

Rapport utarbeidet for KS

Tiltak for lengre arbeidsliv i kommunesektoren – status, eksempler og vurderinger

oslo**economics**

Tittel: Tiltak for lengre arbeidsliv i kommunesektoren – status, eksempler og vurderinger

Utarbeidet av: Oslo Economics og Impaktor

Oppdragsgiver: KS

Publisert: Januar 2025

Rapportnummer: 2025-1

Kontaktperson: Nina Skrove Falch / Partner

E-post: nsf@osloeconomics.no

Tel: +47 959 77 874

Foto/illustrasjon forside: [istockphoto.com](https://www.istockphoto.com)

Innhold

Sammendrag	4
1. Innledning og metode	9
1.1 Bakgrunn for oppdraget	9
1.2 Metode og informasjonskilder	10
1.3 Leserveiledning	12
2. Kommunesektorens bemanningssituasjon – status og utsikter	13
2.1 Økt behov for arbeidskraft	13
2.2 Ulike demografiendringer	14
2.3 Pensjonering og frafall	14
2.4 Belastende arbeid	16
2.5 Er fastholdelse og rekruttering utfordrende?	18
2.6 Hva er årsakene til at ansatte slutter tidligere enn ønskelig?	19
3. Hva vet vi om effektiv seniorpolitikk i kommunesektoren?	21
3.1 Seniorpolitiske tiltak	21
4. Hva gjør kommunene for å rekruttere og beholde eldre ansatte?	24
4.1 Utbredelse av strategier og målsettinger	24
4.2 Tiltaksbruk	25
4.3 Hvordan utvikles seniorpolitikken i kommunene?	28
4.4 Effekter av tiltakene	28
4.5 Oppsummering: Hva kjennetegner seniorpolitikken i norske kommuner?	32
5. Eksempler på god seniorpolitikk i kommunesektoren	34
5.1 Hva vil det si å lykkes i seniorpolitikken?	34
5.2 Konkrete eksempler på kommuner med god praksis	35
6. Begrensninger og handlingsrom for kommunenes seniorpolitikk	39
6.1 Rammebetingelser	39
6.2 Økonomiske insentiver	41
6.3 Ressurser og handlingsrom	42
6.4 Kompetanse, informasjon og kultur	42
6.5 Oppsummering: Hva begrenser kommunenes handlingsrom i seniorpolitikken?	43
7. Konklusjoner og anbefalinger	45
7.1 Konklusjoner	45
7.2 Anbefalinger	45
8. Referanser	48

Sammendrag

Bakgrunn

Kommunesektoren er en viktig produsent av velferdstjenester og er til stede i innbyggernes liv fra start til slutt. En aldrende befolkning skaper utfordringer for kommunene gjennom økt behov for kommunale tjenester, men også ved at færre yrkesaktive kan utføre de kommunale oppgavene. Det å stimulere flere ansatte til å jobbe lenger vil være verdifullt for å møte de kommende personellutfordringene.

I perspektivmeldingen 2024 (Meld. St. 31, (2023-2024)) anslås det av det vil bli 700 000 flere over 67 år de neste 40 årene i Norge. Den endrede alderssammensetningen gir et økt behov for helse- og omsorgstjenester, spesielt i eldreomsorg. Det generelle økende behovet for kommunale tjenester innebærer i seg selv et økt bemanningsbehov i kommunesektoren.

Det å bidra til at flest mulig står lengst mulig i jobb er derfor nødvendig for å sikre at kommunene og fylkeskommunene også fremover skal kunne levere et godt tjenestetilbud til sine innbyggere. På oppdrag for KS har Oslo Economics og Impaktor følgelig gjennomført en utredning for å belyse status for arbeidet med å beholde senioransatte i kommunesektoren. I arbeidet er det foretatt en spørreundersøkelse samt intervjuer med kommuner og fylkeskommuner. Spørreundersøkelsen ble besvart av 33 prosent av landets kommuner, og 47 prosent av landets fylkeskommuner. I alt ble det gjennomført 28 intervjuer i forbindelse med utredningen.

Kommunenes utfordringer og årsaker til at ansatte slutter tidligere enn ønskelig

Tilgangen på kvalifisert arbeidskraft varierer mye på tvers av kommunene og fylkeskommunene i Norge. Hvor stort fokus kommunene og fylkeskommunene har på å beholde ansatte generelt, og senioransatte spesielt, henger både sammen med hvor lett arbeidskraft som forsvinner kan erstattes, og i hvilken grad fastholdelse er, eller oppfattes som, utfordrende. I vår spørreundersøkelse fremgår det at om lag 3 av 4 kommuner synes det i noe eller stor grad er utfordrende å beholde ansatte over 62 år.

Fra svarene i spørreundersøkelsen går det frem at helseplager er den faktoren som kommunene og fylkeskommunene i størst grad opplever at er årsak til at senioransatte slutter tidligere enn ønskelig. 88 prosent av respondentene oppgir at de i stor eller noe grad opplever at helseplager er årsaken til at senioransatte slutter. Videre følger arbeidsbelastning (73 %) og private forhold (58 %). Mistrivsel, mangel på interessante arbeidsoppgaver og manglende kompetanseheving oppleves i liten grad å være en årsak. Et annet viktig punkt som går igjen, er utfordrende arbeidsmiljø og mistrivsel på jobben. I intervjuene pekes det på at dårlig arbeidsmiljø ofte ikke er en årsak i seg selv, men en faktor som sammen med andre faktorer kan bidra til at ansatte slutter tidligere enn ønskelig.

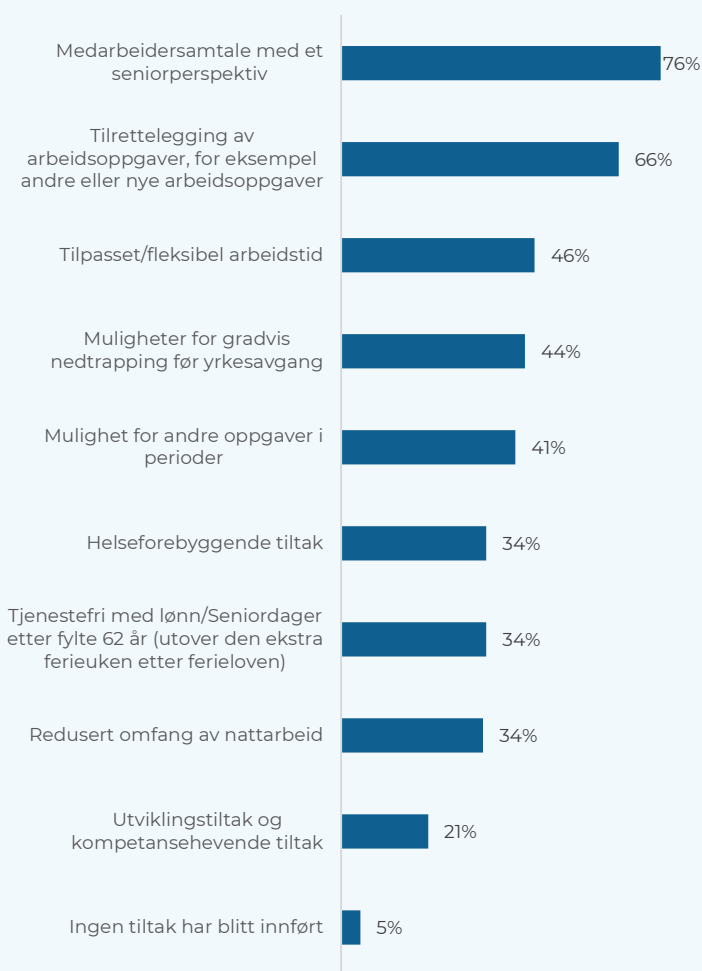
Hva gjør kommunene for å rekruttere og beholde senioransatte?

De fleste kommuner har tiltak for å beholde senioransatte i jobb. Under fem prosent av kommunene som har besvart spørreundersøkelsen oppgir å ikke ha innført noen tiltak. Fokuset på å beholde senioransatte varierer likevel mellom kommunene, som avhenger blant annet av rekrutteringssituasjonen i kommunen eller fylkeskommunene som helhet og innenfor hvert tjenesteområde.

Blant konkrete tiltak er medarbeidersamtale med et seniorperspektiv det vanligste. Videre har mange kommuner og fylkeskommuner innført tiltakene tilrettelegging av arbeidsoppgaver, tilpasset eller fleksibel arbeidstid, mulighet for gradvis nedtrapping før yrkesavgang og mulighet for andre arbeidsoppgaver i perioder, se figuren under. Mulighet for gradvis nedtrapping og tilpasset/fleksibel arbeidstid er tiltakene der den største andelen vurderer at det er i noe eller stor grad er en effekt på muligheten til å beholde senioransatte.

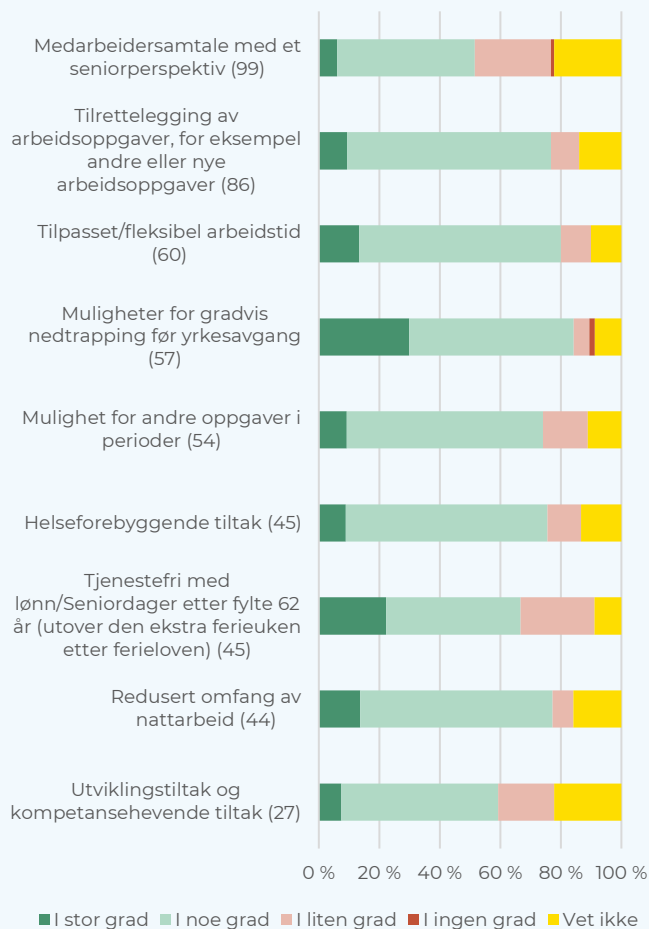
Vi finner stor variasjon både i hvordan kommunene og fylkeskommunene arbeider med å beholde seniorer, hvilke seniortiltak som benyttes og innretningen av tiltakene. At kommunene har ulik livsfase- og seniorpolitikk, reflekterer kommunespesifikke forskjeller i både utfordringer, behov og tilgang på ressurser. Noen kommuner i utvalget som har god økonomi, men samtidig utfordringer med tilgang på arbeidskraft, har generelt også en mer aktiv seniorpolitikk. I andre kommuner er arbeidet med å beholde seniorer og omfanget av seniortiltak mer begrenset.

Innførte tiltak. Andel av respondenter



N=131

I hvilken grad vil du si at følgende tiltak har hatt effekt mht å beholde senioransatte?



N er oppgitt i parentes

Vårt informasjonsgrunnlag tyder på at graden av strategisk tenkning og langsiktig forebygging i det senior- og livsfasepolitiske arbeidet er varierende. Mens en av kommunene i vårt utvalg, som kan utgjøre et eksempel på beste praksis, har grundig kartlagt både utfordringer, behov og handlingsrom, og basert på dette utarbeidet omfattende strategier, synes arbeidet i de fleste kommuner å være mindre systematisk. Blant kommunene som er særlig aktive i seniorpolitikken og lykkes i dette arbeidet, er strategiene nedskrevet og forankret ute i tjenesteområdene.

I mange kommuner, og særlig blant de større, kan det være begrenset kunnskap om hvordan det arbeides med senior- og personalpolitikk ute i hvert tjenesteområde. Det er også generelt lite kunnskap om hvilke konkrete tiltak som virker. Begge disse forholdene reduserer muligheten til å ha en helhetlig tilnærming i seniorpolitikken. Vi finner at det kan være rom for forbedring i både systematikk og langsiktighet i mange av kommunenes arbeid. Trolig kan det være hensiktsmessig å jobbe mer forebyggende mot fremtidig tidligpensjonering blant yngre årskull.

Begrensninger og handlingsrom for kommunenes seniorpolitikk

En rekke eksterne forhold, som er uavhengig av livsfasepolitikken i hver kommune, har stor betydning for seniorers muligheter for senkarriere og pensjoneringsatferd i sektoren. I utgangspunktet kan disse eksterne forholdene ha både positive og negative virkninger på mulighetene for å beholde seniorer.

På den ene siden bidrar trolig nasjonale rammebetingelser og sektorregelverk til at deler av behovet for tiltak dekkes. Et eksempel på dette kan være sentralt bestemte økonomiske tiltak, for eksempel endrede insentiver i pensjonssystemet eller muligheter for pensjonistlønn (også til eventuelt høyere sats ved

rekrutteringsutfordringer). Dette vil, alt annet likt, redusere behovet for kommunespesifikke seniorordninger som for eksempel bonuser, 80 prosent stilling til 100 prosent lønn eller kronetillegg. Andre sentrale rammebetingelser og tiltak som delvis kan dekke behovet, er krav om tilrettelegging utformet nasjonalt (gjennom arbeidsmiljøloven) eller innen en spesifikk tjeneste (f.eks. redusert undervisning i skolen).

Fordi mange av utfordringene enten er felles for hele kommunesektoren eller innenfor et tjenesteområde, bidrar sentrale bestemmelser til et minimumsnivå for livsfasepolitikken som det kan være felles oppslutning om. Variasjonen i utfordringer er trolig enda sterkere på tvers av tjenesteområdene enn på tvers av kommuner (f.eks. grunnet ulike arbeidsoppgaver), som gjør at det kan være fornuftig at tiltak delvis utvikles på tjenestenivå og at enkeltkommuners behov for lokale tilpasninger reduseres.

Som vist i denne utredningen er imidlertid en rekke av utfordringene kommunespesifikke, og lokale begrensninger og handlingsrom har derfor stor betydning. Særlig finner vi at noen kommuner kan ha begrenset handlingsrom grunnet svak økonomi, som kan redusere mulighetene til å investere i seniortiltak eller bruke ressurser på å kartlegge hva senioransatte har behov for. Hvis disse kommunene i tillegg har generelle rekrutteringsutfordringer, kan det bli krevende å sørge for tilgang på nødvendig arbeidskraft og kompetanse.

En rekke andre kjente og viktige drivere av pensjoneringsatferd, for eksempel knyttet til arbeidsmiljø, holdninger og kultur, vil være delvis bestemt uavhengig av både nasjonalt, sektorspesifikt og kommunalt handlingsrom. Slike forhold begrenser generelt hva som er mulig å oppnå gjennom politikk, og mye viktig arbeid for å beholde seniorer vil følgelig foregå på mikronivå, både på den enkelte arbeidsplass og avdeling. I vurderinger av hvilke tiltak som bør innrettes på kommunenivå, har også disse begrensningene betydning.

Konklusjoner

Store samfunnsgevinster kan realiseres hvis flere seniorer i kommunesektoren står i jobb så lenge som mulig. Eventuelle forbedringer i kommunenes senior- eller livsfasepolitikk, som igjen gir lengre og bedre senkarrierer i sektoren, vil kunne gjøre at velferdstjenestetilbudet i fremtiden er mer bærekraftig, har høyere kvalitet og leveres mer effektivt. Mer kunnskap om hva som er god livsfasepolitikk i sektoren har derfor stor verdi. Vi finner følgelig at det er viktig at KS oppfordrer til og tilrettelegger for at kommuner utveksler erfaringer om vellykkede tiltak og utfordringer i livsfasepolitikken.

Det er generelt i fellesskapets interesse å legge til rette for at seniorer kan stå i jobb så lenge som mulig. Med forventninger om økte behov for arbeidskraft fremover, gjelder dette også i høyeste grad i kommunesektoren. Samfunnsøkonomisk vil selv små forbedringer i muligheter for senkarriere og å stå i jobb i sektoren kunne ha stor effekt. Dette underbygges også av informanter, der det trekkes frem at dersom noen kan jobbe litt lenger, og for eksempel bare på deltid eller i en helgestilling, kan det ha stor betydning for muligheten til å ha tilstrekkelig bemanning og et godt tjenestetilbud.

Selv om behovet for tiltak for å beholde seniorer vil kunne dekkes i stor grad gjennom generelle føringer og sektorregelverk, finner vi at variasjonen på kommunenivå også skaper behov for spesifikke tiltak og innretninger. I en vurdering av om en kommune lykkes i sin livsfase- eller seniopolitikk, må videre positive virkninger veies opp mot kostnadene. Mens positive virkninger vil kunne være at seniorenne står lenger i jobb og tilhørende gevinster ved dette, vil kostnadene både kunne være direkte (i budsjett kroner) og indirekte (f.eks. negative virkninger på øvrige ansatte eller andre kommuner).

I tillegg til at en mer effektiv og strategisk tilpasning av livsfasepolitikken trolig vil bidra til at seniorer i sektoren står lenger i jobb, vil andre samtidige endringer i eksterne rammebetingelser ha stor betydning. Endringen blant annet i AFP (fra 2025) og innfasingen av ny kommunal tjenstepensjon for yngre årskull, vil styrke insentivene om å jobbe lenger, som trolig vil bidra til at avgangsalderen øker i sektoren, uavhengig av øvrige seniortiltak.

Kommunenes utfordringer med tidligpensjonering vil derfor trolig bli mindre i årene som kommer, som følge av endrede nasjonale regelverk og følgelig økonomiske insentiver. At flere år i jobb gir høyere pensjon for de yngre årskullene, vil også kunne redusere behovet for andre økonomiske tiltak (f.eks. høyere lønn, bonus, kronetillegg osv.). Fordi økonomi imidlertid i ulik grad er avgjørende for seniorers pensjoneringsatferd, vil også kommunenes seniortiltak og -politikk ha betydning fremover.

Det er også mye annet som påvirker pensjonering og som kun delvis kan løses gjennom strategier eller tiltak. Informantene peker på at også kulturelle forhold og holdninger til senioransatte er viktig for seniorennes ønske om å jobbe lenger. I tillegg til formelle tiltak i seniopolitikken, bør det derfor kontinuerlig arbeides for å skape gode arbeidsmiljøer og sørge for at seniorer blir sett av ledere og føler seg ønsket.

Anbefalinger

Utarbeide en seniorpolitisk veileder

Både KS' tidligere undersøkelser og denne utredningen tyder på at en del kommuner i liten eller ingen grad har tiltak/grep for senioransatte som en del av strategi og handlingsplan, som på samfunnsnivå trolig ikke er optimalt. Vi anbefaler derfor at KS utarbeider en veileder for kommunenes arbeid med seniorpolitikk.

Veilederen bør inneholde råd om tiltak de fleste kommuner burde ha mulighet til, og nytte av å gjennomføre. Vi vurderer for eksempel at veilederen kan inneholde råd om seniorperspektiv i medarbeidersamtalene med ansatte som er over 55 år. Veilederen bør også inneholde informasjon om gode framgangsmåter for å utvikle en treffsikker seniorpolitikk i kommunen. Videre bør veilederen inneholde informasjon om rammebetingelsene for kommunal seniorpolitikk fra lov- og avtaleverk, men også være tydelig på hvilket handlingsrom som finnes innenfor ulike tjenesteområder og vise til konkrete eksempler på hvordan handlingsrommet kan utnyttes og hvordan strategi og tiltak kan utvikles og tilpasses kommunenes situasjon.

Opplæring av ledere i livsfasepolitikk rettet mot seniorer

Funnene i denne utredningen tyder på at god ledelse er svært viktig for seniorennes ønske om å stå i jobb. Dette underbygges også i tidligere forskning, der det har fremgått av undersøkelser at personer som slutter i jobben oftere oppgir å ha dårlig kontakt med leder og føler seg mindre sett, verdsatt og satset på enn de som velger å bli værende (Midtsundstad, T. 2022). Kun 12 prosent av respondentene i utvalget har imidlertid svart i spørreundersøkelsen at opplæring av ledere i livsfasepolitikk rettet mot seniorer er et av seniortiltakene i kommunen.

For mange kommuner vil det trolig være hensiktsmessig å jobbe mer målrettet med lederutvikling og opplæring om arbeid og aldring og hva som kan bidra til at flere fortsetter lenger. I dette bør en også bevisstgjøre leder om ansvaret om å fremme utviklingsmuligheter for alle ansatte og å skape en inkluderende arbeidsplass. Generelt finner vi at slik lederutvikling kan bidra til større bevissthet rundt fastholdelse generelt og at sentrale strategier/tiltak forankres i tjenesteområdene, som er en utfordring flere informanter peker på.

For mindre kommuner: Legge til rette for kunnskapsdeling om effekter av tiltak og vellykket seniorpolitikk

At kommunene i ulik grad synes å jobbe systematisk og strategisk med å beholde seniorer, reflekterer trolig delvis at mulighetene til å bruke ressurser på slikt arbeid er forskjellig. Det er ikke sikkert at det er effektivt at samtlige kommuner foretar egne, grundige utredninger og utarbeider større nedskrevne strategier. Imidlertid, for kommunene som ikke har mulighet til dette, er det avgjørende at en nyttiggjør seg av kunnskapen som er opparbeidet i andre, sammenlignbare kommuner. I tillegg til at KS bør utarbeide en seniorpolitisk veileder, bør organisasjonen legge til rette for deling av kunnskap på tvers. Dette er også viktig i lys av at kunnskapen om effekten av konkrete tiltak er begrenset og at kun noen kommuner samler inn erfaringer og kartlegger effekter gjennom evalueringer.

For større kommuner: Ha egne, tilpassede strategier som omhandler å rekruttere, utvikle og beholde seniorers kompetanse

Mens vi finner at mindre kommuner bør utveksle kunnskap på tvers og lære av hverandres erfaringer, beskrevet over, bør det være en forventning til alle kommuner over en viss størrelse at det finnes en egen strategi for å rekruttere, utvikle og beholde kompetanse, og at denne strategien også omfatter seniorer spesielt. Informasjonen innhentet i denne utredningen tyder på at mange av utfordringene ved å beholde seniorer er knyttet til kommunespesifikke forhold. Det er derfor ikke sikkert at alle kommuner bør ha samme strategi, og trolig er det effektivt hvis større kommuner utreder egne utfordringer og behov og i lys av sine egne begrensninger og handlingsrom utarbeider strategier og tiltak.

Sikre at senioransatte har tilbud om individuelle pensjonsprognoser og er kjent med denne muligheten

I mange kommuner avholdes det jevnlig pensjonskurs for de senioransatte som gir mulighet til å få informasjon om den økonomiske virkningen av å gå av med pensjon på ulike tidspunkter. Det finnes videre pensjonskalkulatorer og pensjonsveiledere tilgjengelig digitalt som gir nyttig oversikt over fremtidig pensjonsutbetaling fra både offentlig AFP og tjenestepensjon, som også er tilpasset det spesifikke regelverket for sektorer med særaldersgrenser. Likevel trekker flere informanter frem at kompleksiteten i pensjonssystemet, og særlig i overgangsordningene for kullene som nå nærmer seg pensjonsalder, gjør at ikke alle senioransatte får gode nok svar om hvilke økonomiske virkninger pensjonering vil ha.

Kompleksiteten i systemet gjør at en kalkulator ikke vil kunne fange opp alle faktorer som har betydning (f.eks. tidligere arbeid i privat sektor, arbeid i deltid, årskull, overgangsordninger osv.). Fra 2025 blir regelverket for offentlig AFP endret for ansatte født i 1963 eller senere, som påvirker de økonomiske insentivene i stor grad. Videre, etter hvert som offentlig tjenstepensjon fases inn for yngre årskull, styrkes insentivene til å jobbe lenger ytterligere. For at disse insentivene skal virke – og at ansatte kan foreta informerte avveininger om pensjonering – er det imidlertid mange som har behov for individuelle pensjonsprognoser. Vår anbefaling er derfor at det sikres at ansatte som har dette behovet tilbys en slik mulighet. Denne anbefalingen kan være i tråd med punkt 8 i pensjonsforliket (Innst. 233 S), der det er beskrevet at det skal utarbeides en helhetlig strategi for informasjon på pensjonsområdet, hvor Arbeids- og velferdsetaten skal ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å bistå den enkelte i spørsmål om egen pensjonsbeslutning. Som det videre er beskrevet, skal tjenstepensjonsleverandørenes roller og ansvar inngå i strategien.

1. Innledning og metode

Kommunesektoren er en viktig produsent av velferdstjenester og er til stede i innbyggernes liv fra start til slutt. En aldrende befolkning skaper utfordringer for kommunene både gjennom økt behov for kommunale tjenester, men også ved at færre yrkesaktive kan utføre de kommunale oppgavene. Det å stimulere flere ansatte til å jobbe lenger vil være verdifullt for å møte de kommende personellutfordringene.

På oppdrag for KS har Oslo Economics og Impaktor gjennomført en analyse blant landets kommuner og fylkeskommuner for å belyse status for arbeidet med å beholde senioransatte i kommunesektoren.

1.1 Bakgrunn for oppdraget

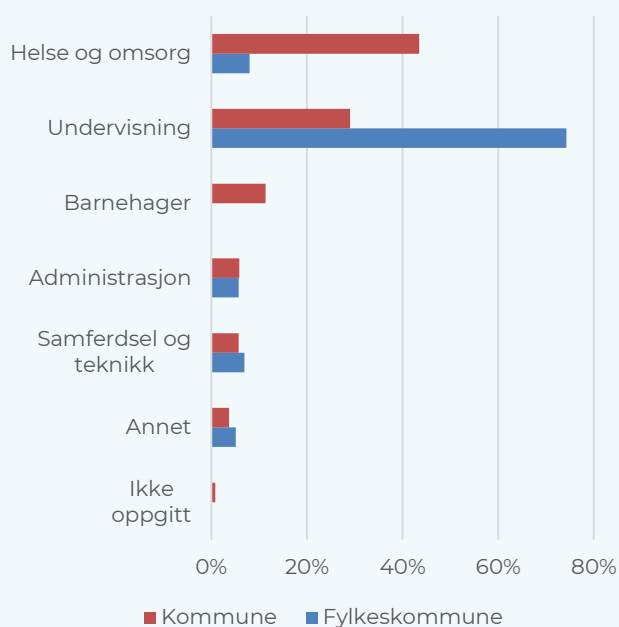
Kommunene og fylkeskommunene tilbyr et bredt spekter av tjenester, og har en viktig rolle som produsent av nasjonale velferdstjenester, samfunnsutvikler og myndighetsutøver (NOU 2022:10, 2022). Tjenestene som kommunene og fylkeskommunene produserer påvirker hverdagen til innbyggerne, og følger innbyggerne gjennom livets ulike faser.

I perspektivmeldingen 2024 (Meld. St. 31, (2023-2024)) anslås det at det vil bli 700 000 flere over 67 år de neste 40 årene i Norge. Den endrede alderssammensetningen gir et økt behov for helse og omsorgstjenester, spesielt i eldreomsorg. Som andel av årsverkene i kommunene, er sektoren helse og omsorg den største, med 43 prosent av årsverkene (Se Figur 1-1).

Økt behov for kommunale tjenester innebærer alt annet likt et økt bemanningsbehov i kommunesektoren. Samtidig bidrar fallende fruktbarhet til at andelen barn og unge på sikt reduseres, og veksten i gruppen som er i arbeidsfør alder (20 til 66 år) vil stoppe opp, og dermed arbeidsstyrken reduseres sammenliknet med tjenestebehovet som skal dekkes. Det å bidra til at flest mulig står lengst mulig i jobb er derfor nødvendig for å sikre at kommunene og fylkeskommunene også fremover skal kunne levere et godt tjenestetilbud til sine innbyggere.

Årsverksbehovet i kommunesektoren vil også avhenge av utviklingen i teknologi, regelverk og normer for bemanning, og hvilke oppgaver og tjenester som kommunene i fremtiden vil ha ansvar for. Samtidig må teknologiske og juridiske rammebetingelser uansett samspille godt med menneskelige ressurser for at tjenestene skal bli gode. Det å legge til rette for lange og gode arbeidsliv i kommunesektoren har derfor stor verdi, ikke bare for kommunene og de ansatte selv, men for hele befolkningen.

Figur 1-1: Årsverk etter sektor, 2023. Kommuner og fylkeskommuner



Kilde: (KS, 2024d)

Formålet med dette prosjektet har vært å skaffe mer kunnskap om hvordan kommunesektoren i dag arbeider for å beholde senioransatte. Senioransatte defineres som ansatte over 55 år. Denne rapporten belyser hvilke tiltak kommunene og fylkeskommunene har, og hva vi vet om effektene av disse tiltakene. Eventuelle strategier og tiltak rettet mot senioransatte omtales gjerne av kommunene og fylkeskommunene som «livsfasepolitikk rettet mot senioransatte» eller «seniorpolitikk». Vi vil i denne utredningen benytte begge disse begrepene. Utredningen drøfter videre hva som eventuelt hindrer kommunene eller fylkeskommunene med å innføre tiltak, og hva som begrenser effekter av tiltak som allerede er innført. I

tillegg peker vi på noen gode eksempler blant kommuner og fylkeskommuner som gjør grep vi mener andre kommuner og fylkeskommuner kan lære av i arbeidet med å beholde senioransatte lengst mulig.

1.2 Metode og informasjonskilder

Informasjonsgrunnlaget for utredningen er en spørreundersøkelse blant landets kommuner og fylkeskommuner, og oppfølgende intervjuer med et utvalg av disse. Informantene i kommunene og fylkeskommunene omfatter de ansvarlige for utviklingen av personalpolitikk sentralt i kommunen og representanter fra tjenesteområdene. Referansegruppen, nedsatt av KS, har fulgt prosjektet i hele gjennomføringsperioden.

1.2.1 Spørreundersøkelse

Spørreundersøkelsen ble gjennomført i perioden 3. til 14. juni 2024. Undersøkelsen ble sendt på epost til postmottak til alle landets kommuner og fylkeskommuner. Eposten inneholdt en oppfordring om å videresende spørreundersøkelsen til den som har ansvar for personalpolitikk og HR i kommunen eller fylkeskommunen. Dersom arbeid med å utvikle senior- og livsfasepolitikk også foregår andre steder i kommunen, ba vi om at undersøkelsen også skulle sendes til en HR-representant i hvert tjenesteområde og eventuelt andre som deltar i dette arbeidet.

Svar og respondenter

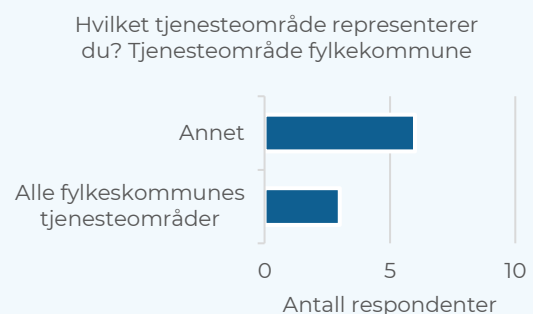
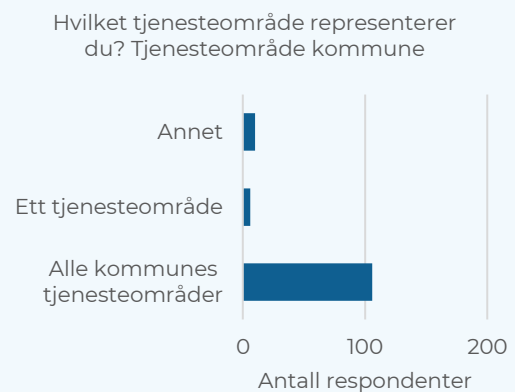
Undersøkelsen ble besvart av 131 respondenter. Vi fikk svar fra 122 ansatte fra 117 unike kommuner og fra 9 ansatte i 7 ulike fylkeskommuner. Dette utgjør en svarprosent på 33 prosent for landets kommuner, og 47 prosent for landets fylker.

Av kommunene som har besvart undersøkelsen, har rundt 45 prosent av kommunene under 5000 innbyggere (sammenlignet med 49 prosent i landet generelt), 35 prosent av kommunene har mellom 5000 og 20 000 innbyggere (sammenlignet med 33 prosent i landet generelt), og rundt 20 prosent av kommunene har over 20 000 innbyggere (sammenlignet med 18 prosent i landet generelt). Kommuner fra alle sentralitetsklasser er representert, hvor over halvparten av kommunene tilhører de minst sentrale klassene, klasse 5 eller 6. Sammenlignet med andelen av kommuner som er i ulike sentralitetsklasser på landsbasis, samsvarer andelen i vårt utvalg godt, men med

noe høyere andel i sentralitetsklasse 3 og 5, og noe lavere andel i sentralitetsklasse 4 og 6.¹

Kommuner og fylkeskommuner som har mer fokus på seniorpolitikk kan ha sterkere insentiver til å svare på undersøkelsen sammenlignet med kommuner som i mindre grad har seniorpolitikk på sin agenda. Imidlertid ser vi at det er spredning i hvor mange tiltak og hvilke tiltak som er innført, og i hvilken grad tiltak eller grep for å beholde senioransatte er en del av strategi og handlingsplanen til kommunen eller fylkeskommunen. Sammen med at antallet kommuner i utvalget er stort, vil trolig funnene i denne undersøkelsen derfor være representative for utbredelsen av tiltak i norske kommuner.

Figur 1-2: Tjenesteområde



N respondenter fra kommuner: 122
N respondenter fra fylkeskommuner: 9

83 prosent av respondentene som har besvart spørreundersøkelsen oppgir at de har ansvar for eller representerer alle kommunens eller fylkeskommunens tjenesteområder. 76 prosent av respondentene oppgir å være leder for HR/personalpolitikk, mens 17 prosent oppgir å arbeide med HR/personalpolitikk. Det kan

prosent, iv) 18 og 14 prosent, v) 29 og 34 prosent og vi) 30 og 26 prosent.

¹ Sentralitetsklasse 1–6 har andeler på landsbasis vs. vårt utvalg på hhv. i) 1 og 1 prosent, ii) 6 og 7 prosent, iii) 15 og 18

derfor virke som undersøkelsen først og fremst ble besvart av ansatte som har ansvaret for utviklingen av personalpolitikken sentralt i kommunen eller fylkeskommunen. Innspill fra representanter for de ulike tjenesteområdene ble imidlertid belyst i intervjuene.

Spørsmål i undersøkelsen

Spørreundersøkelsen fokuserte på status for seniorpolitikken i kommunen/fylkeskommunen, hvilke tiltak som var iverksatt, og erfaringer med disse. Undersøkelsen ble også brukt for å kartlegge hvem som var involvert i utviklingen av tiltak rettet mot senioransatte, årsaker til avgang og barrierer som hindrer kommunen eller fylkeskommunen i å gjennomføre tiltak.

Undersøkelsen ble også benyttet til å rekruttere mulige kandidater til intervjuene. Dette ble gjort ved å stille et konkret spørsmål om vi kunne ta kontakt med respondenten for et intervju. Hvis respondenten svarte ja på dette spørsmålet, ble de bedt om å oppgi kontaktinformasjon i form av navn, telefonnummer og epost.

1.2.2 Intervjuer med utvalgte kommuner

Etter en gjennomgang av svarene i spørreundersøkelsen observerte vi stor variasjon i egenskaper ved respondentene og svarene deres. For å få innsikt i drivere bak denne variasjonen valgte vi å gå bredt ut da vi rekrutterte til de første intervjuene. Vi henvendte oss til 43 kommuner og fylkeskommuner med forespørsel om intervju, og det ble avtalt intervju med 20 kommuner og to fylkeskommuner.

Kommunene som ble intervjuet er lokalisert i 10 ulike fylker, fra Finnmark i nord til Agder i sør. Kommunene varierer i innbyggertall fra under 3 000 til over 40 000 innbyggere. Åtte kommuner som ble intervjuet har under 5 000 innbyggere, Syv kommuner har mellom 5 000 og 20 000 innbyggere, mens fem kommuner har over 20 000 innbyggere. I tillegg til variasjon i plassering og størrelse, er det store forskjeller i økonomien til de ulike kommunene, fra kraftkommuner med relativt god økonomi, til kommuner med pressede økonomiske rammer.

I tillegg ble det gjennomført oppfølgingsintervjuer med representanter fra fire kommuner og en fylkeskommune. I alt ble det gjennomført 28 intervjuer. Oppfølgingsintervjuene ga utdypende forståelse av kommunenes praktisering og vurdering av seniorpolitiske strategier og tiltak, og bidro til identifisering og beskrivelsene av eksempler andre kommuner kunne ha nytte av å vite om. De bidro også til å sikre utfyllende informasjon om tiltak i de enkelte tjenesteområder i

de tilfellene hvor HR-leder ikke satt på inngående informasjon om dette.

I Intervjuene deltok leder i kommunen eller fylkeskommunens sentrale personal- eller HR-avdeling, gjerne i kombinasjon med andre ansatte fra HR og/eller tjenesteområdene. Representanter fra ulike tjenesteområder i form av hovedtillitsvalgte, verneombud eller enhetsledere var til stede i ni av intervjuene. I intervjuene hvor hovedtillitsvalgte var til stede, var gjerne hovedtillitsvalgte fra flere fagforeninger representert.

Intervjuopplegg

Intervjuene ble gjennomført digitalt i perioden 15. august til 10. oktober. Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte dybdeintervjuer. Det ble i forkant av intervjuene sendt ut en intervjuguide med oversikt over temaer og spørsmål som intervjuene ville dreie seg rundt. Intervjuguiden ble brukt som et veiledningsverktøy for å sikre at alle temaer ble dekket, men intervjudeltakerne kunne selv løfte problemstillinger som de mente var relevante. Intervjuleder stilte også relevante oppfølgingsspørsmål tilpasset informasjonen som fremgikk både av svarene fra spørreundersøkelsen eller underveis i intervjuet.

Intervjuene hadde som formål å supplere informasjonen fra spørreundersøkelsen ved å gi mer innsikt i innholdet i eventuelle tiltak og strategier, opplevde effekter av tiltakene og hvilke relevante utfordringer kommunene står ovenfor. Et sentralt fokus i intervjuene var derfor hva intervjudeltakerne oppfattet som viktig for senioransattes ønske om å stå i jobb og hva kommunen gjør eller kan gjøre for å bidra til dette. Videre ble innholdet i og effekter av eventuelle strategier og tiltak drøftet. Det ble også satt fokus på hvordan prosessene med å utarbeide tiltak foregår, og eventuelle interne og eksterne barrierer i kommunens arbeid for å beholde senioransatte.

1.2.3 Møter med referansegruppen

KS opprettet en referansegruppe for prosjektet, med representanter fra KS og utvalgte kommuner og fylkeskommuner.

Det første møtet med referansegruppen ble gjennomført i april 2024. Her ble prosjektplan og strategi for informasjonsinnhenting presentert og drøftet. Det andre møtet med referansegruppen ble holdt i mai, hvor et konkret utkast til spørreundersøkelsen ble diskutert. Det ble så gjennomført et tredje møte med referansegruppen i september hvor foreløpige funn fra spørreundersøkelsen og de til da gjennomførte

intervjuene ble presentert. Her ble også det videre intervjuopplegget forankret.

Det siste referansegruppemøtet ble gjennomført i oktober, da utkast til rapport forelå.

1.3 Leserveiledning

Rapporten er strukturert som følger: I kapittel 2 beskrives utfordringsbilde som kommunesektoren står overfor, og hva kommunene og fylkeskommunene i undersøkelsen spesielt peker på som utfordrende i arbeidet med å beholde senioransatte lenger. I kapittel 3 gjennomgår vi eksisterende kunnskap om effektiv seniorpolitikk. I kapittel 4 gir en beskrivelse av våre funn knyttet til

utbredelse av strategier og tiltak blant kommuner og fylkeskommuner som har bidratt til prosjektet, hvordan tiltakene og strategiene jobbes frem, samt en vurdering av effekten av tiltakene. I kapittel 5 løfter vi frem konkrete eksempler på kommuner og fylkeskommuner vi mener gjør grep andre kommuner og fylkeskommuner kan lære av i arbeidet med å beholde senioransatte lengst mulig, mens vi i kapittel 6 drøfter hvordan kommunenes seniorpolitikk påvirkes av rammebetingelser og strukturelle barrierer. I kapittel 7 oppsummeres status for seniorpolitikk i kommunesektoren, med anbefalinger for hva både KS, og kommuner og fylkeskommuner kan gjøre for å bidra til økt yrkesdeltagelse blant eldre.

2. Kommunesektorens bemanningssituasjon – status og utsikter

I perspektivmeldingen 2024 (Meld. St. 31, (2023-2024)) pekes det på at veksten i befolkningen fremover nesten utelukkende vil skje blant de eldste aldersgruppene. Veksten i gruppen som er i arbeidsfør alder (20 til 66 år) vil stoppe opp, mens man forventer å bli 700 000 flere over 67 år de neste 40 årene. Den endrede alderssammensetningen øker etterspørselen etter kommunale tjenester samlet, men ikke for alle tjenesteområder. Samtidig blir vi friskere, og andelen yrkesaktive eldre vil derfor kunne øke fremover.

2.1 Økt behov for arbeidskraft

Framskrivninger gjort av KS i 2021, viser at frem mot 2031 vil antallet årsverk innen helse og omsorg i kommunesektoren øke med 28,9 prosent fra nivået i 2021 (KS, 2021). Også Statistisk sentralbyrå har gjort beregninger av etterspørselen etter arbeidskraft i helse- og omsorgen, med framskrivninger til 2060 (Hjemås, et al., 2019). De finner at antallet årsverk innen helse og omsorg, samlet for både kommunene og helseforetakene, vil dobles i 2060 sammenlignet med 2017-nivået.

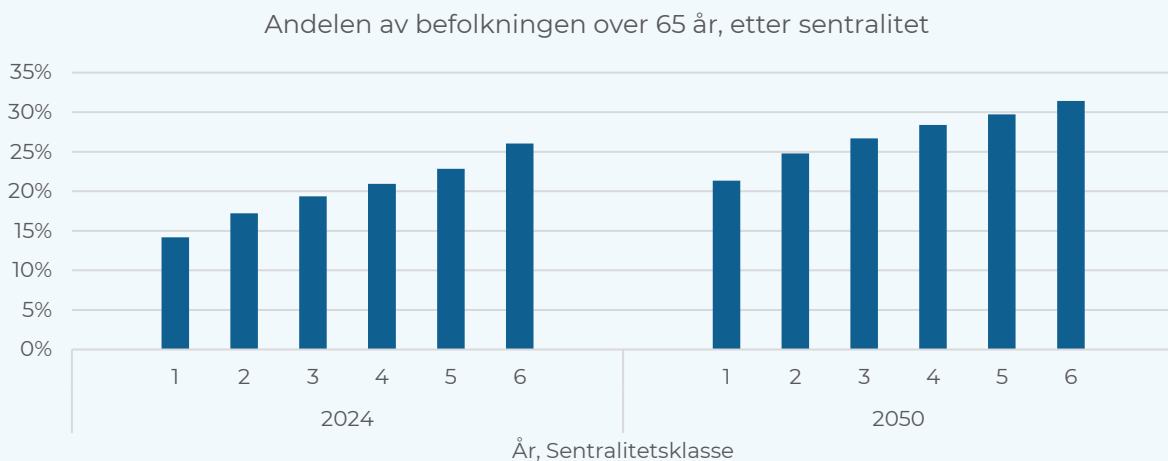
Økningen i arbeidskraftsbehovet innenfor helse- og omsorgssektoren vil være større enn reduksjonen i arbeidskraftsbehovet i andre sektorer. Behovet for økt arbeidskraft vil imidlertid kunne merkes også ut over helse og omsorgssektoren:

Kompetansebehovsutvalget peker på at økt sysselsetting innen helse og omsorgssektoren vil kunne redusere tilgangen på arbeidskraft i andre næringer, særlig i små regionale arbeidsmarkeder (NOU 2020:2). Lavere rekruttering til relevante utdanninger, vil kunne utfordre rekruttering og bemanning innen flere av tjenestene som kommunene og fylkeskommunene har ansvar for.

Det endelige årsverksbehovet i kommunal sektor vil avhenge av utviklingen i og bruk av teknologi, hvordan regelverk og normer innen bemanning utvikler seg og hvilke oppgaver og tjenester som kommunene i fremtiden vil ha ansvar for. Nasjonalt Velferdsteknologi-program har vist at bruk av velferdsteknologi frigir tid som kan gi økt omsorgskapasitet uten økt bruk av personell (NOU 2023:4). Bruk av teknologi kan derfor være en nøkkel både til å redusere belastningen på personellet man har, og for å bidra til at økningen i behovet for arbeidskraft blir mindre.

Økt bruk av teknologi og digitale løsninger vil likevel ikke løse personellutfordringene man står ovenfor alene. Som beskrevet av helsepersonellkommissjonen bør fordelene ved automatisering veies opp mot ulempen ved at den

Figur 2-1: Framskrevet folkemengde som andel av aldersgrupper, etter sentralitetsklasse



Kilde: SSB tabell 14288

personlige og menneskelige faktoren reduseres (NOU 2023:4). I tillegg vil et suksesskriterium være at personell får omfattende opplæring i bruk av teknologi og digitale løsninger, og ønsker å ta disse løsningene i bruk. Foreløpig er det flere eksempler på at teknologiske nyvinninger har ført til økt arbeidskraftsbehov snarere enn å bidra til betydelig effektivisering, på grunn av ineffektivt brukergrensesnitt i løsningene og for lav kompetanse (NOU 2023:4).

2.2 Ulike demografiendringer

Forholdet mellom andelen i yrkesaktiv alder og andelen eldre vil variere mellom kommuner. Det er de mindre sentrale kommunene som vil få den største relative økningen i andelen eldre, som vist i Figur 2-1 (Meld. St. 31, (2023-2024)). Selv om kommuner i alle sentralitetsgrupper vil oppleve et økt behov for sysselsatte i kommunesektoren, (NOU 2020:15, 2020) kan det være vanskeligere å dekke inn det økte sysselsettingsbehovet i de mindre sentrale kommunene, spesielt i helse og omsorgssektoren (NOU 2020:2). Dette henger både sammen med at andelen eldre er høyere, men også at det er færre unge arbeidstakere tilgjengelig til å fylle arbeidskraftsbehovet i kommunesektoren i de mindre sentrale områdene.

For å møte det økte behovet for arbeidskraft i kommunal sektor er det også en forutsetning at man har tilgang på rett kompetanse. Kompetanseutfordringene varierer også mye mellom regioner. Spesielt i noen distriktsområder kan det bli utfordrende å rekruttere arbeidskraft, for eksempel hvis avstanden til relevante utdanningsinstitusjoner er lang og tilgangen til nyutdannede kandidater med relevant kompetanse er lav.

2.3 Pensjonering og frafall

2.3.1 Pensjonering

Som beskrevet i perspektivmeldingen for 2024 er utviklingen i yrkesdeltagelse blant eldre særlig viktig for det samlede arbeidstilbudet. Dersom det antas at yrkesaktive eldre øker arbeidstilbudet og dermed fullt ut kompenserer for levealdersjusteringen i alderspensjonen, vil eldre i gjennomsnitt stå tre år lenger i jobb i 2060 sammenlignet med i dag. Dette vil øke antallet sysselsatte med 54 000 personer frem mot 2060 sammenlignet med en referansebane hvor eldre i gjennomsnitt står to år lenger i jobb (Meld. St. 31, (2023-2024)). 54 000 personer tilsvarer for øvrig

antallet nye alderspensjonister i 2023 som hadde en pensjonsgrad på 100 prosent.²

Ifølge data fra KS var gjennomsnittlig avgangsalder i kommunesektoren 63,1 år i 2023. Med avgangsalder menes gjennomsnittsalderen til arbeidstakere som sluttet i kommunesektoren fra ett år til det neste og som var minst 55 år det første av de to årene (KS, 2024a). I det norske arbeidsmarkedet generelt var gjennomsnittlig avgangsalder 66,1 år i fjerde kvartal 2023 (NAV, 2024b).

Det skal bemerkes at avgangsalder er noe ulikt definert av KS og NAV. Nav definerer avgangsalder fra arbeid med utgangspunktet i en sammenligning av andeler av befolkningen registrert i arbeid på et gitt tidspunkt ved ulike aldre og disse aldre minus ett år, i intervallet 50 til 80 år. For å være med i Nav sitt utvalg må personer ha vært i arbeid som 49-åringer.

På den annen side er avgang definert i KS sin statistikk som de som sluttet i kommunesektoren fra ett år til det neste, og som var minst 55 år første av de to årene. KS sin definisjon er derfor avgrenset til avgang *fra kommunesektoren*, og arbeidstakere kan derfor inngå i statistikken dersom de går over til arbeid i privat eller statlig sektor. I NAV sin definisjon har derimot arbeidstakeren gått helt ut av arbeid, eksempelvis med alderspensjon eller uførepensjon. Generelt kan dette gjøre at gjennomsnittlig avgangsalder beregnet av KS vil være lavere enn den gjennomsnittlige *pensjoneringsalderen* blant de ansatte i sektoren. Dette bør naturligvis hensyntas ved eventuelle sammenligninger.

Hvis en benytter KS sin statistikk, kan avgangsalderen i kommunesektoren anslås til tre år lavere enn i alle sektorer samlet. En differanse i denne størrelsesordenen underbygges også av en rapport fra KLP (2024), der det nylig er beregnet forventet pensjoneringsalder i kommunesektoren. KLP estimerer gjennomsnittlig pensjoneringsalder for kvinner og menn i sektoren på henholdsvis 62,4 og 64,2 år i 2023 (KLP, 2024a, p. 7–8),³ som ikke er langt unna det en kan beregne med KS sitt datagrunnlag. Som videre beskrevet av Pensjonsutvalget (NOU 2022: 7), ligger median avgangsalder lavere i offentlig sektor sammenlignet med private virksomheter uten AFP, og omtrent på nivå med private virksomheter med AFP.

Den relativt lave avgangsalderen i kommunesektoren henger delvis sammen med at

Videre er det beregnet en gjennomsnittlig pensjoneringsalder vesentlig høyere for ansatte med aldersgrense på 70 år sammenlignet med de som har aldersgrense på 65 år (KLP, 2024b, p. 10).

² Se SSB-tabell 11753

³ I beregningen fra KLP er det estimert at gjennomsnittlig pensjoneringsalder i kommunesektoren har variert mellom hhv. 62,2–62,6 og 63,9–64,4 for kvinner og menn siden 2011.

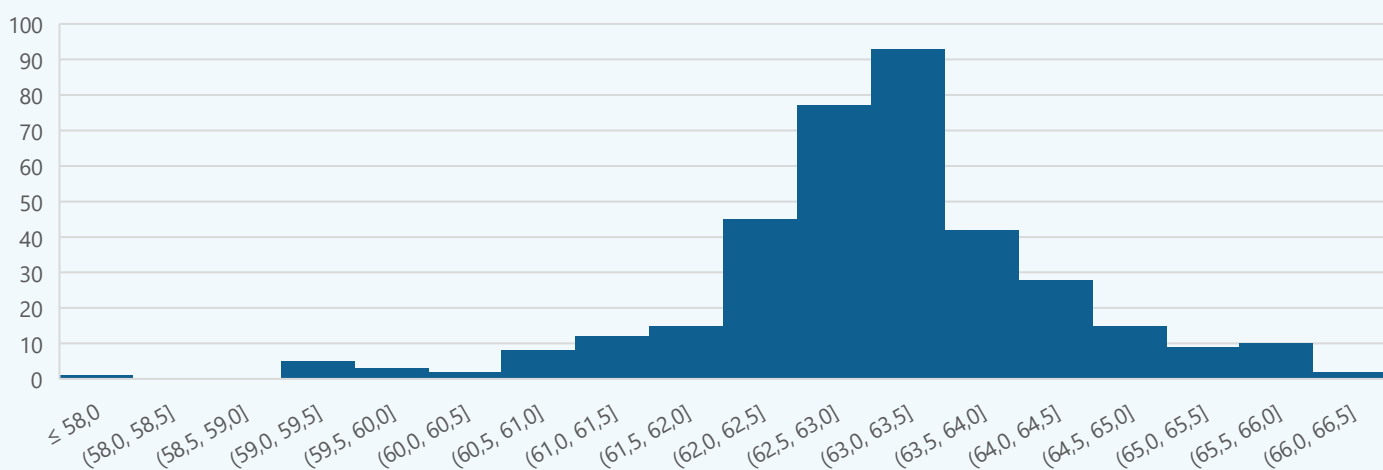
en andel av sektoren har særaldersgrense. I 2023 hadde 29 prosent av de ansatte i KS sitt tariffområde særaldersgrense (KS, 2024e). Plikten til å fratre ved særaldersgrense i kommunal sektor opphørte i 2022, men yrkesgrupper med særaldersgrense skal fortsatt ikke få mindre i pensjon av å gå av tidligere enn de som er omfattet av den generelle pensjonsalderen på 70 år. De økonomiske insentivene til å ta ut pensjon tidligere er derfor noe større for yrkesgruppene som er omfattet av særaldersgrenser, sammenlignet med andre yrkesgrupper.

Generelt bør den gjennomsnittlige avgangsalderen i kommunene også betraktes i lys av

pensjonsordningene i sektoren og endringer i denne over tid. For ansatte født før 1963 er det relativt svake økonomiske insentiver til å stå lenge i jobb. Insentivene er aller svakest for de eldste årskullene. Fordi pensjonsytelsen i gammel offentlig tjenestepensjon bestemmes av sluttlønn, er det ingen ytterligere opptjening per år dersom en har jobbet 30 år i en stilling med offentlig tjenestepensjon. Dette kan ha bidratt til å opprettholde en relativt lav avgangsalder i sektoren.

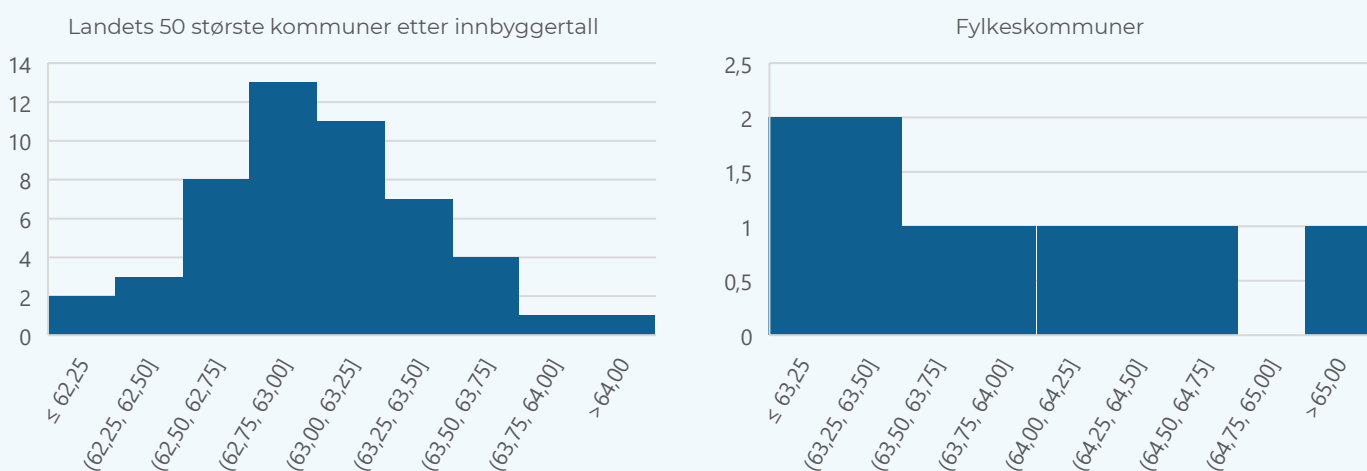
Arbeidstakere født i 1963 eller senere har imidlertid siden 2020 fått opptjening i den nye påslagsordningen. Andelen av pensjonen som er i den nye ordningen – med andre ord antall år der

Figur 2-2: Gjennomsnittlig avgangsalder i kommunal forvaltning, per kommune i 2023



Kilde: (KS, 2024a)

Figur 2-3: Gjennomsnittlig avgangsalder i kommunal forvaltning, per kommune eller fylkeskommune i 2023



Kilde: (KS, 2024a)

Avgangsalder i fylkeskommunene sammenlignet med kommunene

For fylkeskommunene er den gjennomsnittlige avgangsalderen i 2023 63,9 år (KS, 2024a).^{*} Også blant fylkeskommunene er det spredning i gjennomsnittlig avgangsalder mellom de ulike fylkene, fra 63,2 år til 65,8 år, som vist i Figur 2-3.

I statistikk publisert av KLP er forventet avgangsalder for ansatte i fylkeskommunene for kvinner og menn i 2022 henholdsvis 63,1 og 64,5 år (KLP, 2023). Dette er 0,9 og 0,3 år høyere enn pensjonsalderen for ansatte i kommunen samme år.

Både statistikk fra KS og KLP underbygger at avgangsalderen er noe høyere i fylkeskommunene enn i kommunene.

^{*}) Definisjonen av avgangsalder fra kommunesektoren som benyttes av KS er nærmere beskrevet i 2.3.1.

pensjonsopptjening skjer – vil øke med yngre årskull. Dette vil over tid gi sterkere insentiver til å jobbe lenger (både grunnet alleårsopptjening samt at pensjonen ikke avkortes mot arbeidsinntekt og levealdersjusteringen). Endringen i offentlig AFP fra 2025 (for ansatte født i 1963 eller senere) forventes videre å styrke insentivene om å stå i jobb ytterligere. Fra 2025 vil AFP kunne kombineres fritt med arbeidsinntekt og er dermed ikke lenger en tidligpensjonsordning, men et livslangt påslag på pensjonen. Med andre ord må en ikke lenger slutte for å få AFP-ytelsen, og denne blir høyere per år hvis den tas ut senere.

Det er store forskjeller i gjennomsnittlig avgangsalder mellom kommunene. Den gjennomsnittlige avgangsalderen per kommune spenner fra under 58 år til 66,5 år (Figur 2-2). Den store spredningen kommer delvis av at enkelte kommuner med få innbyggere også i et enkeltår har få som går av.⁴ Dersom en isteden kun inkluderer landets 50 største kommuner i oversikten, vist i Figur 2-3, kan det observeres en mye mindre spredning, der gjennomsnittlig avgangsalder varierer mellom 62 og 64 år.

2.3.2 Uføretrygd

Helseutfordringer er en sentral grunn til at personer over 55 år i dag står utenfor arbeidslivet. Den største gruppen som står utenfor arbeidslivet i arbeidsfør alder, er gruppen som mottar uføretrygd. Samlet var det 380 000 personer som mottok uføretrygd i Norge i 2023 (SSB, 2024b). Dette tilsvarer 10,6

⁴ Det kan heller ikke utelukkes at KS' definisjon av avgangsalder har betydning, som beskrevet over.

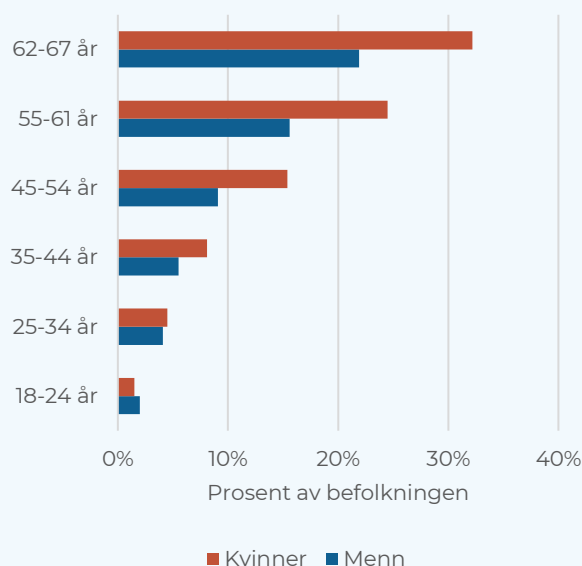
prosent av befolkningen i alderen 18 til 67 år. Som vist i Figur 2-4, øker uføretrygdde som andel av befolkningen med alderen. I gruppen 62 til 67 år mottar 27 prosent av befolkningen uføretrygd. For menn er andelen 22 prosent, mens den blant kvinner er 32 prosent. I gruppen som er mellom 55 og 61 år, er 20 prosent av befolkningen uføretrygd.

Uavhengig av om eldre arbeidstakeres avgang fra arbeidslivet skyldes alderspensjon eller uførepensjon, vil det være et sentralt mål å øke avgangsalderen fra arbeid både i kommunesektoren og i alle sektorer samlet. God livsfase- og seniorpolitikk kan bidra både til god arbeidshelse og å motvirke tidligpensjonering. Dersom en lykkes i livsfasepolitikken, vil det derfor kunne øke tilgangen på arbeidskraft betydelig.

2.4 Belastende arbeid

Belastningen innenfor ulike yrker og sektorer varierer mye. Flere yrkesgrupper i kommunesektoren utfører arbeid som er fysisk og/eller psykisk belastende. I STAMI sin faktabok om arbeidsmiljø og helse for 2021 oppgis vernepleier/sosialarbeider, lege/psykolog, pleie-/omsorgsarbeider, sykepleier, barnehagelærer og grunnskolelærer som yrkene med størst andel

Figur 2-4: Uføretrygdde etter kjønn og alder. I prosent av befolkningen, 2023



Kilde: SSB tabell 11714

ansatte som oppgir høye emosjonelle krav. Av yrkesgruppene som oppgir at de løfter 20 kilo eller mer daglig på jobb er færre kommunale yrker representert. Likevel er både pleie/-omsorgsarbeider, vaktmester og sykepleier blant de 15 yrkene med høyest prosentandel som oppgir å ha tunge løft. (Bakke, et al., 2021).

– Noen har mer belastende arbeid. Vi må ha forståelse for at det finnes ulike typer.

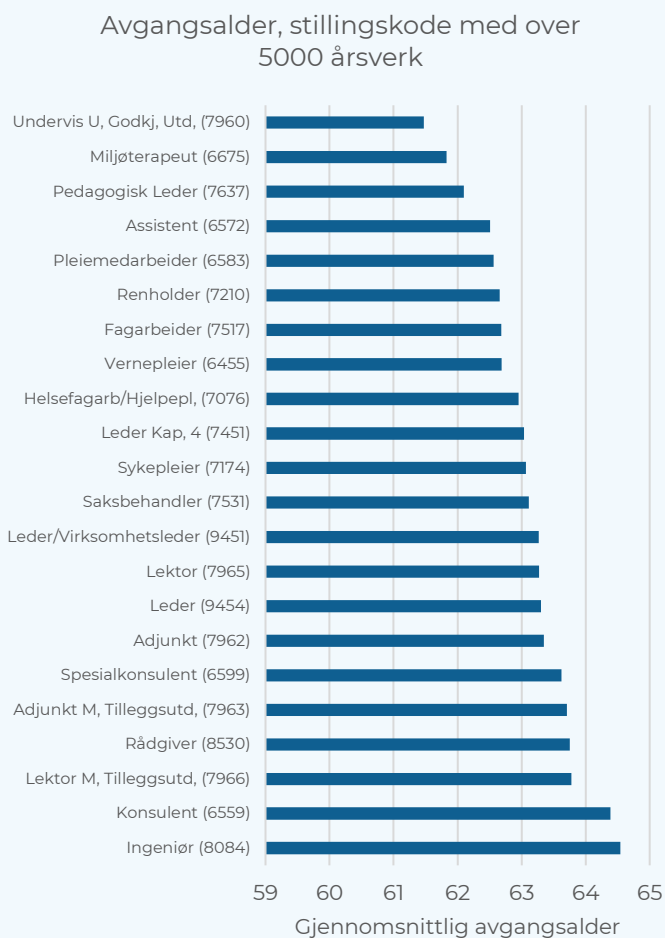
Administrativt ansatt i kommune i utvalget

Forskjellene i arbeidsoppgaver mellom fylkeskommuner og kommuner

Fylkeskommunene har en annen sammensetning av yrkesgrupper enn kommunene, som vist i Figur 1-1, og har følgelig et noe annet utfordringsbilde enn kommunesektoren for øvrig.

Den største sektoren i fylkeskommunene er undervisning. I STAMI sin faktabok om arbeidsmiljø og helse går det frem at over 20 prosent av lektorer og pedagoger oppgir høye emosjonelle krav. For yrkesgruppen lege/psykolog o.l. er andelen som oppgir høye emosjonelle krav over 50 prosent. (Bakke, et al., 2021). Denne yrkesgruppen inkluderer også tannleger, som er en viktig yrkesgruppe i fylkeskommunene.

Figur 2-5: Gjennomsnittlig avgangsalder i kommunesektoren, stillingskoder mer over 5000 årsverk



Kilde: (KS, 2024d) (KS, 2024a)

Figur 2-6: Legemeldt Sykefravær etter næring, 2. kvartal 2024



Kilde: (NAV, 2024d)

Blant de stillingene i kommunal sektor som har over 5000 årsverk, varierer den gjennomsnittlige avgangsalderen fra 61,5 år til 64,5 år, som vist i Figur 2-5. Yrkesgruppene med lavest avgangsalder kjennetegnes overordnet av høy fysisk og/eller psykisk belastning. Samtidig finner man yrkesgrupper med belastende arbeid, eksempelvis sykepleiere og lektorer, som ikke skiller seg ut med en lavere gjennomsnittlig avgangsalder sammenlignet med sektoren som helhet. Som tidligere nevnt er ikke avgang fra kommunesektoren synonymt med avgang grunnet uttak av alderspensjon, men kan også være overgang til arbeid utenfor kommunesektoren eller overgang til uføretrygd.

Ser man på næringene med høyest legemeldt sykefravær, er det også her yrker med høy belastning. Figur 2-6 viser sykefraværsprosenten for legemeldt sykefravær for alle næringer (privat og offentlig sektor) for andre kvartal 2024. Særlig yrkesgrupper innen helse- og sosialtjenester skiller seg ut med 9 prosent legemeldt sykefravær i andre kvartal 2024, noe som er 3 prosentpoeng høyere enn næringen med nest mest sykefravær. Helse- og sosialtjenester er en næring som i stor grad består av offentlige arbeidsplasser, og særlig i kommunal sektor. I kommunal sektor var det legemeldte sykefraværet i andre kvartal 2024 på 8,3 prosent for kommuner og 5,7 prosent for fylkeskommuner. Samlet i kommunesektoren var egen- og legemeldt fravær på 9,1 prosent i andre kvartal 2024, sammenlignet med 6,8 prosent for alle sektorer (KS, 2024b).

2.5 Er fastholdelse og rekruttering utfordrende?

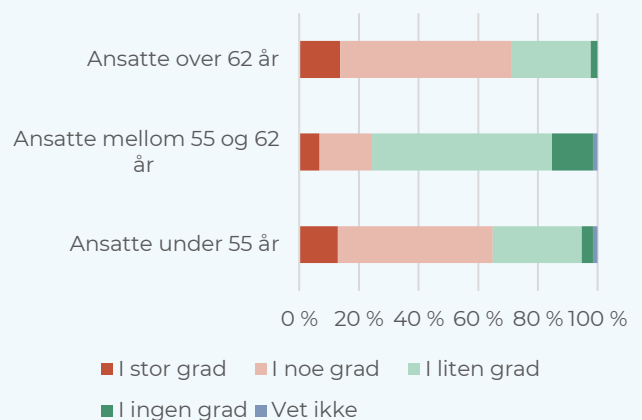
Tilgangen på kvalifisert arbeidskraft varierer mye på tvers av kommunene og fylkeskommunene i Norge. Hvor stort fokus kommunene og fylkeskommunene har på å beholde ansatte generelt, og senioransatte spesielt, henger både sammen med hvor lett arbeidskraft som forsvinner kan erstattes, og i hvilken grad fastholdelse er, eller oppfattes som, utfordrende.

Sentrale kommuner vil i gjennomsnitt ha større arbeidsmarked med flere kvalifiserte mulige arbeidstakere. Samtidig er tilbudet av andre jobber større, og konkurransen om den kvalifiserte arbeidskraften kan være sterk. Dette kan gjøre det utfordrende å rekruttere til stillinger, selv om arbeidstilbudet i området i utgangspunktet er stort. I mindre kommuner med tilsvarende mindre arbeidsmarked kan ofte konkurransen om arbeidstakerne være mindre. Samtidig vil det finnes færre kvalifiserte søkere i området, og det kan

derfor være mer krevende å rekruttere nye ansatte når senioransatte går ut av arbeid. Fastholdelse kan derfor være viktig både i større og mindre kommuner hvor kompetansen ikke umiddelbart lar seg erstatte.

Figur 2-7: utfordringer ved fastholdelse

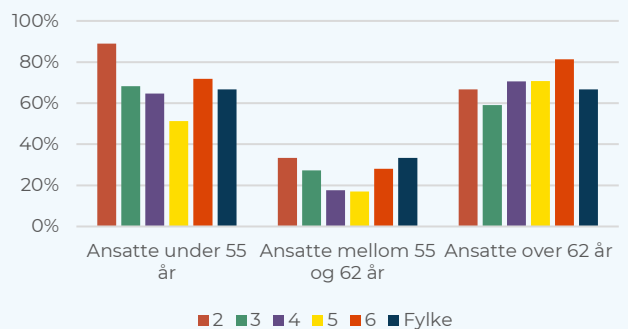
I hvilken grad opplever du det som utfordrende å beholde verdifulle ansatte i følgende aldersgrupper?



N=131

Figur 2-8: Andel som i stor eller noe grad opplever det som utfordrende å beholde verdifulle ansatte, etter sentralitetsklasse

I hvilken grad opplever du det som utfordrende å beholde verdifulle ansatte i følgende aldersgrupper?



Kilde: Svar fra spørreundersøkelsen fordelt etter SSB sine inndelinger i sentralitetsklasser 2023 for kommuner. Sentralitetsklasse 6 svarer til de minst sentrale kommunene. N=130

– Vi har arbeidskraftsbehov og rekrutteringsbehov. De senioransatte er kontinuitetsbærere, som er viktige for oss.

Personalsjef i en mellomstor distriktskommune

Som vist i Figur 2-8 er det en viss tendens til at de mest sentrale og minst sentrale kommunene, samt fylkeskommune, opplever det som mer utfordrende å beholde ansatte, sammenlignet med kommunene i sentralitetsklasse 4 og 5. For gruppen ansatte over 62 år, virker det som det som at de minst sentrale kommunene har noe større utfordringer med å beholde denne gruppen ansatte.

At de mest og minst sentrale kommunene, i tillegg til fylkeskommunene, opplever det som mest utfordrende å beholde ansatte, kan henge sammen med tilgangen på arbeidskraft og hva som finnes av alternative jobbmuligheter for de ansatte. Som nevnt vil alternative jobbmuligheter være flere i de mer sentrale kommunene, og det kan være vanskeligere å beholde ansatte når det finnes større konkurranse fra andre virksomheter i offentlig eller privat sektor. For de små kommunene er det øvrige arbeidsmarkedet for arbeidstakere mindre, men samtidig kan betydningen av å miste en ansatt være større, særlig når det er vanskelig å besette stillingen på nytt.

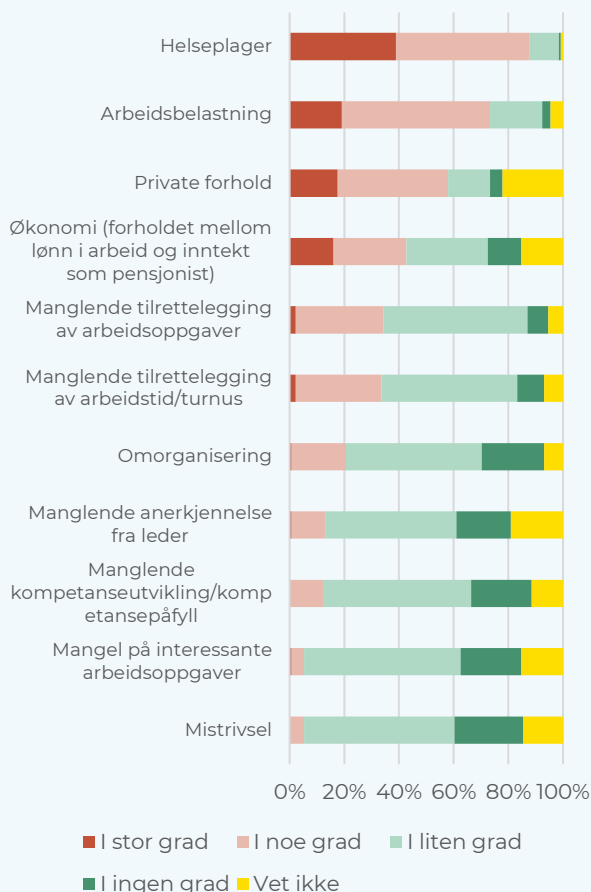
I vår spørreundersøkelse er det spesielt én gruppe som kommunene opplever det som lite utfordrende å beholde. Dette er ansatte mellom 55 og 62 år. Dette kan følge av at personer i denne aldersgruppen sjeldnere bytter jobb generelt, og at det er mer krevende for eldre arbeidstakere å finne seg en ny jobb (NOU 2019: 2). I tillegg har ansatte i aldersgruppen mellom 55 og 62 år sjeldnere mulighet til pensjonering. For ansatte under 55 år vil det ofte være et mer nærliggende utsidealternativ i form av andre mulige jobber, mens det for gruppen over 62 år vil være mulig å enten helt eller delvis gå ut av arbeid ved å ta ut alderspensjon.

2.6 Hva er årsakene til at ansatte slutter tidligere enn ønskelig?

Fra svarene i spørreundersøkelsen går det frem at helseplager er den faktoren som kommunene og fylkeskommunene i størst grad opplever at er årsak til at senioransatte slutter tidligere enn ønskelig. 88

Figur 2-9: Årsaker til tidligpensjonering

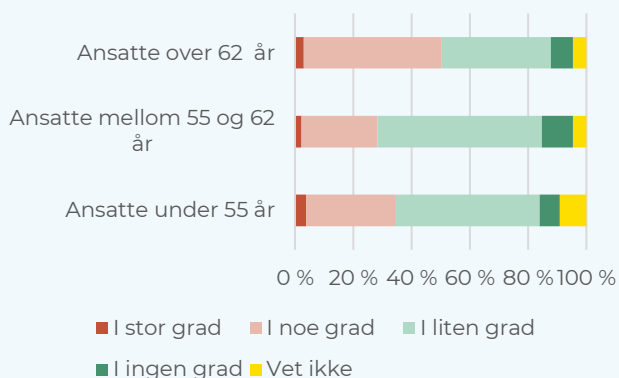
I hvilken grad opplever du at følgende faktorer er årsaken til at senioransatte i kommunen/fylkeskommunen slutter tidligere enn ønskelig?



N=131

Figur 2-10: Forhold ved arbeidet som årsak til avgang

I hvilken grad opplever du at forhold ved arbeidet er årsak til at ansatte i følgende aldersgrupper slutter?



prosent av respondentene oppgir at de i stor eller noe grad opplever at helseplager er årsaken til at senioransatte slutter tidligere enn ønskelig. Videre følger arbeidsbelastning og private forhold. For fylkeskommunene spesielt svarer et flertall av respondentene at manglende tilrettelegging, både av arbeidsoppgaver og arbeidstid/turnus, i noe grad bidrar til at senioransatte slutter tidligere enn ønskelig. Mistrivsel, mangel på interessante arbeidsoppgaver og manglende kompetanseheving oppleves i liten grad å være årsaken til at senioransatte slutter tidligere enn ønskelig.

Som vist i Figur 2-10, er det gruppen med ansatte over 62 år hvor det oftest oppleves som at forhold ved arbeidet i noe grad er årsaken til at ansatte slutter.

Helseplager blir også i intervjuene ofte trukket frem som en viktig faktor, særlig i yrker med vedvarende høy belastning. Det fremheves at dette både kan dreie seg om fysisk og psykisk belastning. Private forhold, eksempelvis at ektefelle skal gå av med pensjon, at man ønsker mer tid med familie eller lignende, oppleves som en annen viktig og vanlig årsak til at ansatte velger å gå av med pensjon, enten helt eller delvis.

Et annet viktig punkt som går igjen i vurderinger om hva som motiverer seniorer til å jobbe lenger, er utfordrende arbeidsmiljø og mistrivsel på jobben. Arbeidsmiljøbegrepet har i intervjuene blitt benyttet i bred forstand. Arbeidsmiljø har altså blitt omtalt både som betydningen av forhold ved selve arbeidet, men også om faktorer som omfatter det psykososiale miljøet på arbeidsplassen, som

forholdet til kollegaer og ledere. Omtale av arbeidsmiljø i denne utredningen må derfor forstås som både fysiske og sosiale forhold på arbeidsplassen.

I intervjuene pekes det på at dårlig arbeidsmiljø ofte ikke er en årsak i seg selv, men noe som sammen med andre faktorer kan bidra til at ansatte slutter tidligere enn ønskelig. Eksempelvis kan private forhold bli enda viktigere, hvis man ikke trives på jobb. Med en slik interaksjonseffekt mellom faktorer som arbeidsgiver ikke kan påvirke direkte (helse eller private forhold) og den delen av arbeidsmiljøet som arbeidsgiver kan bidra til å skape, vil god seniorpolitikk også kunne bidra til å redusere betydningen av forhold utenfor arbeidsplassen som ellers kan bidra til å fremskynde avgang.

Betydningen av et godt faglig arbeidsmiljø og sosialt fellesskap for å bli stående i arbeid, er beskrevet i flere tidligere undersøkelser og litteratur. Tilsvarende at et forvitret arbeidsmiljø er en grunn til å slutte. Selv om arbeidsmiljøet er blitt bedre på mange områder de siste årene, som reduksjon av fysisk krevende arbeid, er det fremdeles store arbeidsmiljøbelastninger i kommunal sektor. En metastudie fra Midtsundstad m.fl. viser at nye og andre arbeidsmiljøproblemer har kommet til eller fått økt betydning. Det gjelder særlig psykososiale og psykiske belastninger, som økt stress knyttet til redusert eller for lav bemanning, økte krav til dokumentering og rapportering, mer kontroll og mindre autonomi (Midtsundstad, et al., 2022). Både i intervjuene fra vår utredning og i forskningen har det blitt pekt på at det sjeldnere satses på arbeidsmiljøtiltak for eldre (Midtsundstad, et al., 2017).

3. Hva vet vi om effektiv seniorpolitikk i kommunesektoren?

Seniorpolitikk i norsk arbeidsliv varierer betydelig, og heller ikke kommunene har en fast meny av definerte tiltak som egner seg for sammenligning og måling. Det innebærer at vi vet relativt lite om effekten av ulike seniorpolitiske tiltak i kommunesektoren. Tidligere forskning tyder imidlertid på at tiltak som potensielt kan ha effekt, er muligheter for gradvis nedtrapping, bedre ledelse, helsefremmende tiltak og kunnskap om pensjon og økonomi.

Midtsundstad og Nielsen (2014) viste at bare én av fire kommunale virksomheter hadde evaluert sin seniorpolitikk og sine tiltak. En betydelig andel hadde ikke oversikt over eller førte ikke statistikk over andelen som gikk av med AFP, uførepensjon eller tjenestepensjon på ulike alderstrinn.

Drøye 10 år etter undersøkelsene som lå til grunn for rapporten over, svarer fremdeles om lag en fjerdedel av kommunene «vet ikke» på spørsmålet om effekten av seniorpolitiske tiltak (KS, 2023). 40 prosent svarer at tiltakene har liten eller ingen effekt, mens en nesten like stor andel (36 prosent) vurderer ganske eller - meget stor effekt.

Avgangsmønsteret i kommunene er grundigere undersøkt i den senere tid. Et sentralt funn er at høyt utdannede i pleie- og omsorgssektoren og skolene har samme sykefravær og avgangsmønster som lavt utdannede i andre bransjer (Nielsen, 2020). Det dreier seg hovedsakelig om relasjonelle yrker, hvor de psykiske og fysiske arbeidsbelastningene er større enn i andre akademikeryrker. (Bakke, et al., 2021)

3.1 Seniorpolitiske tiltak

Seniorpolitiske tiltak varierer i form, innhold og varighet (Midtsundstad, et al., 2012), men kan overordnet deles opp i forebyggingstiltak og fastholdelsestiltak (Midtsundstad, et al., 2022). Forebyggingstiltak settes i gang tidlig i karrieren og er ment å ivareta individuell kompetanse, helse og motivasjon eller redusere arbeidsbelastninger. Fastholdelsestiltak er knyttet opp mot nedre aldersgrense i pensjonssystemet og har til hensikt å stimulere til fortsatt arbeid etter denne alder.

Selv om forebyggende tiltak tilbys i både private og offentlige virksomheter, er det seniorgodene (for eksempel redusert arbeidstid, ekstra ferie og fridager, gradert pensjonering eller bonuser/ekstralønn) som flest arbeidstakere har vært omfattet av. Det betyr at seniorgodene har hatt en langt mer dominerende plass i norsk seniorpolitikk enn forebyggende arbeid og tilrettelegging – uten at det ser ut som at seniorgodene har hatt noen vesentlig innvirkning på de ansattes pensjoneringsatferd (Midtsundstad, et al., 2022). I det følgende vurderes effekten av vanlige seniorpolitiske tiltak i kommunene.

3.1.1 Medarbeidersamtale med et seniorperspektiv: Usikker effekt

En rekke undersøkelser viser betydningen av nærmeste leders holdning til seniorenens valg av tidligpensjon eller fortsatt arbeid. (Oslo Economics, 2023) (Midtsundstad, et al., 2022)

Medarbeidersamtalen er et innarbeidet personalpolitisk verktøy i norsk arbeidsliv (Kuvaas & Dysvik, 2012) og regnes som en velegnet arena for leder til å vise anerkjennelse, interesse og ønske om at senioren skal fortsette i arbeid. Det er derfor naturlig at medarbeidersamtale med seniorperspektiv er det mest brukte seniorpolitiske tiltaket i kommunene. 68 prosent av kommunene og alle fylkeskommunene i KS sin arbeidsgivermonitor oppgir dette som et tiltak de benytter (KS, 2023).

Da det ikke går frem av forskning og undersøkelser hva som ligger i begrepet «seniorperspektiv», er det vanskelig å måle effekten. Det er en vesensforskjell om leder bare stiller et åpent spørsmål til medarbeideren om når hen tenker å gå av – eller om det f.eks. er en målrettet samtale for å få senioren til å arbeide lenger. Tidspunktet for gjennomføring av medarbeidersamtalen(e) med seniorperspektiv, spiller også en rolle. Kommer den for tett opp til mulig avgangstidspunkt, kan senioren allerede ha bestemt seg og lagt planer for pensjonisttilværelsen.

En nyere undersøkelse (Herlofson, et al., 2023) basert på data fra den norske studien av livsløp, aldring og generasjon (NorLAG), viser at senioren hadde hatt lite kontakt med leder i prosessen fram mot avgang. Bare et fåtall av informantene hadde hatt medarbeidersamtaler der senkarrieren, eller tidspunkt for å slutte, var et tema. Planer for siste del av yrkeskarrieren ble ikke løftet frem og samtalt

om. Informantene uttrykte et ønske til forskerne om at leder skulle ha tatt kontakt og oppmuntret dem til å fortsette en stund til, men dette skjedde sjelden. Leders holdning ble tolket som liten interesse for at de skulle fortsette.

3.1.2 Tjenestefri med lønn/seniordager/seniorgoder: Usikker eller liten effekt

Etter at pensjonsreformen trådte i kraft i 2011, har det vært en nedgang i bruk av seniorgoder. Tiltakene er fjernet i mange virksomheter og kommuner, bl.a. fordi det ikke har vært en klar effekt ved at flere ble værende lenger i jobb. (Midtsundstad, et al., 2022)

Muligheten til redusert arbeidstid, i de fleste tilfeller med hel- eller delvis lønnskompensasjon, bidro ikke til at flere forlenget yrkeskarrieren. I tillegg skapte det mangel på arbeidskraft. Derimot førte ekstra ferie og fridager og ekstra lønn eller bonus fra fylte 62 år til at flere arbeidstakere valgte å stå i jobben (Midtsundstad, et al., 2022). Det understrekes at undersøkelsene som ligger til grunn for disse analysene er over 10 år gamle.

Ledere og ansatte vurderer effekten av denne formen for seniortiltak ulikt. I en rapport om arbeid og pensjon i kommunal sektor fra 2014 oppga 71 prosent av lederne mente at tiltakene hadde hatt noe betydning for å stå lenger i jobb, men 68 prosent av senioren, som hadde mottatt tiltak, mente at tilbudet om seniortiltak ikke hadde hatt noen betydning for deres beslutning. (Midtsundstad & Nielsen, 2014)

3.1.3 Muligheter for gradvis nedtrapping før yrkesavgang: Mulig effekt

Alternative avgangsløp er vanligere blant høyt utdannede (35 %) enn blant lavt utdannede (27%). Det kan se ut som at muligheten for å kunne redusere yrkesaktiviteten gradvis gjør det lettere å fortsette noe lenger enn det en først hadde bestemt seg for. Blant dem som forlot arbeidslivet uten å trappe ned i forkant, hadde 53 prosent gått av ved 65-årsalderen. Tilsvarende andel for dem som trappet ned før de sluttet, var 38 prosent. (Herlofson, et al., 2023)

En viktig tendens de senere årene er at det har blitt mer vanlig å ikke legge planer for avgangsalder. I aldersgruppen 57 til 65 år har andelen uten avgangsplaner økt fra 50 prosent i 2002 til 54 prosent i 2007, og videre til 62 prosent i 2017. (Herlofson, et al., 2023). Tendensen innebærer et utvidet mulighetsrom for å påvirke arbeidstakere til å arbeide lenger ved for eksempel å trappe ned noe.

Redusert arbeidstid og deltid er ikke mulig for alle. 45 prosent mener det er vanskelig for arbeidsplassen å tilrettelegge for en fleksibel og individuell overgang fra arbeid til pensjon. (Midtsundstad & Nielsen, 2014)

3.1.4 Helsefremmende tiltak: Stort potensial?

I en større metastudie ble helseproblemer oppgitt som en av de viktigste grunnene for tidlig uttak av AFP fra 62 år av helsefagarbeidere, hjelpepleiere og omsorgsarbeidere. (Midtsundstad, et al., 2022). Muskel- og skjelettlidelser er en viktigere grunn til eldres frafall og avgang enn psykiske lidelser, mens det for yngre er motsatt (Bakke, et al., 2021) Bransjestudier blant senioren i skolene og barnehagene indikerer at støy oppleves som et stort problem av senioren i disse sektorene. (Midtsundstad, et al., 2022)

Effektstudier indikerer at forebyggende tiltak på virksomhetsnivå kan bidra til å redusere uførepensjoneringen blant seniorer. Forebyggende arbeidsmiljøarbeid med sikte på å forhindre utvikling eller forverring av muskel og skjelettlidelser anses å ha størst potensial for å forlenge eldres yrkeskarrierer. (Midtsundstad, et al., 2022).

3.1.5 Tilrettelegging av arbeidsoppgaver: Usikker effekt

Tilrettelegging kan innebære et bredt spekter av tiltak og er derfor vanskelig å måle. Innen pleie- og omsorgssektoren savner senioren mer individuell tilrettelegging og tilpasning av arbeidet, som f.eks. lavere tempo og mulighet til å ta pauser ved behov. Det var likevel kun et fåtall av informantene – bare 7 prosent - som mente at manglende tilrettelegging av arbeidet var avgjørende for avgangsbeslutningen (Midtsundstad, et al., 2022)

I dag synes det som tilrettelegging av arbeidsoppgaver primært gis i kortere perioder i forbindelse med lengre sykefravær. (Midtsundstad, et al., 2022). Ledere i offentlige virksomheter, som også er den sektoren hvor tilrettelegging av arbeidet på grunn av alder er mest utbredt, oppgir i størst grad at tilretteleggingen gir administrative utfordringer, bemanningsutfordringer og/eller fører til ekstrakostnader for virksomheten. Dette gjelder særlig ledere innen helse og sosial. En tidligere studie har imidlertid vist at få ledere var enige i påstanden om at tilretteleggingen *gikk ut over* andre ansatte (Svalund & Veland, 2016).

3.1.6 Kunnskap om pensjon og økonomi: Kan ha effekt

Ansatte som opplever å ha god kunnskap om sin pensjon utsetter oftere avgangen. Analyser viser at

god egenvurdert kunnskap om pensjonsreformen reduserer sannsynligheten for at man tar ut pensjon fra fylte 62 år, selv etter kontroll for en hel rekke andre kjennetegn, som blant annet kjønn, alder og utdanningsnivå (Midtsundstad & Nielsen, 2014).

Fra litteratur internasjonalt er det også velkjent at mer informasjon om økonomiske konsekvenser ved pensjonering har betydning for valgt avgangsalder. Giesecke og Yang (2017) finner for eksempel at personer som har mer informasjon om pensjonsutbetalinger i ulike ordninger, med andre ord har blitt eksplisitt informert om forventet pensjonsformue i ulike scenarioer, responderer sterkere og utsetter avgang betydelig (opptil nesten to år) hvis pensjonering er mindre økonomisk attraktivt (Giesecke & Yang, 2017). I Meld. St. 6 har det også av Regjeringen blitt påpekt at kompleksitet i pensjonsreformen gir større etterspørsel av kommunikasjon og informasjon, herunder veiledning om hvordan ulike valg vil påvirke framtidig pensjon (Meld. St. 6, 2023-2024).

3.1.7 Bedre ledelse: Trolig effekt

I en rekke undersøkelser har ledelse kommet frem som en sentral fastholdelse – eller utstøtelsesfaktor. (Oslo Economics & Frischsenteret, 2018) (Salomon & Aargaard Terjesen, 2015) Analyser av data fra en surveyundersøkelse blant pleiere i sykehussektoren viste for eksempel at de som sluttet i jobben oftere oppga å ha dårlig kontakt med leder og ha følt seg mindre sett,

verdsatt og satset på enn de som hadde valgt å bli værende. (Midtsundstad, et al., 2022)

Også når det samtidig kontrolleres for en hel rekke andre faktorer, viser analyser at de som oppgir at forholdet til lederen ikke er så godt, har økt sannsynlighet for å gå av tidlig. Tiltak for å bedre relasjonen og bidra til økt verdsetting av ansatte kan trolig være med på å redusere tidligpensjonering (Midtsundstad & Nielsen, 2014).

Opplevelse av autonomi innen arbeidet er viktigere for seniorer enn yngre. Seniorer er erfarne, jobber som oftest mer selvstendig og har mindre behov for ledelse i det daglige. Det betyr ikke at ledelse er unødvendig.

Seniorer blir – i likhet med yngre arbeidstakere – motivert av tilbakemeldinger fra kolleger og ledere. At det legges til rette for overføring av kompetanse til de yngre er et viktig signal for verdsetting av seniorkompetanse

Behovet for mer og bedre ledelse illustreres av en undersøkelse i pleie og omsorg som viser at ansatte ikke savner særskilte seniortiltak, men mer individuell tilrettelegging. Imidlertid krever utøvelse av godt lederskap tid. Undersøkelser viser at rapporterings-, dokumentasjons- og kontrolloppgavene som ledere er pålagt, stjeler mye tid fra kjerneoppgaver og ledelse – både i skolesektoren, barnehager, pleie og omsorg. Antall medarbeidere pr leder er også høyere i pleie- og omsorgssektoren enn i andre bransjer (Midtsundstad, et al., 2022).

4. Hva gjør kommunene for å rekruttere og beholde eldre ansatte?

De fleste kommuner har tiltak for å beholde senioransatte i jobb. Under fem prosent av kommunene som har besvart spørreundersøkelsen oppgir å ikke ha innført noen tiltak. Fokuset på å beholde senioransatte varierer likevel mellom kommunene, og avhenger blant annet av rekrutteringssituasjonen i kommunen eller fylkeskommunene som helhet og innenfor hvert tjenesteområde.

4.1 Utbredelse av strategier og målsettinger

64 prosent av kommunene og fylkeskommunene som har svart på spørreundersøkelsen oppgir at tiltak og grep for å beholde senioransatte i noe grad er en del av kommunens strategi. 14 prosent oppgir at tiltak og grep i stor grad er en del av strategien. Andelen som oppgir å ha en seniorpolitisk strategi er høyere enn det som er funnet i Arbeidsgivermonitoren 2023, der 57 prosent svarte at de har innført seniortiltak for å beholde seniorarbeidstakere.

Gjennom intervjuene som har blitt gjennomført med kommuner og fylkeskommuner oppgir flere av kommunene at de har vedtatt strategier som omhandler tiltak rettet mot senioransatte. Samtidig er det et skille mellom de som presiserer at de har vedtatt en livsfasepolitikk, som også omhandler seniorer enten eksplisitt eller indirekte, og de som har vedtatt egne strategier som kun retter seg mot arbeidstakere over en gitt alder. Enkelte kommuner og fylkeskommuner er tydelige på at det føres en helhetlig livsfasepolitikk som skal tilrettelegges for alle, og ikke seniorenne særskilt. I andre kommuner er det tydelig at det finnes prosesser for utvikling av tiltak kun rettet mot senioransatte.

Det finnes også eksempler på kommuner som ikke har noe vedtatt strategi i dag. Dette kan delvis være på grunn av omorganisering eller sammenslåing av kommuner. Andre kommuner har vedtatt livsfasepolitikk, men hvor innholdet i strategien i stor grad samler og presiserer rettigheter fra lov- og avtaleverk som omhandler seniorer spesielt eller ansatte i alle livsfaser.

Rett til tilrettelegging

Arbeidsmiljøloven angir flere rettigheter til tilrettelegging som gjelder ansatte generelt og senioransatte spesielt. I arbeidsmiljøloven § 4-2, nr. 2 b, angis det at i utformingen av den enkeltes arbeidssituasjon skal arbeidet organiseres og tilrettelegges under hensyn til den enkelte arbeidstakers arbeidsevne, kyndighet, alder og øvrige forutsetninger.

Videre heter det i arbeidsmiljøloven § 10-2 nr. 2 at arbeidstaker som regelmessig arbeider om natten har rett til fritak fra den arbeidstidsordning som gjelder for arbeidstakergruppen, dersom vedkommende av helsemessige, sosiale eller andre vektige velferdsgrunner har behov for det.

Også etter hovedtariffavtalen punkt 3.2.3 angis det at partene skal drøfte og utvikle en seniorpolitikk for å motivere arbeidstakere til å stå lenger i arbeid, hvor virkemidlene kan være tilpasset arbeidstid, redusert omfang av nattarbeid, tilrettelegging av arbeidsoppgaver, tjenestefri med lønn, kronetillegg, kontantutbetaling e.l.

Figur 4-1: Tiltak/grep for senioransatte som en del av strategi og handlingsplan



Flere kommuner er åpne om at det kan være stor avstand mellom vedtakene som finnes sentralt i kommunen, og hvordan strategier og tiltak er implementert og forankret ute i de ulike tjenesteområdene og enhetene.

– En ting er at lowverket tillater det, men man må også å legge til rette for det. Det er mange virkemiddel her som vi kunne ha satt i gang, men da må det være gjennomtenkt og forankret. Ikke bare et dokument som sier de riktige ordene

Administrativt ansatt i kommune i utvalget

I noen tilfeller er det for eksempel begrenset kjennskap sentralt i kommunen til *hvordan* en tar opp seniorspørsmål i medarbeidersamtaler ute i tjenesteområdene, selv om det foreligger en strategi eller føring på at medarbeidersamtalene skal ha et seniorperspektiv. Dette kan være et resultat av at det er begrenset fokus i kommunen på oppfølging av de sentrale strategiene, og at det kan mangle en omforent forståelse på tvers av kommunenes enheter av hva de seniorpolitiske tiltakene er og skal være. Det kan også være resultat av en helt bevisst strategi om at tjenesteområdene (og enhetene) skal ha autonomi til å tilpasse tiltak og strategier.

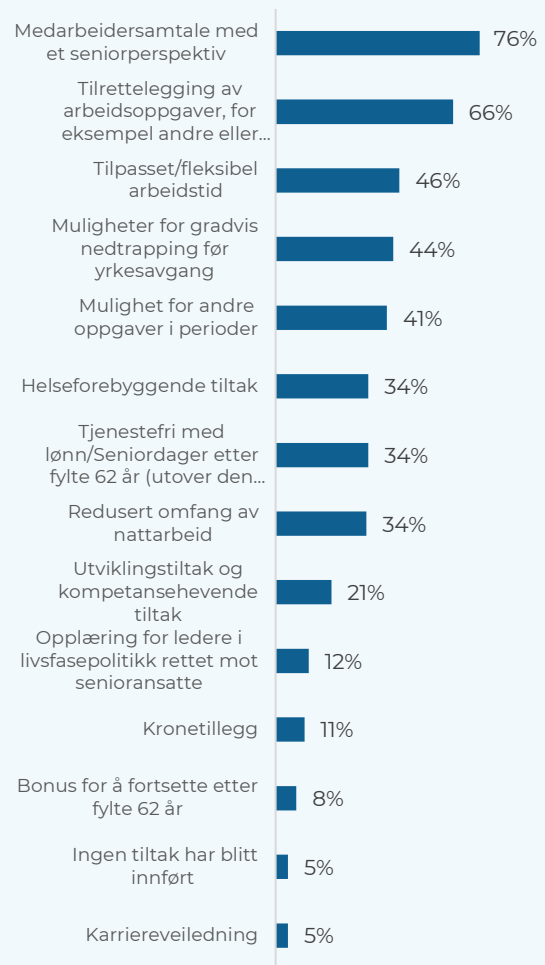
I noen av de relativt små kommunene synes avstanden å være mindre mellom det som foregår sentralt i kommunen og det som foregår i tjenesteområdene. Enkelte peker på at dette kan være en fordel, ettersom det er enklere å implementere livsfasetiltak og å følge utfordringsbildet over tid. I større kommuner vil det generelt være mer som foregår ute i tjenesteområdene. Variasjonen om hvilket nivå tiltak utvikles, er vist i Figur 4-4 i delkapittel 4.3.

4.2 Tiltaksbruk

I spørreundersøkelsen ble utbredelsen av 13 ulike tiltak kartlagt.

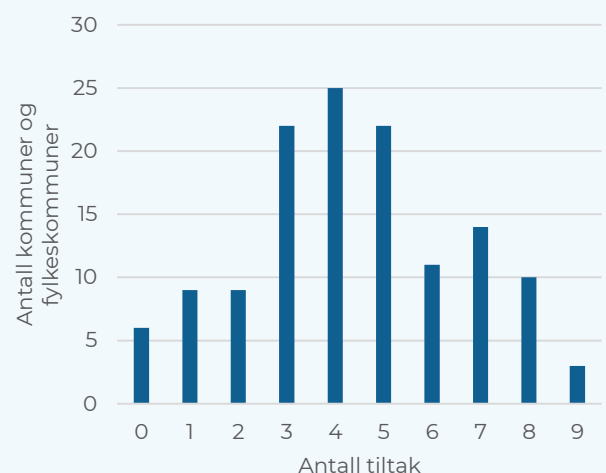
- Medarbeidersamtale med et seniorperspektiv
- Karriereveiledning
- Tjenestefri med lønn/Seniordager etter fylte 62 år (utover den ekstra ferieuken etter ferieloven)
- Tilrettelegging av arbeidsoppgaver, for eksempel andre eller nye arbeidsoppgaver
- Mulighet for andre oppgaver i perioder
- Tilpasset/fleksibel arbeidstid

Figur 4-2: Innførte tiltak. Andel av respondenter



N=131

Figur 4-3: Antall tiltak i kommunene og fylkeskommuner



N=131

- Muligheter for gradvis nedtrapping før yrkesavgang
- Kronetillegg
- Bonus for å fortsette etter fylte 62 år
- Utviklingstiltak og kompetansehevende tiltak
- Redusert omfang av nattarbeid
- Helseforebyggende tiltak
- Opplæring for ledere i livsfasepolitikk rettet mot senioransatte

Tiltakene i punktlisten er overlappende med tiltakene som ble kartlagt i Norsk seniorpolitisk barometer (Ipsos, 2023) og Kommunesektorens arbeidsgivermonitor (KS, 2023). Målgruppen i undersøkelsene er noe ulik, hvor Norsk seniorpolitisk barometer for 2023 retter seg mot ledere i kommunale virksomheter, og Kommunesektorens arbeidsgivermonitor retter seg mot kommune- og fylkeskommunedirektører.

Det var i vår undersøkelse også mulig å oppgi ytterligere tiltak i fritekstsvar.

Medarbeidersamtale med et seniorperspektiv er det tiltaket størst andel av kommunene har innført. Også i Kommunesektorens arbeidsgivermonitor er dette det mest utbredte tiltaket, hvor 68 prosent av kommunene og 100 prosent av fylkeskommunene har innført tiltaket. I Norsk seniorpolitisk barometer er Medarbeidersamtale som også omfatter senkarrieren utbredt, og 75 prosent av lederne i kommunal sektor oppgir å ha innført dette tiltaket.

Videre er tilrettelegging av arbeidsoppgaver, tilpasset eller fleksibel arbeidstid, mulighet for gradvis nedtrapping før yrkesavgang og mulighet for andre arbeidsoppgaver i perioder tiltak som mange kommuner og fylkeskommuner har innført. Fra intervjuene fremgår det at tilretteleggingen delvis følger nasjonale føringer og sektorregelverk og til dels kommunens egne ordninger.

Seks av respondentene oppgir at de ikke har innført noen former for tiltak for å beholde ansatte over 55 år, som vist i Figur 4-2. Det vanligste er å ha mellom tre og fem ulike tiltak.

4.2.1 Innretning av ulike tiltak

I spørreundersøkelsen er det listet opp 13 ulike tiltak for å beholde ansatte over 55 år. Noen av disse tiltakene er lovpålagte (for eksempel mulighet til nedtrapping etter 62 år) eller tariffestede i sentrale avtaler. Gjennom intervjuene har det imidlertid kommet frem at innretningen av tiltakene, samt i hvilken grad kommunene oppfordrer til og tilrettelegger for bruk av disse, gjerne varierer. Det kan ikke utelukkkes at eventuelle effekter, samt tiltakenes relevans og overførbarhet på tvers av

Utbredelse av tiltak i fylkeskommunene sammenlignet med kommunene

Ser vi på fylkeskommunene isolert er de mest utbredte tiltakene tilpasset/fleksibel arbeidstid og tilrettelegging av arbeidsoppgaver. Seks av ni representanter fra fylkeskommuner oppga å ha innført disse tiltakene.

Det mest utbredte tiltaket blant respondentene fra *kommunene* er medarbeidersamtale med seniorperspektiv. Under halyparten av respondentene fra fylkeskommunene oppgir å ha innført dette tiltaket.

kommuner, avhenger av variasjonen i selve innretningen, beskrevet i det følgende.

Medarbeidersamtale med seniorperspektiv

Medarbeidersamtale med seniorperspektiv er, som nevnt, det vanligste tiltaket i vår undersøkelse. Fra intervjuene med kommuner og fylkeskommuner er inntrykket at innholdet i og praksisen rundt samtalen varierer.

I enkelte kommuner benyttes samtalen som en ren kartlegging av planlagt tidspunkt for avgang. For flere kommuner blir samtalen brukt som et verktøy til å identifisere medarbeidernes behov for tilrettelegging og hvordan arbeidsgiver kan imøtekomme disse behovene på en best mulig måte. I enkelte kommuner ble samtalen også benyttet til å informere om tiltak kommunen har rettet mot senioransatte, både generelle tilretteleggingstiltak og eventuelle «seniorgoder» som kommunen tilbyr. Dette kan eksempelvis være fridager eller seniorkurs. I noen kommuner blir også behovet for kompetanseheving som kan relateres til livsfasen kartlagt.

Mange kommuner har utviklet egne maler for medarbeidersamtale som skal benyttes fra en bestemt alder, gjerne ved 58 år. Malen kan enten være en egen tilpasset mal, eller en del av en større mal for medarbeidersamtale med en egen del som kun stilles til medarbeidere over eksempelvis 58 år. De fleste kommunene i utvalget som har maler eller føringer for seniorsamtale legger opp til å gjennomføre seniorsamtalene som en del av en årlig medarbeidersamtale, og denne samtalen er derfor som regel ikke et tillegg til den faste årlige medarbeidersamtalen.

Når det kommer til gjennomføringen av medarbeidersamtalen, er det varierende i hvilken grad ledere i virksomhetene har fokus på seniorperspektivet i samtalen. I en kommune ble det presisert at den delen av medarbeidersamtalen som omhandler seniorperspektiv kun blir holdt hvis det kommer et initiativ til dette fra medarbeideren

selv. I andre kommuner var den sentrale ledelsen usikker på hvorvidt ledere fulgte opp og gjennomførte samtalene basert på malene som var utarbeidet sentralt i kommunen.

I noen kommuner blir også seniorperspektivet implisitt dekket i medarbeidersamtalene gjennom at en spør alle ansatte om hva en ser for seg de neste årene, for eksempel den neste femårsperioden. Ettersom pensjonering er et nærliggende utsidealternativ for seniorene, blir relevante spørsmål knyttet til dette følgelig dekket gjennom samtalen.

Tjenestefri med lønn

Tjenestefri med lønn utover den ekstra ferieuken ansatte har krav på etter ferieloven er innført av cirka en av tre kommuner som har besvart vår spørreundersøkelse. Hvordan tjenestefri med lønn, gjerne kalt «seniordager», praktiseres, varierer noe mellom de ulike kommunene.

I enkelte kommuner er det innført en ekstra ferieuke utover den ekstra ferieuken som følger av ferieloven for arbeidstakere over 60 år. Når i 60-årene denne ferieuken slår inn, varierer noe mellom kommunene. I andre kommuner er det gitt et antall dager med tjenestefri med lønn, hvor det er eksempler på antall dager både under og over en uke.

Praksis med uttak og planlegging av uttak av tjenestefri med lønn varierte også noe på tvers av kommuner. I enkelte kommuner ble det presisert at tjenestefri gjerne ble tatt ut for å forkorte deler av en arbeidsdag. Enkelte trekker frem at et viktig seniortiltak i tillegg til den ytterligere ferieuken i seg selv, er å sørge for fleksibilitet i når denne kan tas ut.

Flere kommuner forteller om at de tidligere har hatt ordninger hvor ansatte over en gitt alder fikk lønn tilsvarende en 100 prosent stilling, mens arbeidsbelastningen var 80 prosent. Ingen av kommunene vi snakket med hadde en slik ordning i dag. Noen kommuner i utvalget peker imidlertid på at behovet for å beholde senioransatte er stort og at en ønsker muligheten til å ha et slikt tiltak og/eller at det er uheldig at tiltaket ble avvirket. Informanter peker på at økonomi kan være en faktor som begrenser muligheten til å tilby 100 prosent lønn for 80 prosent stilling ettersom tiltaket vil øke kostnaden per årsverk i denne aldersgruppen betydelig.

Tilrettelegging, for eksempel andre eller nye arbeidsoppgaver

I Arbeidsmiljøloven er går det frem at «I utformingen av den enkeltes arbeidssituasjon skal arbeidet organiseres og tilrettelegges under hensyn

til den enkelte arbeidstakers arbeidsevne, kyndighet, alder og øvrige forutsetninger». Kommuner og fylkeskommuner plikter derfor å organisere og å tilrettelegge arbeidet med hensyn blant annet alder. I vår spørreundersøkelse oppgir to av tre kommuner at de har tilrettelegging av arbeidsoppgaver som en del av sine tiltak.

I intervjuer fremgår det at enkelte kommuner ikke anser tilrettelegging som er hjemlet i lover og regelverk som «tiltak», siden dette ikke er «goder» utover det som er lovpålagt. Flere sammenligner tilrettelegging for eldre ansatte med tilrettelegging man har krav på uavhengig av alder, på grunn av sykdom eller andre faktorer av varig eller midlertidig karakter.

Ekstra ferieuke etter ferieloven

Ferieloven § 5, nr. 2, angir at arbeidstaker som fyller 60 år i løpet av ferieåret, skal gis ekstraferie på 6 virkedager.

Vårt inntrykk er at de fleste kommuner og fylkeskommuner er bevisste på ansvaret for å tilrettelegge, men at hva tilretteleggingen innebærer varierer mye. Det finnes flere eksempler på at senioransatte selv kan påvirke hvilke arbeidsoppgaver de utfører, eller at de har innvirkning på brukergruppen de utfører tjenester for. Dette kan eksempelvis være påvirkning på hvilke aldersgrupper man arbeider med, eksempelvis i skole eller barnehage, eller hvilke pasientgrupper man behandler i helse og omsorg, og i tannhelsesektoren.

Det er enkelt eksempler på ansatte som får nye stillinger, som en del av en tilpasning av arbeidsoppgaver. Videre finnes det eksempler på ansatte som får betydelige endringer i hvilken rolle en har, for eksempel ansatte i lederstillinger med personalansvar som går over i fagstillinger (uten personalansvar).

– Jeg jobber i skolen til vanlig. For noen år siden så fant jeg ut at arbeidsbelastningen ble for stor. Jeg jobbet en del i SFO, men det ble for tungt. Men så fikk jeg litt andre oppgaver, og det tror jeg at er noe man må gjøre.

Tillitsvalgt i en kommune i utvalget

Tilpasset/fleksibel arbeidstid og redusert omfang av nattarbeid

46 prosent av kommunene og fylkeskommunene oppgir i svarene i spørreundersøkelsen at de har tilpasset eller fleksibel arbeidstid som en del av sine tiltak. I intervjuene går det frem at tilpasningen og fleksibiliteten varierer med yrkesgrupper.

Ansatte som arbeider innen helse og omsorg, og utdanning vil i liten grad ha mulighet til en fleksibel arbeidstid fra dag til dag. Samtidig kan ansatte innenfor disse områdene ofte påvirke egen turnus eller timeplan. Spesielt innen helse og omsorgssektoren oppleves det som at senioransatte får mulighet til å ikke ha turnus med nattevakter. Det presiseres likevel fra enkelte kommuner at noen eldre ansatte ønsker å ha nattarbeid som en del av eller hele sin turnus. Turnusen tilpasses også ofte slik at man forsøker å unngå senvakt og tidligvakt som etterfølger hverandre, enten for seniorer spesielt eller som en del av en tilpasning for alle ansatte.

Ansatte i administrative stillinger har oftere mulighet til å fleksibelt arbeid, både i form av fleksibel arbeidstid, eller fleksibilitet i form av hjemmekontor. Vi har sett eksempler på mer fleksibilitet også i andre tjenesteområder, eksempelvis der hvor ansatte har en del av sin stilling som går til administrativt arbeid.

4.3 Hvordan utvikles seniorpolitikken i kommunene?

Flere av kommunene og fylkeskommunene som vi har vært i kontakt med har enten nylig revidert sine tiltak og strategier, eller er i en prosess for å innføre eller revidere eksisterende livsfasepolitikk og/eller seniorpolitikk.

4.3.1 Initiativ og nivå for utvikling av tiltak

Initiativet til å utvikle eller revidere livsfasepolitikk og/eller seniorpolitikk kan komme fra både politikere, administrative ledere og tillitsvalgte i kommunen. Flere kommuner vi har snakket med har gjennomgått sammenslåingsprosesser, hvor en eller flere av kommunene som har blitt slått sammen tidligere hatt en strategi eller livsfasepolitikk. Utvikling av en helhetlig livsfasepolitikk eller seniorpolitikk for hele kommunene har derfor ofte vært en del av prosessen etter sammenslåing.

Fra spørreundersøkelsen går det frem at tiltakene, samt rammene og strategien bak disse, i hovedsak utvikles på kommunalt eller fylkeskommunalt nivå (og for hele (fylkes-)kommunen). Ifølge

informantene foregår imidlertid ofte implementering og justering av tiltakene innad i tjenesteområdene. Dette kan inkludere for eksempel hva tilrettelegging konkret går ut på, som også ofte foregår i dialog med den enkelte ansatte.

Tiltak som gjelder for enkelte tjenesteområder, men som omfatter tjenesteområdet som helhet er sentralt forankret i kommunen eller fylkeskommunen. Dette kan eksempelvis være nye turnusordninger i helse og omsorg, som gjelder for alle ansatte, men som de senioransatte også nyter godt av.

4.3.2 Involvering av tillitsvalgte

Fra spørreundersøkelsen går det frem at tillitsvalgte er involvert i prosessen med å utvikle og iverksette tiltak for å beholde ansatte over 55 år i jobb i fire av fem kommuner. Dette underbygges i høy grad i intervjuene, der både tillitsvalgte har vært representert i selve intervjuet eller det er tydelig fra informantenes beskrivelse av ansatte blir hørt i tiltaksutformingen.

I kommunene og fylkeskommunene som vi har snakket med går det frem at hovedtillitsvalgte som oftest er representerte i grupper som er nedsatt for å utvikle eller revidere livsfasepolitikk eller tiltak rettet mot senioransatte. Tillitsvalgte i de ulike tjenesteområdene blir involvert gjennom høringsrunder, hvor tillitsvalgte er en naturlig del av partene som deltar med høringsinnspill.

Ofte oppfattes strategier som omhandler livsfase- eller seniorpolitikk som levende dokumenter, som revideres etter hvert som behov og utfordringer reiser seg i kommunene. Endringer i livsfasepolitikk eller i konkrete tiltak kan også ha sammenheng med endringer i økonomiske forutsetninger i kommunen, og bortfall av tiltak begrunnes gjerne både med begrenset effekt og behov for innstramminger.

4.4 Effekter av tiltakene

I spørreundersøkelsen ble kommunene og fylkeskommunene som hadde innført et spesifikt tiltak bedt om å vurdere i hvilken grad dette tiltaket har hatt effekt med hensyn til å beholde senioransatte. Kun kommuner og fylkeskommuner som oppga å ha innført et tiltak ble spurt om å vurdere effekten av det konkrete tiltaket. I det følgende klassifiserer vi tiltakene og beskriver informantenes opplevde effekt av henholdsvis

- Redusert arbeidstid
- Endringer i arbeidsoppgaver, belastning eller turnus
- Informasjon og opplæringstiltak
- Økonomiske insentiver

4.4.1 Redusert arbeidstid

Effekter av tiltaket som innebærer mulighet for gradvis nedtrapping har ofte kommet opp som et generelt tema, sammen med behovet for fleksibilitet, tilpasning av arbeidstid og tjenestefri med lønn. Flere kommuner peker på at en del senioransatte har behov for mer fri enn andre ansatte, og at for mange er det nødvendig å ha noe redusert stilling. For andre dekkes et økt behov for fri gjennom ekstra ferieuke, og eventuelle dager med tjenestefri med lønn som kommunen har innført utover den ekstra ferieuken. Generelt er inntrykket at mer fri i noen tilfeller kan bidra til at de senioransatte står lenger i jobb.

Det er imidlertid delte oppfatninger om hvilken effekt ekstra fridager har for ulike grupper. Mens det generelt er et klart inntrykk at de senioransatte setter stor pris på mer ferie, har respondentene i begrenset grad et tydelig informasjonsgrunnlag som kan indikere at tiltaket faktisk bidrar til at seniorer står lenger i jobb. Enkelte peker for eksempel på at det ikke er seniorgodene, men arbeidsmiljøet som har aller mest betydning. Gitt at tiltaket også innebærer kortere arbeidstid per ansatt, er det heller ikke gitt at tiltaket totalt sett

øker tilgangen på arbeidskraft fra eldre medarbeidere, også dersom det kan påvises at enkelte ansatte utsetter avgang som en konsekvens av mulighetene til redusert arbeidstid med eller uten lønn. Helt generelt oppleves det blant kommunene at det er behov for mer kunnskap om hvilke konkrete tiltak som virker.

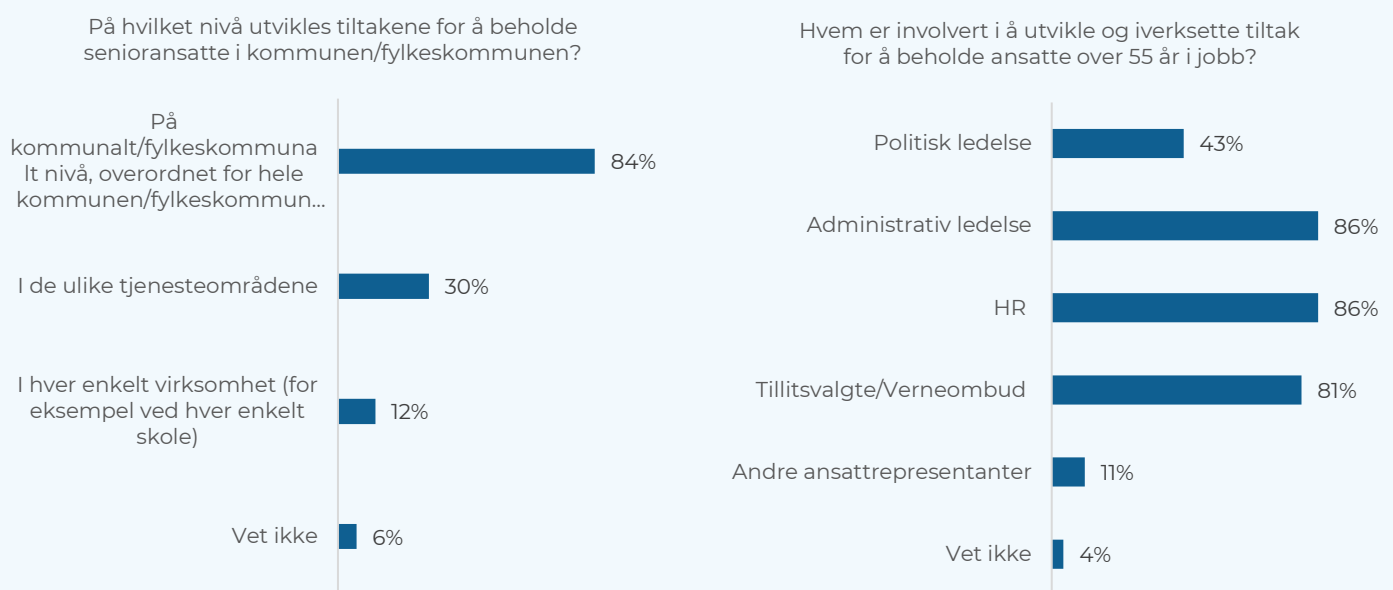
– Jeg tror ikke seniordager spiller noen rolle. Vi har de som tar ut seniordager og som står til 70, og de som tar ut og går av ved 62, og de som ikke tar ut og står til 70. Det er litt tilbake til ønske om å stå i jobb.

Administrativt ansatt i kommune i utvalget

Rett til redusert arbeidstid

I § 10-2 nr.4 angis det at arbeidstaker som har fylt 62 år eller som av helsemessige, sosiale eller andre viktige velferdsgrunner har behov for det, har rett til å få redusert sin arbeidstid. Alle arbeidstakere har rett til fleksibel arbeidstid etter § 10-2 nr.3, dersom dette kan gjennomføres uten vesentlig ulempe for virksomheten.

Figur 4-4: Nivå og involvering i utvikling av tiltak. Andel av respondenter



N=131

Fra vårt informasjonsgrunnlag kan det synes som at tiltak mer spisset mot tjenestespesifikke behov for fleksibilitet, endring i arbeidsoppgaver eller nedtrapping, har større effekt enn generelle og universelle tiltak for mer ferie og fri. I kommunesektoren er det stor variasjon i behovet for redusert belastning. Mer treffsikre tiltak for å redusere belastning der dette behovet er tydelig, vil trolig i større grad gi en virkning på å forlenge senkarrierer. Selv om ekstra ferieuker vil være positivt for alle ansatte, vil det trolig være utslagsgivende for pensjoneringsatferd for en mindre andel. Videre, både for den mulige virkningen og kostnaden ved tiltaket, vil det være sentralt om mer fri tilbys med eller uten lønn. Dette vil også være viktig i en samlet nytte-kostnadsvurdering, se kapittel 5.1.

I forbindelse med vurderinger av muligheten for redusert arbeidstid er det også flere kommuner som trekker konkret frem ansatte på pensjonistvilkår, som eksempelvis benyttes som vikarer eller i faste helgestillinger i helse- og omsorgssektoren. På denne måten får seniorer utnyttet noe av sin arbeidskapasitet og kommunen løst personellutfordringer. Dette kan være ansatte som ikke villet kunnet stå i en full stilling, eller som ikke ønsker dette av andre årsaker. Noen kommuner peker på at muligheten til å kunne beholde senioransatte på deltid er viktig for å kunne levere tjenester på ønsket nivå.

4.4.2 Endringer i arbeidsoppgaver, belastning eller turnus

Endringer i arbeidsoppgaver eller turnus vurderes blant de fleste å ha betydelig effekt. Enkelte trekker også frem gode erfaringer med å tilby mulighet for andre oppgaver i perioder. Å imøtekomme individuelle behov gjennom tilrettelegging, kan generelt forstås som virkningsfulle tiltak på individnivå.

Treffsikker individuell tilpasning vil imidlertid avhenge av mye informasjon om hver enkelt ansatt i selve tiltaksutforming, som kan være ressurskrevende. Noen peker for øvrig på at individuell tilpasning kan ha negative effekter for andre ansatte som ikke får samme tilrettelegging, som følgelig får mer belastning i sine oppgaver og/eller turnus. Slike eksterne virkninger bør naturligvis også hensyntas i en vurdering av hvor vellykket seniorpolitikken er, se delkapittel 5.1.

Helseforebyggende tiltak vurderes å være effektivt for gruppen som har behov for dette. Vi finner at det er avgjørende at slike tiltak finnes i yrker som er fysisk og/eller psykisk belastende. Som et generelt seniortiltak vil helseforebygging imidlertid kun ha virkning for noen. For senioransatte der helseplager

ikke er primærårsak til pensjonering (men kanskje økonomi eller private forhold/preferanser), vil det være behov for andre tiltak.

4.4.3 Informasjons- og opplæringstiltak

Medarbeidersamtale med et seniorperspektiv vurderes å være et viktig tiltak for de fleste, ettersom det er nødvendig med god innsikt om senioransattes planer fremover. Det er imidlertid uklart om selve innretningen av medarbeidersamtalen har en betydelig effekt på pensjoneringsatferden blant de ansatte. Dette reflekteres også i hva som tidligere er konkludert i litteraturen, se kapittel 3.

Kommunenenes oppfatning om kompetanse-, karriereveiledning- og utviklingstiltak er delte. Enkelte trekker frem dette som svært viktig for å holde på senioransatte, og disse kommunene jobber aktivt med slike tiltak. Andre vurderer at slike tiltak er av relativt mindre betydning. I undersøkelsen er kompetansehevende tiltak også vurdert å ha relativt liten effekt sammenlignet med en del andre tiltak. Dette kan skyldes at behovet for kompetanseutvikling ikke nødvendigvis er like relevant innenfor alle de kommunale tjenesteområdene.

En kommune trekker i et intervju frem at det er stor variasjon mellom de senioransatte i hvilken grad de ser det som hensiktsmessig å delta i kompetanseheving. Hvis kompetanseheving skal tilbys og faktisk bli benyttet, vurderer informanten at dette bør skje tidlig i perioden hvor man regnes som senior. Det presiseres at det kan være viktigere å henvende seg til de senioransatte med spørsmål om hvordan en kan bruke kompetansen de allerede besitter, fremfor å utvikle ny kompetanse.

Opplæring av ledere og generell lederutvikling vil kunne ha betydelig effekt der det finnes forbedringsmuligheter i dette. Det er som beskrevet i kapittel 3 veletablert i litteraturen at god ledelse har stor betydning for å kunne legge til rette for gode senkarrierer. Blant respondentene er imidlertid betydningen av opplæring av ledere i livsfasepolitikk vurdert å ha relativt begrenset effekt på muligheten til å beholde senioransatte, se Figur 4-5.

4.4.4 Økonomiske insentiver

De økonomiske effektene som oppstår ved pensjonering, med andre ord forholdet mellom pensjonsytelsen og sluttlønn (kompensasjonsgraden), vil forventes å ha betydning for valgt avgangstidspunkt. Dette underbygges også av funnene i undersøkelsen, der respondentene vurderer at økonomi er blant de

vanligste årsakene til tidligpensjonering, se Figur 2-9.

Endringene i offentlig tjenestepensjon og offentlig AFP vil gjøre det mer attraktivt for yngre årskull å jobbe lenger. For personer i tidligere AFP er reduksjonen i inntekt etter skatt liten sammenlignet med i full jobb, som gir svake insentiver til fortsatt arbeid. For eldre årskull i gammel offentlig tjenestepensjon ble det videre ikke gitt noen ytterligere opptjening dersom en hadde jobbet 30 år i en stilling med denne ordningen.

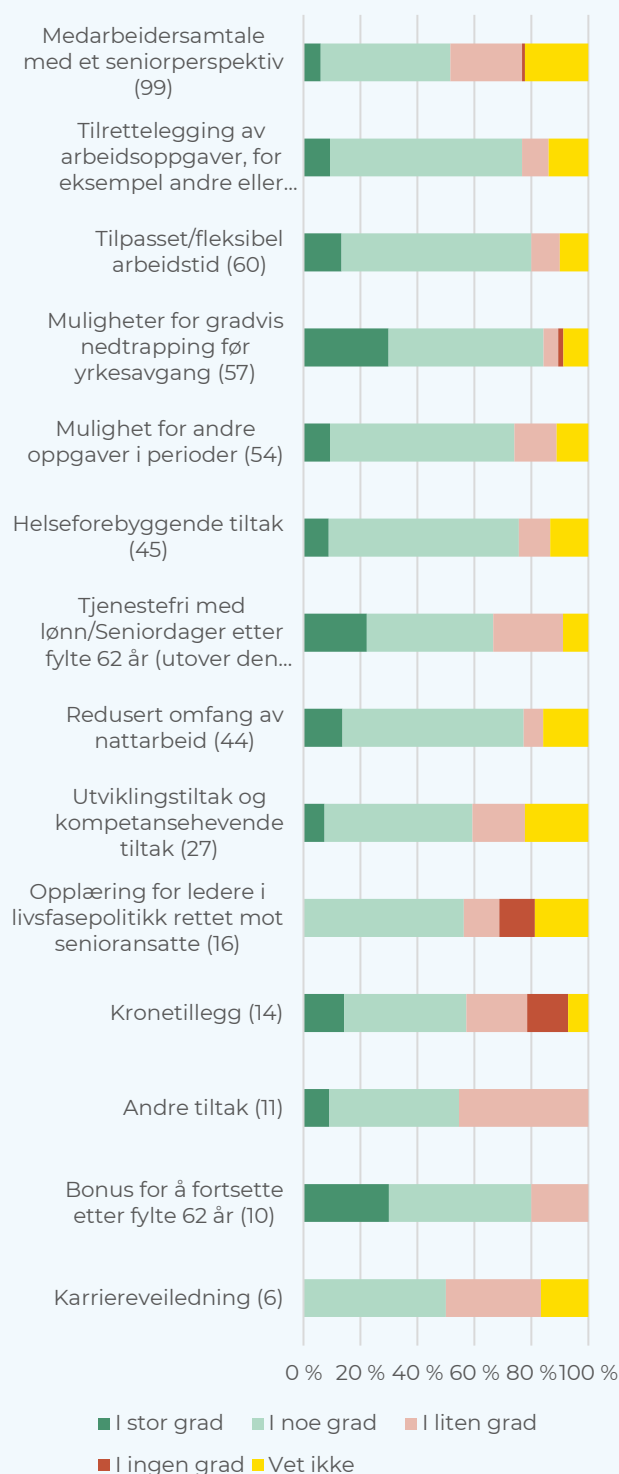
Fra 2025 vil imidlertid AFP kunne kombineres fritt med arbeidsinntekt og er dermed ikke lenger en tidligpensjonsordning, men et livslangt påslag på pensjonen. En må med andre ord ikke lenger slutte for å få AFP-ytelsen (og årlig blir den høyere hvis den tas ut senere). For yngre årskull i ny offentlig tjenestepensjon blir også pensjonen høyere ved senere uttak. Både alleårsopptjening, at pensjonen ikke avkortes mot arbeidsinntekt og levealdersjustering i ny offentlig tjenestepensjon forventes å gjøre at det lønner seg mer økonomisk å jobbe lenger. Samlet forventes derfor nasjonale rammebetingelser å gi sterkere økonomiske insentiver til å fortsette i jobb i kommunesektoren.⁵

I tillegg til det samlede pensjonssystemet og insentivmekanismene i nasjonale rammebetingelser, kan kommunene påvirke de ansattes økonomiske insentiver til å stå lenger i arbeid direkte gjennom fastsettelse av lønn, eventuelle kronetillegg eller bonuser. Som vist i Figur 4-5 opplever åtte av de ti kommunene som benytter tiltaket at bonus (altså en utbetaling uavhengig av ordinær lønn) for å fortsette etter fylte 62 år har stor eller noe grad effekt. En mindre andel opplever det samme om kronetillegg (altså et generelt lønnstillegg).

Kronetillegg eller bonus for å fortsette i arbeid er lite utbredt blant kommunene i undersøkelsen, og kun 10 kommuner og fylkeskommuner oppgir å ha innført dette. Tre av kommunene som vi intervjuet oppga å ha bonus for å fortsette i arbeid. Denne bonusen varierer fra 15 000 til over 20 000 kroner årlig, ved 60 eller 62 år, og økte senere noe hvis ansatte ble stående i jobb utover 64 eller 65 år.

En representant for en av kommunene i utvalget opplever at de ansatte setter pris på bonusen, men at bonusen i kroner og øre er for liten til å ha en faktisk innvirkning på valget om å stå eller ikke stå i jobb. I en annen kommune som har bonus, kan de ansatte velge mellom bonus og fridager tilsvarende

Figur 4-5: Effekt av innførte tiltak, sortert fra mest til minst utbredte tiltak



N er oppgitt i parentes

⁵ Merk at det er egne regelverk for yrker med særaldersgrenser, ikke beskrevet i disse avsnittene.

denne verdien. I denne kommunen er inntrykket at flertallet velger å ta ut fridager fremfor bonus.

Oppsummert er det ikke entydig hvor sterk effekten av selve bonusen og/eller kronetillegget er. Som beskrevet over vil dessuten de økonomiske insentivene forventes å bli påvirket av de generelle endringene i pensjonssystemet. Yngre årskull som har økonomi som en viktig faktor for å jobbe lenger, vil følgelig uansett få sterkere insentiver til å fortsette.

4.4.5 Andre tiltak og forhold som påvirker pensjoneringsatferd

Flere kommuner peker på at tiltak som innføres med formål å beholde ansatte lengst mulig kun har effekt hvis man i utgangspunktet trives i jobben. Det har i flere intervjuer blitt pekt eksplisitt på arbeidsmiljøet som en faktor som må ligge til grunn hvis andre tiltak skal ha effekt. Disse kommunene jobber derfor aktivt med å skape gode arbeidsmiljø. Dette handler dels om å legge til rette for trivsel mellom kollegaer. Nærmeste leder har også stor påvirkning på arbeidsmiljøet, blant annet gjennom å se og gi anerkjennelse til de enkelte ansatte.

– Jeg tror vi har mange «stayere» i vår kommune. Og det er litt av grunnen til at man ikke har så mye tidlig avgang. De er trygge, de vet alt og tar de nye under vingene. Det kan være en god måte å få de ansatte til å stå.

Ansatt i kommune i utvalget

Overordnet peker ansatte i flere av kommunene også på at det som er viktig for å beholde de senioransatte, er de samme faktorene som er viktige for å beholde alle ansatte. Kommunene har likevel forskjellige tilnærminger i sin livsfasepolitikk, der noen er mer målrettede mot seniorer, mens andre opererer mer helhetlig i tilrettelegging og fastholdelse generelt. Eksempler på god praksis i kommunene i utvalget er beskrevet i neste kapittel.

4.5 Oppsummering: Hva kjennetegner seniorpolitikken i norske kommuner?

Vi finner stor variasjon både i hvordan kommunene og fylkeskommunene arbeider med å beholde

seniorer, hvilke seniortiltak som benyttes og innretningen av tiltakene.

At kommunene har ulike livsfase- og seniorpolitikk, reflekterer kommunespesifikke forskjeller i både utfordringer, behov og tilgang på ressurser. Kommuner i utvalget som har god økonomi og samtidig har utfordringer med rekruttering og/eller å beholde ansatte, har også innført flere tiltak og allokert mer ressurser til arbeidet med å beholde seniorer. På den annen side har flere kommuner med strammere økonomi vært nødt til å avvikle eller redusere omfanget av tiltak hvor det er usikkert om effekten står i forhold til kostnadene.

Et generelt funn i utredningen er at det er begrenset kunnskap i kommunesektoren om hvilke konkrete tiltak som faktisk fører til at seniorene i kommunene står lenger i jobb. Det er tydelig at senioransatte i sektoren verdsetter for eksempel seniordager, eventuelle bonuser og kronetillegg, men det er usikkert om hver av disse godene påvirker pensjoneringsatferden, og samlede tilgjengelige arbeidskraftressurser i kommunene. Det er også delte oppfatninger om hvilken effekt for eksempel medarbeidersamtale med seniorperspektiv har på pensjoneringsatferden. I tråd med funn i tidligere forskning, se kapittel 3, er det generelt en oppfatning om at for eksempel helsefremmende tiltak og forebygging kan være positivt for seniorennes mulighet til å stå lenger i jobb, men styrken på effektene er i liten grad analysert og dokumentert.

Vårt informasjonsgrunnlag tyder videre på at graden av strategisk tenkning og langsiktig forebygging i arbeidet med å beholde seniorer er varierende. Noen har grundig kartlagt både utfordringer, behov og handlingsrom, og basert på dette utarbeidet omfattende strategier. Et eksempel på en kommune som har gjort dette, er beskrevet i neste kapittel (eksempel 1). I kommunene som lykkes synes også strategiene både å være nedskrevet og forankret ute i tjenesteområdene. Etter vår vurdering kan prosessene gjennomført i denne kommunen være et mulig eksempel til etterfølgelse for andre kommuner, særlig kommuner som er såpass store (og med såpass god økonomi) at det finnes kapasitet til dette.

I de fleste kommuner synes imidlertid arbeidet med å beholde seniorer å være delvis usystematisk og ha et ad hoc-preg. I mange kommuner kan det være begrenset kunnskap om hvordan det arbeides med senior- og personalpolitikk ute i hvert tjenesteområde. Dette kan begrense muligheten til å ha en helhetlig tilnærming på området. Vi finner at det kan være rom for forbedring i både

systematikk og langsiktighet i kommunenes seniorpolitiske arbeid. For eksempel vurderer vi at å kartlegge yngre seniorers (mellom 55 og 62 år) nåværende arbeidssituasjon, fremtidsplaner og behov, og basert på dette jobbe forebyggende mot fremtidig tidligpensjonering i denne gruppen, trolig kan være nyttig. Med andre ord vurderes det å være hensiktsmessig hvis kommunene – i tillegg til arbeidet med fastholdelse for seniorer over 62 år – arbeider i forkant med de yngre senioren.

Viktige drivere av seniorers pensjonsatferd er også delvis utenfor kommunenes kontroll eller avhenger av forhold som det kan være krevende å gjøre noe med gjennom virkemidler eller tiltak. Mange informanter peker for eksempel på at arbeidsmiljø er det viktigste for at seniorer skal ønske å bli i jobb. Selv om kommunene kan innføre tiltak som kan tilrettelegge for best mulig arbeidsmiljø i de ulike tjenesteområdene, vil rent kulturelle forhold kunne være krevende å gjøre noe med gjennom politikk.

En annen svært viktig driver av avgangsalder, som kommunene ikke kan påvirke direkte, men som

trolig vil føre til at ansatte i sektoren står lenger i jobb fremover, er insentivene i pensjonsordningene. Enkelte informanter har fremhevet at særlig endringen i AFP (fra 2025) forventes å gi en betydelig reduksjon i omfanget av tidligpensjonering i kommunen. Disse informantene har også pekt på at det finnes flere tilfeller av senioransatte på 62 år som har gått av med (gammel, altså nåværende) AFP fordi dette kan være økonomisk attraktivt.

Vi finner at kommunenes utfordringer med tidligpensjonering trolig vil bli mindre i årene som kommer, uavhengig av livsfase- og seniorpolitisk arbeid. Dette kommer både av endringene i ny AFP og innfasingen av ny kommunal tjenstepensjon for senere årskull. Imidlertid, for de senioransatte som i mindre grad vektlegger økonomi i sin pensjoneringsbeslutning, vil andre type livsfasepolitiske tiltak være viktige – for eksempel knyttet til ledelse, arbeidsmiljø, kompetanseutvikling, tilrettelegging og så videre.

5. Eksempler på god seniorpolitikk i kommunesektoren

God livsfase- og seniorpolitikk vil alltid være skreddersydd til den enkelte kommunes spesifikke situasjon. Noen av kommunene vi har snakket med har likevel en tilnærming som andre kommuner kan lære noe av. Vi fremhever derfor eksempler på god praksis i noen av kommunene i utvalget, som også har ulik grad av økonomisk handlingsrom og personellutfordringer.

5.1 Hva vil det si å lykkes i seniorpolitikken?

Forskjeller mellom kommuner skaper ulike behov

Kommunene og tjenesteområdene har svært ulike utfordringer og behov, som også har betydning for hvilke seniortiltak som er gode i et nyttekostnadsperspektiv. For enkelte kommuner vil for eksempel rekrutteringsutfordringer kunne gjøre fastholdelse av seniorer ekstra viktig for å kunne opprettholde tjenestekvaliteten. Flere peker på at det for eksempel innenfor helse er avgjørende å beholde seniorer i helgestillinger, som gjør at det å beholde seniorer i mindre deltidsstillinger kan være spesielt verdifullt.

For di utfordringene er ulike, vil formåls effektiviteten i ulike tiltak også variere på tvers, og for enhver kommune er det behov for å vurdere nytten av tiltaket opp mot kostnaden. I noen kommuner, der fastholdelse av seniorer er svært viktig for å kunne levere god tjenestekvalitet, vil det også kunne være hensiktsmessig å ta i bruk mer kostbare tiltak. Eksempler på dette kan være kommuner som for eksempel tilbyr 100 prosent lønn for 80 prosent stilling, som øker kostnaden per årsverk betydelig. For andre kommuner vil ikke nytten ved et slik tiltak stå i forhold til kostnaden.

En annen viktig forskjell på tvers av kommuner er økonomisk handlingsrom. For kommuner med mer presset økonomi, er også muligheten til å innføre seniortiltak mer begrenset. Kommuner med strammere økonomi vil måtte forventes også å ta strengere prioriteringer, som også kan påvirke avveiningen mellom ulike tiltak.

At tiltakenes virkning og formåls effektivitet avhenger av kjennetegn ved kommunen, påvirker en vurdering av hva som er gode eksempler. I neste delkapittel peker vi derfor på gode eksempler fra kommuner som har en viss type utfordringer (f.eks. i rekruttering) og handlingsrom (f.eks. økonomisk).

God seniorpolitikk øker samfunnets samlede arbeidskårsressurser

Selv om variasjon på kommunenivå kan skape forskjeller i hva som er de mest hensiktsmessige tiltakene, vil det for en del kommuner – og for samfunnet som helhet – kunne være noen generelle mål å styre etter.

På samfunnsnivå må seniorer jobber lenger i gjennomsnitt for at velferdsstaten skal kunne være bærekraftig på lang sikt. Derfor, selv om enkeltkommuner kan ha ulike utfordringer i sin sammensetning av ansatte – og potensielt konkurrere om arbeidskraft med nabokommuner – vil det for fellesskapet være ønskelig at kommuner fører en seniorpolitikk som bidrar til at de samlede mobiliserte arbeidskårsressursene fra eldre ansatte økes, heller enn gjennom å konkurrere med nabo-kommunen om den samme arbeidskraften.

Et eksempel kan være en kommune som har svært mange søkere til en lærerstilling. Selv om det for denne kommunen kan ha relativt små konsekvenser at en eventuell eldre lærer går av med pensjon, vil det på samfunnsnivå være svært uheldig hvis tidligpensjonering blant produktive lærere blir mer utbredt. Med andre ord, selv om en slik eksempelkommune kan være mindre motivert til å beholde sine seniorer og følgelig allokere mindre ressurser til dette, vil det samlet være negativt. For alle kommuner bør derfor fastholdelse av produktive seniorer være et mål, og det kan forstås som uheldig hvis politikken på kommunenivå innrettes kun med hensyn på enkeltkommunens interesser og ikke fellesskapets.

Generelt vurderer vi derfor at hvis en kommunes personal- eller livsfasepolitikk kan ha negativ konsekvens for andre kommuner, kan strategien forstås som mindre vellykket. Slike negative eksterne virkninger kan f.eks. oppstå direkte i form av at rekrutteringsmulighetene for en kommune B svekkes fordi kommune A tilbyr så gode betingelser at A får tilgang på en uforholdsmessig stor andel av arbeidskraften eller kompetansen i en region (som potensielt går på bekostning av tjenestekvalitet i kommune B). Andre eventuelle negative effekter vil

være mer indirekte ved at fellesskapet bærer større kostnader (f.eks. hvis en kommune nedprioriterer seniortiltak fordi en uansett har gode rekrutteringsmuligheter).

Mens en felles målsetning for alle kommuner bør være at seniorer jobber så lenge som mulig, bør kostnadssiden ved tiltakene vurderes. Hvis en kommune oppfyller målet om å beholde senioransatte, men bruker svært store midler på dette, kan det ikke nødvendigvis konkluderes at kommunen lykkes ettersom ressursbruken også kan ha alternative, bedre anvendelser.

I en samlet vurdering bør det også tas hensyn til eventuelle negative virkninger for andre enn seniorenene. Et eksempel på dette kan være hvis en tilrettelegger for senioransatte i en så stor grad at øvrige ansatte får betydelig økt belastning (f.eks. i oppgaver eller turnus).

Oppsummert kan det konkluderes at kommuner lykkes med sine seniortiltak hvis gevinstene (nyttien) ved tiltaket er stor sammenlignet med kostnaden. I denne vurderingen tar vi også hensyn til både interne, direkte virkninger (for enkeltkommunen) og eksterne, indirekte virkninger (for andre kommuner og fellesskapet). Dette er illustrert i Tabell 5-1.

Tabell 5-1: Positive og negative virkninger av seniortiltak

	Gevinster	Kostnader
Direkte	<ul style="list-style-type: none"> • Forbedringer i tjenestekvalitet i kommunen • Bedre livskvalitet for seniorenene • Positive virkninger for øvrige ansatte 	<ul style="list-style-type: none"> • Kostnaden ved tiltaket • Administrative konsekvenser • Negative virkninger for øvrige ansatte
Eksterne	<ul style="list-style-type: none"> • Mer bærekraftig velferdsstat og samlet tilgang på arbeidskraft • Positive virkninger for nabokommuner 	<ul style="list-style-type: none"> • Negative virkninger for nabokommuner

Illustrasjon: Oslo Economics

5.2 Konkrete eksempler på kommuner med god praksis

Blant utvalgte kommuner er det flere som lykkes med deler av sin livsfasepolitikk. Imidlertid er det ingen av de vi har intervjuet som uttrykker at de ikke har noen utfordringer. Med andre ord synes det å være rom for forbedring i alle kommuner, selv om utfordringsbildet varierer.

Kommunenes økonomi har naturligvis stor betydning for hva som er mulig i livsfasepolitikken, men vi finner eksempler på kommuner som lykkes med både stort og lite økonomisk handlingsrom. Blant kommunene som oppgir å ha relativt stort økonomisk handlingsrom, er det noen som har brukt betydelige ressurser på å revidere sin strategi i arbeidet med å beholde senioransatte. I disse kommunene har det også vært en større vilje til å teste ut flere ulike tiltak. Det kan generelt synes å være viktig at disse kommunene senere deler sine erfaringer med andre kommuner.

I det følgende beskriver vi noen eksempler på kommuner som vi finner at lykkes relativt godt eller har påbegynt prosesser som er sannsynlig å bidra til positive virkninger. Eksempelene er hentet fra kommuner med visse kjennetegn, slik at andre kommuner som er sammenlignbare i f.eks. økonomi, utfordringer eller størrelse, kan lære av disse.

Eksempel 1: Luster - Liten kommune med god økonomi, men utfordringer i rekruttering: Strategisk tilnærming til seniorpolitikk

En av de mindre kommunene i utvalget, som har relativt bra økonomisk handlingsrom, men samtidig rekrutteringsutfordringer, har nylig utviklet en «strategi for å rekruttere, utvikle og beholde kompetanse». Flere kommuner i landet har lignende strategier. I dokumentet fra eksempelkommunen er utfordringene i kommunen generelt og innenfor de største tjenesteområdene identifisert og beskrevet. Basert på identifiserte utfordringer er det deretter beskrevet konkrete tiltak for å rekruttere og beholde.

For økt rekruttering av blant annet sykepleiere, helsefagarbeidere og barnehagelærere er det foreslått for eksempel stipendordninger, lønnstillegg, støtte til eksamensavgift og rekrutteringstillegg. Disse tiltakene reflekterer at kommunen har relativt bra økonomi. Ifølge kommunen står imidlertid denne ressursbruken klart i forhold til rekrutteringsutfordringene, og behovet oppleves såpass stort at den mulige forventede nytten er høy sammenlignet med kostnaden.

Under fastholdelse er det i strategien også beskrevet flere konkrete seniortiltak som skal bidra til at ansatte står lengst mulig i arbeid. Det er i strategien presisert at tiltakene skal komme i tillegg til arbeidet som følger av sentrale avtaleverk og nasjonale rammebetingelser. Som bakgrunn er det også presentert en oversikt over antall ansatte i ulike yrker og innenfor hhv. omsorg, skole/SFO og

barnehage som kan komme til å gå av med pensjon mellom 2025–2030 (ansatte født mellom 1958 og 1966). En slik beskrivelse kan være et verdifullt virkemiddel for å være litt forut for de mest akutte bemanningsutfordringene i kommunen, og kan også bidra til å forankre en felles problemforståelse, og etablere et omforent mål bilde for seniorpolitikken.

Blant seniortiltakene i kommunen er blant annet tilbud av individuelle tilpassede stillinger for seniorer – både i omsorgstjenesten og barnehagesektoren. Som et apropos: Funn fra spørreundersøkelsen tyder på at slik tilrettelegging er blant tiltakene som vurderes å ha størst effekt, se kapittel 4.4. I tillegg har kommunen innført en ekstra ferieuke for ansatte over 62 år som jobber minst 50 prosent (unntatt undervisningspersonale), seniorsamtaler hvert år fra fylte 60 år, tilpassede arbeidsoppgaver og arbeidstid, mentorordninger og deltakelse i utviklingsarbeid samt tilbud om kompetanseutvikling. Avslutningsvis i strategien er det både vurdert kostnader og foretatt en prioritering av respektive tiltak.

Vi finner generelt at denne kommunens arbeid kan forstås som nærme beste praksis for livsfasepolitikk med seniorperspektiv. Dette kommer av at kommunen både har utredet grundig sine egne utfordringer, identifisert mulige tiltak for å møte utfordringene, prioritert tiltak på tvers og vurdert tiltak i lys av kostnaden. Etter vår vurdering kan alle kommuner (og i alle fall større kommuner, f.eks. med mer enn 20 000 innbyggere) ha nytte av en lignende gjennomgang av kommunespesifikke utfordringer og behov for tiltak. For mindre kommuner (og kommuner med begrenset økonomisk handlingsrom) der en slik

gjennomgang blir for ressurskrevende, vurderer vi det som nyttig å se til erfaringene fra sammenlignbare kommuner og hvilke konkrete tiltak som lykkes andre steder.

Eksempel 2: Ringsaker - Stor kommune med små rekrutteringsutfordringer: Fokus på fremtidens kompetansebehov

En større kommune i utvalget, med små rekrutteringsutfordringer, har fokus på å utnytte fleksibiliteten i ordningene som gjelder for alle ansatte, fremfor å utvikle egne tiltak kun for eldre ansatte. Livsfasepolitikken i kommunen bygger derfor på rettighetene som er hjemlet i lov- og avtaleverk, uten eksempelvis økonomiske tilleggsgoder til seniorgruppen. Kommunen har også utarbeidet en kompetanseplan med fokus på framtidens behov for kompetanse.

I dag har kommunen medarbeidersamtale som inkluderer egne spørsmål for ansatte over 60 år, samt et informasjonsmøte hvor hovedtema er pensjon. Kommunen forteller at flere konkrete tiltak har blitt løftet opp og vurdert, blant annet flere fridager. Konklusjonen har vært at det ikke er et generelt behov for tiltak rettet mot seniorgruppen, og at strategiene for å beholde ansatte først og fremst bør handle om individet fremfor alder. Ledere må derfor ha bevissthet rundt, og få veiledning i, hvordan fleksibiliteten utnyttes og hvordan det kan legges til rette for behovene til den enkelte arbeidstaker.

I samtaler både med ansatte i kommunen sentralt, og med en virksomhetsleder i kommunen, har viktigheten av et godt arbeidsmiljø blitt løftet. Trygghet og en god dialog mellom leder og ansatt er en forutsetning for at de ansatte løfter sine

Figur 5-1: Oppsummering: eksempler på god praksis

Luster. Liten kommune med god økonomi, men utfordringer i rekruttering	Ringsaker Stor kommune med små rekrutteringsutfordringer	Kvinesdal Liten kommune med utfordringer i rekruttering i noen sektorer	Agder. Fylkeskommune med ny livsfasepolitikk
<ul style="list-style-type: none"> • Strategisk tilnærming til seniorpolitikk • Strategi for å «rekruttere, utvikle og beholde kompetanse» • Utredet sine egne utfordringer, identifisert mulige tiltak for å møte utfordringene, prioritert tiltak på tvers og vurdert tiltak i lys av kostnaden 	<ul style="list-style-type: none"> • Fokus på å utnytte fleksibiliteten i ordningene som gjelder for alle ansatte • Kompetanseplaner som løfter betydningen av og behovet for kompetanse i hver enkelt enhet • Kartlegging av kompetansebehov fremover kan være med på å tydeliggjøre viktigheten av fastholdelse i dag 	<ul style="list-style-type: none"> • Tatt eget og aktivt grep om nasjonale føringer • Kommunen har god økonomi, men det presiseres likevel at de er opptatt av at ressursene benyttes på en fornuftig måte • Går lenger enn mange i å beskrive og konkretisere hva seniorpolitikken egentlig skal innebære 	<ul style="list-style-type: none"> • Et sentralt tema i arbeidet med utvikling av ny strategi har vært holdningsarbeid hos ledere • Dreier fokuset vekk fra redusert arbeidstid • En ambisjon for strategien er å vise til konkrete eksempler på verktøy som utnytter fleksibiliteten innenfor rammene av ulike tjenesteområder

behov, og at det dermed kan tilrettelegges for den enkelte. I et tjenesteområde ble det for eksempel lagt opp til korte og jevnlig møter mellom en eldre medarbeider med tilretteleggingsbehov og nærmeste leder, for å sikre løpende oppfølging og mulighet for tilpasninger. Et annet eksempel på tiltak som senket terskelen for å løfte behov og problemstillinger til enkeltansatte i kommunen, er at det i sammenheng med informasjonsmøte om pensjon blir gitt mulighet for de ansatte å sette opp møter med HR-ansatte på tomannshånd.

Som en del av arbeidet med å beholde ansatte har kommunen utarbeidet en kompetanseplan for kommunen som helhet. Kompetanseplanen løfter betydningen av og behovet for kompetanse i hver enkelt enhet. Som en del av denne planen kartlegges nåværende og fremtidig kompetansebehov, blant annet i lys av hvilken kompetanse som seniorene besitter.

I kompetanseplanen fremheves det at kommunen i fremtiden står overfor en rekke utfordringer knyttet til bemanningssituasjonen, og at et godt faglig miljø og faglig strategisk satsing på tjenesteutvikling er med på å tiltrekke og holde fast ved kompetent personell. I tillegg til å rekruttere kompetanse, er en viktig del av strategien å utvikle kompetansen blant medarbeiderne.

Denne kommunen er et godt eksempel på hvordan kompetansebehovet fremover aktivt benyttes i arbeidet for å rekruttere, utvikle og beholde ansatte i dag. Kartlegging av kompetansebehov fremover kan være med på å tydeliggjøre viktigheten av fastholdelse i dag, også innenfor tjenesteområder hvor rekrutteringsutfordringene er mindre. Holdningen med å være bevisst på mulighetene for tilrettelegging og fleksibilitet innenfor eksisterende sentralgitt lov- og avtaleverk tydeliggjør at det ikke alltid er behov for kostnadskrevende tiltak. Spesielt tilnærmingen med tett oppfølging og dialog om tilrettelegging er noe vi tror mange kommuner kan dra nytte av.

Eksempel 3: Kvinesdal - Liten kommune med rekrutteringsutfordringer i enkelte sektorer: Ta eget og aktivt grep om nasjonale føringer

En mindre kommune i utvalget, med noen rekrutteringsutfordringer, spesielt innenfor helse og omsorgssektoren, har i likhet med eksempelkommunen over få tiltak utover det som er pålagt gjennom lov og sentralt avtaleverk. Kommunen har likevel utarbeidet en livsfasepolitikk for seniorer hvor de eksisterende tiltakene beskrives. Tiltakene som beskrives er helse og arbeidsmiljøsamtale, seniorsamtale og seniorkurs. I tillegg er føringer fra tariffavtaler og lowerk

presisert, eksempelvis tariffestet særavtale for lærere, den 6. ferieuken fra 60 år og rett til AFP fra 62 år.

Kommunen har god økonomi, men det presiseres likevel at de er opptatt av at ressursene benyttes på en fornuftig måte. Tidligere hadde kommunen flere fridager, tilsvarende en ekstra ferieuke, utover den 6. ferieuken ved fylte 60 år. Dette valgte kommunen å gå vekk fra i 2019.

Da den ekstra ferieuken ble fjernet førte det til noe motstand de første årene, først og fremst fra ansatte som var nært i alder til å få innvilget ordningen, og som hadde sett frem til å kunne benytte seg av den.

Noe av begrunnelsen for å gå vekk fra den ekstra ferieuken var at ordningen kunne gjøre det utfordrende for enkeltheter å dekke inn det økte bemanningsbehovet som fulgte av mer fri blant senioransatte. Vi opplever også at noe av motivasjonen for at kommunen i liten grad har tiltak utover det lovpålagte henger sammen med et ønske om at tiltak diskuteres på et nasjonalt nivå, og at det er viktig at det blir gjort relativt likt på tvers av kommuner.

Kommunen opplever at mange ønsker å stå lenge i jobb, og at en god del søker redusert stilling. Det presiseres også at behovene er ulike, og at tilretteleggingen bør skje gjennom dialog mellom leder og ansatt. Også i livsfasepolitikken til kommunen presiseres det at behovet for tilrettelegging skal drøftes i medarbeidersamtalen. I tillegg listes det opp at eksempler på tilrettelegging kan være endringer i arbeidsoppgaver, anskaffelse av hjelpemidler og opplæring og kompetanseheving.

Vi tror det er nyttig å vurdere hvilke tiltak livsfasepolitikken skal inneholde, også i kommuner der økonomien er god. Mer fri for de senioransatte kan på lengre sikt gjøre det vanskelig for ledere å legge til rette for en timeplan og turnus som går opp innenfor de gitte årsverkene og rammene som er tilgjengelig. Særlig gjelder dette hvis fridager som ikke er tariffestet kan tas ut på kort varsel.

Vi finner at kommunen går lenger enn mange i å beskrive og konkretisere hva seniorpolitikken (både nasjonale og egne tiltak) egentlig skal innebære. Kommunen synes dermed å ha etablert en felles forståelse av hva seniorpolitikken inneholder, på tvers av tjenesteområder og virksomheter. Kommunens konkretisering av tiltak, både det avtalefestede, lovfestede og de tre tiltakene kommunen har utover dette, gir en nyttig oversikt både for ledere og ansatte. Særlig eksemplene for hvordan det avtalefestede kan tilrettelegges anser

vi som god praksis for å gjøre lederne bevisste på eget handlingsrom.

Eksempel 4: Agder - Fylkeskommune med ny livsfasepolitikk: Konkrete eksempler på verktøy i strategien

En fylkeskommune i utvalget utarbeider for tiden ny livsfasepolitikk. Fylkeskommunen har gjennomgått en sammenslåing, og arbeidet med ny livsfasepolitikk har nå blitt satt i gang etter et politisk initiativ.

Et sentralt tema i arbeidet med utvikling av ny strategi har vært holdningsarbeid hos ledere. Ansatte vi intervjuet fortalte om opplevelsen av at det finnes mange myter og utdaterte holdninger til eldre arbeidstakere, som ikke reflekterer den faktiske kapasiteten og kompetansen som de senioransatte besitter i dag. Fylkeskommunen er derfor i oppstarten av et samarbeid med KLP om denne tematikken, som etter hvert vil bli en del av lederopplæringen.

I utarbeidelsen av en ny strategi og livsfasepolitikk har det vært en ambisjon om å dreie fokuset i seniorpolitikken fra redusert arbeidstid og over på å

verdsette eldre ansattes ressurser, og hvordan deres erfaring og kompetanse kan komme til nytte i virksomheten.

En ambisjon for strategien er å vise til konkrete eksempler på verktøy som utnytter fleksibiliteten innenfor rammene av ulike tjenesteområder, og gir ledere en forståelse av mulighetene de har for å tilrettelegge for sine ansatte. I arbeidet med å få frem konkrete eksempler vil det gjennomføres workshop med ulike aktører, både fra fylkeskommunen og eksterne ressurser med kompetanse innen relevante områder.

Vi tror at flere kommuner og fylkeskommuner med fordel kan vise frem eksempler på konkrete verktøy i sine strategier, slik at ledere i ulike tjenesteområder får et tydeligere bilde på hvilke muligheter de har innenfor eksisterende rammer. Det finnes flere etablerte sentrale krav om tilrettelegging som gjelder ansatte generelt og senioransatte spesielt. Utfordringen i mange kommuner er derfor å konkretisere hvordan det kan legges til rette for ulike behov i ulike tjenesteområder, hvor tilpasningen følgelig må se ulik ut.

6. Begrensninger og handlingsrom for kommunenes seniorpolitikk

Mulighetene i den kommunale personal- og seniorpolitikken vil kunne påvirkes av ulike rammebetingelser og strukturelle forhold. Slike forhold vil ha stor betydning både for hvilke tiltak som i det hele tatt er gjennomførbare, og for hvilken effekt en kan forvente at et tiltak vil kunne ha.

Kommunene kan stå overfor både interne og eksterne rammebetingelser i utforming og gjennomføring av sin seniorpolitikk. Mens interne betingelser for eksempel kan dreie seg om kommunenes begrensede økonomi eller kapasitet til å innføre tiltak for å holde på ansatte, kan eksterne betingelser være nasjonale rammebetingelser eller sektorregelverk som påvirker handlingsrommet og de mulige virkningene av tiltak (f.eks. særaldersgrenser, krav til bemanning, insentiver i pensjonssystemet eller annet).

Avtaleverk som sier at seniorpolitikk skal finnes og som definerer et minimumsnivå, kan være en sikkerhet for at kommunene prioriterer dette viktige langsiktige arbeidet i en hektisk hverdag. På den annen side, hvis de nasjonale føringene er for detaljerte, kan det hende at kommunene og

tjenesteområdene ikke får til å tilpasse seniorpolitikken til sine spesifikke utfordringer og behov, slik at politikken blir mindre effektiv enn den kunne ha vært. Andre forhold som påvirker insentiver og muligheter til arbeid kan også være med og påvirke om kommunenes innsats for å beholde eldre arbeidstakere faktisk bærer frukter-

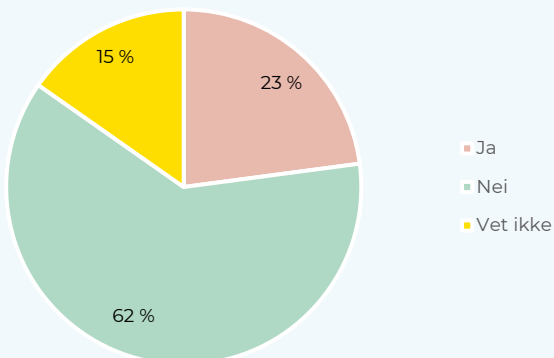
Når det gjelder muligheten til å innføre tiltak rettet mot ansatte over 55 år, fremgår det av resultatene av spørreundersøkelsen at over 60 prosent av kommunene opplever at en *ikke* står overfor interne barrierer. Til sammenligning opplever halvparten at det ikke finnes eksterne barrierer, se Figur 6-1. Om lag 1 av 4 svarer ja på at det finnes interne og/eller eksterne begrensninger som hindrer kommunen/fylkeskommunen i å gjennomføre tiltak eller reduserer effekten av tiltakene. I det følgende beskrives noen av disse sentrale barrierene, som potensielt kan stå i veien for å beholde seniorer i arbeidslivet.

6.1 Rammebetingelser

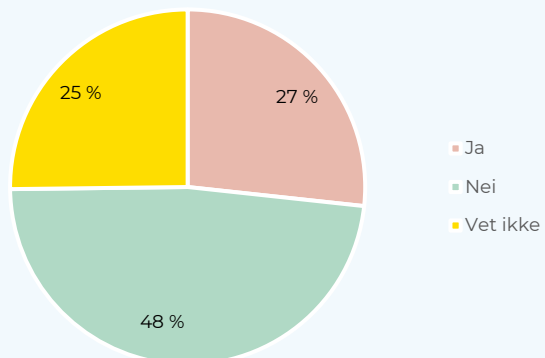
Noen strukturelle barrierer vil kunne være knyttet til nasjonalt bestemte rammebetingelser. Eksempler her kan være lov- og regelverk innen arbeidsliv, herunder særaldersgrenser. Sektorregelverk innenfor tjenester som kommunen har ansvar for

Figur 6-1: Interne og eksterne barrierer som hindrer mulighet til å gjennomføre tiltak

Opplever du at det finnes interne barrierer som hindrer kommunen/fylkeskommunen i å gjennomføre tiltak rettet mot ansatte over 55 år?



Opplever du at det finnes forhold utenfor kommunen/fylkeskommunens kontroll som reduserer effekten av tiltak rettet mot ansatte over 55 år?



kan også legge føringer for eksempel på bemanning, og kan stille krav til tjenester.

Særaldersgrenser

Et særtrekk ved kommunesektoren sammenlignet med andre sektorer er at relativt mange ansatte har særaldersgrense. Ifølge KS (per 1. desember 2023) har om lag 135 000 ansatte særaldersgrense i kommunesektoren (cirka 29 prosent), der 126 000 av disse har en grense på 65 år, mens de resterende har en grense på 60 år. Plikten til å fratre ved særaldersgrense i kommunal sektor opphørte i 2022. Likevel er pensjonsordningen for yrkesgrupper med særaldersgrense innrettet slik at disse gruppene ikke skal få mindre i pensjon av å gå av tidligere enn de som er omfattet av den generelle pensjonsalderen på 70 år. De økonomiske insentivene til å ta ut pensjon tidligere er derfor relativt sterkere for yrkesgruppene med særaldersgrense.

Andelen kommunalt ansatte med særaldersgrense gjør at det kan forventes å være generelt lavere avgangsalder i disse sektorene enn ellers, uavhengig av i hvilken grad en lykkes med seniortiltakene. Det kan også være slik at tiltak som i andre sektorer benyttes for å få ansatte til å stå i jobb senere – for eksempel etter 67 år – i liten grad er relevante innenfor yrkesgruppene der særaldersgrensen er 65 år. Med andre ord kan det være helt andre tiltak som er effektive når disse skal iverksettes for ansatte med aldersgrenser.

I tillegg til at særaldersgrenser kan begrense den mulige forlengelsen av senkarrierer i sektoren, kan det redusere hva som er et rimelig ambisjonsnivå i dette arbeidet. Særaldersgrensene finnes nettopp i yrker som kan være fysisk og/eller psykisk belastende, og det er derfor ikke en målsetning i disse tjenestene at alle skal stå i jobb for eksempel til 70 år. Vurderinger av avgangsalderen og eventuelle evalueringer av effekten av seniortiltak i disse yrkene bør foretas innenfor disse begrensningene.

Sentralt regel- og avtaleverk

Det er mye sentralt regelverk og andre rammebetingelser som har stor betydning for seniorenas arbeidstid og karriere. Dette kan prinsipielt gjøre at behovet for tiltak på det kommunale forvaltningsnivået er relativt mindre. For eksempel, hvis ekstra feriedager har betydning for å beholde seniorer lenger, vil den sentralt bestemte 6. ferieuken (fra Ferieloven § 5, nr. 2) fylle noe av dette behovet.

Arbeidsmiljøloven har flere viktige bestemmelser som skaper et minimumsnivå for seniortiltakene. At seniorer med helsemessige, sosiale eller andre

grunner for eksempel i henhold til § 10-2, nr. 4 har rett til å få redusert sin arbeidstid, i henhold til § 10-2, nr. 2 rett til fritak fra nattarbeid eller i henhold § 4-2, nr. 2b har mulighet for tilrettelegging, sikrer at ansatte i sektoren har rettigheter som påvirker senkarrieren. For kommunene er derfor spørsmålet om det er behov for tiltak utover disse sentrale bestemmelsene. Videre bør det tas stilling til hvorvidt slike tiltak bør innrettes på kommunenivå eller innenfor spesifikke tjenester, drøftet i det følgende.

Sektorregelverk

I tillegg til generelle føringer for kommunesektoren, er det innenfor tjenestene egne spesifikke regelverk som legger viktige føringer på bemanning og/eller hvordan tjenestene utføres. Dette vil påvirke både hva som er mulig og hensiktsmessig å innføre av tiltak og i hvilken grad tiltakene kan forventes å ha effekt.

Barnehage

Innenfor barnehagesektoren er det også en egen gjeldende arbeidstidsavtale (SFS2201) som legger føringer for blant annet bemanning og følgelig har betydning for arbeidslivet for seniorer. Det er ikke i dag en egen livsfasepolitikk på sektornivå, men i henhold til Hovedtariffavtalens kap. 3 pkt. 3.2.3 skal lokale parter «drøfte og utvikle en seniorpolitikk for å motivere arbeidstakere til å stå lenger i arbeid». Det er generelt en enighet mellom Utdanningsforbundet og KS om at det er en bekymring knyttet til høyt sykefravær og lav avgangsalder. Med felles forståelse av utfordringsbildet i sektoren synes det å være viktig å få på plass enten partsamarbeid om livsfasetiltak eller å få avklart at slike tiltak må innrettes på kommunenivå. Vi finner generelt, basert på innspill fra informanter og annen informasjonsinnhenting, at utfordringene i barnehagene kan forstås som sektor- og ikke kommunespesifikke, som kan motivere generelle livsfasetiltak i sektoren.

Enkelte respondenter har også i intervjuer imidlertid også pekt på bemanningsnormen i barnehagesektoren, og at den noen kan utfordre muligheten til å tilpasse arbeidsbelastning (for eksempel antall barn per voksen) etter helse og livssituasjon: Selv om normen er ment å være et gulv for bemanningen blir den i praksis også et tak, på grunn av den samlede ressursituasjonen.

Undervisning og helse

Også innen undervisning og helse legger sentrale avtaler føringer på kommunenes seniorpolitikk. I skolesektoren har lærere i henhold til SFS-2213 har rett til redusert undervisning med inntil 6 prosent fra 57 år og 12,5 prosent fra 60 år. Hvis disse tiltakene har effekt, kan det også skape mindre behov for

egne tiltak på kommunenivå. Flere av informantene peker på at redusert undervisning verdsettes av de senioransatte og kan bidra til at noen står lenger i jobb.

I særavtalen som omhandler helsetjenesten, SFS2301, finnes det ingen egne tiltak rettet mot senioransatte. Det finnes likevel regelverk og ordninger som omfatter personell i helsetjenesten. Dette gjelder særlig sykepleiere, som i stedet for arbeid på pensjonistvilkår fortsatt kan arbeide på vanlige vilkår innen gitte rammer, uten avkortning i pensjonen

Sykepleiere meldes først inn i sykepleierpensjonsordningen hvis de jobber over 20 prosent.⁶ For sykepleie som tar ut pensjon, men som arbeider mindre enn 20 prosent og dermed ikke er innmeldt i pensjonsordningen, blir pensjonen derfor ikke redusert. Pensjonerte sykepleiere kan dermed enten arbeide på pensjonistvilkår med pensjonistlønn, som definert av SGS 2020, eller inntil 20 prosent på ordinære vilkår uten at pensjonen blir lavere.

6.2 Økonomiske insentiver

De senioransattes insentiver vil trolig også påvirke effekten av seniorpolitiske tiltak. For eksempel, hvis pensjonsordningen til en ansatt er innrettet slik at de økonomiske insentivene til å stå i jobb er svakere (kompensasjonsgraden er høy), kan det svekke den forventede virkningen av seniortiltak. Så lenge økonomi er en av driverne som påvirker avveiningen om å gå av med pensjon eller å fortsette i arbeid, vil eventuelle pensjonsordninger som gir svake insentiver til å jobbe lenger gjøre det relativt mer kostbart å iverksette andre tiltak for å holde på senioren. Dette gjelder særlig for seniortiltakene av økonomisk art.

Med ny offentlig tjenestepensjon og avtalefestet pensjon (AFP) i offentlig sektor blir det relativt sterkere insentiver til å stå i jobb sammenlignet med i tidligere ordninger. Dette kan gjøre at den gjennomsnittlige avgangsalderen øker med yngre årskull, uavhengig av livsfasepolitikken i kommunene. For senioransatte der økonomi er en viktig faktor for motivasjonen til å bli værende i jobb, kan endringen i pensjonsordningene i sektoren har relativt stor betydning. For denne gruppen kan det potensielt være slik at andre økonomiske tiltak, for eksempel bonuser eller kronetillegg, har mindre å si enn før ettersom det

uansett blir mindre økonomisk attraktivt med tidligpensjonering.

Sterkere økonomiske insentiver til arbeid kan også tenkes å øke effekten av ikke-økonomiske seniorpolitiske tiltak som tilrettelegging og annet, siden insentiveffekter og tiltakseffekter vil virke samme vei og dermed styrke hverandre.

Pensjonistlønn

Alderspensionister født 1962 eller tidligere kan engasjeres på pensjonistvilkår. Dette reguleres i særavtalen SGS 2020 Pensjonsordninger. Personer som er engasjert på pensjonistvilkår beholder pensjonen uforandret og skal ikke meldes inn i pensjonsordningen (TPO). Satsen for pensjonistlønn er fra 1.1.2024 på 245 kr.

Ifølge særavtalen kan det ved rekrutteringsutfordringer tilbys et tillegg i pensjonistlønnssatsen på inntil en samlet kompensasjon på 93 prosent av stillingens garantilønn ved 16 års ansiennitet pr. 1. januar. Flere kommuner i utvalget i denne rapporten har innført dette tillegget i pensjonistsatsen.

Generelt, for at insentivendringene i pensjonssystemet skal virke, er det avgjørende at seniorenene kjenner godt til sin egen pensjonsordning. Generelt synes det å være behov for mer kunnskap om den kommunale tjenestepensjonsordningen og offentlig AFP. Selv om det jevnlig holdes kurs for senioransatte, ofte av pensjonsleverandørene, tyder vårt informasjonsgrunnlag på at det fortsatt er mange som er usikre på sin egen pensjonsprognose og hvilken betydning endringer i pensjonsordninger har for egen økonomi. Det er også store individuelle forskjeller, som gjør at generell informasjon ikke alltid treffer den enkelte like godt.

Fordi endringene i pensjonssystemet forventes å gi insentivmekanismer i tråd med den generelle målsetningen om at seniorer skal jobbe lenger, er det viktig at seniorenene forstår forskjellene slik at disse kan ha effekt. Det kan generelt observeres at enkelte har misoppfatninger om de reelle økonomiske konsekvensene ved å gå av med pensjon, som vil kunne gjøre at insentivvirkningene ikke treffer i tråd med hensikten.

⁶ Det er vedtatt lovendringer 24.11.2023 som ikke ennå har tredd i kraft. Sykepleiere på pensjonistvilkår er i lovforslaget fortsatt unntatt medlemskap, mens unntaket for stillinger under 20 prosent er opphevet. Regjeringen har fremmet

forslag om at pensjonerte sykepleiere fortsatt skal kunne arbeide i inntil 20 prosent stilling uten pensjonsavkortning. Se [Innmeldingsgrensen for sykepleiere blir endret - KLP.no](#)

6.3 Ressurser og handlingsrom

Kommunenes og de kommunale enhetenes ressurser, både økonomiske midler og kompetanse, vil kunne være en viktig strukturell barriere. Dette underbygges i intervjuer, der kommuner med relativt svak økonomi trekker frem dette som en betydelig begrensning for hva som er mulig å gjennomføre.

Økonomisk handlingsrom

Det er flere kommuner, både med og uten rekrutteringsutfordringer, som ser et stort behov for å holde på de senioransatte, men som ikke har økonomiske ressurser til å iverksette tiltak. I andre kommuner, som i mindre grad er begrenset av økonomi, investeres det tilsynelatende betydelig i seniortiltak. Generelt kan det forventes at økonomisk handlingsrom derfor er korrelert med omfanget av seniortiltak: bedre økonomi gir bedre mulighet til å beholde seniorene.

Svak økonomi kan begrense handlingsrommet i seniorpolitikken både direkte og indirekte. I direkte forstand vil det kunne redusere muligheten for å for eksempel tilby konkurransedyktige lønnsbetingelser eller tilrettelegging av arbeidstid, ettersom utgiftene per ansatt vil øke med slike endringer (uten at kommunens inntektsrammer øker). Indirekte vil kommunene også kunne begrenses dersom en ikke har tilstrekkelige budsjettmidler til å kunne arbeide forebyggende, iverksette satsinger, kartlegge utfordringer og utvikle treffsikre seniortiltak.

Som i enhver bruk av fellesskapets midler, er det også i seniortiltak viktig å veie nytten opp mot kostnaden. Enkelte seniortiltak, for eksempel 80 prosent arbeid til 100 prosent lønn, kan anses å være relativt kostbare. Den mulige gevinsten i form av at enkelte eventuelt jobber lenger, bør veies opp mot dette. At kommunene også vektlegger kostnaden ved tiltakene, er både forventet og rimelig. Spørsmålet er imidlertid om enkelte kommuner har så stram økonomi at en har færre seniortiltak enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt, slik at seniorer slutter tidligere enn det som er hensiktsmessig og en eventuelt får svekket tjenestekvalitet. Flere kommuner har påpekt at de på grunn av økonomi har færre tiltak enn de skulle ønske.

Kapasitet blant ledere

Som tidligere beskrevet er god ledelse svært viktig for å kunne skape gode senkarrierer og hindre

tidligpensjonering. For at livsfasepolitikken rettet mot seniorer skal være velfungerende, er det avgjørende at ledere både sentralt og i tjenesteområdene har kompetanse om arbeid, aldring og hva som kan bidra til at flere fortsetter lenger.

For at en skal kunne legge til rette for høy kompetanse og at aldersbevisst ledelse⁷ skal fungere godt i kommunene, må det brukes tilstrekkelige ressurser på lederutvikling og på at ledere i sektoren har kapasitet til å tilrettelegge og lytte til de ansatte. Dette vil delvis være knyttet til økonomi, men også til bestemmelser om ansvarsområder på tvers av for eksempel toppledelse, mellomledelse og ledere ute i tjenestene.

– Igjen er det litt med hvordan ledelsen følger opp de ansatte. Hvis de ansatte har god dialog med ledere så kan de blir lenger. Har de ikke dialog så går de tidligere.

Ansatt i kommune i utvalget

6.4 Kompetanse, informasjon og kultur

Kompetanse hos ledere og beslutningstakere

God, aldersbevisst ledelse avhenger av at en har kompetanse både om sin egen rolle og sitt ansvar og om hvilke tiltak som kan bidra til gode senkarrierer. Vi finner at det er stort behov for mer informasjon om hvilke tiltak som kan virke for å beholde seniorer, særlig hvis en tar hensyn til tjenestespesifikk variasjon. Mer kunnskap om effekten av aldring i ulike tjenester og lederutvikling basert på dette vil trolig ha stor samfunnsøkonomisk verdi gitt det svært store omfanget av tjenestene og antallet seniorer som jobber i disse.

I tillegg til muligheten til å styrke lederes kompetanse, finner vi at også beslutningstakere i kommunesektoren i noen tilfeller kan mangle informasjon både om hvilke tiltak som kan være relevante og hensiktsmessige i deres kontekst. Utreddinger rettet mer spesifikt mot de

⁷ Se f.eks. Trenger vi mer aldersbevisst ledelse? - Kunnskapssenter for lengre arbeidsliv.

kommunale tjenestene, gitt dagens situasjon, kan følgelig også være nyttig.

Holdninger til eldre arbeidstakere

Flere av informantene er opptatt av de holdninger og verdier overfor eldre som preger samfunnet generelt og som påvirker seniorennes motivasjon for å arbeide lenger. Dette kan i noen tilfeller handle om ulike grader av stereotypier og fordommer om seniorenne – for eksempel at eldre er endringsu villige og mindre gode i teknologi.

En informant beskriver at det blant enkelte i kommunen finnes en oppfatning til eldre om at de er «treige, lærer sent og ikke villig til å omstille seg». Slike holdninger åpenbarer seg ofte mest i rekrutteringssammenheng, men påvirker også synet på seniorenne i arbeidsmiljøet.

I flere av intervjuene kom dette frem som en sårhet over å ikke føle seg ønsket. Følgende sitat fra en eldre medarbeider og hovedtillitsvalgt illustrerer betydningen av dette:

– *Jeg skulle ønske noen kunne si: «Dere har virkelig en verdi». Jeg vil jobbe lenger hvis det er bruk for meg. Jeg må kunne være til nytte.*

Eldre ansatt i utvalget

Enkelte ledere anerkjente problemet:

– *Vi må få til en opplevelse av at vi satser på dem.*

Ansatt i utvalget som også er leder

God lederopplæring kan altså trolig bidra til å påvirke lederes syn på eldre arbeidstakere, og eldre arbeidstakeres syn på seg selv.

Holdninger til fritid

I intervjuene kom det også frem at ansatte forholder seg mer aktivt til avgangsalder som et reelt valg nå enn tidligere. Endringen ble beskrevet som at de tidligere hadde en holdning til pensjon som: «Jeg er ikke så gammel ennå!». Nå er holdningen mer: «Jeg er ikke gammel, men klar for å gjøre andre ting». Disse sitatene beskriver en kulturell endring som påvirker ansattes holdning til arbeid og fritid. Dagens seniorer er friskere enn tidligere og klare for å ta for seg av alt annet som livet uten arbeid kan by på: reiser, barnebarn, hobbyer. En slik vurdering av verdien av egen fritid

kan både isolert sett, men særlig i samspill med andre faktorer som manglende følelse av å være ønsket og annet, trolig gjøre mer materielle seniorpolitiske tiltak mindre potente.

6.5 Oppsummering: Hva begrenser kommunenes handlingsrom i seniorpolitikken?

En rekke eksterne forhold som er uavhengig av livsfasepolitikken i hver kommune, har stor betydning for seniorers muligheter for senkarriere og pensjoneringsatferd i sektoren. I utgangspunktet kan disse eksterne forholdene ha både positive og negative virkninger på mulighetene å beholde seniorer.

På den ene siden bidrar trolig nasjonale rammebetingelser og sektorregelverk til at deler av behovet for tiltak dekkes. Et eksempel på dette kan være sentralt bestemte økonomiske tiltak, for eksempel endrede insentiver i pensjonssystemet eller muligheter for pensjonistlønn (også til eventuelt høyere sats ved rekrutteringsutfordringer). Dette vil, alt annet likt, redusere behovet for kommunespesifikke seniorordninger som for eksempel bonuser, 80 prosent stilling til 100 prosent lønn eller kronetillegg. Andre sentrale rammebetingelser og tiltak som delvis kan dekke behovet, er krav om tilrettelegging utformet nasjonalt (gjennom arbeidsmiljøloven) eller innen en spesifikk tjeneste (f.eks. redusert undervisning i skolen).

Fordi mange av utfordringene enten er felles for hele kommunesektoren eller innenfor et tjenesteområde, bidrar sentrale bestemmelser til et minimumsnivå for livsfasepolitikken som det kan være felles oppslutning om. Variasjonen i utfordringer er trolig enda sterkere på tvers av tjenesteområdene enn på tvers av kommuner (f.eks. grunnet ulike arbeidsoppgaver), som gjør at det kan være fornuftig at tiltak delvis utvikles på tjenestenivå og at enkeltkommuners behov for lokale tilpasninger reduseres.

Som vist i denne utredningen er imidlertid en rekke av utfordringene kommunespesifikke, og lokale begrensninger og handlingsrom har derfor stor betydning. Særlig finner vi at noen kommuner kan ha begrenset handlingsrom grunnet svak økonomi, som kan redusere mulighetene til å investere i seniortiltak eller bruke ressurser på å kartlegge hva senioransatte har behov for. Hvis disse kommunene i tillegg har generelle rekrutteringsutfordringer, kan

det bli krevende å sørge for tilgang på nødvendig arbeidskraft og kompetanse.

En rekke andre kjente og viktige drivere av pensjoneringsatferd, for eksempel knyttet til arbeidsmiljø, holdninger og kultur, vil være delvis bestemt uavhengig av både nasjonalt, sektorspesifikt og kommunalt handlingsrom. Slike

forhold begrenser generelt hva som er mulig å oppnå gjennom politikk, og mye viktig arbeid for å beholde seniorer vil følgelig foregå på mikronivå, både på den enkelte arbeidsplass og avdeling. I vurderinger av hvilke tiltak som bør innrettes på kommunenivå, har også disse begrensningene betydning.

7. Konklusjoner og anbefalinger

Store samfunnsgevinster kan realiseres hvis flere seniorer i kommunesektoren står i jobb så lenge som mulig. Eventuelle forbedringer i kommunenes senior- eller livsfasepolitikk, som igjen gir lengre og bedre senkarrierer i sektoren, vil kunne gjøre at velferdstjenestetilbudet i fremtiden er mer bærekraftig, har høyere kvalitet og leveres mer effektivt. Mer kunnskap om hva som er god livsfasepolitikk i sektoren har derfor stor verdi. Vår anbefaling er at KS oppfordrer til, og tilrettelegger for, at kommuner utveksler erfaringer om vellykkede tiltak og utfordringer i livsfasepolitikken.

7.1 Konklusjoner

Den store variasjonen i kommunenes livsfase- og seniorpolitikk reflekterer kommunespesifikke forskjeller i både utfordringer, behov og tilgang på ressurser. Noen kommuner i utvalget som har god økonomi, men samtidig utfordringer med tilgang på arbeidskraft, har generelt også en mer aktiv seniorpolitikk. I andre kommuner er arbeidet med å beholde seniorer og omfanget av seniortiltak mer begrenset.

Vårt informasjonsgrunnlag tyder på at graden av strategisk tenkning og langsiktig forebygging i det senior- og livsfasepolitiske arbeidet er varierende. Mens en av kommunene i vårt utvalg, som kan utgjøre et eksempel på beste praksis, har grundig kartlagt både utfordringer, behov og handlingsrom, og basert på dette utarbeidet og forankret omfattende strategier, synes arbeidet i de fleste kommuner å være mindre systematisk. Blant kommunene som er særlig aktive i seniorpolitikken og lykkes i dette arbeidet, er strategiene nedskrevet og forankret ute i tjenesteområdene.

I mange kommuner, og særlig blant de større, kan det være begrenset kunnskap om hvordan det arbeides med senior- og personalpolitikk ute i hvert tjenesteområde. Det er også generelt lite kunnskap om hvilke konkrete tiltak som virker. Begge disse forholdene reduserer muligheten til å ha en helhetlig tilnærming i seniorpolitikken. Vi finner at det kan være rom for forbedring i både systematikk og langsiktighet i mange av kommunenes arbeid.

Trolig kan det være hensiktsmessig å jobbe mer forebyggende mot fremtidig tidligpensjonering blant yngre årskull (f.eks. personer som i dag er mellom 55 og 62 år).

Det er generelt i fellesskapets interesse å legge til rette for at seniorer kan stå i jobb så lenge som mulig. Med forventninger om økte behov for arbeidskraft fremover, gjelder dette også i høyeste grad i kommunesektoren. Samfunnsøkonomisk vil selv små forbedringer i muligheter for senkarriere og å stå i jobb i sektoren kunne ha stor effekt. Dette underbygges også av informanter, der det trekkes frem at dersom noen kan jobbe litt lenger, og for eksempel bare på deltid eller i en helgestilling, kan det ha stor betydning for muligheten til å ha tilstrekkelig bemanning og et godt tjenestetilbud.

I tillegg til at en mer effektiv og strategisk tilpasning av livsfasepolitikken trolig vil bidra til at seniorer i sektoren står lenger i jobb, vil andre parallelle endringer i eksterne rammebetingelser ha stor betydning. Endringen i blant annet AFP (fra 2025) og innfasingen av ny kommunal tjenestepensjon for yngre årskull, vil styrke insentivene om å jobbe lenger. At flere år i jobb gir høyere pensjon for de yngre årskullene, vil kunne redusere behovet for andre økonomiske seniortiltak (f.eks. høyere lønn, bonus, kronetillegg osv.). Samtidig, i samspill med ny pensjonsmodell og sterkere arbeidsinsentiver kan tiltak rettet mot arbeidsmiljø, tilrettelegging, åpen dialog om muligheter og andre ikke-økonomiske forhold, bli mer effektive.

7.2 Anbefalinger

Utarbeide en seniorpolitisk veileder

Både KS' tidligere undersøkelser og denne utredningen tyder på at en del kommuner i liten eller ingen grad har tiltak/grep for senioransatte som en del av strategi og handlingsplan, som på samfunnsnivå trolig ikke er optimalt. Vi anbefaler derfor at KS utarbeider en veileder for kommunenes arbeid med seniorpolitikk.

Veilederen bør inneholde råd om tiltak de fleste kommuner burde ha mulighet til, og nytte av å gjennomføre. Vi vurderer for eksempel at veilederen kan inneholde råd om seniorperspektiv i medarbeidersamtalene med ansatte som er over 55 år: Disse samtalene kan sikre at arbeidsgiver og arbeidstaker får utvekslet informasjon om eventuelle planer om avgang og om muligheter for tilrettelegging og rettigheter og ordninger for eldre arbeidstakere. Minst like viktig er det at samtalene

omhandler videre muligheter til utvikling, nye arbeidsoppgaver og avansement for seniorer på lik linje med yngre arbeidstakere, og at verdien for virksomheten av at senioren fortsetter i arbeid blir tydelig kommunisert.

Veilederen bør også inneholde informasjon om gode framgangsmåter for å utvikle en treffsikker seniorpolitikk i kommunen.

Videre bør veilederen inneholde informasjon om rammebetingelsene for kommunal seniorpolitikk fra lov- og avtaleverk, men også være tydelig på hvilket handlingsrom som finnes innenfor ulike tjenesteområder og vise til konkrete eksempler på hvordan handlingsrommet kan utnyttes og hvordan strategi og tiltak kan utvikles og tilpasses kommunenes situasjon.

Opplæring av ledere i livsfasepolitikk rettet mot seniorer

Funnene i denne utredningen tyder på at god ledelse er svært viktig for seniorenenes ønske om å stå i jobb. Dette underbygges også i tidligere forskning, der det har fremgått av undersøkelser at personer som slutter i jobben oftere oppgir å ha dårlig kontakt med leder og føler seg mindre sett, verdsatt og satset på enn de som velger å bli værende. (Midtsundstad, T. 2022).

Kun 12 prosent av respondentene i utvalget har svart i spørreundersøkelsen at opplæring av ledere i senior- og livsfasepolitikk er et av seniortiltakene i kommunen. For mange kommuner vil det trolig være hensiktsmessig å jobbe mer målrettet med lederutvikling og opplæring om arbeid og aldring og hva som kan bidra til at flere fortsetter lenger. I dette bør en også bevisstgjøre ledere om ansvaret om å fremme utviklingsmuligheter for alle ansatte og å skape en inkluderende arbeidsplass. Generelt finner vi at slik lederutvikling kan bidra til større bevissthet rundt fastholdelse generelt og at sentrale strategier/tiltak forankres i tjenesteområdene, som er en utfordring flere informanter peker på.

For mindre kommuner: Legge til rette for kunnskapsdeling om effekter av tiltak og vellykket seniorpolitikk

At kommunene i ulik grad synes å jobbe systematisk og strategisk med å beholde seniorer, reflekterer trolig delvis at mulighetene til å bruke ressurser på slikt arbeid er forskjellig. Det er ikke sikkert at det er effektivt at samtlige kommuner foretar egne, grundige utredninger og utarbeider større nedskrevne strategier. Imidlertid, for kommunene som ikke har mulighet til dette, er det avgjørende at en nyttiggjør seg av kunnskapen som

er opparbeidet i andre, sammenlignbare kommuner.

KS bør legge til rette for deling av kunnskap på tvers av kommuner og fylkeskommuner. Dette er også viktig i lys av at kunnskapen om effekten av konkrete tiltak er begrenset og at kun noen kommuner samler inn erfaringer og kartlegger effekter gjennom evalueringer

For større kommuner: Ha egne kommunespesifikke strategier som omhandler å rekruttere, utvikle og beholde seniorers kompetanse

Mens vi finner at mindre kommuner bør utveksle kunnskap på tvers og lære av hverandres erfaringer, beskrevet over, bør det være en forventning til store kommuner at det finnes en egen strategi for å rekruttere, utvikle og beholde kompetanse, og at denne strategien også omfatter seniorer spesielt.

Informasjonen innhentet i denne utredningen tyder på at mange av utfordringene ved å beholde seniorer er knyttet til kommunespesifikke forhold. Det er derfor ikke sikkert at alle kommuner bør ha samme strategi, og trolig er det effektivt hvis større kommuner utreder egne utfordringer og behov og i lys av sine egne begrensninger og handlingsrom utarbeider strategier og tiltak.

Sikre at senioransatte har tilbud om individuelle pensjonsprognoser og er kjent med denne muligheten

I mange kommuner avholdes det jevnlig pensjonskurs for de senioransatte som gir mulighet for ansatte å få informasjon om den økonomiske virkningen av å gå av med pensjon på ulike tidspunkter. Det finnes videre pensjonskalkulatorer og pensjonsveiledere tilgjengelig digitalt som gir nyttig oversikt over fremtidig pensjonsutbetaling fra både offentlig AFP og tjenestepensjon, som også er tilpasset det spesifikke regelverket for sektorer med særaldersgrenser. Likevel trekker flere informanter frem at kompleksiteten i pensjonssystemet, og særlig i overgangsordningene for kullene som nå nærmer seg pensjonsalder, gjør at ikke alle senioransatte får gode nok svar om hvilke økonomiske virkninger pensjonering vil ha.

Kompleksiteten i systemet gjør at en kalkulator ikke vil kunne fange opp alle faktorer som har betydning (f.eks. tidligere arbeid i privat sektor, arbeid i deltid, årskull, overgangsordninger osv.). Fra 2025 blir regelverket for offentlig AFP endret for ansatte født i 1963 eller senere, som påvirker de økonomiske insentivene i stor grad. Videre, etter hvert som offentlig tjenestepensjon fases inn for yngre årskull, styrkes insentivene til å jobbe lenger ytterligere. For

at disse insentivene skal virke – og at ansatte kan foreta informerte avveininger om pensjonering – er det imidlertid mange som har behov for individuelle pensjonsprognoser. Vår anbefaling er derfor at det sikres at ansatte som har dette behovet tilbys en slik mulighet. Denne anbefalingen kan være i tråd med punkt 8 i pensjonsforliket (Innst. 233 S), der det er beskrevet

at det skal utarbeides en helhetlig strategi for informasjon på pensjonsområdet, hvor Arbeids- og velferdsetaten skal ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å bistå den enkelte i spørsmål om egen pensjonsbeslutning. Som det videre er beskrevet, skal tjenstepensjonsleverandørenes roller og ansvar inngå i strategien.

8. Referanser

- Bakke, B. et al., 2021. *Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2021. Status og utviklingstrekk*, s.l.: STAMI.
- Giesecke, M. & Yang, G., 2017. Are financial retirement incentives more effective if pension knowledge is high?. *Journal of Pension Economics and Finance*. 17, pp. 1-38.
- Herlofson, K., Hellevik, T., Pedersen, A. W. & Solem, P. E., 2023. *Veier ut av arbeidslivet. Senkarrierer og yrkesavgang*, s.l.: NOVA.
- Hjemås, G., Holmøy, E. & Haugstveit, F., 2019. *Fremskrivninger av etterspørselen etter arbeidskraft i helse- og omsorg mot 2060*, s.l.: Statistisk sentralbyrå.
- Ipsos, 2023. *Norsk seniorpolitisk barometer 2023*, s.l.: Senter for seniorpolitikk.
- KLP, 2023. *Pensjonering i KS' tariffområde i perioden 2011 -2022*, s.l.: s.n.
- KLP, 2024a. *Pensjonering i kommunal sektor*, s.l.: Pensjonskontorets jubileumskonferanse 12. september 2024, https://pensjonskontoret.no/wp-content/uploads/2024/09/Pensjonering-i-kommunal-sektor_KLP.pdf.
- KLP, 2024b. *Pensjonering i KS' tariffområde i perioden 2011-2022*, s.l.: Utarbeidet etter forespørsel fra Pensjonskontoret, https://pensjonskontoret.no/wp-content/uploads/2023/11/Pensjonering-i-KS-tariffomrade-i-perioden-2011-2022_endelig.pdf.
- KS, 2021. *Stort behov for nye medarbeidere fremover*. [Internett]
Available at: <https://www.ks.no/fagomrader/statistikk-og-analyse/sysselsettingsstatistikk/stort-behov-for-nye-medarbeidere-fremover/>
[Funnet 18 09 2024].
- KS, 2023. *Kommunesektorens arbeidsgivermonitor*, s.l.: KS.
- KS, 2024a. *Aldersstatistikk om kommunal forvaltning*. [Internett]
Available at: <https://www.ks.no/fagomrader/statistikk-og-analyse/aldersstatistikk/aldersstatistikk-om-kommunal-forvaltning/>
[Funnet 26 09 2024].
- KS, 2024b. *Høyt sykefravær i andre kvartal 2024*. [Internett]
Available at: <https://www.ks.no/fagomrader/statistikk-og-analyse/fravar/hoyt-sykefravar-i-andre-kvartal-2024/>
[Funnet 09 27 2024].
- KS, 2024c. *KS som arbeidsgiverorganisasjon*. [Internett]
Available at: <https://www.ks.no/om-ks/hvem-er-vi/ks-som-arbeidsgiverorganisasjon/>
[Funnet 19 09 2024].
- KS, 2024d. *Sysselsettingsstatistikk om kommunal forvaltning*. [Internett]
Available at: <https://www.ks.no/fagomrader/statistikk-og-analyse/sysselsettingsstatistikk/sysselsettingsstatistikk-om-kommunal-forvaltning/>
[Funnet 17 09 2024].
- KS, 2024e. *Tre av ti ansatte i kommunal sektor har særaldersgrense*. [Internett]
Available at: <https://www.ks.no/fagomrader/statistikk-og-analyse/sysselsettingsstatistikk/tre-av-ti-ansatte-har-saraldersgrense-2023/>
[Funnet 11 Oktober 2024].
- Kuvaas, B. & Dysvik, A., 2012. *Lønnsomhet gjennom menneskelige ressurser - evidensbasert HRM*. s.l.:Fagbokforlaget.
- Meld. St. 31, (2023-2024). *Perspektivmeldingen 2024*. s.l.:Finansdepartementet.
- Meld. St. 6, 2023-2024. *Et forbedret pensjonssystem med en styrket sosial profil*, s.l.: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

- Midtsundstad, T., 2005. *Ikke nødvendigvis sliten...En analyse av tidligpensjonering og seniorpolitikk i staten*. s.l.:Fafo.
- Midtsundstad, T., Hilsen, A. I. & Nilsson, K., 2022. *Bransjespesifikk seniorpolitikk*, s.l.: Fafo.
- Midtsundstad, T. et al., 2012. *When I'm Sixty-Four» – seniorpolitiske framtidbilder*, s.l.: Fafo.
- Midtsundstad, T., Mehlum, I. & Hilsen, A., 2017. *The impact of the working environment on work retention of older workers*, s.l.: s.n.
- Midtsundstad, T. & Nielsen, R., 2014. *Arbeid og pensjon i kommunal sektor. Analyse av survey- og registerdata fra før og etter pensjonsreformen*, s.l.: Fafo.
- NAV, 2024a. *Alderspensjon*. [Internett]
Available at: <https://www.nav.no/alderspensjon>
[Funnet 26 09 2024].
- NAV, 2024b. *Gjennomsnittlig avgangsalder (etter 50 år). Kjønn og fylke. Desember 2010 - 2023*. s.l.:s.n.
- NAV, 2024c. *Uføretrygd*. [Internett]
Available at: <https://www.nav.no/uforetrygd>
[Funnet 26 09 2024].
- NAV, 2024d. *Sykefraværstatistikk - Kvartalstatistikk*. [Internett]
Available at: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/sykefravar-statistikk/sykefravar>
[Funnet 29 September 2024].
- Nielsen, R. A., 2020. *Pensjonering i kommunal sektor. Tidligpensjonering og bruk av AFP innen KS' tariffområde. 2002–2019*, s.l.: Fafo.
- NOU 2019: 2, 2019. *Fremtidige kompetansebehov II*, s.l.: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2020:15, 2020. *Det handler om Norge*, s.l.: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- NOU 2020:2, 2020. *Fremtidige kompetansebehov III*, s.l.: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2022: 7, 2022. *Et forbedret pensjonssystem*, s.l.: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- NOU 2022:10, 2022. *Inntektssystemet for kommunene*. s.l.:Kommunal- og distriktsdepartementet.
- NOU 2023:4, 2023. *Tid for handling - Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste*, s.l.: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Oslo Economics & Frischsenteret, 2018. *Aldringens betydning for helse, arbeidskapasitet og arbeidsprestasjoner*, s.l.: Senter for seniorpolitikk.
- Oslo Economics, 2022. *Fortrenger eldre arbeidstakere de yngre i arbeidsmarkedet?*, Oslo: En kunnskapsoppsummering, utført på oppdrag for Senter for seniorpolitikk.
- Oslo Economics, 2023. *Hva motiverer eldre arbeidstakere i helse- og omsorgstjenesten til å stå lenger i jobb?*, s.l.: Helsedirektoratet.
- Regjeringen, 2023. *Spørsmål og svar om pensjonsreformen*. [Internett]
Available at: <https://www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/pensjonsreform/sporsmal-og-svar/id86829/>
[Funnet 26 09 2024].
- Salomon, R. & Aargaard Terjesen, H. C., 2015. *Langsiktig ledelse - om bærekraftig aldring i arbeidslivet*. s.l.:Cappelen Damm akademisk.
- SSB, 2024a. *Alderspensionister*. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/trygd-og-stonad/statistikk/alderspensionister>
[Funnet 18 09 2024].

SSB, 2024b. *Uføretrygdede*. [Internett]

Available at: <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/trygd-og-stonad/statistikk/uforetrygdede>
[Funnet 11 oktober 2024].

Svalund, J. & Veland, G., 2016. *Aldersgrenser for oppsigelse og særordninger for eldre i arbeidslivet*, s.l.: Fafo.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7A
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo