06
- Synovate MMI (2006), *Holdninger til pensjonering blant tidligere yrkesaktive 15.–24. november 2006*. Rapport utarbeidet for Senter for seniorpolitikk
- Utdanningsforbundet (2006), *Pensjonering i skoleverket etter år 2000*. Temanotat 2006/8
- Velferd* (2006), Nr. 4

# Vedlegg Tidligpensjoneringen i casekommunene i 2005 og 2006

Det var ikke en del av prosjektet å innhente registerdata om tidligpensjoneringen i de enkelte casekommunene. Siden de fleste kommunene ikke selv førte statistikk over tidligpensjoneringen eller klarte å fremskaffe data om avgangsrater, bruk av AFP, uførepensjonering og antall særalderspensionister (85-årsregelen) blant eldre arbeidstakere i sin kommune, valgte vi å innhente noe registerdata fra Kommunal Landspensjonskasse (KLP). Dataene omfatter ikke lærerne, som er medlemmer av Statens Pensjonskasse (SPK). Vi har heller ikke data for Skedsmo kommune, siden de har forsikret sine ansatte i Storebrand (bortsett fra sykepleierne som er i KLP og lærerne som er i SPK).

Da antallet eldre arbeidstakere, 62 år og eldre, i de ulike kommunene er relativt lite, vil det være en del naturlige svingninger i avgangen uten at dette trenger å være uttrykk for en trend. Ideelt sett burde vi derfor hatt mulighet til å se på avgangen over et lengre tidsrom, for eksempel 5–6 år. KLP klarte imidlertid ikke å fremskaffe historiske data. Vi har derfor bare opplysninger om tidligpensjoneringen i 2005 og 2006. Dette innebærer at vi ikke kan si noe om tidligpensjoneringstendensen i kommunene har endret seg etter at de innførte en seniorpolitikk og ulike seniorpolitiske tiltak. Vi kan bare si noe om utviklingen fra 2005 til 2006. I tillegg til å se på endringer i den enkelte kommune fra ett år til et annet, sammenligner vi de gjennomsnittlige avgangsraterne for de fem kommunene vi har tall for med tilsvarende avgangsrater blant kommunene forsikret i KLP i 2004.<sup>1</sup> Vi har dessverre ikke data for 2005 og 2006 for disse kommunene ennå. Da de samlede avgangsraterne så vel som avgangsraterne for AFP må forventes å være på samme nivå, eventuelt har gått noe ned siden 2004 (jf. nye tall fra NAV), vil en slik sammenligning likevel gi en viss indikasjon på hvor høye/lave de aktuelle kommunenes samlede tidligpensjonsrater (AFP+uførepensjon+særalder/85-årsregel), samt hva AFP-ratene er.

## Hovedfunn

Vi vil ikke gå igjennom alle tabellene i detalj, bare oppsummere hovedfunnene. Ser vi først på andelen som går av med pensjon blant henholdsvis 50–55-åringene og 55–61-åringene, viser tabell 1 at de fleste av våre kommuner har gjennomsnittlige tidligpensjoneringsrater som om lag tilsvarer KLPs gjennomsnittsrater for disse

---

<sup>1</sup> Avgangsraten er et mål på hvor mange som faktisk går av sett i forhold til de som kunne gått av med pensjon, og er for en bestemt aldersgruppe et gitt år beregnet ved å se antall arbeidstakere som pensjonerer seg dette året som andel av alle yrkesaktive i samme aldersgruppe ved inngangen til samme året.

aldersgruppene for 2004. Unntaket er Sørums kommuner, som har litt høyere tidligpensjoneringsrater for disse aldersgruppene – det vil si at en større andel uførepensjoneres/blir særalderspensionister i denne kommunen enn i KLP-kommuner flest, mens henholdsvis Nedre Eiker og Ringerike ligger noe lavere enn KLP-gjennomsnittet.

Videre viser tallene at alle de fem kommunene har en gjennomsnittlig høyere andel som pensjoneres som 62-åring i 2005–2006 (20,6–41,7) enn gjennomsnittet for KLP for 2004 (20,4) (tabell 1). Ser vi kun på AFP-avgangen (tabell 2), er den gjennomsnittlige andelen som velger AFP som 62-åring i 2005–2006, også høyere i disse kommunene enn gjennomsnittet for kommunene i KLP-området i 2004 (15,3). Tallene for de respektive kommunene når det gjelder andel av 62-åringene som velger AFP er henholdsvis 19,4 prosent for Stord, 23,7 prosent for Nedre Eiker, 25 prosent for Ringerike, 29,2 prosent for Sørums kommuner og 27,4 prosent for Molde. Det synes dermed å være en litt sterkere tendens til å velge å gå av med AFP med én gang en har mulighet til det i våre case-kommuner enn blant 62-åringene i kommune-Norge generelt. Andelen som velger AFP som henholdsvis 63- og 64-åring, ligger derimot for de fleste case-kommunene likt med KLP-snittet eller lavere; unntaket er Stord og Sørums kommuner. At de har noe lavere AFP-rater blant 63- og 64-åringene, kan ha sammenheng med høyere avgang blant 62-åringene, siden de som da er igjen i arbeid etter fylte 62 år, kan ha en noe sterkere motivasjon for å fortsette – det vil si at flere av dem som har dårligst helse og/eller er minst motiverte i disse kommunene enn i KLP generelt, alt har gått av ved fylte 62 år sammenlignet med KLP-gjennomsnittet.

Tabell 1 Oversiktstabell som viser avgangsratene samlet (AFP, uførepensjon og særalder/85-årsregelen) på ulike alderstrinn for de 5 kommunene i 2005 og 2006, og for kommunene i KLP for 2004.

	Stord	Nedre Eiker	Ringerike	Sørnum	Molde	KLP samlet 2004 <sup>2</sup>
<b>50-55 år</b>						
2004						<b>1,4-1,8</b>
2005	3,2	0,6	0,9	3,5	2,8	
2006	0,8	2,6	0,8	2,4	1,7	
Gj.snitt 2005-2006	<b>2,0</b>	<b>1,6</b>	<b>0,8</b>	<b>3,0</b>	<b>2,2</b>	
<b>56-61 år</b>						
2004						<b>2,0-3,8</b>
2005	2,2	1,6	3,2	3,8	2,2	
2006	0,7	1,6	2,4	2,5	4,1	
Gj.snitt 2005-2006	<b>1,44</b>	<b>1,6</b>	<b>2,8</b>	<b>3,2</b>	<b>3,2</b>	
<b>62 år</b>						
2004						<b>20,4</b>
2005	40	30,8	31	50	21,4	
2006	0	20	18,8	37,5	34,6	
Gj.snitt 2005-2006	<b>20,6</b>	<b>23,7</b>	<b>23,5</b>	<b>41,7</b>	<b>30,0</b>	
<b>63 år</b>						
2004						<b>18,7</b>
2005	0	18,8	13,3	16,7	26,7	
2006	30	9,1	4,5	25	20	
Gj.snitt 2005-2006	<b>15,0</b>	<b>14,8</b>	<b>7,8</b>	<b>18,8</b>	<b>24,0</b>	
<b>64 år</b>						
2004						<b>17,5</b>
2005	33,3	0	6,3	0	14,3	
2006	12,5	15,4	23,1	16,7	25	
Gj.snitt 2005-2006	<b>24,9</b>	<b>9,5</b>	<b>14,1</b>	<b>11,8</b>	<b>22,1</b>	
<b>65-66 år</b>						
2004						<b>15,4-17,1</b>
2005	15,4	12,5	5,6	0	33,3	
2006	7,7	8,3	7,4	0	30	
Gj.snitt 2005-2006	<b>11,6</b>	<b>10,1</b>	<b>6,7</b>	<b>0</b>	<b>32,0</b>	

<sup>2</sup> Tallene for KLP-området samlet er hentet fra tabell 4.7 i Fafø-rapport Midtsundstad, T. (2006), *Pensjonering for fylte 67 år. Tidligpensjonering og bruk av AFP innen KS' tariffområde 2002-2004*. Intervallet som gjengis for hhv. aldersgruppene 50-55 år, 56-61 år og 65-66 år angir variasjonsbredden i de årlige avgangsratene og ikke gjennomsnittet for aldersintervallet. Gjennomsnittstallet vil følgelig ligge et sted midt i mellom.

<b>62-64 år</b>						
2004						
2005	27	18,9	20	24	22,2	
2006	11,8	16,3	14,9	28,1	29,1	
Gj.snitt 2005-2006	<b>21,0</b>	<b>16,4</b>	<b>17,0</b>	<b>26,3</b>	<b>25,5</b>	
<b>62-66 år</b>						
2004						
2005	24	17,7	17,9	20,7	25,4	
2006	10,6	14,8	12,8	22,5	29,3	
Gj.snitt 2005-2006	<b>18,7</b>	<b>16,0</b>	<b>16,0</b>	<b>21,5</b>	<b>27,5</b>	
<b>Bedring fra 2005 til 2006</b>						
<b>50-55</b>	<b>Ja</b>	<b>Nei</b>	<b>Lik</b>	<b>Ja</b>	<b>Ja</b>	
<b>56-61</b>	<b>Ja</b>	<b>Lik</b>	<b>Ja</b>	<b>Ja</b>	<b>Nei</b>	
<b>62-64</b>	<b>Ja</b>	<b>Ja</b>	<b>Ja</b>	<b>Nei</b>	<b>Nei</b>	
<b>62-66</b>	<b>Ja</b>	<b>Ja</b>	<b>Ja</b>	<b>Nei</b>	<b>Nei</b>	
<b>Gj.snitt for 2005 og 2006 sammenlignet med KLP gj.snitt for kommunene i 2004:</b>						
<b>50-55</b>	<b>O</b>	<b>L</b>	<b>U</b>	<b>O</b>	<b>O</b>	
<b>56-61</b>	<b>U</b>	<b>U</b>	<b>L</b>	<b>O</b>	<b>L</b>	
<b>62</b>	<b>L</b>	<b>O</b>	<b>O</b>	<b>O</b>	<b>O</b>	
<b>63</b>	<b>U</b>	<b>U</b>	<b>U</b>	<b>L</b>	<b>O</b>	
<b>64</b>	<b>O</b>	<b>U</b>	<b>U</b>	<b>U</b>	<b>O</b>	
<b>65-66</b>	<b>U</b>	<b>U</b>	<b>U</b>	<b>U</b>	<b>O</b>	

O=Over KLP-nivå, L=likt med KLP-nivå og U=under KLP-nivået.

Tabell 2 Oversiktstabell som viser andelen som har gått av med AFP i hhv. 2005 og 2006 i de 5 kommunene, sammenlignet med tall fra KLP for 2004.

	Stord	Nedre Eiker	Ringerike	Sørnum	Molde	KLP samlet 2004 <sup>3</sup>
<b>62 år</b>						
2004						<b>15,3</b>
2005	40	30,8	40	37,5	21,2	
2006	0	20	15,6	25,0	30,7	
Gj.snitt 2005-2006	<b>19,4</b>	<b>23,7</b>	<b>25,0</b>	<b>29,2</b>	<b>27,4</b>	
<b>63 år</b>						
2004						<b>12,5</b>
2005	0	12,5	0	8,3	13,3	
2006	25	9,1	0	25,0	0	
Gj.snitt 2005-2006	<b>12,5</b>	<b>12,1</b>	<b>0</b>	<b>12,5</b>	<b>8,0</b>	
<b>64 år</b>						
2004						<b>11,9</b>
2005	25	0	0	0	0	
2006	0	15,4	0	16,7	16,7	
Gj.snitt 2005-2006	<b>15,0</b>	<b>9,5</b>	<b>0</b>	<b>11,8</b>	<b>10,5</b>	
<b>65-66 år</b>						
2004						<b>7,9-12,0</b>
2005	15,4	12,5	0	0	13,3	
2006	7,7	9,1	7,4	0	20	
Gj.snitt 2005-2006	<b>11,6</b>	<b>10,5</b>	<b>4,4</b>	<b>0</b>	<b>16,0</b>	
<b>62-64 år</b>						
2004						
2005	24,3	16,2	16,7	16	13,9	
2006	8,3	16,3	7,5	21,9	20,8	
Gj.snitt 2005-2006		<b>16,3</b>	<b>10,9</b>	<b>19,3</b>	<b>17,8</b>	
<b>62-66 år</b>						
2004						
2005	22	15,6	12,1	13,8	13,7	
2006	9,1	15,0	7,4	17,5	20,7	
Gj.snitt 2005-2006		<b>15,2</b>	<b>9,3</b>	<b>15,9</b>	<b>17,4</b>	

<sup>3</sup> Tallene for KLP-området samlet er hentet fra tabell 4.7 i Fafo-rapport Midtsundstad, T. (2006), *Pensjonering før fylte 67 år. Tidligpensjonering og bruk av AFP innen KS' tariffområde 2002-2004*. Intervallet som gjengis for hhv. aldersgruppene 65-66 år angir variasjonsbredden i de årlige avgangsratene for hhv. 65- og 66-åringene og ikke gjennomsnittet for aldersintervallet. Gjennomsnittstallet vil følgelig ligge et sted midt i mellom.

<b>Bedring fra 2005 til 2006:</b>						
62-64	Ja	Lik	Ja	Nei	Nei	
65-66	Ja	Ja	Nei	-	Nei	
62-66	Ja	Lik	Ja	Nei	Nei	
<b>Gj.snitt for 2005 og 2006 sammenlignet med KLP gj.snitt for kommunene i 2004:</b>						
62	O	O	O	O	O	
63	L	L	U	L	O	
64	O	U	U	L	U	
65-66	L	L	U	U	O	

○=Over KLP-nivå, L=lik med KLP-nivå og U=under KLP-nivået.

Små tall og naturlig variasjon fra år til år i sammensetningen av de ulike kohortene gjør det vanskelig å undersøke (kontrollere for) om endringene i tidligpensjoneringen fra ett år til et annet i en kommune skyldes seniorpolitikken og seniortiltakene i seg selv eller kan tilskrives endringer i aldersgruppens sammensetning, hva gjelder for eksempel yrke, kjønn, helse osv. Når man ønsker å forklare endringer i tidligpensjoneringen over tid, vil endringer i utvalgets sammensetningen i seg selv påvirke avgangsratene, uten at tendensen til å gå av fordi en for eksempel har dårlig helse, er kvinne eller renholder i seg selv har endret seg. Hvis det for eksempel er slik at de som er mellom 62 og 66 år et gitt år i en kommune for det meste består av renholdere og kvinner, vil tidligpensjoneringsratene være høye, fordi disse gruppene har større sannsynlighet for å gå av enn kommuneansatte flest (gjennomsnittet). Hvis det så to år etter i samme kommune for det meste er akademikere og ledere som er mellom 62 og 66 år, vil tidligpensjoneringsratene i denne kommunen naturlig gå ned, fordi disse gruppene har kjennetegn som øker sannsynligheten for å stå i jobb, uten at dette kan tilskrives en nedgang i tidligpensjoneringstendensen i seg selv (kontrollert for kjønn, helse, yrke m.v) – for eksempel som følge av seniorpolitikken. Slike svingninger i sammensetningen av aldersgruppen er mer sannsynlig i små kommuner (når antallet er lite) enn om vi ser på KLP samlet. Det er derfor viktig at kommunene (og mindre virksomheter generelt) heller ser på endringer gjennomsnittstallene for tidligpensjoneringene over en lengre periode – for eksempel en 5-årsperiode, enn å se på endringene i tidligpensjoneringen fra ett år til et annet.

Vi har likevel oppsummert om det har vært en endring i ratene for case-kommunene fra 2005–2006. Disse tallene må imidlertid, av ovennevnte grunn, tolkes/brukes med forsiktighet. Tallene viser at Stord og Ringerike har hatt den beste utviklingen fra 2005 til 2006, med en nedgang i tidligpensjoneringsratene både før og etter fylte 62 år, mens Sørumsund har hatt en økning i tidligpensjoneringen for alle over 55 år og Molde for alle over 61 år (jf. tabell 1). Ser vi kun på avgangsratene fra fylte 62 år, har henholdsvis Stord, Ringerike og Nedre Eiker hatt en nedgang i tidligpensjoneringsratene når vi ser på den samlede avgangen med uførepensjon/attføring, AFP og 85-årsregel/særalder,



mens Sørum og Molde har hatt en økning i tidligpensjoneringsratene i samme periode for henholdsvis 62–66-åringene samlet. Ser vi kun på AFP-ratene, har også her Stord hatt en nedgang i AFP-avgangen for alle aldersgrupper, og Nedre Eiker en svak nedgang for de eldste (65–66-åringene), mens Ringerike har hatt en nedgang for de yngste (62–64-åringene). For henholdsvis Sørum og Molde har det derimot vært en økning i den generell AFP-avgangen fra 2005 til 2006.

I tabellene 3–12 gis det en oversikt over grunnlagsmateriale for den enkelte kommunene.

## Stord kommune

Tabell 3 Oversikt over antall og andel på ulike alderstrinn i Stord kommune i 2005 som henholdsvis har gått av med uførepensjon, AFP 62-64 år eller AFP 65-66 år dette året, eller fortsatt er yrkesaktive i 2005. N=311 (alle aktive medlemmer i KLP 50 år og eldre per 31.12.2004).

	Yrkesaktive per 31.12.2004	Uføre pensjon/ attføring	AFP (62-64 år)	AFP (65-66 år)	Yrkesaktive per 31.12.2005	Andel som har gått av med pensjon
50-55 år	124	4			120	3,2
56-61 år	137	3			135	2,2
62 år	15		6		9	40
63 år	10				10	0
64 år	12	1	3		8	33,3
<b>62-64 år</b>	<b>37</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>27</b>	<b>27</b>
65 og 66 år	13			2	11	15,4
<b>62-66 år</b>	<b>50</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>38</b>	<b>24</b>

Tabell 4 Oversikt over antall og andel på ulike alderstrinn i Stord kommune i 2006 som henholdsvis har gått av med uførepensjon, AFP 62-64 år eller AFP 65-66 år dette året, eller fortsatt er yrkesaktive i 2005. N=321 (alle aktive medlemmer i KLP 50 år og eldre per 31.12.2005).

	Yrkesaktive per 31.12.2005	Uføre pensjon/ attføring	AFP (62-64 år)	AFP (65-66 år)	Yrkesaktive per 31.12.2006	Andel som har gått av med pensjon
50-55 år	132	1			131	0,8
56-61 år	140	1			139	0,7
62 år	16				16	0
63 år	10	1	2		7	30
64 år	8	1			7	12,5
<b>62-64 år</b>	<b>24</b>	<b>2</b>	<b>2</b>		<b>20</b>	<b>11,8</b>
65 og 66 år	13			1	12	7,7
<b>62-66 år</b>	<b>33</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>28</b>	<b>10,6</b>

## Ringerike kommune

Tabell 5 Oversikt over antall og andel på ulike alderstrinn i Ringerike kommune i 2005 som henholdsvis har gått av med uførepensjon, AFP 62-64 år eller AFP 65-66 år dette året, eller fortsatt er yrkesaktive i 2005. N=321 (alle aktive medlemmer i KLP 50 år og eldre per 31.12.2004).

	Yrkesaktive per 31.12.2005	Uførepensjon/ attføring	AFP (62-64 år)	AFP (65-66 år)	85-årsregel/ særalder	Yrkesaktive per 31.12.2006	Andel som har gått av med pensjon
50-55 år	229	2					0,9
56-61 år	245	8			5		3,2
62 år	20	1	8		1	10	31,0
63 år	13	2				11	13,3
64 år	15	1				14	6,3
<b>62-64 år</b>	<b>48</b>	<b>4</b>	<b>8</b>		<b>1</b>	<b>35</b>	<b>20</b>
65 og 66 år	18	1				17	5,6
<b>62-66 år</b>	<b>66</b>	<b>5</b>	<b>8</b>		<b>1</b>	<b>52</b>	<b>17,9</b>

Tabell 6 Oversikt over antall og andel på ulike alderstrinn i Ringerike kommune i 2006 som henholdsvis har gått av med uførepensjon, AFP 62-64 år eller AFP 65-66 år dette året, eller fortsatt er yrkesaktive i 2006. N=321 (alle aktive medlemmer i KLP 50 år og eldre per 31.12.2005).

	Yrkesaktive per 31.12.2004	Uførepensjon/ attføring	AFP (62-64 år)	AFP (65-66 år)	85-årsregel/ Særalder	Yrkesaktive per 31.12.2005	Andel som har gått av med pensjon
50-55 år	261	2				259	0,8
56-61 år	246	6			2	238	2,4
62 år	32	1	5			26	18,8
63 år	22	1				21	4,5
64 år	13	3				10	23,1
<b>62-64 år</b>	<b>67</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>-</b>	<b>0</b>	<b>57</b>	<b>14,9</b>
65-66 år	27			2		25	7,4
<b>62-66 år</b>	<b>94</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>82</b>	<b>12,8</b>

## Nedre Eiker

Tabell 7 Oversikt over antall og andel på ulike alderstrinn i Nedre Eiker kommune i 2005 som henholdsvis har gått av med uførepensjon, AFP 62-64 år eller AFP 65-66 år dette året, eller fortsatt er yrkesaktive i 2005. N=321 (alle aktive medlemmer i KLP 50 år og eldre per 31.12.2004).

	Yrkesaktive per 31.12.2005	Uførepensjon/attføring	AFP (62-64 år)	AFP (65-66 år)	85-årsregel/Særalder	Yrkesaktive per 31.12.2006	Andel som har gått av med pensjon
50-55 år	156	1				155	0,6
56-61 år	188	3			1	185	1,6
62 år	13		4			9	30,8
63 år	16	1	2			13	18,8
64 år	8					8	0
<b>62-64 år</b>	<b>37</b>	<b>1</b>	<b>6</b>			<b>30</b>	<b>18,9</b>
65-66 år	8			1		7	12,5
<b>62-66 år</b>	<b>45</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>1</b>		<b>37</b>	<b>17,7</b>

Tabell 8 Oversikt over antall og andel på ulike alderstrinn i Nedre Eiker kommune i 2006 som henholdsvis har gått av med uførepensjon, AFP 62-64 år eller AFP 65-66 år dette året, eller fortsatt er yrkesaktive i 2006. N=321 (alle aktive medlemmer i KLP 50 år og eldre per 31.12.2005).

	Yrkesaktive per 31.12.2004	Uførepensjon/attføring	AFP (62-64 år)	AFP (65-66 år)	85-årsregel/særalder	Yrkesaktive per 31.12.2005	Andel som har gått av med pensjon
50-55 år	154	4				150	2,6
56-61 år	183	3				180	1,6
62 år	25		5			20	20
63 år	11		1			10	9,1
64 år	13		2			11	15,4
<b>62-64 år</b>	<b>49</b>		<b>8</b>			<b>41</b>	<b>16,3</b>
65-66 år	11			1		10	8,3
<b>62-66 år</b>	<b>60</b>	<b>0</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>51</b>	<b>14,8</b>

## Sørum

Tabell 9 Oversikt over antall og andel på ulike alderstrinn i Sørum kommune i 2005 som henholdsvis har gått av med uførepensjon, AFP 62-64 år eller AFP 65-66 år dette året, eller fortsatt er yrkesaktive i 2005. N=321 (alle aktive medlemmer i KLP 50 år og eldre per 31.12.2004).

	Yrkesaktive per 31.12.2005	Uføre pensjon/ attføring	AFP (62-64 år)	AFP (65-66 år)	85-årsregel/ særalder	Yrkesaktive per 31.12.2006	Andel som har gått av med pensjon
50-55 år	86	3				83	3,5
56-61 år	80	3				77	3,8
62 år	8	1	3			4	50
63 år	12	1	1			10	16,7
64 år	5					5	0
<b>62-64 år</b>	<b>25</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>19</b>	<b>24</b>
65-66 år	4					4	0
<b>62-66 år</b>	<b>29</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>23</b>	<b>20,7</b>

Tabell 10 Oversikt over antall og andel på ulike alderstrinn i Sørum kommune i 2006 som henholdsvis har gått av med uførepensjon, AFP 62-64 år eller AFP 65-66 år dette året, eller fortsatt er yrkesaktive i 2006. N=321 (alle aktive medlemmer i KLP 50 år og eldre per 31.12.2005).

	Yrkesaktive per 31.12.2004	Uføre pensjon/ attføring	AFP (62-64 år)	AFP (65-66 år)	85-årsregel/ særalder	Yrkesaktive per 31.12.2005	Andel som har gått av med pensjon
50-55 år	85	2				83	2,4
56-61 år	79	2				77	2,5
62 år	16	2	4			10	37,5
63 år	4		1			3	25
64 år	12		2			10	16,7
<b>62-64 år</b>	<b>32</b>	<b>2</b>	<b>7</b>			<b>23</b>	<b>28,1</b>
65-66 år	8					8	0
<b>62-66 år</b>	<b>40</b>	<b>2</b>	<b>7</b>			<b>31</b>	<b>22,5</b>

## Molde

Tabell 11 Oversikt over antall og andel på ulike alderstrinn i Molde kommune i 2005 som henholdsvis har gått av med uførepensjon, AFP 62–64 år eller AFP 65–66 år dette året, eller fortsatt er yrkesaktive i 2005. N=321 (alle aktive medlemmer i KLP 50 år og eldre per 31.12.2004).

	Yrkesaktive per 31.12.2004	Uførepensjon/attføring	AFP (62-64 år)	AFP (65-66 år)	85-årsregel/særalder	Yrkesaktive per 31.12.2005	Andel som har gått av med pensjon
50-55 år	218	6				212	2,8
56-61 år	183	4			1	178	2,2
62 år	14		3			11	21,4
63 år	15	2	2			11	26,7
64 år	7	1				6	14,3
<b>62-64 år</b>	<b>36</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>28</b>	<b>22,2</b>
65 og 66 år	15	3		2		10	33,3
<b>62-66 år</b>	<b>51</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>38</b>	<b>25,4</b>

Tabell 12 Oversikt over antall og andel på ulike alderstrinn i Molde kommune i 2006 som henholdsvis har gått av med uførepensjon, AFP 62–64 år eller AFP 65–66 år dette året, eller fortsatt er yrkesaktive i 2006. N=321 (alle aktive medlemmer i KLP 50 år og eldre per 31.12.2005).

	Yrkesaktive per 31.12.2005	Uførepensjon/attføring	AFP (62-64 år)	AFP (65-66 år)	85-årsregel/særalder	Yrkesaktive per 31.12.2006	Andel som har gått av med pensjon
50-55 år	235	4				231	1,7
56-61 år	194	8			1	186	4,1
62 år	26	1	8			17	34,6
63 år	10	2				8	20
64 år	12	1	2			9	25
<b>62-64 år</b>	<b>48</b>	<b>4</b>	<b>10</b>			<b>34</b>	<b>29,1</b>
65 og 66 år	10	1		2		7	30
<b>62-66 år</b>	<b>58</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>2</b>		<b>41</b>	<b>29,3</b>

## Noen år til?

Mange arbeidstakere i kommunene går tidlig ut av arbeidslivet, enten ved uføretrygging eller førtidspensjonering. Dette skaper problemer for kommunene, da mange alt sliter med å skaffe nok arbeidskraft med den riktige kompetansen. Flere kommuner har derfor blitt oppmerksomme på at de må jobbe mer med å forebygge tidligpensjonering og holde på sine arbeidstakere.

Rapporten tar for seg hva seks norske kommuner med såkalt «god praksis» på området gjør for å beholde eldre arbeidstakere. Alle kommunene har etablert en politikk på området og utviklet særskilte tiltak rettet mot eldre arbeidstakere, en såkalt seniorpolitikk. Målsettingen med rapporten er å finne frem til faktorer som er særlig viktige for at kommuner skal lykkes med sin seniorpolitikk. Rapporten oppsummerer også et utvalg av foreliggende forskning om ulike årsaker til at arbeidstakere går tidlig ut av arbeidslivet, og hva arbeidsgivere kan gjøre for å motvirke en slik utvikling.



Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-rapport 2007:28  
ISBN 82-7422-594-5  
ISSN 0801-6143  
Bestillingsnr. 20028