

Hanne Bogen og Anne Inga Hilsen

Seniorpolitikk under skiftende forhold

Gjenbesøk i seks kommuner



Hanne Bogen og Anne Inga Hilsen

Seniorpolitikk under skiftende forhold

Gjenbesøk i seks kommuner

© Fafo 2013

ISBN 978-82-7422-980-8 (papirutgave)

ISBN 978-82-7422-981-5 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: Colourbox.com

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
English Summary	9
1 Innledning	13
1.1 Seniorpolitikken i de seks kommunene – kort tilbakeblikk.....	14
1.2 Temaene for undersøkelsen	16
1.3 Data og metode.....	19
Kvalitative intervjuer med nøkkelinformanter og ansatte	20
Gjennomgang av kommunenes dokumenter om seniorpolitikken.....	21
Seniorpolitiske dialogverksteder	21
1.4 Gangen i rapporten.....	22
2 Seniorpolitikk i de seks kommunene.....	23
2.1 Sørumsdal – Mer målrettede seniortiltak?.....	25
Kort tilbakeblikk	25
Dagens situasjon	27
Lærernes situasjon	29
Seniorpolitisk verksted	31
Oppsummering	31
2.2 Nedre Eiker – Avvikling av seniortiltak?	33
Kort tilbakeblikk	33
Dagens situasjon	35
Lærernes situasjon	36
Oppsummering	37
2.3 Stord – Opprettholdt seniortiltak gjennom krisen	39
Kort tilbakeblikk	39
Dagens situasjon	40
Lærernes situasjon	41
Oppsummering	42
2.4 Molde – Seniortiltakene nedjustert i omfang	44
Kort tilbakeblikk	44
Dagens situasjon	46
Pleie- og omsorgspersonalets situasjon.....	48
Oppsummering	50

2.5 Ringerike – Nedbemanning og kutt i seniortiltakene	51
Kort tilbakeblikk	51
Dagens situasjon	52
Pleie- og omsorgspersonalets situasjon	55
Oppsummering	55
2.6 Skedsmo – Videreutvikling av seniorpolitikken	57
Kort tilbakeblikk	57
Dagens situasjon	58
Pleie- og omsorgspersonalets situasjon	62
Dialogverksted	64
Oppsummering	64
3 Sammenfattende del	65
3.1 Vedvarende offensiv seniorpolitikk – seniorpolitisk tretthet.....	65
3.2 Forankringen av seniorpolitikken	69
3.3 Bruk av økonomiske insentiver	70
3.4 Fleksible ordninger	72
3.5 Individuelle versus universelle ordninger	73
3.6 Seniorgoder versus godt arbeidsmiljø og god ledelse.....	74
3.7 Pensjoneringsmønsteret	75
3.8 Hva virker?	76
Referanser	79

Forord

Seniorpolitikk har stått på dagsordenen i Norge i de siste ti-femten årene. Mange kommuner i dag er opptatt av å få til en endring i eldre arbeidstakers avgangsmønster slik at kommunene beholder den kompetansen og arbeidskraften eldre arbeidstakere representerer. Med et økende behov for arbeidskraft for å løse de kommunale oppgavene, samtidig som mange kommuner opplever rekrutteringsproblemer, blir det desto viktigere å beholde de arbeidstakerne man har lengst mulig.

I 2006/2007 besøkte Fafo seks kommuner som var kommet godt i gang med seniorpolitikk. I denne rapporten presenterer vi erfaringer fra en gjensnitt til de seks kommunene. Vi har ønsket å finne ut om de har klart å opprettholde det seniorpolitiske engasjementet som de la for dagen ved første besøk eller om omstendigheter har inntruffet som har vanskeliggjort dette. Mange kommuner tilbyr eldre arbeidstakere tiltak som skal gjøre det mer attraktivt å fortsette noe lenger i arbeid; det kan gjelde redusert arbeidstid med lønnskompensasjon, økt lønn eller bonusordninger. Mange kommuner er også opptatt av, gjennom en god dialog med de ansatte, å tilrettelegge arbeidet bedre for arbeidstakere som kunne fortsatt lenger i arbeid med noe tilrettelegging. Hvilke vurderinger har de seks kommunene i dag av de tiltakene de i sin tid igangsatte?

Oppdragsgiver for prosjektet har vært KS og Unio i fellesskap, mens Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennom programmet FARVE Forsøksmidler arbeid og velferd har finansiert prosjektet.

KS og Unio har opprettet henholdsvis en arbeidsgruppe og en styringsgruppe for prosjektet. I arbeidsgruppen har Asbjørn Stavem, KS, Lasse Kolstad, Utdanningsforbundet og Siri Klevstrand, KS sittet, i styringsgruppen Anne-Cathrine Hjertaas, KS, Jon Olav Bjergene, Unio og Roger Moen, Senter for seniorpolitikk sittet. Vi takker alle for viktige innspill i prosjektperioden.

Hanne Bogen har hatt prosjektlederansvaret og hatt hovedansvaret for erfaringsinnhenting i kommunene og analysen av dette materialet mens Anne Inga Hilsen har gjennomført dialogverksteder i to av kommunene og oppsummert erfaringene fra disse. Hun har også gitt innspill til den øvrige delen av rapporten. Åsmund Arup Seip ved Fafo har kvalitetssikret rapporten. Han takkes. Takkes skal også publikasjonsavdelingen ved Fafo for ferdigstilling av rapporten.

Februar 2013

Hanne Bogen Anne Inga Hilsen

Sammendrag

Fafo gjennomførte i 2006/2007 en studie i seks kommuner som hadde kommet godt i gang med å praktisere seniorpolitikk. Målsettingen var å finne ut hvordan kommunene hadde utformet seniorpolitikken og hvilke erfaringer de hadde med denne politikken. Kommunene som ble valgt ut, hadde alle utarbeidet målsettinger for seniorpolitikken og også etablert ulike tiltak som var antatt å virke: å få flere eldre arbeidstakere til å stå lenger i arbeid. To yrkesgrupper fikk spesiell oppmerksomheten: lærere i grunnskolen og pleie- og omsorgspersonell, yrkesgrupper som tradisjonelt har hatt høy tidligavgang, enten i form av uføretrygding eller førtidspensjonering.

Kommunene etablerte en rekke tiltak rettet mot seniorene spesielt, som redusert arbeidstid med opprettholdelse av lønn, ekstra feriedager eller økt lønn/bonusordninger. I tillegg hadde de gjerne ordninger som seniorsamtale (en medarbeidersamtale med seniorinnretning) og tilbud om en seniordag (en informasjonsdag om hva det vil si å være eldre arbeidstaker, pensjonsordninger osv.). Slike tiltak var i alle kommunene aldersspesifikke, det vil si at de kunne benyttes ved oppnådd alder, vanligvis ved fylte 62 år, det året man i kommunene kan ta ut førtidspensjon gjennom AFP. Seniorsamtale og seniordag tilbys gjerne ved noe lavere alder. I noen grad hadde kommunene også etablert tiltak som tok sikte på å endre arbeidsoppgaver eller arbeidsutforming (for eksempel endret turnus) for å skape en lettere arbeidssituasjon for dem som kunne trenge det og som kunne virke forebyggende på tidligpensjonering, men slike tiltak var ofte i mindre grad satt i system og viste seg ofte også vanskeligere å gjennomføre fordi de i større grad hadde ringvirkninger for hele organisasjonen og de øvrige ansatte.

I utgangspunktet hadde de fleste av kommuneledelsene ment at tiltak som redusert arbeidstid og økt lønn særlig skulle rettes til dem som hadde behov for slike tiltak slik at tiltakene styrket mulighetene for å stå lenger i arbeid. Nærmeste leder skulle i dialog med den enkelte vurdere hvilke tiltak som kunne gjøre en forskjell. Likevel ble tiltakene praktisert slik at de ble tilgjengelige for alle over en viss alder. Arbeidstakerne sto også i stor grad fritt til å velge de tiltak de selv ønsket.

Selv om kommunene i utgangspunktet var kommet godt i gang med å praktisere en seniorpolitikk ved første besøk, hadde de fleste kommunene problemer med fremskaffe tall som kunne bekrefte om seniorsatsingen og seniortiltakene gjorde en forskjell, det vil si om flere eldre ansatte over tid faktisk sto lenger i arbeid. Det var den gang derfor vanskelig å konkludere om seniorpolitikken i den forstand var vellykket. Flere av kommunene var også usikre på om den utformingen de hadde valgt på sin seniorpolitikk,

særlig tiltak som redusert arbeidstid og økt lønn/bonus, var treffsikre nok, særlig fordi tiltakene kom for sent for enkelte (de hadde allerede bestemt seg for å slutte), eller fordi tiltak ble gitt også til dem som uansett hadde tenkt å fortsette i arbeid. Flere av kommunene gjorde seg også tanker om ikke en større vektlegging av godt arbeidsmiljø for alle ut fra den enkeltes behov, ikke bare tiltak rettet mot eldre arbeidstakere, vil bidra til at flere ble i stand til å stå lenger i arbeid. Kommunene valgte likevel å beholde de tiltakene de hadde etablert.

Forrige oppdragsgiver KS har i samarbeid med Unio ønsket å undersøke hvordan det gikk med seniorpolitikken i de seks kommunene. Foreliggende studie er derfor et gjenbesøk til kommunene for å se «hvordan det gikk». Har de klart å opprettholde seniorpolitikken opp gjennom årene og i så fall hvordan? Og dersom ikke, hva er årsaken til det?

Studien baserer seg på intervjuer med et utvalg informanter i de seks kommunene: ordførere, rådmenn og personalsjefer, sektorsjefer for henholdsvis skole- og pleie- og omsorgssektoren, leder (rektor) for en skole og et sykehjem i kommunene, hovedtillitsvalgt og plasstillitsvalgt for de respektive yrkesgruppene (lærere, sykepleiere og hjelpepleiere/omsorgsarbeidere) og dessuten intervjuer med et mindre antall eldre ansatte og pensjonister fra de samme skolene og sykehjemmene.

Det viste seg ved siste besøk at kommunene i varierende grad hadde klart å opprettholde seniorpolitikken i den form den hadde ved forrige besøk. Hele fire av kommunene var i en vanskelig økonomisk situasjon og hadde av økonomiske grunner måttet vurdere om enkelte av seniortiltakene måtte endres eller fjernes fordi kommunen sto foran store nedskjæringer, enkelte også nedbemanning. I én av kommunene ble relativt sett dyre seniortiltak som redusert arbeidstid med opprettholdelse av lønn og økt lønn/bonus fjernet, i noen kommuner foreslått fjernet, i andre igjen ble tiltakene «slanket». Begrunnelsen var dels økonomisk, men det gjorde seg også gjeldende en større tvil enn ved forrige besøk om tiltakene hadde den ønskede effekten, om de gjorde en forskjell. Flere pekte på at det var få man kunne påvirke gjennom seniortiltakene. Enten hadde ansatte i god tid bestemt seg for å slutte eller motsatt: å fortsette; mellomgruppen man kunne påvirke syntes liten. Også tillitsvalgte og eldre ansatte selv var usikre på om seniorpolitikken gjorde en forskjell, om det var slike tiltak som skulle til for at flere eldre sto lenger i arbeid. Det ble gjerne pekt på at helsesituasjonen og familiære forhold var vel så avgjørende, men også hvorvidt arbeidssituasjonen ble oppfattet som utfordrende og/eller motiverende. I den grad seniortiltak kunne gjøre en forskjell, burde de kommet tidligere, f.eks. i form av tilrettelegging av arbeidet eller endrede arbeidsoppgaver, var en vanlig kommentar.

For kommuner kan det imidlertid være en utfordring å finne muligheter for tilrettelegging og endrede arbeidsoppgaver. Ut over kjerneoppgavene (i vårt tilfelle undervisning og pleie- og omsorgsoppgaver) finnes det gjerne begrenset med andre lettere og mer tilpassede arbeidsoppgaver å tilby – og de kan jo gjerne være besatt allerede. Og skal noen gjøre mindre eller andre arbeidsoppgaver, må andre gjøre fylle hullene, med mindre vikarer

skal settes inn. I pleie- og omsorgsvirksomheter er det vanligvis lett å skaffe vikarer fordi det alltid er noen som ønsker de ledige vaktene, men ofte forsøkes det å spare utgifter til vikarer og dermed kan belastningen øke for kollegaene. Det ble også påpekt av kommunene at det etter hvert er blitt mange som kunne trenge en tilrettelagt arbeidssituasjon, ikke minst sykmeldte, slik at det for en enhet kan bli vel mange som trenger en form for særbehandling. Dette vil i neste omgang kunne vanskeliggjøre en god tjenesteproduksjon. Lederne i enhetene vi besøkte var derfor mer uttalt enn ved forrige besøk på at det nok finnes grenser for hvor mye arbeidet kunne tilrettelegges for den enkelte.

Det ble også uttrykt som et dilemma at seniortiltak som allerede var innført, lett ble betraktet som en rettighet ved oppnådd alder, i likhet med lovfestede feriedager og ordinær lønnsøkning. Flere kommuneledere som ved siste besøk stilte spørsmål ved om seniorpolitikken hadde riktig utforming, uttrykte også at det var vanskelig å fjerne dem når de først var innført fordi det ville føre til stor misnøye – med mindre det rådte en almen krisestemning i kommunen om at andre og mindre velkomne innstramninger kunne bli nødvendige. Og det må sies: Tiltakene er svært populære blant arbeidstakerne – selv om mange er usikre på om de gjør en forskjell.

Ved vårt andre besøk i de seks kommunene var kommunene mer uttalt enn ved første besøk på at godt arbeidsmiljø og god arbeidsgiverpolitikk – for alle arbeidstakerne – nok var viktigere enn seniortiltak i form av mer fri og økonomisk godtgjørelse for å stå lenger i arbeid, selv om også slike tiltak kanskje kunne gi en liten stimulans. At det rett og slett kunne gjøre en forskjell for en del å bli mer sett og verdsatt for den innsatsen man gjorde som arbeidstaker, et gratis «tiltak», var også mer uttalt. Som en kommune uttalte på spørsmål om hva som skulle til: «Ledelse, ledelse, ledelse».

Kommunene var imidlertid kommet ulikt langt med å utforme en politikk med større vekt på god ledelse og godt arbeidsmiljø. En forsterket satsing her måtte vel i så fall innebære at kommunen ble enda *bedre* enn i dag på å utvikle et godt arbeidsmiljø og en god arbeidsgiverpolitikk. Kommunene ønsket for øvrig å beholde seniorsamtalen og seniordagen, både for å kunne opprettholde en god dialog med arbeidstakerne om hva den enkelte tenker om sin fremtidige arbeidssituasjon og for å kunne gi mer generell informasjon om blant annet pensjonsforhold (f.eks. at det lønner seg økonomisk å stå lenger i arbeid) og eldre arbeidstakers situasjon på arbeidsmarkedet.

For å kunne vurdere om seniorpolitikk og de tiltakene som etableres gjør en forskjell, er det viktig at kommunene evaluerer politikken og har gode tall for pensjoneringsutviklingen. Når effekter av seniortiltak vurderes, er det også viktig å undersøke om det kan være andre forhold enn tiltakene i seg selv om «virker», f.eks. bedring av den generelle helsesituasjonen i befolkningen, etter hvert også virkninger av den nye pensjonsreformen, med andre ord forhold som ikke har sammenheng med seniorpolitikken. I likhet med ved første besøk var det imidlertid få kommuner som hadde innhentet tall for utviklingen. Dermed var kommunene i stor grad henvist til det inntrykk de hadde av pensjoneringsutviklingen.

English Summary

In 2006/2007 Fafo undertook a study in six municipalities whose seniors' policies were well underway. The objective was to investigate how these municipalities had designed their seniors' policies and to study their experience from these policies. All the selected municipalities had defined goals for their seniors' policies and had also initiated various measures that were assumed to be "effective", in the sense of persuading older workers to remain longer in the workforce. Two professions received particular attention: teachers in primary/lower secondary schools and care personnel. These professions have traditionally had high rates of premature retirement, in the form of disability pension or early retirement.

The municipalities had established a number of initiatives targeting the seniors in particular, such as reduced working hours with full pay, extra holidays or increased wages/bonuses. In addition, they provided schemes such as senior reviews (a performance review oriented towards seniors) once or twice a year and a "Seniors' Day" (an event to provide information on what it means to be an older worker, pension schemes etc.). In all the municipalities these measures were age-specific, i.e. they were subject to age limits, mostly 62 years, which is the age when municipal employees can take early retirement under the AFP scheme. The senior review and the Seniors' Day are commonly offered at a somewhat lower age. The municipalities had also to some extent established schemes that aimed to change the activities or the schedule (such as rotation) of the work performed, to provide for a less strenuous working day for those who might need it in order to prevent early retirement. However, such systems tended to be implemented less systematically and they often proved less easy to facilitate, since they impinged more on the entire organization and the other employees.

At the outset, most of the municipal administrations had been of the opinion that measures such as reduced working hours and increased wages could target those who were in special need of such schemes, thus to optimize their ability to remain longer in the workforce. In a dialogue with the individual worker, managers should identify the interventions that could make a difference. This notwithstanding, the schemes were applied in a way that made them accessible to all those who were over a certain age. The employees were also largely free to choose the measures they wanted.

Even though the municipalities in principle were well underway with their seniors' policies during our first visit, most of the municipal administrations had problems in producing statistics that could confirm whether the seniors' policies and programmes

made a difference, in the sense that more of the older workers were actually remaining for a longer period in the workforce. It was therefore difficult to draw any conclusions on whether these seniors' policies had been successful in this respect. Many of the municipalities were also uncertain as to whether the design they had chosen for their seniors' policies, such as reduced working hours and increased wages/bonuses, was sufficiently specific, especially because the incentives were introduced too late (some had already decided to stop working) or because they were also provided to those who intended to keep working anyway. Several municipal administrations also considered whether a greater emphasis on the working environment for everybody, and not only measures targeting older workers in particular, could help more people remain in the workforce for longer. The municipalities nevertheless chose to maintain the schemes that had been established.

In cooperation with the trade union Unio, the Norwegian Association of Local and Regional Authorities (KS), our previous commissioning agent, wished to investigate how seniors' policies had fared in the six selected municipalities. The present study is therefore a re-visit to these municipalities "to see how things went". Have they succeeded in maintaining their seniors' policies over the years, and if so, how? And if not, for what reasons?

The study is based on interviews with a sample of informants in the six municipalities: mayors, chief officers and personnel managers, directors of the school and nursing and care sectors, school heads (principals) and nursing-home directors in each municipality, trade union representatives and shop stewards for the professions concerned (teachers, nurses and assistant nurses/care-sector employees), in addition to interviews with a smaller sample of older employees and retirees from the same schools and nursing homes.

It turned out that the municipalities had had varying success in maintaining their seniors' policies in the form we had witnessed during our previous visit. Four of the municipalities were in difficult financial straits, and had needed to consider changing or cancelling some of their senior programmes, since the municipalities faced major cutbacks, in some cases including layoffs. One of the municipalities had chosen to cancel relatively costly programmes for seniors, such as reduced working hours with full pay and increased wages/bonuses, others had proposed to cancel them, whereas others again had decided to make the measures "slimmer". Many informants pointed out that the number of people who could be swayed by these senior programmes was restricted. The employees had either decided to stop working or the opposite: to continue. The intermediate group of people who could be swayed was apparently rather small. Trade union officials and older employees were also uncertain as to whether the seniors' policies made a difference, and whether such initiatives were sufficient to persuade older people to remain in the workforce. It was often pointed out that factors such as health and family situation were probably even more decisive, but also

whether the work situation was perceived as challenging and/or motivating. To the extent that initiatives for seniors could make a difference, they should be introduced at an earlier stage, for example in the form of job facilitation or changes in work tasks.

To the municipalities, finding opportunities for facilitation and changes in work tasks may represent a challenge. Beyond the core activities (in our case teaching and provision of care), there tends to be a restricted supply of easier and better adapted jobs – and these tend to be taken already. Moreover, if someone is set to perform fewer or different tasks, others must fill the gap, unless temporary staff can be used. In care enterprises temporary staff tends to be easy to find, because there is always someone who is willing to take available shifts, but most often the administrations will attempt to economize on temporary staff, and this may increase the workload of the remaining employees. The municipal administrations also pointed out the growing number of people who may need facilitation of their work situation, and the demand for special treatment may prove excessive for certain units. This may in turn serve to complicate the production of quality services. The managers of the units that we visited were therefore more outspoken than during our previous visit in saying that there are likely to be limits to how much the job can be facilitated for each individual.

It was also seen as a dilemma that once introduced, seniors' policies easily came to be perceived as entitlements after a certain age, similar to statutory holidays and regular wage increases. Several municipal managers who questioned the design of seniors' policies during our last visit stated that these policies were hard to cancel once they had been introduced, since this would generate widespread discontent – unless there was a general crisis awareness in the municipality indicating that other and even more unwelcome cutbacks would be required. And we need to emphasize the following: the initiatives were very popular among the employees – even though they were uncertain as to whether the policies made a difference.

During our second visit to the six municipalities, the administrations were more adamant than during our first visit that a good working environment and appropriate employer policies – for all employees – tended to be more important than seniors' policies in the form of more holidays and financial reward for staying longer in the workforce, even though such initiatives could perhaps provide some motivation. Our informants were also more outspoken in claiming that simply being seen and appreciated for their efforts, a non-cost “initiative”, could make a difference for some. As one municipal administrator responded to the question of what was needed: “Leadership, leadership, leadership”. However, not all municipalities had progressed equally far in their design of such policies, which would imply doing things *better* than today in terms of developing a good working environment and appropriate employer policies in order to make a difference. Moreover, the municipalities wished to retain the senior review and the Seniors' Day, both in order to maintain a good dialogue with the employees regarding how each individual envisions his or her future job situation, as

well as to provide more general information on matters such as pensions (for example that staying in the workforce for longer pays off) and the situation of older employees in the labour market.

To assess whether seniors' policies and the established initiatives make a difference, it is essential that the municipalities evaluate their policies and produce adequate statistics for retirement trends. When the effects of initiatives for seniors are assessed, it is also essential to investigate whether there are other factors than the initiatives themselves that produce effects, such as the improvement of public health in general, or gradually also the implications of the recent pension reform; in other words, factors that are unrelated to seniors' policy. As during our first visit, however, few municipalities had generated any statistics for these development trends. The municipalities were therefore largely reliant on their *impressions* of this development.

1 Innledning

I det siste tiåret har vi sett en økt oppmerksomhet om eldres yrkesdeltakelse. En aldrende befolkning og et økende behov for arbeidskraft har motivert myndigheter og private og offentlige virksomheter til å igangsette satsinger som skal bidra til at flere eldre forlenger sin yrkeskarriere. Ikke minst har IA-avtalen, avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv som ble inngått i 2001, bidratt til en slik oppmerksomhet. I denne avtalen forplikter virksomheter seg til å heve den reelle pensjoneringsalderen. Også norske kommuner er gjennom IA-avtalen forpliktet til en slik satsing. Det varierer imidlertid hvor sterkt og på hvilken måte kommunene tar denne forpliktelsen på alvor.

Seniorpolitikk kan ses som en fellesbetegnelse på satsinger som virksomheter igangsetter for å øke arbeidsdeltakelsen blant eldre arbeidstakere, i første rekke ved å få egne ansatte til å stå lenger i arbeid, selv om IA-avtalen også legger opp til at virksomheter skal ta et større ansvar for å rekruttere eldre arbeidssøkere. Satsingene kan i prinsippet ha svært varierende utforming og være både av forebyggende og «reparerende» art, det vil si både bidra til at arbeidstakere er i stand til å klare et langt arbeidsliv ved å satse på et godt fysisk og psykisk arbeidsmiljø, eller ved å motivere dem som står foran en beslutning om førtidspensjonering (gjerne når de nærmer seg 62 år og har mulighet til å ta førtidspensjon) til å velge arbeid fremfor pensjonering. I dette siste tilfellet kan tilbud om redusert arbeidstid med lønnskompensasjon, en økonomisk bonus for å fortsette i arbeid eller endrede arbeidsoppgaver være aktuelle seniortiltak.

Fafo gjennomførte i 2006/2007 en undersøkelse for KS der vi studerte erfaringer med seniorpolitikk i seks kommuner. I tråd med oppdragsgivers ønske hadde vi en særlig oppmerksomhet rettet mot lærere i grunnskolen og pleie- og omsorgspersonell (Bogen & Midtsundstad 2007). I tre av kommunene så vi på erfaringene med seniorpolitikk innenfor skolesektoren, i de tre andre innenfor pleie- og omsorgssektoren. Vi kartla i denne undersøkelsen hvordan kommunene hadde utformet sin seniorpolitikk og hvilke erfaringer med den gjennomførte politikken det på dette tidspunktet var mulig å trekke. De utvalgte kommunene hadde alle noen års erfaring med seniorpolitikk; det var et vesentlig kriterium for deltakelsen i undersøkelsen. En viktig erfaring fra den første undersøkelsen var likevel at det var vanskelig å trekke klare konklusjoner med hensyn effektene av seniorpolitikken, om denne bidro til at ansatte sto lenger i arbeid.

1.1 Seniorpolitikken i de seks kommunene – kort tilbakeblikk

Før vi beskriver den foreliggende undersøkelsen nærmere, vil vi kort si litt om funnene fra den forrige undersøkelsen.

Da Fafo gikk i gang med undersøkelsen i 2006, hadde vi lite kjennskap til hvordan kommuner generelt og «våre» seks kommuner spesielt hadde utformet sin seniorpolitikk. Hadde de f.eks. tatt hensyn til at ulike yrkesgrupper kan ha ulike utfordringer i sin arbeidssituasjon og derfor ha ulike forutsetninger for et langt yrkesliv? De to ansattegruppene vi hadde spesiell oppmerksomhet rettet mot, lærere og pleie- og omsorgspersonell, har begge tradisjonelt hatt høy grad av tidligavgang, enten i form av uføretrygding eller førtidspensjonering, noe man må anta at i hvert fall i en viss grad har sammenheng med arbeidssituasjonen, mens ansatte i mer administrative jobber oftere har lange yrkeskarrierer, igjen trolig på grunn av mindre belastende arbeid enn lærere og pleie- og omsorgspersonell. Det viste seg at alle de seks kommunene i studien hadde utformet en ensartet seniorpolitikk for alle arbeidstakergrupper og etablert seniortiltak som alle over en viss alder, normalt 62 år, kunne benytte seg av. Hovedvekten av seniorsatsingene rettet seg mot slutten av yrkeskarrieren og var i mindre grad av forebyggende art.

I undersøkelsen kartla vi årsakene til at kommunene etablerte en seniorpolitikk. Ikke overraskende var IA-avtalen en viktig motivasjon siden alle kommuner er forpliktet gjennom avtalen til å forsøke å heve pensjoneringsalderen. Men økt bevissthet om behovet for arbeidskraft, sammen med en generell aldring i arbeidsstyrken og problemer med å rekruttere til en del yrker, i tillegg til kostnadene ved førtidspensjonering, spilte også inn. Hvor godt seniorsatsingen var forankret i kommunene, varierte imidlertid. For en del kommuner var nok seniorpolitikk og tiltakene som ble etablert, noe som «lå i tiden», noe det ble snakket mye om i offentligheten og «noe som nabokommunene hadde»; det dreide seg i mindre grad om en nøyere vurdering av om tiltakene var egnet til å få egne ansatte til å stå lenger i arbeid. Senere forskning har da også vist at ulike yrkesgrupper i varierende grad har mulighet for å nyttiggjøre seg de seniorpolitiske tiltakene arbeidsgivere tilbyr dersom de først er aktuelle ved fylte 62 år, noen fordi de ble uføretrygdet før de rakk å komme i betraktning for seniortiltak, andre fordi en belastende arbeidssituasjon har ført til at førtidspensjonering likevel ble førstevalget da muligheten bød seg (Midsundstad & Bogen 2011a).

I en studie av Furunes og Mykletun (2010) identifiseres ni typer av tiltak som går igjen for å få medarbeidere til å stå lenger i arbeid. De ni typene er: 1) Økt lønn, bonus og andre (økonomiske) goder, 2) å bli verdsatt av ledere og kollegaer, 3) at arbeidsinnholdet er interessant og berikende med en viss grad av autonomi, 4) at det er et godt arbeidsmiljø og god ledelse, 5) at man kan fungere som mentor for kollegaer, 6) at det er rom for faglig utvikling, 7) at arbeidet forsøkes tilrettelagt i størst mulig grad, 8) at

det tilbys omplassering og nye arbeidsoppgaver dersom det er behov for og/eller ønske om det og 9) at det tilbys redusert arbeidstid, med eller uten lønnskompensasjon.

Også de seniortiltakene som de seks kommunene vi har studert, tilbyr, kan plasseres innenfor disse ni typene av tiltak, men nok med en overvekt av tiltak som økt lønn, bonus og andre økonomiske goder og/eller redusert arbeidstid med lønnskompensasjon. Vi tror at noe av forklaringen kan være at slike tiltak er «lette å håndtere» uten at ledelsen behøver å engasjere seg for mye i den enkelte ansattes arbeidssituasjon, ikke fordi lederne ikke ønsker å engasjere seg, men fordi dette er mer arbeidskrevende og kanskje i større grad utfordrer relasjonen mellom leder og ansatte enn mer «nøytrale» tiltak som økt lønn og redusert arbeidstid. Dersom ledere i større grad skulle involvere seg i ansattes arbeidssituasjon, kunne det innebære å foreslå endringer som ansatte oppfatter som provoserende, f.eks. gjøre andre og lettere arbeidsoppgaver og dermed indirekte signalisere at arbeidstakeren ikke lenger klarer sitt arbeid like godt som før, eller det kunne innebære at leder krevde at også arbeidstakeren gjør det som er nødvendig for å kunne utføre arbeidet på en tilfredsstillende måte, f.eks. gjennom kompetanseheving. Det kunne også innebære endringer i arbeidsoppgaver og arbeidsorganisering som berører andre ansatte på en uheldig måte: Når noen skal gjøre mindre eller noe annet enn kjerneoppgavene, blir det gjerne andre som må gjøre oppgavene i stedet. Og selv om de fleste av de studerte kommunene hadde en intensjon om at seniortiltakene skulle være en mulighet, ikke en ubetinget rettighet, og skulle brukes bevisst som et arbeidsgiverpolitisk virkemiddel i dialog med den ansatte, ble praksis likevel slik at tiltakene ble tildelt mer eller mindre automatisk etter en formell søknad ved oppnådd alder (oftest ved 62 år). På den måten har seniortiltak fått mer preg av seniorgoder som tilbys alle arbeidstakere ved en viss alder, også dem som uansett ville fortsatt i arbeid – og dem er det jo også en del av i kommunene. Etter hvert har nyere forskning om seniorpolitikk vist til at vel så viktig som å tilby seniorgoder, er det å gi arbeidstakerne et inntrykk av at de er sett og verdsatt og at de føler at det er behov for dem (Hilsen & Salomon 2010; Hilsen & Steinum 2006); dette er jo også gratis «tiltak» til forskjell fra tilbud om redusert arbeidstid og bonusordninger. Men for å oppnå dette, kan leder bli nødt til å ta tak i en del sensitive forhold i kommunikasjonen m/ed ansatte. Det er viktig at seniorpolitikken både for ledelsen og ansatte oppfattes som «oppriktig», for ledelsens ved at det er akseptabelt å stille krav til ansatte, f.eks. om å lære nye ting, for ansatte ved at de opplever at leder foreslår løsninger som faktisk tar tak i den enkelte arbeidstakers egenopplevde utfordringer. Og det er jo heller ikke sikkert at leder og ansatt alltid ser situasjonen likt og kan komme til en enighet om hva som bør gjøres.

I den forrige rapporten pekte vi på at god forankring av seniorpolitikken i alle deler av organisasjonen er viktig for at den skal være vellykket. Det innebærer at både ledere, tillitsvalgte og de ansatte er innforstått med målsettingen med seniorpolitikken og også innforstått med hva som skal til for at den lykkes. Det innebærer blant annet at det må settes av tid til å følge opp både seniorpolitikken og seniorenene. Det kan f.eks.

innebære at kommunen må sette av personalressurser til denne oppfølgingen. Vårt inntrykk var at seniorpolitikken i hovedsak var godt forankret ved forrige besøk, men det er alltid en reell fare for at engasjementet er størst i oppstartsfasen og dabber mer av i driftsfasen. Vi påpekte i forrige undersøkelse at alle kommunene hadde utpekt egne seniorpolitikkanvarlige, gjerne en ansatt i personalavdelingen, som hadde ansvar for å følge opp og eventuelt foreslå endringer i politikken dersom det syntes nødvendig. Spørsmålet er om kommunene fortsatt noen som har et særlig ansvar for å følge opp.

I den forrige studien pekte vi også på at vi hadde forventet at kommunene hadde evaluert sin seniorpolitikk, særlig tatt i betraktning at en del av seniortiltakene er relativt kostbare, f.eks. tilbud om 20 prosent redusert arbeidstid med opprettholdelse av lønn. Det var i liten grad tilfellet at kommunene hadde evaluert sin seniorpolitikk fordi de ikke systematisk samlet inn tall som kunne dokumentere seniorutviklingen. Det viste seg også vanskelig for kommunene å skaffe relevante tall fra f.eks. sine pensjonsleverandører som vel burde ha slike tall. Det var derfor vanskelig på bakgrunn av den informasjon vi hadde tilgjengelig å konkludere om relativt sett flere arbeidstakere i de seks kommunene den gang hadde utsatt pensjoneringen etter iverksettingen av seniorpolitikken.

1.2 Temaene for undersøkelsen

Høsten 2012 utlyste KS og Unio i fellesskap utredningsmidler til en oppfølging av den forrige studien. Det overordnede temaet for undersøkelsen var:

Blir det seniorpolitiske engasjementet opprettholdt som en varig og bærekraftig ordning over tid og under skiftende forhold?

En viktig målsetting med prosjektet har vært å kartlegge hvordan det har gått med de seks kommunene: Har de fortsatt sin seniorpolitikk eller har de møtt utfordringer som har nødvendiggjort endringer, og hvilke utfordringer og endringer dreier det seg i så fall om? Også denne gang var det de to ansattegruppene lærere i grunnskolen og pleie- og omsorgspersonell som skulle vies spesiell oppmerksomhet, men med et lite sideblikk til andre kommunale yrkesgrupper. Fafo fikk oppdraget med å gjennomføre den nye undersøkelsen.

Hovedtemaet for undersøkelsen er altså å undersøke hvordan det har gått med de seks kommunene og hva årsakene til eventuelle endringer i det seniorpolitiske engasjementet og i seniorpolitikken kan skyldes. Dette overordnede temaet skal belyses gjennom en rekke undertemaer. Disse følger i stor grad temaene for den forrige undersøkelsen. Oppdragsgiver har ønsket at følgende undertemaer belyses:

1. Vedvarende offensiv seniorpolitikk – seniorpolitisk trettthet

- Hva kjennetegner arbeidsplasser/kommuner som har opprettholdt en offensiv seniorpolitikk over minst fem år?
- Hvordan har prosessen oppstått og hvordan er den vedlikeholdt?
- Hvordan kan arbeidsplasser opprettholde et seniorpolitisk trykk over lengre tid?
- I hvilken grad og hvordan er seniorpolitikken integrert i kommunens arbeidsgiverpolitikk/personalpolitikk?
- Hvilken rolle spiller ledelsen i utforming og vedlikehold av seniorpolitikken?
- Er det foretatt noen form for lederopplæring i forbindelse med seniorpolitikken?
- Hvordan har arbeidsdelingen mellom politikerne og administrasjonen vært i forbindelse med seniorpolitikken i kommunen?

2. Forankringen av seniorpolitikken

- I hvilken grad har seniorpolitikken hatt en bred forankring i kommunen, eventuelt i avdelingene/enhetene som undersøkes?
- I hvilken grad har toppledelse, avdelingsledelse, HR-ledelse, tillitsvalgte og den enkelte ansatte vært involvert i det seniorpolitiske arbeidet?
- I hvilke grad er tilslutningen fra fagforeningene entydig? Er det interessemotsetninger blant medlemmene?
- Hvordan er seniorpolitikken plassert i relasjon til det øvrige HMS-arbeidet?
- Hvordan inngår seniorpolitikken i kommunens, eventuelt avdelingenes/enhetenes, arbeid med IA-avtalen?
- Hvordan er forholdet mellom den formelle forankringen gjennom vedtak og informasjon til ansatte og den opplevde forankringen blant ledelse og ansatte?

3. Bruk av økonomiske insentiver

- Hvordan vurderer ulike aktører i kommunene bruk av økonomiske virkemidler for å holde på seniorenene?
- Føler kommunene at de økonomiske insentivene er en belastning for kommuneøkonomien?
- Er det skjedd noen endringer i synspunktene siden 2007?

4. Fleksible ordninger

- Hvordan håndterer øvrige medarbeidere mulige merbelastninger ved at seniorenene får endrede arbeidsoppgaver, redusert arbeidstid eller gunstige turnusordninger?
- Hvordan håndterer den enkelte kommune eller avdeling mulige merbelastninger ved at seniorenene får endrede arbeidsoppgaver, redusert arbeidstid eller gunstige turnusordninger?

5. Individuelle versus universelle ordninger

- Hvordan slår universelle seniorpolitiske ordninger ut for ulike grupper av ansatte?
- Hvordan blir f.eks. tilbud om opplæring og kursdeltaking benyttet av ulike kategorier av arbeidstakere?
- Er det hensiktsmessig å forbeholde enkelte ordninger til enkelte ansatte eller noen grupper ansatte?
- Fører universelle ordninger til systematiske forfordelinger mellom grupper av ansatte?
- Bør tidspunktet for seniorsamtalene variere for ulike grupper av ansatte, ev. i større grad enn i dag gradvis bli en del av medarbeidersamtalene?

Etter at datainnsamlingen var foretatt, ble det klart at enkelte av problemstillingene over ikke var like relevante som man tenkte seg da utformet undersøkelsen ble utformet. Det gjelder særlig spørsmål relatert til punktene 1 og 2 over. Uten å foregripe funnene for mye, forutsetter noen av problemstillingene at seniorpolitikken i de seks kommunene i hovedsak har vært vellykket og har utviklet seg i samme retning som det kunne se ut til at den ville ved forrige besøk. Slik ble det ikke helt. Problemstillingene vil derfor ta hensyn til den utvikling kommunene faktisk har gjennomgått og vektlegge de erfaringer og utfordringer kommunenes har hatt med å opprettholde og utvikle en seniorpolitikk over tid og under skiftende omstendigheter.

1.3 Data og metode

Undersøkelsesopplegget følger i stor grad opplegget fra den forrige undersøkelsen. Det er de samme seks kommunene som undersøkes: Sørumsdal, Nedre Eiker, Stord, Molde, Ringerike og Skedsmo. I de tre første kommunene studerte vi som forrige gang

erfaringer med seniorpolitikken for lærere i grunnskolen, i de tre siste gjaldt det pleie- og omsorgspersonell. Undersøkelsen baserer seg dels på 1) kvalitative intervjuer med nøkkelinformanter, senioransatte og pensjonister i kommunene, 2) gjennomgang av kommunenes dokumenter som omtaler seniorpolitikken og 3) dialogverksteder i de kommunene som har ønsket et slikt tilbud (disse er nye fra forrige gang og blir omtalt nærmere under). De kvalitative intervjuene med ulike representanter for kommunene utgjør den viktigste informasjonskilden i denne undersøkelsen.

Alle de seks kommunene fikk en henvendelse fra KS sommeren 2012 om de ønsket å bidra til den nye undersøkelsen og alle takket ja. Da Fafo tok kontakt med kommunene for å avtale de praktiske detaljene rundt opplegget, viste det seg imidlertid at ikke alle kommunene var fullt innforstått med at en undersøkelse skulle gjennomføres. Enkelte kommuner ønsket å trekke seg fra undersøkelsen eller de ønsket at undersøkelsen ble gjennomført i et mindre omfang, med færre informanter, enn planlagt, eller de hadde ikke anledning til å bidra innenfor det tidsskjemaet som var lagt opp for undersøkelsen. Begrunnelsen for ikke å ville delta eller bare i mindre omfang enn planlagt, var dels at undersøkelsen ville ta mye tid, men vi tror også at forhold som hadde direkte med seniorpolitikken å gjøre, spilte inn. Og her foregriper vi nok noen av funnene i undersøkelsen: Én av kommunene hadde av økonomiske grunner måtte fjerne de fleste seniortiltakene, f.eks. redusert arbeidstid med full lønnskompensasjon og bonusordningen. I andre kommuner var det fremmet forslag i kommunestyret om at tiltak skulle fjernes slik at den seniorpolitiske «stemningen» i kommunen var litt anspent. Generelt var det mer strid om utformingen av seniorpolitikken denne gang enn ved forrige undersøkelse. Vi tror nok at også dette kan ha spilt inn når kommunene vurderte deltakelse.

For at det skulle være mulig å få med alle kommunene også denne gang, ble Fafo i samråd med oppdragsgiver enig om at det måtte være opp til kommunene hvor omfattende undersøkelsesopplegg de ønsket å delta i, i og med at deltakelsen er frivillig. Dermed varierer det fra kommune til kommune hvor mange intervjuer som er blitt gjennomført. Vi har imidlertid forsøkt å skaffe oss en oversikt over hva situasjonen for seniorpolitikken er i hver av kommunene, hvilken utforming seniorpolitikken har i dag, hvilke endringer som er gjennomført og hvilke som er foreslått gjennomført.

Kvalitative intervjuer med nøkkelinformanter og ansatte

Med nøkkelinformantene forstår vi her personer som innehar en stilling som innebærer at de har et spesielt ansvar for implementeringen og gjennomføringen av seniorpolitikken og som kan forventes også å ha kunnskap som dens utforming og virkninger. Vi har henvendt oss til kommunene med forespørsel om å intervju toppledelsen representert ved ordfører, rådmann og personalleder. Vi også ønsket å intervju nøkkelpersoner innenfor de to utvalgte sektorene, henholdsvis lederen for skolesektoren og pleie- og

omsorgssektoren i kommunene; vi har her gjort det opp til kommunene selv å velge den person som de mente hadde mest oversikt over den seniorpolitiske situasjonen i de to sektorene.¹ Videre har vi ønsket å intervju leder for en grunnskole (rektor) i tre kommuner og leder for et sykehjem eller en sykehjemsavdeling i de tre andre, tilsvarende den forrige undersøkelsen. I den grad det har vært mulig, har vi besøkt samme skole/sykehjem. I tillegg er også hovedtillitsvalgt for de tre arbeidstakergruppene (lærere, sykepleiere og hjelpepleiere/omsorgsarbeidere) og plassstillitsvalgte på enhetsnivå (skole, sykehjem) for de samme tre yrkesgruppene intervjuet. Vi har også intervjuet noen eldre arbeidstakere som nærmer seg det tidspunktet der de står overfor valget mellom førtidspensjon eller fortsatt arbeid og noen som har valgt førtidspensjonering etter fylte 62 år. Her har vi i hovedsak snakket med ansatte med erfaring fra henholdsvis skole og pleie- og omsorg, men også arbeidstakere fra enkelte andre yrkesgrupper har deltatt. Det er altså mange ulike typer av informanter som har deltatt i intervjudelen av undersøkelsen. Det ble utarbeidet intervjuguider for de ulike informantgruppene.

Når nøkkelinformanter skal intervjues med en del års mellomrom, skjer det gjerne at nye personer besitter de aktuelle stillingene. Det var i en del tilfeller situasjonen også i vår nye undersøkelse. En nyansatt personalsjef eller sektorsjef vil ha mindre kjennskap til seniorpolitikken og erfaringene med denne enn personer som har sittet en del år i stillingen. Flere av informantene gjorde det derfor klart at det var vanskelig å uttale seg om seniorpolitikken på det aktuelle tidspunktet fordi de var såpass nye i stillingen.

Det viste seg i enkelte kommuner å være vanskelig å rekruttere informanter til intervjuene, også i kommuner som i utgangspunktet skulle delta fullt ut. Årsaken kunne dels være praktisk, at informanten var langtidssykmeldte i den perioden intervjuene foregikk, dels mer prinsipiell, at ansatte eller tidligere ansatte ikke ønsket å delta når de ble forespurt. Det kunne f.eks. gjelde eldre arbeidstakere eller de som hadde pensjonert seg og som ikke hadde ønske om å uttale seg om sitt henholdsvis nåværende eller tidligere arbeidsforhold. Om dette innebærer at det er de minst kritiske eller de med en fortsatt god relasjon til arbeidsgiver og arbeidssted som har latt seg intervju, vet vi ikke. Intervjuene med senioren vil imidlertid bli brukt med forsiktighet.

Undersøkelsen har ikke vært anonym. Siden de seks deltakende kommunene var navngitt forrige gang, ville det være vanskelig å anonymisere dem denne gangen. Dermed vil det også være vanskelig å anonymisere en del av nøkkelinformantene, som rådmenn, ordførere, personalsjefer, sektorsjefer og hovedtillitsvalgte. Vi vil imidlertid bare legge frem allment kjent informasjon som disse nøkkelpersonene også har uttalt i kommunale fora og ellers informasjon som vi anser som lite sensitiv, men relevant for temaet for undersøkelsen. Som forrige gang har vi valgt ikke å angi hvilken skole og hvilket sykehjem vi har besøkt; informantene herfra vil derfor i større grad være anonyme.

¹ Det varierer hvordan kommunene er organisert og om de har en sektorsjef som har et personalpolitisk ansvar.

Måten utvelgelsen av tjenestested og informantene herfra skjedde, kan imidlertid ikke sikre alle informanter full anonymitet. Vi vil derfor i størst mulig grad bestrebe oss på å unngå at sensitiv informasjon fra enhetsledere, tillitsvalgte og ordinært ansatte og pensjonister legges frem. Samtidig er seniorpolitikk i kommunene et politikkområde som andre politikkområder der ulike aktører kan ha ulike vurderinger og disse vil det være viktig å få frem.

Gjennomgang av kommunenes dokumenter om seniorpolitikken

Dokumentgjennomgangen baseres på det materialet kommunene selv har utarbeidet om seniorpolitikken. I disse dokumentene omtales gjerne målsettingene med seniorpolitikken og de seniorpolitiske tiltakene kommunene har etablert. Enkelte av kommunene har også foretatt en evaluering av seniorpolitikken eller forsøkt å oppsummere erfaringer. Når vi beskriver kommunenes utforming av seniorpolitikken, tar vi utgangspunkt i hvordan kommunene selv velger å presentere sin seniorpolitikk i foreliggende materiale, f.eks. med hensyn til de seniortiltak kommunen selv identifiserer som de viktigste i seniorpolitikken og som de presenterer for sine ansatte som «kommunens seniorpolitikk».

Seniorpolitiske dialogverksteder

Alle de deltagende kommunene har fått tilbud om å delta i seniorpolitiske dialogverksteder i etterkant av intervjuene. Dialogverksteder har vist seg å være et godt virkemiddel for å utvikle en bredere dialog om aktuelle policyrelevante temaer ved at et utvalg aktører med ulikt ståsted diskuterer det utvalgte temaet, i dette tilfellet kommunens seniorpolitikk og erfaringene med denne. I disse verkstedene får kommunene tilbakemeldinger om funnene fra intervjuene og muligheter for å diskutere disse. Dette gir forskerne en tilbakemelding om hvorvidt de presenterte funnene samsvarer med nøkkelpersonenes og andres oppfatning av seniorpolitikken i kommunen. Videre diskuteres hvordan kommunen ser for seg å arbeide videre med de problemstillingene som kom frem i analysen. Kommunene ble invitert til å samle 8–10 personer til en 3 timers samling. De personene som det er aktuelt å samle til et slikt verksted, er ledere, tillitsvalgte og personlrådgivere, det vi si de som på kommunens vegne kan forventes å ha et spesielt engasjement og ansvar for seniorpolitikken. Vi vil i rapporten presentere noen funn fra dialogverkstedene. Tre kommuner har ønsket å delta i dialogverksteder; det gjelder Skedsmo, Sørumsund og Ringerike.²

² På grunn av sykdom ble dialogverkstedet i Ringerike først avholdt etter prosjektslutt.

1.4 Gangen i rapporten

I kapittel 2 presenterer vi seniorpolitikken i de seks kommunene, både slik den var utformet ved forrige undersøkelsestidspunkt og dagens situasjon. I tilbakeblikket trekker vi først frem bakgrunnen for seniorpolitikken slik de seks kommunene i sin tid formulerte den, hvordan seniorpolitikken ble utformet og de viktigste erfaringene. Her baserer vi oss i hovedsak på den rapporten Bogen og Midtsundstad utarbeidet i 2007 (Bogen & Midtsundstad 2007). Deretter presenterer vi seniorpolitikken i de seks kommunene slik den er utformet i dag og de erfaringer våre informanter videreformidler. I dette kapitlet presenterer vi også erfaringer fra dialogverkstedene som ble avholdt i to av kommunene.

I kapittel 3 trekker vi ut og drøfter noen hovedproblemstillinger på tvers av kommunene. Det vil være til dels være de problemstillingene som ble presentert tidligere i dette kapitlet, men vi anser ikke alle like relevante – eller relevante på samme måte – når dagens situasjon skal legges frem.

2 Seniorpolitikk i de seks kommunene

I dette kapitlet presentere vi seniorpolitikken i de seks kommunene, først et kort tilbakeblikk på situasjonen ved forrige besøk i 2006/2007, dernest dagens situasjon. Som nevnt er det henholdsvis lærere i grunnskolen og pleie- og omsorgspersonell som får særlig oppmerksomhet.

Det kan fort bli mange detaljer dersom vi skal gi en fullstendig fremstilling av kommunenes seniorpolitiske satsinger. Også forut for at vi besøkte kommunene første gang, hadde en del justeringer i seniorpolitikken skjedd og i løpet av de årene som har gått siden, har enda flere justeringer blitt foretatt. I det følgende vil vi derfor konsentrere oss om de viktigste endringene. Presentasjonen av situasjonen i 2006/2007 vil være relativt kortfattet og mest fungerer som et sammenligningsgrunnlag for dagens situasjon. For dem som ønsker en mer utfyllende presentasjon av den første perioden, viser vi til Bogen og Midtsundstad (2007).

Noen bakgrunnsopplysninger som i varierende grad har hatt betydning for seniorpolitikken i kommunene, kan være på sin plass å nevne:

Lærere har en egen nasjonalt fremforhandlet seniorpolitikk i form av redusert undervisningsplikt (såkalt redusert årsramme for undervisning) med 5,8 prosent det året de fyller 55 år og med 12,5 prosent det året de fyller 60 år. Dette dreier seg ikke om redusert arbeidstid, men betyr en lettelse i arbeidssituasjonen. Den frigjorte tiden skal benyttes til pedagogisk relevant arbeid for skolen eller den enkelte lærer (f.eks. forberedelser). Denne ordningen kommer i tillegg til de tiltak kommuner eventuelt etablerer for sine seniorer. Noen av kommunene i vår undersøkelse har unntatt lærerne fra enkelte av seniortiltakene (f.eks. muligheter for redusert arbeidstid) nettopp med den begrunnelse at lærere allerede har visse seniorgoder som tilsvarer kommunens ordninger. Enkelte kommuner kan så på et senere tidspunkt ha inkludert lærerne i kommunens ordninger slik at de sidestilles med de andre ansatte i kommunen. Etter hva vi skjønner, ser ikke kommunene den reduserte undervisningsplikten som del av kommunens egen seniorpolitikk, men noe som kommer i tillegg, selv om tiltaket skal gjennomføres på kommunalt nivå.

Vi har nevnt at kommunene kan ha en økonomisk motivasjon til å redusere førtidspensjoneringen fordi det koster kommunene mye å betale inn til AFP-ordningen for de ansatte. Det varierer imidlertid hvor stor den økonomiske motivasjonen er avhengig av hvilken AFP-ordning kommunene har valgt, om de er tilmeldt eller utmeldt av en

utjevningsordning (oftest i KLP³). Utjevningsordningen fordeler kostnadene ved førtidspensjonering mellom alle kommuner som er med i ordningen (og i Norge er det mange kommuner som er med). Kommuner som er flinke til å redusere førtidspensjoneringen, får ikke lavere innbetalinger til ordningen enn dem som er mindre flinke. Kommuner som er utmeldt av utjevningsordningen, på den annen side, vil bære alle kostnader ved AFP-pensjonering selv, men de vil til gjengjeld beholde innsparingen selv dersom de klarer å redusere førtidspensjoneringen. Det er altså lønnsomt å stå utenfor utjevningsordningen forutsatt man klarer å redusere førtidspensjoneringen. Klarer man det ikke, blir det ekstra dyrt. Dette kan skape motivasjon for å drive en aktiv seniorpolitikk. Tanken i mange kommuner har vært at deler av den innsparing man kan ha i førtidspensjonering, kan finansiere seniortiltakene. For lærere har imidlertid ikke kommunene samme motivasjon for å redusere førtidspensjoneringen i og med at lærerne har egen pensjonsordning i SPK (Statens pensjonskasse) selv om kommunen er arbeidsgiver. Her er det eventuelt staten som tjener på at lærere står lenger i arbeid, ikke kommunene. I likhet med den reduserte undervisningsplikten har dette i enkelte av våre kommuner hatt betydning for om lærerne har hatt tilgang til alle seniortiltakene. Noen kommuner har forbehold seniortiltak dem som er tilmeldt kommunens AFP-ordning fordi det er med hensyn til disse kommunen kan ha en besparing ved å redusere AFP-uttaket. For å komplisere bildet ytterligere, har enkelte av de kommunene som ved første undersøkelse i 2007 var utmeldt av utjevningsordningen, meldt seg inn igjen fordi de ikke klarte å redusere førtidspensjoneringen i et omfang som ga stor nok besparelse. Alle kommunene har inngått IA-avtale og er slik sett forpliktet til å utforme en politikk som bidrar til at flere eldre arbeidstakere står lenger i arbeid. Så *noe* er det forventet at de gjør. Men motivasjonen kan bli sterkere når de blir klar over at de ved egen innsats kan redusere kommunale kostnader.

Også personer med kort deltid er gjerne unntatt en del av de mest kostbare seniortiltakene, med samme begrunnelse som for lærerne, fordi AFP-ordningen i kommunal sektor bare omfatter arbeidstakere med en stilling på minst 20 prosent siste tre år og med en årlig inntekt på minst 1 G.

Flere av kommunene er også avventende til konsekvensene av den nye pensjonsreformen som ble innført fra og med 2011. Enkelte kommuner har vurdert det slik at pensjonspensjonsreformen kan gjøre en del av seniortiltakene overflødige. Dette blir også påpekt av forskere, som hevder at pensjonsreformen har likhetstrekk med seniortiltak som bonuser og lønnstillegg, men først og fremst for ansatte i privat sektor siden offentlige sektor står utenfor viktige deler av pensjonsreformen (Dahl & Lien 2013).

For at presentasjonen av kommunene ikke skal blir for detaljert, vil vi bare kort omtale de ovennevnte forholdene i beskrivelsen av casene; det betyr imidlertid ikke at disse forholdene spiller en liten rolle for kommunene i utformingen av og erfaringene med seniorpolitikken.

³ Kommunal Landspensjonskasse.

2.1 Sørumsdal – Mer målrettede seniortiltak?

Med spesiell vekt på pedagogisk personale

Kort tilbakeblikk

Retningslinjer for en seniorpolitikk ble etablert i 2001, altså forut for at kommunen inn-gikk IA-avtale i 2003. Det ble påpekt at seniorpolitikken skulle være et arbeidsgiverpolitisk virkemiddel. Målsettingen var, etter hva kommunen selv oppga, å øke bevisstheten hos ledere og ansatte om viktigheten av å beholde eldre arbeidstakere fordi man så at man i løpet av få år ville komme til å mangle arbeidskraft, spesielt innenfor områder som pleie- og omsorg, helse og rehabilitering. Videre ble det påpekt at gjennomsnittsalderen blant de ansatte var økende. Dersom mange av de ansatte (fortsatt) valgte å avslutte yrkeslivet ved fylte 62 år, slik de har mulighet til, ville det både skape en stor arbeidskraftmangel i kommunen og føre til at verdifull kompetanse forsvant. Også innenfor skolesektoren, som er det arbeidsområdet vi studerte i denne kommunen, ble det påpekt at de ansattes alder gjennomgående var høy. Også de høye kostnadene ved AFP-pensjonering ble vektlagt da kommunen utformet en seniorpolitikk.

For å konkretisere seniorpolitikken, ble det nedsatte en prosjektgruppe bestående av arbeidsgiver, en fagforening (den gang Kommuneforbundet), Aetat, trygdekontor og pensjonsleverandøren (KLP). Det ble også gjennomført en spørreundersøkelse til eldre ansatte i kommunen om deres planer om pensjonering versus fortsatt arbeid og om hvilke tiltak fra kommunens side som kunne bidra til at de fortsatte i arbeid.⁴ Mange oppga i undersøkelsen at de vurderte å fortsette i arbeid dersom arbeidssituasjonen ble mer tilrettelagt. Det tiltaket som flest trodde ville ha effekt for deres egen del, var imidlertid økt lønn; svargivingen var med andre ord ikke helt konsistent. Mange oppga også at redusert arbeidstid (eller del-AFP) ville kunne være aktuelt. Også kompetanseutvikling ble ønsket av mange, i tillegg fadder-/veiledningsordninger for yngre ansatte (i denne rekkefølgen). Senere (i 2005) gjentok kommunen undersøkelsen; da ble også arbeid med holdninger til seniorer trukket frem som en viktig faktor. Det ble påpekt at det er viktig både å etablere konkrete seniortiltak og å jobbe med holdninger til seniorenene på alle nivåer i kommuneorganisasjonen, og særlig blant ledere.

På bakgrunn av de prioriteringene som kom frem i ansatte-undersøkelsene, etablerte kommunen flere seniortiltak. Disse har blitt noe endret opp gjennom årene, men heller utvidet enn redusert. Seniortiltakene ved forrige besøk, som fortsatt er gjeldende tiltak, var:⁵

⁴ Kommunen hadde opplistet tiltakene.

⁵ Hentet fra dokumentet «Seniorpolitikk i Sørumsdal kommune» (26.04.12).

- Redusert arbeidstid (tiltaket kom i 2007: 90/100-ordning i alderen 62–66 år og bare for dem i 100 prosent stilling); gjelder også lærere
- Seniortilskudd (lønn) på inntil kr. 10.000 per år (for 62–66 år); gis etter vurdering som et personalpolitisk virkemiddel;⁶ gjelder ikke lærere fordi de har redusert undervisningsplikt
- Utviklingssamtale fra 58 år (årlig) der leder tar opp arbeidstakerens tanker om fremtidig arbeidssituasjon og eventuelle ønsker om endringer i arbeidssituasjonen

I tillegg oppga kommunen i 2007 en del andre tiltak (som muligheter for del-AFP, tilretteleggingstiltak for å unngå belastningsskader og fadderordning), men disse synes ikke å være gjeldende tiltak i dag og omtales ikke i dagens seniorpolitiske dokumenter. De synes ikke å ha vært mye brukt i tiden etter vårt forrige besøk i 2006/2007.

Det ble formulert en overordnet målsetting for seniorpolitikken som pekte på at kommunen som arbeidsgiver skulle benytte medarbeidernes kompetanse best mulig og beholde seniormedarbeiderne i arbeid lengst mulig. Videre at seniorpolitikken skulle bidra til å bevisstgjøre ledere og medarbeidere om at seniorenes arbeidsdeltakelse er helt nødvendig for å opprettholde et godt tjenestenivå i kommunen. Kommunen satte allerede i 2001 et mål om at 60 prosent av dem som fylte 62 år, skulle fortsette i arbeid frem til fylte 65 år. Denne målsettingen ble siden endret (skjerpet) fordi man klarte å nå målene: I 2005 fortsatte 85 prosent av 62-åringene å jobbe. Kommunen satte derfor nok et nytt mål frem til 2007 om at 90 prosent av dem som fylte 62, skulle stå i arbeid frem til fylte 65 år og av disse skulle 50 prosent stå i arbeid frem til 67 år.

I 2001 hadde kommunen også gjennomført en undersøkelse blant ansatte over 55 år for å kartlegge hvor mange som vurderte å fortsette i arbeid etter fylte 62 år. I 2001 svarte 68 prosent at de vurderte å fortsette. Samme undersøkelse ble gjennomført i 2005; da svarte 78 prosent bekreftende. Arbeidsmiljøundersøkelser viste dessuten at de fleste ansatte mente at både det fysiske og det psykiske arbeidsmiljøet var godt. Eldre arbeidstakere mente at de i høy grad ble sett og verdsatt av sin leder og at de fikk like mange nye oppgaver og tilbud om kompetanseheving som de yngre.

Samtidig viste de tidligste undersøkelsene at lærerne i mindre grad enn andre vurderte å fortsette i arbeid etter fylte 62 år. Én grunn kunne være at lærerne til å begynne med ikke kom i betraktning ved tildeling av seniortilskuddet, med den begrunnelse at de har en redusert undervisningsplikt (eller redusert årsramme for undervisning, som er en nasjonalt forhandlet avtale). Flere mente derfor at lærerne i liten grad følte seg inkludert i seniorpolitikken. I 2007 innførte kommunen en ordning med redusert arbeidstid (90/100-ordning) for ansatte i full stilling. Dette tiltaket hadde også lærere i full stilling tilgang til. Ved vårt besøk i kommunen i 2007 syntes avgangsutviklingen for lærerne å være mer positiv i den forstand at også blant disse var det nå et klart fler-

⁶ Og avkortes avhengig av stillingsstørrelse.

tall av 62-åringene som fortsatte i arbeid etter fylte 62 år.⁷ Vårt inntrykk var derfor at kommunen ved vårt forrige besøk vurderte seniorpolitikken så langt som vellykket.

Dagens situasjon

Basert på intervjuene er det vårt inntrykk at seniorpolitikken ikke ble særlig aktivt fulgt opp i årene etter vårt forrige besøk, men «rullet og gikk» uten at noen vurderte effektene av den. Da vi besøkte kommunen på nytt i 2012, var imidlertid seniorpolitikken under sterk debatt. Bakgrunnen var at Fagforbundet i kommunen i 2010 hadde lagt frem et forslag om å utvide ordningen med 90 prosent arbeid til 100 prosent lønn til å gjelde frem til fylte 70 år, mens den hittil har gjeldt – og fortsatt gjelder – frem til ordinær pensjonsalder på 67 år. Arbeidsgiver (kommunen) ønsket ikke å støtte dette forslaget, med henvisning til at kommunen hadde manglende kunnskap om bruken og virkningen av seniortiltakene og om effektene av tiltakene i lys av kostnadene. Kommunen hadde med andre ord på dette tidspunktet lite kunnskap om effektene av seniorpolitikken. Men forslaget førte til at det ble satt i gang et arbeid med å evaluere seniorpolitikken. Det ble argumentert med at før man utvidere eksisterende ordninger, må det vurderes om kommunen skal satse på andre typer tiltak, ikke minst tatt i betraktning at slike ordninger har en økonomisk kostnad. Effekter av tiltakene, i første rekke gjennom en reduksjon i AFP-uttaket, må derfor ses i sammenheng med kostnadene ved å tilby dem, ifølge kommuneledelsen. I evalueringen skulle også nyere forskning om erfaringer med seniorpolitikk trekkes inn. Det er interessant å se at kommunen ser ut til å være godt informert om forskningen på område og legger dette også til grunn for egne diskusjoner og vurderinger.

Kommunen la i 2012 frem sine seniorpolitiske vurderinger, både på generelt grunnlag og med hensyn til egen seniorpolitikk. Med henvisning til blant annet to Fafo-rapporter (Midtsundstad & Bogen 2011a, Midtsundstad & Bogen 2011b) påpekes det at seniorer har ulike behov og at generelle seniorgoder i liten grad har dokumenterbar effekt fordi de er lite treffsikre. Kommunen ser også at mange faller ut av arbeidslivet før de når 62 år og den alder de fleste seniortiltakene er aldersfestet til. Den administrative ledelsen i kommunen tror derfor at kommunens seniorpolitikk, med vekt på insentiver som tid og penger, i liten grad har virket etter hensikten, det vi si få flere ansatt til å stå lenger i arbeid. Mye tyder på at de som slutter, slutter uansett, f.eks. på grunn av helseplager eller at de har andre ønsker for fremtiden enn fortsatt arbeid, og at de som fortsetter, ville fortsatt uansett også uten seniortiltak som mer fritid eller økt lønn/bonus fordi de trives og har bedre helse, det vil si at tiltakene i seg selv har hatt liten betydning for om de slutter eller fortsetter. Dessuten er utformingen av seniortiltaket redusert arbeid med full lønn slik utformet i denne kommunen (gjelder

⁷ Her er det imidlertid snakk om små tall, det vil si få personer.

bare dem med 100 prosent stilling) at svært mange av seniorene ikke får del i tiltaket fordi de ikke har hatt full stilling. Dermed er det dem med høyest lønn og full stilling som har glede av dette tiltaket, ikke nødvendigvis dem som ville hatt mest nytte av det. Bonusordningen kommer også særlig dem til gode som har full stilling og god lønn i og med at tilskuddet avkortes avhengig av stillingsandel.

Ledelsen tror også at den reduserte undervisningsplikten for lærere har større betydning enn dagens kommunale seniortiltak fordi lærerne gjennom denne kan få en lettere (ikke kortere) arbeidsdag (fra 55 år gis som tidligere nevnt en undervisningspliktreduksjon på 5,8 prosent, fra 60 år en reduksjon på 12,5 prosent.) Det påpekes også at det kan være vanskelig å finne lettere arbeid for lærere for dem som er slitne; de fleste må utføre kjerneoppgavene, som er å undervise elever.

Kommuneadministrasjonen har på bakgrunn av gjennomgangen av seniorpolitikken derfor foreslått å avvikle gjeldende seniortiltak og erstatte disse med nye tiltak som i større grad innebærer en tilrettelegging og tilpasning av arbeidet til den enkeltes arbeidstakers behov og at seniorpolitikken i mindre grad baseres på generelle seniorgoder som fridager og bonusordninger. Kommunen viser til at den er med i et såkalt nærværprosjekt som man mener kan bidra til å utvikle metoder for å forebygge langtidssykefravær og uførepensjonering og som vil være mer målrettet enn dagens seniorpolitikk mot de yrkesgruppene som er i risikozonen for å falle tidlig ut av arbeidslivet.

Forslaget fra kommuneadministrasjonen innebærer at antallet fridager reduseres, men til gjengjeld fordeles jevnere på arbeidstakergruppen ved at også de med minst 50 prosent stilling kommer i betraktning (f.eks. ansatte i pleie og omsorg som ofte har deltidstilling). Pengebeløpet foreslås også endret (forhøyet) og betinget av at man står i arbeid helt til 67 år (til 65 år ved særaldersgrense), med andre ord at det ikke utbetales som en årlig sum. Forslaget innebærer totalt sett en viss reduksjon i midlene som bevilges til seniortiltak, men er ikke ment som et sparetiltak.

Kommuneledelsens forslag til endring i 2012 var som følger:

- Seniordager (for dem med minst 50 prosent stilling):

- ▷ Ved 62 år - 3 dager
- ▷ Ved 63 år - 4 dager
- ▷ Ved 64 år - 5 dager
- ▷ Ved 66 år - 7 dager

og

- Seniortilskuddet erstattes med en engangsbonus (ikke lønn) på kr. 30.000 for dem som står i arbeid helt til 67 år (til 65 år ved særaldersgrense); avkortes ikke.

I tillegg:

- Seniorskurs og individuell veiledning (om pensjon mm.) for dem over 58 år
- Individuell tilrettelegging for seniorer med behov for lettere arbeid, inklusive endring av turnus
- Mer fleksible turnusordninger som både kan gi reduserte sykefravær og økt trivsel
- Forebygge tidlig uførepensjonering og utstøting fra arbeidslivet
- Seniorsamtale fra 58 år (årlig), i tillegg til utviklingssamtale

Fagforbundet la etter at dette forslaget var presentert frem forslag til endringer. Fagforbundet ønsket romsligere tiltak enn kommunen: beholde 90/100-ordningen, men gi dem med redusert stilling flere fridager, en etter kommunens vurdering betydelig mer kostbar ordning enn den gjeldende. Siden har Fagforbundet endret sitt forslag noe, i retning av kommunes forslag, men ønsker at dagens ordning subsidiært skal beholdes dersom ikke deres forslag får gjennomslag. Også lærernes fagorganisasjon har stilt seg bak Fagforbundets forslag. Også ordføreren stilte seg bak Fagforbundets forslag og støtter i hovedsak dette, alternativt at dagens ordning beholdes. Ordføreren argumenterer med at det er vanskelig å ta i fra noen et gode som er tildelt. Rådmannen på sin side er mer åpen for endringer og å se på om tiltakene treffer dem som trenger dem mest. Hans vurdering er dessuten at man må begynne mye tidligere enn ved 62 år dersom man vil endre folks pensjonsmønster og heller tenke livsløp enn seniorgoder. Mange orker ikke dagens tempo i arbeidslivet og kunne trenge lettere arbeid, ifølge ham. Også de tillitsvalgte for Fagforbundet sier seg enige i dette behovet, men vil samtidig beholde dagens seniortiltak. Diskusjonen om retningen i seniorpolitikken er en pågående og lengre prosess, og den var ikke avsluttet på det tidspunktet forskerne sist hadde kontakt med kommunen (februar 2013). I dialogverkstedet kom det også frem at dette var en diskusjon kommunen ønsket å bruke den nødvendige tid på for å komme frem til en samlet innstilling om videre retning i seniorpolitikken som både ledelsen og fagforeningene kunne stille seg bak.

Lærernes situasjon

I kommunens gjennomgang av seniorpolitikken fant den at lærerne er blant de yrkesgruppene i kommunen som i størst grad har mulighet til å benytte seniortiltaket redusert arbeidstid med full lønn fordi relativt mange, sammenlignet med f.eks. pleiepersonell, arbeider i full stilling. Samtidig viser tall kommunen har innhentet at det er blant lærerne man i størst grad finner uførepensjonering etter fylte 58 år⁸ eller førtids-

⁸ Lærere, som har sin pensjonsordning i SPK, har en særskilt ordning som gjør det mulig å uføretrygde seg ved fylte 64 år dersom man har en alderssvekkelse, noe som ifølge kommunen trolig er medvirkende til de høye uføretallene.

pensjonering i alderen 62–64 år. Dette har fått kommunen til å stille spørsmålet om seniortiltak, som ofte settes inn sent i yrkeskarrieren, er egnet til å fange opp blant andre lærernes utfordringer. Som kommunen skriver i en gjennomgang av seniorpolitikken: «Tilbud om seniortiltak ved fylte 62 år vil sjelden kunne kompensere for helsemessig slitasje grunnet store belastninger gjennom et langt yrkesliv» (Sørum kommune 2012).

Kommunens gjennomgang viste for øvrig også at når lærerne benytter seg av 90/100-ordningen og tar ut fridager, blir det i liten grad satt inn vikarer, noe som i neste omgang kan medføre merarbeid for de øvrige ansatte i skolene.

Det påpekes av sektorleder for grunnskolene at en del lærere står lenge i arbeid, men heller ikke vedkommende tror at det er seniorpolitikken som er årsaken til at de står lenger. De som slutter, ville sluttet uansett, ofte på grunn av helseplager. Og de som fortsetter, ville fortsatt uansett fordi de trives i skolen og har sitt sosiale nettverk blant kollegaene. Vedkommende tror også at en generelt bedret helse i befolkningen spiller inn og gjør det mulig for flere å stå lenger i arbeid. Hun tror også at den reduserte undervisningsplikten er vel så viktig som kommunens seniorpolitikk fordi den gir mulighet for en mindre belastende arbeidssituasjon allerede fra fylte 55 år, f.eks. ved at de kan bruk mer tid på forberedelser. Flere påpeker at for lærere kan det beste seniortiltaket være å få slippe noe undervisning fordi yrket er veldig intensivt i løpet av skolehverdagen.

Det påpekes også at det generelt er vanskelig å finne lettere arbeid for lærere som er slitne eller av andre grunner ønsker en mindre belastende arbeidssituasjon. Det foreslås av våre skoleinformanter at noen oppgaver f.eks. kan forbeholdes eldre lærere, som spesialundervisning, oppgaven som sosiallærer eller som rådgiver for nyansatte lærere. Men det kan bli vanskelig å finne slike løsninger dersom det er flere personer på en skole som til en hver tid trenger en mindre belastende stilling. Det påpekes at også sykefraværsoppfølgingen kan kreve at ansatte i det minste midlertidig tilbys en lettere arbeidssituasjon. Dermed kan det bli mange som skal ha en tilpasset arbeidssituasjonen. Heller enn å finne en annen arbeidsoppgave i skolen, forsøker skoleledere derfor å pense eldre lærere som ønsker en lettere arbeidssituasjon, inn på skolerelaterte ledige stillinger i kommuneadministrasjonen.

Rektor på skolen vi besøkte mener at eldre lærere med tilbud om redusert arbeidstid i kombinasjon med den reduserte undervisningsplikten har fått en veldig god situasjon som senior. Skolen forsøker også å tilby den enkelte lærer gode arbeidsavtaler for å skape en best mulig arbeidssituasjon. Det sies ved denne skolen, men tydeligvis ikke ved alle, at det alltid settes inn vikarer ved uttak av fridager, også seniordager, slik at belastningen for de andre kollegaene ikke blir så stor. Det settes inn faste vikarer som både lærerne og elevene kjenner. Det påpekes også at det kan være lettere å planlegge fravær og vikarbruk ved seniorfridager enn ved sykefravær nettopp fordi seniorennes fravær kan planlegges i god tid mens når det gjelder sykefravær, vet man ikke hva situasjonen er fra den ene dagen til den neste. Skolene må selv betale vikarbruken, det

vil si ta med dette i budsjetteringen, men siden det ikke er så mange personer som til enhver tid tar ut seniorfridager, er dette mulig å få til.

Den tillitsvalgte på skolen tror at kommunens seniorpolitikk er egnet til å få lærere til å stå lenger i arbeid og tenker da særlig på muligheten for redusert arbeidstid. Vedkommende tror at redusert arbeidstid i kombinasjon med redusert undervisningsplikt er viktigere enn mer penger (lønnstillegg/bonus) i og med at lærerne ofte har hatt full stilling og slik sett ikke har så sterkt behov for ytterligere betaling, i motsetning til yrkesgrupper som ofte har hatt lave stillingsandeler og kortere yrkeskarrierer, som f.eks. mange ansatte innen for pleie- og omsorgsyrkene.

Vi har også snakket med noen eldre lærere. Disse er i hovedsak veldig fornøyde med å ha mulighet til redusert arbeidstid.

Seniorpolitisk verksted

Dialogverkstedet ble gjennomført februar 2013 og handlet hovedsakelig om to temaer: utsjekk på situasjonsbildet, slik Fafo hadde oppfattet det i intervjuundersøkelsen, og diskusjon om hvordan seniorpolitikken i kommunen kan/bør utvikle seg videre. Kommunen var svært interessert i erfaringene med de kollektive virkemidlene versus individuell tilpasning, siden dette traff midt i kommunens egne diskusjoner. Man ønsket en seniorpolitikk som traff behovene og virket etter hensikten, og da var det utfordrende å komme fra «automatikk til tilpasning». Kommunen var også opptatt av å få inn livsløpstankegangen, slik at man ikke bare konsentrerte seg om seniorenene, men så hele yrkeskarrieren i sammenheng. Med en slik justering av seniorpolitikken innretning, ble det viktig også å legge vekt på kompetanse. Hva slags kompetansepåfyll trengs underveis i yrkeskarrieren for å legge til rette for en god senkarriere? For å kunne ta opp et slikt tema tidlig nok, må seniorpolitikken mer ses i et livsløpsperspektiv og ikke bare legge vekt på senkarrieren og 62+, ifølge kommunen.

Oppsummering

Kommunen har på bakgrunn av egen gjennomgang og foreliggende forskning stilt spørsmål ved om den etablerte seniorpolitikken med de tiltakene de hittil hadde lagt vekt på, har forventet virkning: å få flere ansatte til å stå lenger i arbeid. Dels er man usikker på om det er disse tiltakene som bidrar til at ansatte står lenger i arbeid, dels er man usikker om tiltakene treffer dem som kunne ha mest behov for dem, det vi si som har de største utfordringene i arbeidet. Denne diskusjonen kom også tydelig frem i dialogverkstedet. Ledelsen har på denne bakgrunn lagt frem et forslag om at seniortiltakene avvikles i sin nåværende form og erstattes av nye tiltak som dels gjør seniortiltakene mer tilgjengelige også for dem som trolig trenger dem mest (f.eks. ansatte innen pleie og omsorg, deltidsansatte, turnusarbeidere), men foreslår samtidig

at tilrettelegging og tilpasning av arbeidet til den enkeltes behov vektlegges i betydelig større grad. Siden dette foreløpig bare er et forslag, er det ikke utarbeidet et konkret opplegg for hvordan tilretteleggingen og tilpasningen til arbeidssituasjonen skal skje. Kommunen nevner imidlertid innføringen av turnusordninger som gir økt fleksibilitet som et aktuelt satsingsområde. De ansattes organisasjoner ønsket primært å utvide eksisterende ordning for dem som allerede «er innenfor», sekundært at dagens ordning opprettholdes selv om relativt mange eldre arbeidstakere da ikke omfattes av seniortiltakene. Samtidig var de, særlig i dialogverkstedet, åpne for å diskutere en mer tilpasset seniorpolitikk all den tid man var usikker på hvordan eksisterende tiltak faktisk virket på avgangsmønsteret. Lærerne på sin side synes veldig fornøyde med muligheten for redusert arbeidstid, særlig kombinert med den nasjonalt fremforhandlede retten til redusert undervisningsplikt fra fylte 55 år.

2.2 Nedre Eiker – Avvikling av seniortiltak?

Med vekt på pedagogisk personale

Kort tilbakeblikk

Kommunen har lenge vært opptatt av helse, arbeidsmiljø og oppfølging av sykmeldte. I 2002 inngikk kommunen IA-avtale. I 2003 ble alle ansatte over 55 år invitert til en dialogkonferanse for å gi innspill til en seniorpolitisk handlingsplan. Her møttes 100 deltakere fra kommuneledelse, tillitsvalgte og senioransatte for å diskutere hvilke tiltak som kunne motivere til økt yrkesdeltakelse blant eldre ansatte. De tiltakene som ble foreslått på konferansen, ble senere vedtatt og iverksatt fra og med 2004. De etablerte tiltakene skulle i første omgang gjelde til 2007; hele seniorpolitikken skulle så evalueres høsten 2007, etter vårt forrige besøk i kommunen. Målsettingen for seniorpolitikken var å beholde den arbeidskraften og kompetansen eldre arbeidstakere representerer og dermed øke den reelle pensjoneringsalderen, men det ble ikke formulert konkrete måltall for politikken. Seniortiltakene som ble etablert ved oppstart i 2004, var som følger:

Ved fylte 55 år:

- Medarbeidersamtale to ganger i året
- Muligheter for tilrettelegging av arbeidsoppgaver og arbeidstid

Ved fylte 62 år:

- Redusert arbeidstid med 90/100-ordning (for dem med 100 prosent stilling)
eller
- Bonus på kr. 12.000 per år (for 63–67-åringer i full stilling)
eller
- Pensjonsgivende lønn (kr. 2.500 per år for 63–65-åringer) og deretter bonus fra 66 år

I tillegg også:

- Tilretteleggingstilskudd på inntil kr. 10.000 per senior over 62 år
- Trivselstiltak på inntil kr. 10.000 for alle virksomheter uavhengig av antall seniorer; skal komme alle ansatte til gode

Alle ansatte, også lærerne, hadde tilgang til seniortiltakene etter søknad og ved oppnådd alder. Kommunen har imidlertid ingen innsparing på å redusere AFP-uttaket blant lærerne siden lærerne har sin pensjonsordning i SPK.

Ved vårt forrige besøk ble vi fortalt at få flere eldre lærere benyttet seg av seniortiltakene, det vil si at de sluttet ved fylte 62 år. En mulig forklaring vi fikk var at de kanskje ikke var godt nok informert om seniorpolitikken eller at informasjonen om denne kom på et for sent tidspunkt, etter at ansatte allerede hadde bestemt seg for pensjonerings-tidspunkt. Medarbeidersamtale med seniorperspektiv kunne være i seneste laget ved fylte 55 år, ble det hevdet. Det samme gjaldt en del av de andre tiltakene, som f.eks. redusert arbeidstid. For å monne, burde tiltakene komme tidligere, f.eks. fra fylte 50 år, selv om dette ville bli betraktelig dyrere for kommunen. Generelt rådet det ikke noen samstemt oppfatning om effekten av seniorpolitikken og seniortiltakene. En skole vi besøkte hadde veldig høy gjennomsnittsalder blant lærerne, men dette trodde verken rektor eller de eldre lærerne selv hadde noen med seniorpolitikk å gjøre, men snarere at skolen i lang tid og også forut for seniorpolitikken har hatt et svært godt arbeidsmiljø og liten turnover. Mange hadde vært her hele sitt yrkesliv og trivdes med gode kollegaer. Et større problem på denne skolen enn høy førtidspensjonering var, ifølge våre informanter, å tiltrekke seg yngre lærere som kunne bidra til en bedre aldersblanding og kanskje også bringe med seg faglig fornyelse.

Også kommuneledelsen var noe usikker på om man hadde lagt for mye vekt på senioren på bekostning av både yngre og fremtidige ansatte. Det ble vurdert om livsfaseperspektivet burde fremheves sterkere i fremtiden for å signalisere at kommunen har oppmerksomheten rettet mot *alle* ansatte. Det ble også vurdert å lansere en «juniorpolitikk» som kunne presentere kommunen som en attraktiv arbeidsgiver for nye grupper.

Etter hva vi skjønner, ble ikke seniorpolitikken evaluert i 2007. Vår informant i personalledelsen var ikke ansatt i kommunen på dette tidspunktet og fant heller ingen dokumentasjon om dette.⁹ Seniortiltakene ble imidlertid revidert i 2008/2009, før vår informant ble ansatt; han visste derfor ikke noe om bakgrunnen for endringene. Det dreide seg dessuten om mindre endringer: noe færre fridager, noe høyre bonus, mens tilretteleggingstilskudd og midler til trivselstiltak ble fjernet. Mye tyder på at kommunens økonomiske situasjon spilte en rolle (se under). I kommunens egen omtale av seniorpolitikken sies det nå at hensikten er å legge til rette for den enkelte senior slik at verdifull kompetanse og erfaring beholdes lengst mulig og også øke den reelle pensjoneringsalderen. Det sies også at seniorpolitikken er en viktig del av arbeidsgiverpolitikken.

Seniortiltakene ble altså noe endret i 2008/2009 og ser per høsten 2012 slik ut:

⁹ I denne kommunen intervjuet vi ikke ordfører og rådmann, heller ikke sektorsjef.

- Medarbeidersamtale to ganger i året fra 55 år
- Tilrettelegging av arbeidsoppgaver fra 55 år

Fra fylte 62 år:

- 12 dager fri med full lønn; for lærerne: 12 dager av den reduserte undervisningsplikten kan tas ut som fritid (ble i 2011 redusert til 8 dager); ingen krav til stillingsstørrelse

eller

- Bonus på kr. 16.000

Dagens situasjon

I denne kommunen ble det gjennomført noe færre intervjuer enn opprinnelig planlagt i undersøkelsesopplegget. Informasjonen er derfor mindre omfattende fra denne kommunen enn fra enkelte av de andre.

Det ble tidlig klart i samtale med personalledelsen i denne kommunen at kommunen er i en vanskelig økonomisk situasjon og at det preget synet på kommunens seniorpolitikk. Kommunen har stått på den såkalte ROBEEK-listen¹⁰ i en del år frem til 2012 og var nettopp «friskmeldt», men den økonomiske situasjonen krevde likevel at det må spares der det spares kan. Rådmannen har foreslått å fjerne de dyre seniortiltakene (fridager, bonusordning) fra og med 2013 med den begrunnelse at seniorpolitikken ikke er treffsikker nok (blant annet med henvisning til en SSP-rapport fra 2010). Fra 2013 ville i så fall tilbud om to medarbeidersamtaler i året og muligheter for tilrettelegging av arbeidsoppgaver utgjøre seniorpolitikken.

Kommunens budsjett skulle behandles i midten av desember 2012; da skulle skjebnen til seniortiltakene avgjøres.¹¹ Det var imidlertid ikke sikkert at det var politisk flertall for å fjerne tiltakene. Et mulig alternativ var at ordningen ble grundigere evaluert siden den ikke tidligere hadde blitt evaluert. Kommunen viste imidlertid i samtalen til en nabokommunes evaluering som viste at seniorpolitikken ikke fungerte etter hensikten der, blant annet fordi seniortiltakene i stor grad fungerte som seniorgoder for ansatte som uansett ville fortsatt i arbeid mens AFP-uttaket på den annen side ikke ble vesentlig redusert.

¹⁰ Register om betinget godkjenning og kontroll: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/databaser-og-registre/robek-2.html?id=449305>

¹¹ Vårt besøk i kommunen var i november 2012. Vi har ikke hatt anledning til å følge opp situasjonen i kommunen siden.

Kommunen er ikke sikker på hva den vil sette i stedet dersom seniortiltakene utgår. Per i dag er alle henvisninger til seniorpolitikk og livsfasepolitikk tatt ut av det arbeidsgiverpolitiske dokumentet. Det påpekes at man ønsker å tenke nytt om hva det vil si å være en god arbeidsgiver og i mindre grad tenke særordninger basert på alder. Særlig er det viktig at folk trives på jobb og har et meningsfylt arbeid. Kommunen er også med i sentralt organiserte prosjekter som kan bidra til å bedre arbeidsmiljøet for alle ansatte.¹² Det påpekes også at det er viktig at ansatte vet at det går en grense for hva det kan forventes at arbeidsgiver skal tilrettelegge, at ansatte også må ta ansvar selv for å forbedre sin arbeidssituasjon.

Opprinnelig var det meningen fra kommunens side at seniortiltak som redusert arbeidstid og bonus skulle tildeles dem man mente hadde et spesielt behov for slike tiltak, det vil si brukes mer aktivt som et arbeidsgiverpolitisk virkemiddel. Det har imidlertid vist seg vanskelig å praktisere en individuell tildeling. Seniortiltakene har i stedet i praksis blitt tilgjengelig for alle ved oppnådd alder, noe kommunen synes er et dilemma.

Det har for øvrig vært mye utskifting av ledelse i kommunen, noe som ifølge vår informant i personalledelsen kan ha ført til at seniorpolitikken har fått for lite oppmerksomhet. Det er også få i personalstaben som har kapasitet til å følge opp fordi den har blitt redusert. Tidligere hadde en personalkonsulent et hovedansvar for å følge opp seniorpolitikken. Slik er det ikke lenger. Sykefraværsoppfølgingen, som de siste årene har blitt pålagt mange rutiner fra nasjonalt hold, krever veldig mye tid fra personalledelsen. Dette går ut over oppfølgingen av seniorene, sier det.

Lærernes situasjon

Hovedtillitsvalgt for lærerne mener at kommunen bør evaluere egen seniorpolitikk før deler av den avvikles og at det ikke er tilstrekkelig å vise til en annen kommunes evaluering. Fagforeningen har forståelse for at kommunen må spare penger. Kommunen har f.eks. måttet redusere antallet lærere slik at lærertettheten er redusert. Fagforeningen aksepterer derfor at det kan bli nødvendig å fjerne seniortiltakene, særlig dersom en evaluering viser at de ikke har den ønskede effekt. Den tror heller ikke at åtte fridager eller kr. 16.000 er motivasjon nok til å fortsette, selv om tiltaket *kanskje* kan ha en effekt på dem som står i en vippeposisjon i avveiningen mellom arbeid og pensjonering. Seniortiltakene er hyggelige goder, men ikke avgjørende for om man fortsetter eller slutter; familieøkonomien er trolig viktigere for pensjoneringsbeslutningen, ifølge denne informanten. Det påpekes også at kanskje vel så viktig som seniorgoder er det at ansatte føler at de blir sett og verdsatt. Det kan imidlertid skape misnøye dersom man fjerner goder som er innført.

¹² Her nevnes prosjektet Saman om ein betre kommune.

Fagforeningen påpeker videre at medarbeidersamtalen er viktig for å fange opp ansattes ønsker og behov og at det virker som om ledelsen tar på alvor det som kommer frem i disse samtalene.

Fagforeningen mener også at den reduserte undervisningsplikten for lærere (reduisert årsramme for undervisningen) trolig er viktigere enn kommunens seniortiltak fordi den bidrar til at eldre lærere får en lettere arbeidssituasjon. I tillegg slipper lærerne i denne kommunen inspeksjon ved fylte 60 år. Fagforeningen mener at både tilretteleggingstilskuddet og trivselstiltaket, som begge ble fjernet, fungerte godt fordi de kunne bidra til å styrke det generelle arbeidsmiljøet på arbeidsplassen, ikke bare fungere som goder for enkelte arbeidstakere. På grunn av den økonomiske situasjonen sto man ifølge informanten overfor et valg mellom å opprettholde tilretteleggingstilskuddet og trivselstiltaket eller å skjære ytterligere ned på lærerårsverk.

Fagforeningen viser også til at det i praksis har vist seg vanskelig for mange lærere å ta ut fridager midt i skoleåret selv om det kunne være ønsket fra lærernes side. Dermed ble det til at mange tok bonus-tiltaket i stedet. Kommunen ønsket også at lærerne benyttet bonusordningen heller enn fridager for å lette undervisningssituasjonen. På den annen side er det ifølge fagforeningen mange lærere som setter pris på en liten økonomisk påskjønnelse på slutten av yrkeskarrieren fordi de tidlig når full lønnsansiennitet. I de reviderte seniortiltakene fra 2008/2009 ble for øvrig den reduserte undervisningsplikten og kommunens seniorfridager forsøkt samordnet slik at fridagene skulle tas av den reduserte undervisningsplikten. Begrunnelsen var ifølge hovedtillitsvalgte at lærerne ellers ville fått en veldig gunstig seniorordning. Det ble også mye tautrekking mellom ledelsen og lærerorganisasjonene om hvordan samordningen skulle skje. Dette kan ha vært medvirkende til at noen ønsket å fjerne seniortiltakene. Ifølge fagforeningen har kommuneledelsen også ønsket at lærerne ikke lenger skulle ha tilgang til den redusert arbeidstiden og bonusordningen fordi kommunen ikke har noen økonomisk gevinst ved at lærerne står lenger i arbeid i og med at lærerne har sin pensjonsordning i SPK (jf. det som er skrevet tidligere).

Den anstrengte økonomiske situasjonen har altså gjort det nødvendig å se etter ulike innsparingsmuligheter i kommunen. Av den grunn innrømmer fagforeningen at den har ligget litt lavt og ikke etterspurt virkninger av seniorpolitikken gjennom en evaluering.

Oppsummering

Kommunen kom tidlig i gang med seniorpolitikk og etablerte relativt gunstige ordninger for de eldre ansatte. Den har imidlertid etter hvert kommet i en vanskelig økonomisk situasjon som har nødvendiggjort nedskjæringer på en rekke områder. Men den har også blitt mer usikker på om seniortiltak i form av fridager og/eller bonus ved en oppnådd alder er det som er mest virksomt for å få flere eldre ansatte til å stå lenger i arbeid. Mye tyder på at disse seniortiltakene mer fungerer som seniorgoder for dem

som også uten slike tiltak ville stått lenger i arbeid og i mindre grad når dem som er «på vippen». Rådmannen har derfor foreslått å fjerne de seniortiltakene som er mest kostbare og som kanskje mest fungerer som seniorgoder. Kommunen er imidlertid ikke sikker på hva den i så fall vil sette i stedet, men påpeker at den vil tenke nytt om hva det vil si å være en god arbeidsgiver for alle ansatte. Trivsel, meningsfylt arbeid og et generelt godt arbeidsmiljø er her viktig, ifølge kommuneledelsen.

2.3 Stord – Opprettholdt seniortiltak gjennom krisen

Med vekt på pedagogisk personale

Kort tilbakeblikk

Seniorpolitikken i kommunen ble vedtatt i 2000 og igangsatt i 2001. Kommunen inngikk IA-avtale i 2003. Motivasjonen for seniorsatsingen var dels å redusere AFP-uttaket fordi dette ga store økonomiske kostnader for kommunen, dels et ønske om å beholde den kompetansen eldre arbeidstakere representerer.

De seniortiltakene som ble etablert, var som følger (etter fylte 62 år):

- Sluttvederlag, tildelt slik: ved fylte 63 år kr. 12.000, ved fylte 64 år kr. 24.000 og ved fylte 65 år kr. 36.000; avkortet dersom redusert stilling

og

- Tilretteleggingsmidler (på kr. 10.000 per år) per enhet per arbeidstaker som fyller 62 år og fortsetter i 100 prosent stilling. Kan brukes til tilrettelegging av arbeidsoppgaver, fridager, endret turnus, kompetansegivende kurs mm.

eller

- Del-AFP (60 prosent jobb/40 prosent AFP); må avtales med nærmeste leder

I tillegg:

- Orienteringsmøte etter fylte 58 år om pensjon og seniorpolitikk

Alle eldre arbeidstakere, også lærerne, var omfattet av seniorpolitikken og tiltakene. Tiltakene var i praksis tilgjengelige for alle ved oppnådd alder; det ble ikke gjort en vurdering av behov.

Kommunen oppnådde, i hvert fall til å begynne med, en reduksjon i AFP-uttaket, men har ikke tall for utviklingen senere, heller ikke for lærernes pensjoneringsutvikling spesielt. I 2004 gjennomgikk kommunen imidlertid en vanskelig økonomisk situasjon som resulterte i behov for omstillinger og nedbemanninger. Dette gjorde det vanskelig å holde på målene for seniorpolitikken: å beholde flere eldre arbeidstakere. Kommunen stilte ved vårt forrige besøk spørsmål ved om innretning på seniorpolitikken var den mest egnede, om seniortiltakene heller burde gjøres mer fleksible og skreddersys mer den enkelte arbeidstakers behov og også fungere mindre som en rettighet ved oppnådd alder. Også ansatte selv etterlyste mer vekt på lederes holdninger til eldre arbeidstakere, at lederne i større grad fikk ansatte til å føle seg sett og verdsatt. Samtidig kom det

ønsker fra ansatte om at kommunen innførte en ordning med redusert arbeidstid med full lønn (f.eks. 80/100-ordning) fordi kommunene rundt hadde en slik ordning; da burde ikke denne kommunen være dårligere, ble det hevdet. Kommunen var på det tidspunktet vi var på besøk litt i tenkeboksen med hensyn til hvordan seniorpolitikken skulle videreutvikles. Hovedtillitsvalgt for lærerne var også usikker på om seniortiltakene godt nok ivaretok lærernes utfordringer og mente at tiltak rettet mer spesifikt mot denne yrkesgruppens arbeidssituasjon kunne være mer treffsikre (f.eks. to-lærersystem og redusert klassestørrelse), men også atskillig mer kostbare enn seniortiltakene. Hans vurdering var at eksisterende tiltak i liten grad gjorde en forskjell, at de som fortsatte i arbeid etter fylte 62 år, ville fortsatt uansett.

Dagens situasjon

Kommunen gjorde i 2009 noen endringer i seniortiltakene. De tiltakene som da ble etablert, gjelder fortsatt i dag. Seniortiltakene ser dermed slik ut (etter fylte 62 år):

- Stimuleringsstilskudd ($\frac{1}{2}$ G = nå ca. 37.000 per år mellom 62–65 år; kr. 15.000 mellom 65–67 år)
- Seniordag med informasjon om pensjon og seniorpolitikk etter fylte 58 år
- Medarbeidersamtale med seniorfokus (fra den tid det er naturlig)
- Individuelle samtaler om pensjon med pensjonsleverandør (bare for KLP-medlemmer, ikke lærerne)

De to tiltakene sluttvederlag og tilretteleggingsmidler ble slått sammen til ett tiltak, stimuleringsstilskuddet. Tiltaket tilbys alle ved oppnådd alder og kan benyttes slik den ansatte vil, enten til høyere pensjonsgivende lønn eller tas ut som ekstra fridager. For lærere som har nådd topplønn, vil imidlertid ikke tilskuddet bety så mange fridager fordi timeprisen da er relativt høy.¹³ De fleste tar beløpet ut beløpet i høyere lønn. Bortsett fra tilbud om en individuell samtale om pensjon med pensjonsleverandør, er også lærerne omfattet av seniortiltakene. Stord har sin pensjonsordning i KLP, men var og er fortsatt utmeld av utjevningsordningen og har dermed en sterk motivasjon for å redusere AFP-uttaket.

Kommunen har også de siste årene vært i en vanskelig økonomisk situasjon og står på den tidligere nevnte ROBEK-listen. Den har av denne grunn måttet nedbemanne (i form av sluttpakke til eldre i ledende stillinger) og skjære ned på mange områder, men har skånet seniortiltakene. Det har heller ikke kommet forslag fra politisk hold om å fjerne dem. Det har ifølge våre informanter i kommuneledelsen vært et større politisk press for å få gjort noe med sykefraværet som er høyt og som utgjør en mye

¹³ Jo lavere lønn en arbeidstaker har, jo flere fridager vil den avsatte summen kunne gi.

større utgiftspost for kommunen enn seniortiltakene. I samtaler med kommuneledelsen går det imidlertid frem at selv om tiltakene har blitt stående, er det ikke uttrykk for at man vet om de virker siden de ikke er evaluert og det er heller ikke uttrykk for at ledelsen er fornøyd med dem.

Seniorpolitikken har mest «rullet og gått» de siste årene og ikke vært fulgt særlig sterkt opp, ifølge kommuneledelsen. Seniortiltakene sies å ha blitt rutinisert og forutsigbar både for kommunen og for de ansatte, men uten at man vet effekten av dem, ifølge kommuneledelsen. Av den grunn er ledelsen også usikker på om seniorpolitikken er klart integrert i kommunens arbeidsgiverpolitikk, selv om den nok kan fungere som en oppfordring til ansatte om at det er ønskelig at de står lenger i arbeid. Stimuleringstilskuddet tildeles alle ved oppnådd alder. Ledelsen tror imidlertid at mange ville fortsatt uansett, også uten et slikt tilskudd og at de som ønsker å slutte, slutter uansett. Det erkjennes imidlertid at det ville vært vanskelig å skille mellom ansatte, f.eks. mellom dem et slikt tilbud trolig ville gjort en forskjell for og dem som trolig ville fortsatt uansett. Det erkjennes også at tiltak er vanskelige å fjerne når de først er innført fordi de oppfattes som et gode av de eldre ansatte. Kommuneledelsen uttrykker på sin side et ønske om å kunne følge bedre opp *alle* ansatte, at kommunen hadde hatt god ledelse med tilstrekkelig kapasitet til å følge opp alle, men nåværende ressursituasjon vanskeliggjør dette.

Lærernes situasjon

Også kommuneledelsen erkjenner at skolehverdagen kan bli slitsom for mange både på grunn av undervisningssituasjonen med mer sammensatte elevgrupper, stadige skolereformer eller at lærerne må forholde seg til mye annet enn undervisning (mobbing, vanskelige foreldre) og at dette er viktige grunner for at mange velger å slutte når muligheten byr seg. Kravet om å holde seg oppdatert, f.eks. med hensyn til IT-kunnskaper, nevnes som spesielt utfordrende. Et forslag ble fremsatt om at rektor f.eks. kunne pålegge at den reduserte undervisningsplikten ble benyttet til kompetanseheving og også at de kommunale midlene som ble benyttet til seniortiltak, i større grad ble benyttet til dette. Samtidig påpekes det at seniorsamtalen nok i for stor grad bare dreier seg om å undertegne senioravtale (og velge tiltak) og i mindre grad om å vurdere hvordan arbeidet kunne tilrettelegges bedre for dem som kunne trenge noe tilrettelegging. Samtidig påpekes det at det uansett kan være vanskelig å foreta tilrettelegginger fordi det ofte vil gå ut over andre når noen skal ha spesialordninger. For kommunen kan det ofte være greiest at stimuleringstilskuddet tas ut i form av penger fordi da slipper man å planlegge fridagene og organisere vikarordninger.

Skolelederen vi snakket med forsøker i medarbeidersamtalen å fange opp ønsker om en mindre anstrengende arbeidssituasjon og nevner at en del eldre lærere ønsker å slippe å være kontaktlærer (klassestyrer) og at dette gjerne aksepteres fordi mange yngre lærere

ønsker å ha dette ansvaret, blant annet fordi det gir bedre betalt. Dette som eksempel på en arbeidstilpasning som det er mulig å gjøre innenfor de eksisterende rammene.

Som nevnt inngår også lærerne i seniorpolitikken på lik linje med andre ansatte i kommunen og har også tilgang til stimuleringsstilskuddet. Det viste seg at i 2012 tok så godt som alle lærere i aktuell alder ut tilskuddet i form av penger, ikke fritid. Den viktigste grunnen synes å være at det er vanskelig å ta ut fridager midt i skoleåret. Lærerne har jo også, som alle andre arbeidstakere, rett til en sjette ferieuke ved fylte 60 år og denne skal det også finnes plass til. Det nevnes også at mange lærere har en sterk ansvarsfølelse overfor elevene og prøver å unngå å komme i den situasjon at vikar må settes inn. Men også ønske om litt høyere lønn på slutten av yrkeskarrieren og dermed høyere pensjon påpekes som en årsak til at tilskuddet tas ut i penger siden lærerne når topppensjonstaket etter 16 år.

Også tillitsvalgt for lærerne tror at andre ting enn stimuleringsstilskuddet ville være viktig for at lærere skal stå lenger i arbeid: at ansatte har fag som de mestrer, har en god arbeidsdag. Dialogen mellom leder og ansatt nevnes her som viktig: at leder ser den enkelte ansatte. Vedkommende mener at skolehverdagen har blitt mer stressende: klassene har blitt større, elevgruppen mer sammensatt. Manger lærere er slitne. Derfor vil tillitsvalgte ha mer oppmerksomhet rettet mot arbeidsmiljø. De slitne klarer man ikke å lokke med seniortiltakene. Og de som er helsemessig sterke, fortsetter uansett. Det ønskes at personalledelsen er mer opptatt av at arbeidssituasjonen for lærerne har blitt mer anstrengende.

Det hevdes også at det er sykefraværsoppfølgingen som får mest oppmerksomhet i dialogen med ledelsen, ikke seniorpolitikken og målsettingen med denne. Men de tillitsvalgte innrømmer også at de selv heller ikke har vært så aktive med å påpeke det som eventuelt ikke fungerer godt nok med seniorpolitikken.

Også enkelte av de eldre lærerne vi snakket med, synes at det er mye nytt å sette seg inn i og holde seg oppdatert på og at dette kan motivere til å slutte. Mulighet for å føle glede ved arbeidet og eventuelt få en tilpasset arbeidssituasjon synes å være viktigere for ønske om å fortsette enn det økonomiske tilskuddet. Noen nevner at å kunne få undervise mer i det man er god på, kunne være en god tilrettelegging som kunne gjøre en forskjell og kanskje gi en mer meningsfull arbeidssituasjon.

Oppsummering

Kommunen var tidlig ute med seniorpolitikk og etablerte flere tiltak rettet mot eldre arbeidstakere, også lærerne, både en bonus for å fortsette i arbeid og et tilretteleggingsstilskudd som kunne brukes på en fleksibel måte. I 2009 ble disse to summene slått sammen og utgjør nå en noe større sum som både kan tas ut i penger og i fridager. Kommunen har de siste årene vært i en vanskelig økonomisk situasjon og har måttet skjære ned på mange områder, men har bevart seniortiltakene med noen endringer.

Kommunen har imidlertid ikke hatt et aktivt forhold til seniorpolitikken og de etablerte tiltakene de siste årene i den forstand at verken politikken eller tiltakene har blitt evaluert eller systematisk vurdert. Seniorpolitikken har blitt rutinisert og forutsigbar både for ledere og ansatte, men både ledere og ansatte er usikre på om de tiltakene man har etablert, gjør en forskjell. Mange ville fortsatt også uten seniortiltak og mange slutter når de har muligheten fordi de er slitne, noe seniorpolitikken i begrenset grad bidrar til å endre.

Ifølge kommunen er det også begrensede muligheter for tilpasning av arbeidssituasjonen for dem som måtte ønske/trengte det. Seniorsamtalen som en måte å fange opp ansattes ønsker og behov fungerer svært varierende fra arbeidssted til arbeidssted; ofte blir ansatte bare forelagt tilbudet om seniortiltak som et gode ved oppnådd alder – forutsatt at man fortsetter i arbeid.

2.4 Molde – Seniortiltakene nedjustert i omfang

Med vekt på pleie- og omsorgspersonale

Kort tilbakeblikk

Kommunen inngikk IA-avtale i 2003 og etablerte en seniorpolitikk i 2005. Begrunnelsen for politikken var blant annet de høye AFP-kostnadene, behovet for å beholde den kompetanse de eldre innehadde og forpliktelsene i IA-avtalen. Bevisstheten om en aldrende arbeidsstyrke var også medvirkende. Kommunen etablerte et mål om å bidra til at ansatte sto i stillingene frem til ordinær pensjonsalder og at pensjoneringsalderen økte med minst to år som følge av seniorpolitikken. Det var også en målsetting å holde AFP-uttaket under 20 prosent. Kommunen innhentet informasjon fra eldre ansatte om hvilke tiltak som kunne bidra til at de sto lenger i arbeid og fikk til svar at forhold som interessante arbeidsoppgaver, god organisering av arbeidet, godt arbeidsmiljø og god ledelse var viktig, viktigere enn f.eks. økt lønn. Men undersøkelsen viste også at relativt få av de ansatte innen pleie og omsorg og undervisning hadde planer om å stå i arbeid frem til ordinær pensjonsalder.

På bakgrunn av en vurdering av hvilke tiltak som kunne bidra til økt pensjoneringsalder, etablerte kommunen flere seniortiltak:

Ved fylte 62 år:

- Lønnsøkning (pensjonsgivende) på kr. 12.000 ved fylte 63 år, kr. 24.000 ved fylte 64 år og kr. 36.000 ved fylte 65 år

eller

- Redusert arbeidstid med opprettholdelse av lønn (ved 62 år: 10 dager, ved 63 år 90/100-ordning, ved 64 år: 80/100-ordning)

eller

- Individuell tilrettelegging for inntil kr. 12.000 per år

I tillegg:

- Seniorsamtale (obligatorisk) for alle ansatte som har fylt 58 år

Det ble påpekt at tiltakene ikke var en umiddelbar rettighet og at nærmeste leder sammen med den ansatte skulle gjøre individuelle vurderinger på den enkelte arbeidsplass av hva arbeidsplassen og den enkelte ansatte er best tjent med for å kunne stå lenger

i arbeid. Det har imidlertid vist seg vanskelig å praktisere en mer individuell tildeling; i praksis har ansatte kunnet velge det tiltaket de ønsket ved oppnådd alder. Redusert arbeidstid var forbeholdt dem som sto i en 75 prosent eller høyere stillingsandel.

Lærerne hadde for øvrig ikke tilgang til den reduserte arbeidstiden og midlene til individuell tilpasning, bare lønnsøkningen, med den begrunnelse at de har sin pensjonsordning i SPK og dermed ikke bidrar til reduserte AFP-utgifter for kommunen selv om de står lenger i arbeid og dessuten at de har redusert undervisningsplikt fra fylte 55 år og slik sett muligheter for en mindre belastende arbeidssituasjon.¹⁴

Kommuneledelsen opplyste ved vårt forrige besøk at seniorpolitikken hadde stått litt stille de siste årene. Kommunen hadde nylig vært igjennom en organisasjonsomlegging til flat struktur. Alle de nye enhetslederne hadde vært fullt opptatt med å overta oppgavene de tidligere mellomlederne hadde. Av den grunn hadde heller ikke seniorsamtaler blitt gjennomført de siste årene. Dette manglende engasjementet ble bekreftet av mange informanter, både enhetsledere og tillitsvalgte. Det var også kommunens inntrykk at seniorpolitikken i liten grad påvirket avgangsmønsteret. Blant dem som fortsatte, var det også få som valgte redusert stilling eller tilretteleggingstiltak som seniortiltak; nesten alle valgte økt lønn. Mange eldre ansatte hadde også uttrykt at de var slitne. Kommunen hadde også høyt sykefravær, særlig i pleie- og omsorgssektoren. At da de aller fleste valgt økt lønn fremfor tiltak som kunne gjøre dem mindre slitne, fant kommunen overraskende siden ansatte selv hadde uttrykt at blant annet godt arbeidsmiljø og god ledelse var viktigere for å få flere eldre til å stå lenger i arbeid enn økt lønn. Spørsmålet var om lederne i tilstrekkelig grad hadde brukt sin innflytelse til å ta tak den enkelte ansattes arbeidssituasjon og foreslå tiltak som kunne bedre denne. Et spørsmål som ble reist var om ledere var lite tilbøyelige til å foreslå redusert arbeidstid fordi de allerede hadde problemer med å få besatt stillinger og med å få turnusen til å gå opp. At enda flere skulle være borte fra arbeidet, ville ikke gjøre situasjonen lettere. At mange skulle ha ulike former for tilrettelegging, enten i form av mer fritid eller andre arbeidsoppgaver, ville gjøre ledernes arbeid med å få virksomheten til å «gå rundt» mer besværlig. Eller kanskje var det slik at mange ansatte med f.eks. lav grunnlønn, i deltidsstillinger og ofte med relativt kort tid i arbeidslivet – det gjelder mange i pleie- og omsorgsyrkene – så seg nødt til å ta lønnstilskuddet nettopp fordi de hadde både lav lønn og lav pensjonsopptjening. Dessuten var den reduserte arbeidstiden forbeholdt dem med relativt høy stillingsandel. Med andre ord var kommunen usikker på om seniortiltakene traff målgruppen i tilstrekkelig grad og om nok oppmerksomhet ble viet årsakene til at ansatte velger å gå av tidlig.

¹⁴ Den gang var det (visstnok) 58 år som var grensen.

Dagens situasjon

Kommunen valgte i 2011 å endre seniortiltakene noe. Bakgrunnen var dels en svært stram økonomisk situasjon, dels usikkerhet omkring effektene av de kostbare seniortiltakene, om de faktisk bidrar til at ansatte står lenger i arbeid. Kommunen har måttet redusere organisasjonen, i første rekke i administrasjonen (gjennom naturlig avgang). Rådmannen har ønsket å fjerne de eksisterende tiltakene lønnsøkning og redusert arbeidstid med den begrunnelse at den økonomiske situasjonen gjør det vanskelig å opprettholde dyre tiltak rettet mot enkelte aldersgrupper. Han ønsket også å gjøre eventuelle nye tiltak mer individuelt utformet, mer målrettet den enkeltes behov. Dette forslaget førte til mye politisk debatt. Resultatet ble at det ble vedtatt en ny ordning som skal være midlertidig for perioden 2011–2013 og evalueres i 2013. Én ytterligere årsak til at kommunen har valgt en midlertidig ordning for seniortiltakene, er at den er usikker på virkningene av pensjonsreformen fra 2011 og hvordan den vil virke for offentlig ansatte.

Følgende midlertidige seniortiltak ble vedtatt:

- Lønnsøkning på kr. 18.000 per år
- eller
- Redusert arbeidstid med 10 dager per år

I tillegg:

- Seniorsamtale for ansatte ved fylte 58 år

Endringen innebærer en nedjustering av tiltakene. Man kan få en noe høyere lønnsøkning første år, men ikke med en stigende sum for hvert år slik tidligere ordning var. Antallet fridager er også redusert til 10 dager for hvert år man arbeider lenger etter fylte 62 år. De kr. 18.000 er ment å tilsvare 10 fridager per år slik at lønnsøkning og den reduserte arbeidstiden har tilnærmet samme verdi. Seniorsamtalen skal være et virkemiddel for å avklare den enkelte ansattes behov for tilrettelegging, kompetansepåfyll osv. Tilretteleggingsmidlene ble fjernet fordi de ble lite brukt. Både lønnsøkningen og den reduserte arbeidstiden forutsetter minst 75 prosent stilling (som tidligere). Lærerne har for øvrig fortsatt ikke tilgang til den reduserte arbeidstiden.

Målsettingen med seniorpolitikken er den samme som tidligere: at man klarer å beholde ansatte med høy kompetanse og erfaring og at AFP-uttaket holdes under 20 prosent. Kommunen har nå (siden 2008) egen pensjonskasse uten utjevningsordning, noe som innebærer at AFP-kostnadene belastes kommunens økonomi direkte og dermed er blitt mer synlige. Kommunen har derfor et selvvalgt økonomisk press på seg til å holde uforeandelen og AFP-uttaket nede. Kommuneledelsen poengterer imidlertid sterkere enn tidligere at en hovedmålsetting med seniorpolitikken er å beholde nøk-

kelpersonell som f.eks. ingeniører, som kommunen har hatt problemer med å rekruttere. Mer vekt er også lagt på å beholde og rekruttere nøkkelpersonell ved å gjøre lønnsfastsettelsen mer markedsbasert. Og selv om kommunen har en målsetting om å holde på eldre arbeidstakere, er den også underlagt økende krav om kompetanseutvikling og omstilling. Mange unge har den kompetansen kommunen etterspør; det er derfor også viktig at kommunen klarer å tiltrekke seg og beholde yngre arbeidstakere. Det påpekes derfor at det må være anledning til å råde noen til å slutte dersom de er slitne og at det er like viktig å tenke rekruttering som å holde på ansatte som egentlig ønsker å slutte.

Det understrekes også at seniortiltakene ikke er ment som en ubetinget rettighet, men skal vurderes individuelt ut fra den enkeltes og arbeidsplassens behov. I praksis er imidlertid tiltakene tilgjengelige for alle eldre arbeidstakere.

Kommuneledelsen har også de siste årene lagt mer vekt på ledelse og hevder at ledelse i kommunene generelt har vært nedprioritert. Det brukes nå mye ressurser på lederutvikling i kommunen. Hittil har enhetsledernivået fått mest oppmerksomhet; nå står mellomlederne for tur. Det påpekes at en god samtale mellom nærmest leder og ansatt kan være en måte å fange opp de utfordringer den enkelte ansatte møter i sin arbeidssituasjon og utfordre vedkommende til selv å foreslå forbedringer. Her nevnes også mellomlederes ansvar for å avlaste de ansatte innen pleie og omsorg med hensyn til befolkningens forventninger om hva personalet skal kunne klare, at lederne har et ansvar for at ansatte klarer å sette grenser i sitt arbeid slik at de i større grad føler at de strekker til. Mange, kanskje særlig eldre ansatte, er for pliktoppfyllende og det er leders ansvar å sikre en bedre balanse mellom forventninger og arbeidsmengde, ifølge våre informanter. God ledelse kan dermed bidra til å redusere den fysiske og psykiske slitasjen i pleie- og omsorgsyrkene og også redusere det høye sykefraværet i sektoren. Ifølge kommuneledelsen er det uttrykk for dårlig ledelse dersom pleie- og omsorgspersonell stadig føler at de ikke strekker til og er slitne. God seniorpolitikk bør derfor også være å utøve god ledelse i hele yrkeskarrieren, ikke bare de siste yrkesaktive årene.

Ledelsen har også gjennom mange års erfaring med seniorpolitikk og seniortiltak kommet til den vurdering at det er relativt få personer man kan påvirke gjennom den seniorpolitikken kommunen har etablert, at de fleste har bestemt seg i god tid om de vil slutte eller tenker å fortsette.¹⁵ Mange i pleie- og omsorgsyrkene er slitne og ser derfor frem til å kunne pensjonere seg. Kommunen håper imidlertid at den på sikt kan endre måten arbeidet organiseres på i pleie- og omsorgsyrkene slik at å arbeide i slike yrker ikke er ensbetydende med å bli sliten. Etablering av arbeidsmiljøutvalg i alle virksomheter, aktiv bedriftshelsetjeneste og generelt økt oppmerksomhet om hva som gir friskhet, er ledd i en slik ny tenkning.

¹⁵ Dette påpekes også i en ny rapport fra AFI: Terjesen m. fl. (2012). «Er du her, så regner jeg med deg!».

Selv om kommuneledelsen er usikker på om seniortiltakene virker, om de påvirker avgangsmønsteret, erkjenner den at det er vanskelig å fjerne dem, med henvisning til at rådmannen forsøkte, men det skapte mye politisk storm.

Kommuneledelsen påpeker for øvrig at det har vært viktig å ha hatt en person som er ansvarlig for å følge opp seniorpolitikken i det daglige. Denne personen er også én av dem som har stilt spørsmål ved om eksisterende seniorpolitikk gir de resultater man ønsker, kanskje nettopp fordi vedkommende har hatt mulighet til å følge seniorpolitikken tett.

Pleie- og omsorgspersonalets situasjon

Kommuneledelsen erkjenner at mange ansatte i pleie- og omsorgssektoren har og kanskje særlig har hatt en belastende arbeidssituasjon, at kommunen nok har hatt for lite oppmerksomhet rettet mot dette og at dette er en viktig årsak til at mange ansatte benytter anledningen til førtidspensjonering. Som vist over, forsøker kommunen nå blant annet gjennom bedre ledelse å skape en mindre belastende arbeidssituasjon for de ansatte.

Også fagforeningene i pleie- og omsorgssektoren påpeker at mange eldre ansatte er slitne, ikke minst fordi de går i turnusjobber. De er uenige i enkelte av endringene i seniorpolitikken. De hadde ønsket at alle grupper ansatte skulle behandles likt, det vil si at også lærerne skulle ha tilgang til de samme tiltakene som andre. Fagforeningene ønsket også at muligheten for fridager skulle vektlegges mer ut fra den begrunnelse at mer fritid heller enn penger bedre ivaretar behovet til arbeidstakere som er slitne. I stedet for lønnsøkning burde kommunen heller tilby mer fritid. De har forståelse for at lønssummen totalt sett ble redusert.

Mulighet for en mer tilrettelagt arbeidssituasjon trekkes frem av både ledelse og tillitsvalgte som tiltak som kunne bidra til at flere klarer å stå lenger i arbeid. Generelt er det begrensede muligheter for endrede eller lettere arbeidsoppgaver innenfor sektoren, men for dem med kompetanse og som ikke er for slitne, kan det være mulig å finne andre, mer egnede jobber, noe også nærmeste leder forsøker å rådgi om. Redusert arbeidstid kan imidlertid i seg selv representere en viktig tilrettelegging for mange ved at man får mer tid til restitusjon. Ifølge våre informanter i sektoren skaper det heller ikke problemer for de øvrige ansatte at noen har mer fri fordi det alltid er mange som ønsker å overta de ledige fridagene, vel en konsekvens av at mange har redusert arbeidstid og kunne ønske å arbeide noe mer.

Endret turnus nevnes også som et mulig tiltak, f.eks. at det gis muligheter for individuelle turnusordninger for eldre. Verken ledelsen eller ansatte selv mener de har hatt nok oppmerksomhet omkring de negative virkningene av å ha gått i turnusarbeid over mange år.

De tillitsvalgte påpeker at seniorsamtalen kan være et viktig virkemiddel for å få til en mindre belastende arbeidssituasjon ved at den enkelte ansatte selv kan foreslå endringer som imøtekommer den ansattes behov. Det settes stor pris på at kommunen nå vektlegger en god dialog mellom ledere og ansatte. Slik seniorsamtalen fungerer på enkelte arbeidsplasser, legges det imidlertid for lite vekt på å utvikle en slik dialog; ansatte blir ofte forelagt valget mellom ulike seniortiltak uten at arbeidssituasjonen for den enkelte vurderes. De tillitsvalgte mener at det er legitimt at leder forsøker å påvirke den enkeltes valg til beste for den enkeltes situasjon.

I likhet med toppledelsen er imidlertid også lederen for sykehjemmet vi besøkte, usikker på om seniorpolitikken, slik den er utformet, faktisk virker - selv om den er populær blant de ansatte. Men sykehjemsledelsen håper at den kan gjøre en liten forskjell.

Den plasstillitsvalgte vi snakket med er også usikker på om tiltakene virker, om ikke tiltakene kommer for sent. Kanskje burde leder ta opp temaet tidligere, f.eks. i begynnelsen av 50-årene, og spørre den enkelte ansatte hva vedkommende tenker om sin fremtidige arbeidssituasjon. Og kanskje ligger ikke løsningen bare på arbeidsplassen og i arbeidssituasjonen, men også hos den enkelte? Kan den enkelte selv gjøre noe for å forebygge belastninger og slitasje? Leve sunnere og trene litt mer for å forebygge og bli kvitt plager? Her er den tillitsvalgte på linje med personalledelsen, som også påpeker at utfordringene i sektoren også kan ligge andre steder enn i selve jobbsituasjonen.

Det kan være grunn til å påpeke at flere av våre informanter, også eldre pleiere selv, mener at dagens arbeidssituasjon innenfor pleie- og omsorgsyrkene ikke er like belastende som tidligere, særlig med hensyn til den fysiske belastningen. På det sykehjemmet vi besøkte, har antallet beboerne den enkelte pleier skal ha primæransvar for, over årene blitt redusert fra 8 til 4, med andre ord har arbeidsbyrden blitt betydelig redusert. Det finnes også mange flere hjelpemidler nå enn før som reduserer belastninger, f.eks. sengeheiser. Det ble da også fremhevet av flere av pleierne at dagens arbeidssituasjon er vesentlig fysisk og ergonomisk lettere enn tidligere og ikke skulle nødvendiggjøre uføretrygging og førtidspensjonering. Men mange av de eldre ansatte bærer på slitasje fra et langt yrkesliv og kan ha «oppmagasinert» slitasje fra tidligere år. Som en av våre informanter blant de eldre ansatte uttrykte det: «Yrket slik det er i dag, tilsier ikke at fremtidens seniorer i pleie- og omsorgsyrkene behøver å bli så slitne som dagens.»

De tillitsvalgtes inntrykk er for øvrig at seniorpolitikken ikke har stått så høyt på dagsordenen fra ledelsen side og har kommet i skyggen av sykefraværarbeidet. Samtidig påpekes det av flere at sykefraværarbeid og forebygging av sykefravær er viktig også i en seniorpolitisk sammenheng og at det er viktig å se ulike satsinger i sammenheng.

Oppsummering

Kommunen etablerte en seniorpolitikk i 2005. Begrunnelsen for seniorpolitikken og utformingen av denne var høye AFP-kostnader og behovet for å beholde arbeidskraft og kompetanse. Kommunen etablerte flere seniortiltak, blant annet lønnsøkning og muligheter for redusert arbeidstid. Tiltakene var ikke ment som en rettighet, men som et virkemiddel som kunne bidra til at den enkelte kunne stå lenger i arbeid. Tiltakene har i imidlertid i praksis blitt tilgjengelig for alle ved oppnådd alder. Kommunen etablerte også en ordning med seniorsamtale ved fylte 58 år. Kommunen har de siste årene hatt en vanskelig økonomisk situasjon. I 2011 tok kommunen seniorpolitikken opp til vurdering og rådmannen foreslo på bakgrunn av den økonomiske situasjonen å fjerne seniortiltakene i sin nåværende form. Dette skapte politisk debatt og resultatet ble en midlertidig seniorordning for perioden 2011–2013. I 2013 skal ordningen evalueres. Seniortiltakene ble noe nedjustert i omfang. Kommunen har ikke evaluert seniorpolitikken, men har et inntrykk av at den i liten grad gjør en forskjell, at den ikke bidrar til at ansatte står lenger i arbeid. Ansatte har i god tid bestemt seg for å slutte eller fortsette; seniortiltakene gjør her liten forskjell. Kommunen ønsker å vri oppmerksomheten mer mot lederopplæring og leders ansvar for å følge opp den enkelte ansattes arbeidssituasjon i hele yrkeskarrieren, heller enn å forelegge seniorene et valg mellom seniorgoder ved oppnådd alder. Her påpekes samtalen mellom leder og ansatte som en måte å fange opp de utfordringer den enkelte ansatte møter og i fellesskap bidra til å endre situasjonen. Særlig vil man ta tak i ansattes følelse av aldri å strekke til, at det er leders ansvar å balansere arbeidsmengde og befolkningens forventninger til hva personalet skal rekke. Muligheter for redusert arbeidstid for eldre arbeidstakere vurderes også av de tillitsvalgte som et viktig tiltak i en sektor der det ellers er vanskelig å finne andre, lettere arbeidsoppgaver for dem som begynner å bli slitne. Også endret og mindre belastende turnus foreslås som et tiltak som kan gjøre en forskjell.

2.5 Ringerike – Nedbemanning og kutt i seniortiltakene

Med vekt på pleie- og omsorgspersonale

Kort tilbakeblikk

Kommunen var svært tidlig ute med å lansere en seniorpolitikk, allerede i 1997. Konkrete seniorpolitiske retningslinjer ble imidlertid først nedfelt i 2003. Kommunen hadde etter hvert blitt oppmerksom på hvor mange som tok ut AFP og de kostnader dette hadde for kommunen, men også behovet for arbeidskraft var en viktig motivasjon for seniorpolitikken. Det ble i seniorpolitiske dokumenter påpekt at denne politikken skulle vektlegge ansattes ressurser og muligheter heller enn deres alder, dessuten at seniorpolitikken skulle være en integrert del av arbeidsgiverpolitikken. Det ble blant annet satt et mål om å øke den gjennomsnittlige avgangsalderen i kommunen med to år.

Kommunen hadde en lang tiltaksliste i sin presentasjon av seniorpolitikken. Flere av tiltakene var mer ment som oppfordringer eller påpekninger til ledere og alle ansatte, f.eks. at ledere skal sikre at ansatte har relevant kompetanse, samtidig som ansatte selv har hovedansvar for å beholde og utvikle sin kompetanse, at arbeidsmiljøet skal kartlegges, at man skal legge til rette for økt mobilitet internt i kommuneorganisasjonen, at ledere skal bidra til å finne individuelt tilpassede og fleksible arbeidsordninger for den enkelte ansatte og at det er en målsetting at ansatte føler kontroll over egen arbeidssituasjon. Dette er altså målsettinger og tiltak som gjelder alle ansatte og som generelt dreier seg om å skape et bedre arbeidsmiljø i vid forstand. Av mer spesifikt seniorpolitiske tiltak etablerte kommunen følgende tiltak:

Ved fylte 62 år:

- Lønnsøkning (pensjonsgivende) på kr. 2.500 per år (i 3 år)
eller
- Bonus på kr. 15.000 per år (i 3 år)
eller
- Redusert arbeidstid: 90/100-ordning
og
- Tilretteleggingstilskudd på kr. 10.000 per ansatt over 62 år (til investeringer som kommer alle til gode)

I tillegg:

- Seniorseminar ved fylte 60 år
- Milepælsamtale/utviklingssamtale (i perioden 45–62 år)

Det ble vurdert å unnta lærerne fra lønns- og bonusordningene og den reduserte arbeidstiden, men dette ble ikke noe av.

Kommunen vurderte ved vårt forrige besøk seniorsatsingen som vellykket. Den hadde, i hvert fall for en kortere periode, klart å redusere AFP-uttaket vesentlig mer enn forventet, ansatte sett under ett. Den klarte også å nå målet om økt gjennomsnittlig avgangsalder, riktignok betraktelig mer for menn enn for kvinner, noe som ifølge kommuneledelsen kunne være uttrykk for at seniorsatsingen var mer treffsikker for «mannsjobbene» enn «kvinnejobbene». Mye tydet på at tiltakene hadde gjort liten forskjell i pleie- og omsorgssektoren. Også i denne kommunen ble det spekulert på om tiltak som økt lønn/bonus hadde særlig betydning for avgangsmønsteret og om ikke det å bli sett som arbeidstaker og bli oppmuntret til å fortsette, hadde en større innvirkning på den enkeltes valg, med andre ord at ledelsens kommunikasjon med og oppfølging av de ansatte er spesielt viktig, også med hensyn til å oppfordre den enkelte til å holde seg faglig oppdatert. Våre informanter var imidlertid usikre på om milepælsamtalene med de ansatte faktisk ble gjennomført.

Dagens situasjon

Kommune avvirket nesten alle sine seniortiltak i 2009 på grunn av en svært anstrengt økonomisk situasjon der store innsparinger måtte tas og alle steiner måtte snus, ifølge kommuneledelsen. Antallet ansatte er vesentlig redusert; fremdeles i 2012 skulle antallet reduseres med 40 personer, fortrinnsvis ved naturlig avgang. På denne bakgrunnen ble det vanskelig å beholde dyre seniorgoder når resten av kommunen må gjennomgå store endringer. Det eneste tiltaket som er beholdt, er seniordagen. Her orienteres det om situasjonen for seniorer i arbeidslivet, pensjonsordninger og annet som er relevant for dem som er i seniorfasen. I tillegg skal det gjennomføres en utviklingssamtale/seniorsamtale en gang i året (en medarbeidersamtale med seniorinnretning). Kommunen kom på ROBEK-listen (Register om betinget godkjenning og kontroll) i 2008 og er der fortsatt. Planen er å revurdere seniorpolitikken når den er ute av denne lista.

Etter avtale med kommunen gjennomførte vi bare en avgrenset undersøkelse. Intervjuene i kommunen preges av at situasjonen i kommunen er en ganske annen enn i de kommunene som har opprettholdt seniortiltakene og at seniorpolitikken har kommet litt i bakgrunnen. Siden seniortiltakene i hovedsak ble avvirket for noen år siden, var det også få ut over kommuneledelsen som kjente til det konkrete innholdet i den tidligere seniorpolitikken.

Kommuneledelsen sier for øvrig nå at seniorpolitikken i sin tid ikke ble etablert fordi det var et så stort behov for en slik politikk i denne kommunen; det har ifølge ledelsen vært en tradisjon for å stå lenge i arbeid, i hvert fall blant enkelte yrkesgrupper. Årsaken til etableringen av seniorpolitikken var mest fordi «det lå i tiden», at å etablere en slik politikk var uttrykk for at kommunen hadde en «riktig» holdning til eldre arbeidstakere.¹⁶ De seniortiltakene kommunen etablerte, var også uttrykk for at man så litt hen til hva nabokommuner hadde gjort.

I 2009 gjorde kommunen en vurdering av seniorpolitikken og konkluderte med at seniortiltakene måtte avvikes, både av økonomiske grunner, men også fordi man etterhvert hadde blitt usikker på om de hadde den forventede effekten. Ansatte sto ikke i større grad enn før i arbeid til 65/67 år, ifølge kommuneledelsen. Det viste seg f.eks. at det særlig var dem med god lønn og som kommunen kunne ha særlig behov for å beholde (ledere, teknisk-administrativt nøkkelpersonell) som tok ut AFP og etter hva vi forsto i større i grad enn tidligere. Samtidig var det dem med lav lønn, kort opp-tjeningstid og redusert arbeidstid som i størst grad følte at de *måtte* fortsette i arbeid, selv om dette ofte dreier seg om yrkesgrupper som har større grunn til å pensjonere seg tidlig enn de tidligere nevnte, f.eks. ansatte i pleie- og omsorgssektoren. Med andre ord var det i hovedsak andre grunner enn seniorpolitikken som førte til at de sto lenger i arbeid. Dagens kommuneledelse er også av det inntrykk at den tidligere rådmannen var lite opptatt av seniorpolitikk og at dette kanskje er medvirkende til at den ikke hadde de forventede resultatene.

Kommunen meldte seg i 2004 ut av KLPs utjevningsordning fordi det den gang så ut til at AFP-uttaket var i ferd med å reduseres; for kommunen ville det være lønnsomt å stå utenfor ordningen dersom den klarte å redusere AFP-uttaket. Men så økte AFP-uttaket igjen i årene etter. Kommunen meldte seg da inn igjen i utjevningsordningen.¹⁷ De økonomiske insentivene for å beholde eldre arbeidskraft er dermed redusert. Når nå kommunen må nedskalere antallet ansatte, blir motivasjonen for å beholde de eldre enda mindre. Tvert i mot har det fra ledelsens side blitt oppfordret til at de som har anledning til å ta ut pensjon, f.eks. ved særaldersgrenser, har rett og plikt til å gå av for å unngå oppsigelser av yngre medarbeidere.

Vårt inntrykk er at kommunen nå i større grad ønsker å vektlegge en god arbeidsgiverpolitikk for alle ansatte, ikke bare tilby goder for eldre ansatte. Som kommuneledelsen sier: «Vi mener det blir feil å stimulere ansatte med ekstra midler for å stå i arbeid. De har jo både jobb og lønn.» Kommunen har mer tro på god ledelsesutøvelse overfor

¹⁶ Dette hadde også ifølge kommuneledelsen sammenheng med erfaringer fra 1990-tallet da private virksomheter i kommunen ga gavepakker til eldre arbeidstakere når de hadde behov for å nedbemanne. Dette ble av mange oppfattet som problematisk. Kommunen ønsket å markere en annen holdning til eldre arbeidstakere.

¹⁷ Det tar tre år å bli fullt med i utjevningsordningen; man kan derfor ikke stadig melde seg inn i og ut av ordningen.

alle fremfor oppmerksomhet rettet mot noen. Mantraet er nå: Ledelse, ledelse, ledelse, ifølge våre informanter. Og kanskje heller legge mer vekt på livsfase: at alle ansatte kan ha behov for litt ekstra oppmerksomhet i ulike deler av livsfasen og karrieren. Kommunen ønsker å etablere ordninger som gir ansatte økt fleksibilitet i hverdagen, f.eks. kunne gå tidligere en dag. Kommunen sier nå at den ønsker å utvikle en god arbeidsgiverpolitikk som revideres jevnlig og dermed trolig i større grad har mulighet til å fange opp de utfordringer organisasjonen har til enhver tid. Informantene sier også at det er viktig at ansatte blir sett, at de blir stilt krav til og at de får muligheter til å utvikle seg. Utviklingssamtalen én gang i året er ment brukt i denne sammenheng. Men samtalen skal også være et forum der det stilles krav til ansatte slik at de ønsker å utvikle seg selv om de er eldre. Ifølge kommuneledelsen skal topplederne oppmuntre mellomlederne til å ha en bevisst arbeidsgiverpolitikk og utnytte det handlingsrommet de har for å utvikle de ansatte. Lederne følges opp på dette gjennom lederavtalen.

Det påpekes imidlertid at kommunen ikke har kommet så langt i sin nye strategi foreløpig. Dette er mest tanker kommuneledelsen gjør seg. Kommunen viser til langtidsfrisk-metodikken¹⁸ som legger vekt på lederskap og medarbeiderskap (og med verdier som Tydelig, Ærlighet, Løsningsorientert, sammenfattet TÆL) som den bruker blant annet i sykefraværarbeidet og som den mener også kan brukes for å få ansatte til å stå lenger i arbeid. I denne metodikken vektlegges ansattes arbeidsmotivasjon, om jobben oppfattes som meningsfull. Kommunen har ifølge kommuneledelsen gitt mye lederopplæring i denne metodikken.

Kommunen oppfordrer også til intern mobilitet, at stillinger lyses ut internt i kommunen, slik at det er muligheter for utfordringer og nye arbeidsoppgaver for dem som begynner å gå litt lei. I tråd med langtidsfrisk-metodikken prøver kommunen også å ha en god praksis på å informere ansatte om ulike prosesser som foregår i kommune og å involvere ansatte i slike prosesser.

Heller ikke de tillitsvalgte er så kritiske til at seniorgodene ble fjernet når kommunen sliter økonomisk. Ifølge en av våre tillitsinformanter ville det vært galt å bruke av kommunens begrensede ressurser til bonuser til eldre arbeidstakere når andre kanskje må sies opp. Her sies det rett ut at det er en rett og en plikt til å gå av ved 65 år (som man kan i kommunene) slik at yngre ansatte beskyttes. Og heller ikke de tillitsvalgte tror at seniorpolitikken i seg selv hadde betydning for om ansatte innen pleie og omsorg sto lenger i arbeid; i den grad de sto lenger, var årsaken mer at de hadde behov for oppfølging av lønn og pensjonspoeng. De som jobber kort deltid (mindre enn 20 prosent stilling siste tre år og med en årlig inntekt på under 1 G) har heller ikke rett til APE.

¹⁸ Som er del av KS' Kvalitetskommuneprosjekt.

Pleie- og omsorgspersonalets situasjon

Situasjonen for pleie- og omsorgssektoren er preget av at kommunen er i en vanskelig økonomisk situasjon. Det har blitt skåret ned over alt, også i denne sektoren. Pleiefaktoren er f.eks. redusert, for mye, ifølge tillitsvalgte i sektoren. Lav grunnbemanning fører til økt sykefravær og generelt negative spiraler med hensyn til arbeidsmiljø. Med økt grunnbemanning er det mer trolig at flere kunne stå lenger i arbeid, ifølge vår informant. Vedkommende ville heller benyttet seniormidler på å øke grunnbemanningen enn å tilby goder til eldre ansatte. Også rådmannen mener ifølge hovedtillitsvalgt at det kunne være ønskelig med økt grunnbemanning, men at det i så fall måtte tas av vikarbudsjetten. Rådmannens begrunnelse er at det kunne bidra til å forplikte personalet mer når det vet at vikarer ikke automatisk settes inn ved fravær. Det vil ikke være aktuelt å bevilge mer penger til dette området. Tillitsvalgte etterlyser også mer faglig påfyll, at det kunne vært et løft i en slitsom hverdag.

I stedet for goder for enkelte grupper, som fort oppfattes som en rettighet, foreslår tillitsvalgte at man i større grad kunne gjøre enkelte tilrettelegginger i arbeidssituasjonen, f.eks. lage turnusordninger som gir mindre belastninger og være fleksible med hensyn til sammensetting av vakter og ved ferieavvikling. Noen eldre ønsker f.eks. å ha nattevakter fordi det gir bedre betalt og dermed økt inntekt på slutten av yrkeskarrieren. Det kunne også avlaste yngre med barn som kanskje foretrekker å arbeide dagtid. Det burde ikke skape problemer for andre ansatte, så fremt man har en god aldersbalanse i virksomheten slik at det ikke er så mange man behøver å tilrettelegge for. Som vår informant sa: «Om tilrettelegging for noen blir en belastning, er avhengig av hvor mange det gjelder, at det ikke blir for mange, at dette er åpent kommunisert og at det bare gjelder for en periode.»

Oppsummering

På grunn av en vanskelig økonomisk situasjon utviklet kommunen alle sine seniortiltak i 2009, bortsett fra at det avholdes en seniordag med diverse informasjon om seniorer og pensjonering. Det viste seg vanskelig å opprettholde goder for en gruppe ansatte når hele kommunen «har måttet skjære til beinet», som flere av informantene uttrykte det. Kommunen har måttet redusere antallet ansatte og må fortsatt redusere i 2013, fortrinnsvis gjennom naturlig avgang. Det har fra kommuneledelsen side blitt oppfordret til at de som har muligheter for å pensjonere seg, f.eks. ved særaldersgrenser, benytter denne muligheten for å unngå oppsigelser av yngre ansatte. Også de tillitsvalgte stiller seg i hovedsak er seg bak denne oppfordringen. Kommuneledelsen og de tillitsvalgte er også usikre på om seniortiltakene har hatt den forventede effekten, om man med tiltakene har nådd dem som ville trenge dem mest. Kommunen ønsker derfor å endre sin arbeidsgiverstrategi over for eldre ansatte og heller satse på en god arbeidsgiverpolitikk for *alle* ansatte og vil legge mer vekt på god ledelse og oppfølging av den enkelte.

Det er for øvrig interessant å merke seg at mange av kommunens tanker om hvordan seniorpolitikken bør utformes i fremtiden, ligner på de planene den hadde da seniorpolitikken ble utformet. Den gang ønsket kommunen å etablere en seniorpolitikk som vektla godt arbeidsmiljø og gode utviklingsmuligheter, men i praksis ble seniorpolitikken oppfattet som ensbetydende med seniorgoder som redusert arbeidstid og økt lønn/bonus, det man gjerne har kalt seniorgoder. Nå er man mer usikker på om godene hadde den ønskede effekt.

2.6 Skedsmo – Videreutvikling av seniorpolitikken

Med vekt på pleie- og omsorgspersonale

Kort tilbakeblikk

Kommunen vedtok en seniorpolitikk i 2003 som ble gjeldende fra 2004. Bakgrunnen var en erkjennelse av at «kampen om arbeidskraften» ville bli hardere i fremtiden på grunn av at færre unge kommer ut på arbeidsmarkedet, samtidig som mange eldre avslutter sin yrkeskarriere tidlig. Rekrutteringssituasjonen var vanskelig; desto viktigere var det å ta vare på de ansatte kommunen allerede hadde. Kommunen ble også etter hvert klar over hvor kostbar AFP-ordningen er. En viktig målsetting med seniorpolitikken var derfor også å redusere uttaket av AFP. Kommunen bevisstgjorde også lederne om viktigheten av å ta vare på senioren og ble oppfordret til å komme med forslag til hvordan dette kunne gjøres. En arbeidsgruppe ledet av organisasjons- og personalavdelingen ble nedsatt der representanter fra hver sektor pluss tillitsvalgte deltok og som kom med forslag til seniorpolitiske tiltak. I tillegg ble det avholdt flere dialogmøter med ansatte fra mange av sektorene der eksempler på god livsfasepolitikk og god personalpolitisk ledelse ble lagt frem. Kommunen påpekte også at seniorpolitikken er del av en livsfasetilpasset arbeidsgiverpolitikk og ikke en politikk utelukkende rettet mot senioren.

Målsettingen med seniorpolitikken var

- at lederne ser seniorennes ressurser og at seniorenne føler seg verdsatt av ledere og kollegaer
- at seniorenne ønsker å fortsette i jobb utover fylte 62 år
- at (unødig) slitasje på arbeidstakerne unngås
- at man beholder verdifull kompetanse
- at seniorpolitikken gir et positivt økonomisk bidrag til kommunen

En rekke tiltak ble etablert som del av livsfasepolitikken, men følgende tiltak gjaldt spesielt for seniorenne:

Fra fylte 62 år:

- Redusert arbeidstid (80/100-ordning), etter individuell vurdering, også for deltidsansatte

eller

- Tilretteleggingsmidler (inntil kr. 25.000 per år), etter individuell vurdering; til f.eks. frikjøp av helgevakter, avlastning, fridager

I tillegg også:

- Endrede/justerte arbeidsoppgaver (f.eks. fadderoppgaver, lettere arbeid)
- Medarbeidersamtale/seniorsamtale (ikke angitt alder)
- Seniorkurs fra fylte 60 år

Seniorpolitikken rettet seg i utgangspunktet til alle eldre ansatte, men lærerne var unntatt den reduserte arbeidstiden med den begrunnelse at de har en ordning med redusert undervisningsplikt og at de ikke var AFP-berettiget i kommunen (men har sin AFP-ordning i SPK).

I evalueringen av den først fasen av seniorpolitikk i kommunen ble det påpekt at ansatte var veldig fornøyde med å ha mulighet for redusert arbeidstid med full lønn. Kommunens egne tall tydet også på at færre tok ut AFP (Bogen & Midtsundstad 2007). Det var imidlertid usikkert om dette også gjaldt for ansatte i pleie og omsorg. Her syntes det som om det var få ansatte som sto i arbeid etter fylte 62 år. Spørsmålet var da om seniorpolitikken var tilpasset situasjonen for ansatte i denne sektoren. Ledelsen i pleie- og omsorgssektoren påpekte også at bemanningen var for lav og bidro til slitasje på de ansatte, både yngre og eldre, og kunne være en årsak til at mange sluttet når anledningen bød seg. Sektorlederen mente også at en god forankring av seniorpolitikken hos ledelsen ute på den enkelte arbeidsplass og at nærmeste leder blir flinkere til å se sine ansatte, er viktige kriterier for en vellykket seniorpolitikk. Kommunen ønsket blant annet på bakgrunn av ovennevnte vurderinger å vektlegge sterkere livsfaseperspektivet i arbeidsgiverpolitikken slik at alle arbeidstakernes behov ble ivaretatt, ikke bare seniorenene. Den ønsket også å gjøre livsfasepolitikken mer fleksibel i den forstand at man ville legge mer vekt på individuelle løsninger for den enkelte arbeidstaker ut fra den enkeltes ønsker og behov og mindre på løsninger som gjelder for alle.

Dagens situasjon

Kommunen har i hovedsak beholdt den tidligere seniorpolitikken, og beholdt en tydelig oppmerksomhet rettet mot seniorpolitikk, men gjorde noen endringer i seniortiltakene underveis, primært ved å innføre en bonusordning i tillegg til redusert arbeidstid. For å få tilgang til enten redusert arbeidstid eller bonus, forutsettes nå minst 70 prosent stilling; tidligere var det ikke spesifisert noen grense. Endringen innebærer at en del av dem som jobber deltid, ikke får tilgang til tiltakene. (Ledernes ønsket for øvrig høyere grense, fagforeningene en lavere.)

De nye seniorpolitiske tiltakene som gjelder fra 2012, ser dermed slik ut:

Ved fylte 62 år:

- Redusert arbeidstid (80/100-ordning) i alderne 62–67 år; bare AFP-berettigede eller
- Bonus på hhv. kr. 24.000/36.000/48.000 (stigende beløp med etter hvor lenge man står i arbeid) i alderen 62–67 år; bare AFP-berettigede

og

- Tilretteleggingstilskudd (inntil kr. 60.000 per årsverk), ved behov, f.eks. til vikar ved redusert arbeidstid; må avklares i budsjettprosessen, dvs. på forhånd
- Medarbeidersamtale/seniorsamtale (ingen bestemt alder, men i god tid før seniorfasen); skal f.eks. ta opp justering av arbeidsoppgaver, avklare videre yrkesforløp, drøfte erfaringer med seniortiltak

I tillegg har kommunen listet opp en del tiltak, som tidligere, som gjelder alle ansatte:

- Faglig utvikling (f.eks. meningsfylte oppgaver, studier, mentoroppgaver)
- Fleksibilitet/justering av arbeidsoppgaver (f.eks. lettere turnus/vakter, andre arbeidsoppgaver)
- Fleksible arbeidstidsordninger (f.eks. fleksitid, ønsketurnus)
- Informasjon (f.eks. seniorkurs, informasjon om seniorpolitikken)

Kommunen poengterer at den er opptatt av å fremstå som en seriøs og attraktiv arbeidsgiver både for dem som jobber i kommunen og potensielle arbeidssøkere. Den er lokalisert i et stort og presset arbeidsmarked der folk har mange sysselsettingsmuligheter.

Kommunen har de samme målene og begrunnelsene for seniorpolitikken som tidligere (se over). Kommunen påpeker fortsatt at seniorpolitikken er del av en livsfasetilpasset arbeidsgiverpolitikk. Den er opptatt av ikke bare å tilby seniorgoder, men også et godt jobb-liv. Selv om seniortiltak som redusert arbeidstid eller økt lønn/bonus ofte får mye oppmerksomhet og gjerne identifiseres som «seniorpolitikken» fordi de er konkrete og synlige, er mange andre forhold ved arbeidssituasjonen kanskje vel så viktige for om ansatte står lenger i arbeid, ifølge kommunen. Mye oppmerksomhet er rettet mot sykefraværsoppfølging og arbeidsmiljøoppfølging og det legges vekt på å gripe inn tidlig ved arbeidsmiljøproblemer. Arbeidsgiver skal vise vilje til fleksibilitet og at ansatte kan få mulighet til å utvikle seg også som senior ved å tilby kompetansepåfyll.

Medarbeidersamtalen brukes mer aktivt enn tidligere til å få til en god dialog mellom leder og ansatt og for å kartlegge ansattes ønsker og behov.

Kommunen påpeker at som del av livsfasepolitikken/seniorpolitikken legger den vekt på god ledelse og har definert grunnleggende verdier og kriterier for hva god ledelse skal være. Disse blir formidlet i introduksjonskurs til nyansatte og i kurs for ledere slik at verdiene og kriteriene blir forstått og etterlevd i organisasjonen. Kommunen gjennomfører også årlige organisasjonsmålinger¹⁹ for å kartlegge arbeidsmiljøet og grad av oppslutning i organisasjonen (blant annet om ansatte vet hva som forventes av dem på jobben, om de får brukt sine sterke sider på jobben hver dag, om lederen regelmessig gir anerkjennelse). Resultater fra denne undersøkelsen gjennomgås i avdelingene/enhetene med alle ansatte for å diskutere seg frem til hva som kan bli bedre. På denne måten er seniorpolitikken godt integrert i en mer helhetlig livsløpstenkning samtidig som oppmerksomheten om seniorpolitikken opprettholdes av rutine og systemene på personalområdet (som opplæring, arbeidsmiljøundersøkelser, gjennomføring av seniorsamtaler mm).

Lærerne var tidligere unntatt fra den reduserte arbeidstiden fordi de ikke var AFP-berettiget i kommunen (men i SPK); de har imidlertid nå tilgang til både den reduserte arbeidstid og bonusordningen. Seniortiltakene har dermed blitt mer universelle. Det påpekes også, som tidligere, at tilgang til seniortiltak ikke skal være en ubetinget rettighet. Arbeidstakeren må søke på tiltaket. Nærmeste leder kan så gi en anbefaling, mens beslutning om tiltak tas av kommunaldirektøren for å sikre likeartet praksis i tildeling av tiltak. Seniortiltakene skal ses som del av en virkemiddelpakke som leder kan forvalte gjennom en god dialog med sine ansatte. Alle ansatte får likevel i praksis tilgang til ett av tiltakene redusert arbeidstid eller bonus. Selv om intensjonen hele tiden har vært at tiltakene skulle være individuelt vurdert og tildelt, har det altså vist seg vanskelig å gjennomføre en slik tildelingspraksis; det forventes av ansatte at tiltakene skal tildeles alle ved oppnådd alder, men leder skal altså kunne rådgi om valget. Kommunen er klar over at de som ville fortsatt i arbeid også uten tildeling av seniortiltak, får slike tiltak, men mener at det kan ha en psykologisk effekt at slike tiltak finnes for alle, at det signaliserer at kommunen er en god og seriøs arbeidsgiver.

Seniortiltakene tildeles nå for ett år av gangen slik at de jevnlig må vurderes for den enkelte ansatte. Tidligere gikk tildelingen av tiltak mer automatisk for tre år av gangen. Leder behøvde da ikke å bry seg så mye med den ansattes situasjon. Nå skal leder følge aktivt opp og sammen med ansatte vurdere om tiltak bør endres, selv om alle har rett til enten redusert arbeidstid eller bonus. Også dialogen med de eldre ansatte er i større grad satt i system. Alle ledere har et system de skal følge her, f.eks. i form av en systematisert medarbeidersamtale.

¹⁹ I form av den såkalte HKI-indeksen (Human Kapital Indeks).

Det sies fra kommuneledelsens side at seniorpolitikken og seniortiltakene er godt forankret i hele kommuneledelsen og at det heller ikke har kommet politiske forslag om å fjerne tiltakene, men det har vært en debatt om kostnader ved tiltakene versus hva man sparer i AFP-kostnader. Kommunen har pensjonsordningen i Storebrand, med en slags utjevningsordning, men mesteparten av kostnaden kommer på kommunen dersom man ikke klarer å redusere AFP-uttaket. Kommunen understreker at det bare er AFP-berettigede, (bortsett fra lærerne, som nå har tilgang til tiltakene), som har tilgang til de seniortiltakene som har en økonomisk kostnad for kommunen fordi det bare er disse kommunen tjener på dersom AFP-uttaket reduseres. Et viktig formål med seniortiltakene er nettopp å redusere AFP-uttaket fordi dette er en kostbar ordning for kommunen. Det innebærer at en del med kort deltid eller kort ansiennitet i kommunen ikke kommer i betraktning.

Kommunen har også regnet på hvor mye den mener den vil spare ved å redusere AFP-uttaket. Dersom en arbeidstaker forskyver AFP-uttaket med ett år etter fylte 62 år, sparer kommunen kr. 189.000 når bonusen er trukket fra. Blir AFP-uttaket utsatt med tre år, er summen kr. 531.999. Det kan med andre ord være lønnsomt for kommunen å betale ut såkalte seniorgoder – men altså forutsatt at det reduserer AFP-uttaket mer enn uten slike goder.

Kommunen mener at den har lyktes i seniorpolitikken. Den har klart å redusere både uføretrygdingen og førtidspensjonering i kommunen sett under ett, noe den tolker som at ansatte står lenger i arbeid. I perioden 2003–2007 tok 34,8 prosent av arbeidstakerne (som var berettiget til AFP, inklusive lærerne) ut AFP ved fylte 62 år; denne andelen var redusert til 13 prosent i perioden 2007–2011. Tilsvarende tall for uføretrygdingen var 49 prosent i 2003–2007 og 32,2 prosent i 2007–2011, det vil si en markert nedgang. Samtidig har det vært en økt bruk av seniortiltak.²⁰ Tallene for pleie- og omsorgsektoren (helse- og sosialsektoren)²¹ spesielt er her usikre fordi det ikke finnes like lange tallserier som for kommunen sett under ett. I 2010 tok 8,7 prosent av ansatte innen helse- og sosialsektoren ut AFP som 62-åringer, i 2011 var tallet 17,6; disse tallene er dermed isolert sett ikke så oppløftende. Det er imidlertid naturlig at tallene svinger en del fra år til år og dermed vanskelig ut fra disse tallene å si noe entydig om utviklingen.

Kommunens tolking av tallene, kommunen sett under ett, er at *noe* må ha virket. Men den erkjenner at også andre forhold enn seniorpolitikk i mer avgrenset forstand kan ha spilt inn: bedre helse i befolkningen, generelt bedret arbeidsmiljø, nærmere relasjon leder-medarbeider (å bli sett av leder er mye vektlagt av kommunen i senere år). Antakelig medvirker mange faktorer til positive resultater for avgangsmønsteret. Men

²⁰ Antall seniortiltak er ikke nødvendigvis en presis angivelse av hvor mange som fortsetter fordi det ikke er alle som tar slike tiltak, av ulike grunner, noen fordi de ikke har fått med seg at kommunen tilbyr slike tiltak.

²¹ Kommunen benytter her kategorien Helse og sosial som vel er noe annerledes enn pleie og omsorg.

av de mer spesifikke seniortiltakene tror kommunen at mulighet for redusert arbeidstid «virker» mer enn bonusordningen.

Kommunen påpeker også som et mulig suksesskriterium for å skape og beholde en god organisasjonskultur at det ikke er foretatt store organisasjonsomlegginger de senere årene, men at man bevisst har beholdt hovedtrekkene i organisasjonsstrukturen over relativt lang tid (f.eks. ikke innført to-nivåsystem med flatere struktur, noe som ville ført til færre ledere per ansatt). Av erfaring vet man at store omstillingsprosesser ofte fører til at en del arbeidstakere, og kanskje særlig eldre, benytter anledningen til å slutte fordi omstillinger kan være belastende. Kommunen har derfor kunnet konsentrere seg om å videreutvikle en god organisasjonskultur heller enn å motvirke effekter av omstilling. Alt dette tror kommunen er med på å gjøre kommunen til en god og attraktiv arbeidsplass, og dermed at dette også påvirker ansattes pensjoneringsønsker.

Pleie- og omsorgspersonalets situasjon

Våre informanter i pleie- og omsorgssektoren fremhever at jobbene i denne sektoren er tunge både fysisk og psykisk og at det er en viktig grunn til at mange slutter tidlig. Turnusarbeid sliter også på. Flere, både ledere og tillitsvalgte, tror at økt grunnbemanning kunne være en måte å få flere av arbeidstakerne til å stå lenger i arbeid.²² Det ville også komme alle ansatte til gode, ikke bare de eldre, forutsatt at alle delte på de slitsomme/ubekvemme vaktene. Samtidig er det en klar erkjennelse at økt grunnbemanning sitter mye lengre inne i budsjettprosessen fordi det er et veldig kostbart «tiltak» sammenlignet med seniortiltakene. (Det nevnes av kommunen å være ti ganger dyrere.) Men flere informanter, også eldre ansatte selv, er usikre på om det bare er jobben som skaper slitasjen; en del av årsaken tilskrives også «hvordan vi lever» (f.eks. overvekt, lite trening/mosjon, for lite søvn). Et inntrykk flere har er at de som står lenge i arbeid, synes å ta bedre vare på helsa enn dem som slutter tidlig.

Generelt er ansatte i pleie- og omsorgssektoren svært fornøyde med kommunens seniortiltak, at de har mulighet til å få redusert arbeidstid eller en økonomisk bonus dersom de fortsetter i arbeid. Det råder imidlertid ulike meninger om hvorvidt seniortiltakene har hatt betydning for avgangsmønsteret. Mens tillitsvalgte vi snakket med har inntrykk av at seniorpolitikken har hatt en betydning og leder for sektorområdet mener det samme, er lederen ved det sykehjemmet vi besøkte, av en annen oppfatning. Vedkommende tror at de som står lenge i arbeid, ville stått i arbeid uansett, av flere grunner. Noen kom sent ut i arbeidslivet (eller har hatt en annen karriere tidligere og begynte sent å arbeide innen pleie og omsorg) og har derfor ikke rukket å bli slitne, andre er enslige (skilt, enke) og trenger inntekten, andre igjen har tjent for lite til å få

²² Dette ble for øvrig også påpekt av sektorledelsen i den forrige undersøkelsen (Bogen & Midtsundstad 2007: 96).

en god pensjon og enkelte «er ikke typen til å sitte hjemme», ifølge vår informant. Det er gjerne mer private/personlige grunner til at en del ansatte fortsetter, tror hun. Også flere av de senioransatte og pensjonistene vi snakket med er usikre på om seniortiltakene vil komme til å innvirke på eller har innvirket på deres respektive pensjonsbeslutninger. Også blant disse trekkes ofte private grunner frem som mer avgjørende, eller at de var så slitne i kroppen at tiltak ved fylte 62 år, f.eks. redusert arbeidstid, ikke ville gjøre noen forskjell. Mens en del mener at mulighet for redusert arbeidstid har vært helt avgjørende for å kunne fortsette, f.eks. på grunn av helseplager, men ikke nødvendigvis helseplager som skyldes jobben. Det råder med andre ord ulike synspunktet på seniortiltakenes betydning for den enkelte.

Det påpekes at tilrettelegging av arbeidet kan være vanskelig i pleie- og omsorgssektoren siden noen til enhver tid uansett «må gjøre jobben»: pleie beboerne på sykehjemmet. Og når noen gjør mindre, må andre gjøre mer. Det er også begrenset med andre arbeidsoppgaver enn kjerneoppgavene som skal utføres. At noen har redusert arbeidstid, er derimot et mindre problem siden det alltid er noen som ønsker noen flere vakter, med mindre det blir svært mange det gjelder. Det sies av våre informanter i sektoren at det i prinsippet alltid skal brukes vikar ved fravær, men det synes å variere på grunn av en stram budsjettsituasjon; man ønsker å holde igjen midler til situasjoner som er ekstra belastende, f.eks. dersom man har beboere med spesielle behov. Men det er et problem at mange ønsker å velge bort de mest upopulære vaktene (f.eks. i helgene). Det må da ofte brukes ufaglærte studenter som kanskje heller ikke kjenner brukerne så godt. Dermed kan disse vaktene bli ytterligere upopulære blant de ordinært ansatte.

Det er heller ikke bare seniorene det skal tilrettelegges for. Også (delvis) sykmeldte skal kunne tilbys tilrettelegging, enten i form av andre arbeidsoppgaver eller redusert arbeidstid, og de sykmeldte utgjør ofte flere personer enn seniorene på en arbeidsenhet. Totalt sett kan det bli mange som skal ha spesialoppmerksomhet. Vår informant på sykehjemmet sier hun ofte blir lettet når noen velger bonus fremfor redusert arbeidstid som seniortiltak; da slipper hun jobben med å få vaktlistene til å gå opp. I denne kommunen har man valgt å forbeholde tilrettelegging i form av annet arbeid eller lettere arbeidsoppgaver de (delvis) sykmeldte, ikke seniorene dersom de ellers er friske. Dermed blir redusert arbeidstid den tilretteleggingen man har anledning til å tilby seniorene.

Flere peker også på at endringen som innebærer at bare de med minst 70 prosent stilling nå får tilgang til redusert arbeidstid eller bonus (mens det tidligere ikke var en tallfestet grense), kan være problematisk siden mange av de deltidsansatte ikke kommer i betraktning. Svært mange av de ansatte i pleie- og omsorgssektoren i kommunen arbeider deltid; mange av disse vil ikke ha tilgang til disse seniortiltakene.

Dialogverksted

Dialogverkstedet ble gjennomført i januar 2013 og samlet 12 representanter for kommunen, både ledere og tillitsvalgte. I all hovedsak kjente man igjen beskrivelsen av kommunen og man var særlig interessert i å se innsatsen i egen kommune opp mot de andre kommunene i undersøkelsen. Særlig var de opptatt av andres erfaringer med 80/100-ordningen. De var selv fornøyd med ordningen og resultatene, selv om de ikke kunne si hvor stor del av endringene i pensjoneringsmønsteret som skyldes dette virkemiddelet alene. De så ingen grunn til å revurdere en ordning de opplevde fungerte godt og som de også hadde råd til å beholde. Samtidig så de dilemmaet med å satse på en ordning få andre fortsatt opprettholder og der forskningen i stadig sterkere grad finner at ordningen ikke har den ønskede effekt på pensjoneringsmønsteret. De var derfor opptatt av å se nærmere på tallene sine og vurdere tiltaket opp mot andre typer tiltak. De var også opptatt av at dagens ordning ikke fanget opp slitne arbeidstakere i liten stillingsandel, selv der de reelt arbeidet opp mot full stilling. Dette var noe man ønsket å se nærmere på.

Oppsummering

Kommunen etablerte en seniorpolitikk på bakgrunn av en vanskelig rekrutteringssituasjon (stramt arbeidsmarked) og dermed et økende behov for å holde på kommunens egne ansatt. Den ble også mer bevisst kostnadene ved et høyt AFP-uttak. Kommunen var også svært uttalt på at seniorpolitikken skulle være en del av en livsfasetilpasset arbeidsgiverpolitikk og at seniortiltak skulle være en mulighet, ikke en umiddelbar rettighet. Det har ikke vært politisk uenighet om å beholde seniortiltakene. Kommunen har i løpet av årene utvidet seniortiltakene ved i tillegg til redusert arbeidstid også å tilby en bonusordning. Lærerne har nå også tilgang til alle tiltakene. Samtidig er det nå satt et krav om minst 70 prosent stilling for å komme i betraktning til disse tiltak, noe som berører eldre ansatte innen pleie og omsorg siden mange her har deltidstilling. Kommunen har, tross intensjonen, ikke klart å forbeholde seniortiltakene til dem som har et særlig behov for slike tiltak for å kunne stå lenger i arbeid; tiltakene har i praksis vært tilgjengelig for alle ved oppnådd alder. Kommunen har imidlertid forsøkt å styre tiltaksbruken mer ved at nærmeste leder i større grad enn tidligere skal involvere seg i den enkelte eldre ansattes arbeidssituasjon og fremtidsvurderinger og forsøke, i samtale med den ansatte, å kartlegge den enkelte ansattes ønsker og behov og derved skape en best mulig arbeidssituasjon for hver enkelt. God ledelse gjennom dialog med alle ansatte vektlegges sterkt.

3 Sammenfattende del

I forrige kapittel presenterte vi situasjonene for seniorpolitikken i hver av de seks kommunene som er med i studien. I dette kapitlet vil vi gripe tilbake til problemstillingene i innledningskapitlet og forsøke å besvare de problemstillinger som reises der. Vi må innrømme at vårt nye besøk i kommunene ga noen overraskende erfaringer, f.eks. den rolle den økonomiske situasjonen i flere av kommunen har kommet til å spille for vurderingen av seniorpolitikken, men også de betraktninger kommunene har gjort seg med hensyn til effekten av de etablerte seniortiltakene. Fremstillingen i det følgende er derfor preget av at den seniorpolitiske utviklingen i flere av kommunene hadde tatt en noe annen vending enn forventet, eller riktigere: situasjonen var annerledes enn ved første besøk i 2006/2007.

Det er viktig å minne om at studier i seks kommuner ikke er egnet til å trekke bastante slutninger på vegne av seniorpolitikk i norske kommuner generelt. Ut fra utviklingen i disse seks kommunene kan det kanskje være spesielt vanskelig å trekke frem klare suksesskriterier som andre kommuner bør merke seg i og med at utviklingen ikke har vært udelte positiv for seniorpolitikken del. Samtidig er det mye læring i erfaringene kommunene har gjort seg med å opprettholde en seniorpolitisk satsning over flere år. Betydningen av eksterne faktorer som kommuneøkonomi, viser seg å spille en avgjørende rolle. Seniorpolitikk som forskningsfelt utvikles stadig, og kommunene som er med i denne undersøkelsen, forholder seg til ny kunnskap og nye råd og anbefalinger som kommer. Det dreier seg også om en kvalitativ studie basert på intervjuer med et utvalg informanter som i varierende grad vil har oversikt over situasjonen i sin kommune. Vi ønsker i det følgende ikke å rose eller rise noen kommuner for å ha håndtert seniorpolitikken på en bedre eller dårligere måte enn andre, men heller trekke frem noen generelle poenger. Vi vil derfor heller ikke navngi kommunene i det følgende.

3.1 Vedvarende offensiv seniorpolitikk – seniorpolitisk tretthet

Som vi har sett i forrige kapittel, kan det ikke svares entydig bekreftende på at kommunene har klart å opprettholde en vedvarende offensiv seniorpolitikk. Flere av kommunene har avvirket eller vurdert å avvike flere av de seniorpolitiske tiltakene de selv

vurderte som viktigst da de ble innført. Det betyr ikke nødvendigvis at de har avviklet målsettingene med seniorpolitikken: å få flere eldre til å stå lenger i arbeid, men de har måttet revurdere hvordan målene skal nås. Det har vært en bevegelse i vektlegging fra enkelttiltak for dem som har fylt 62 år, begrunnet i innsparing av AFP-kostnader, til en mer individuell og livsløpsorientert tilnærming i så godt som alle kommunene. De vurderer nå å bruke de ordinære personalpolitiske virkemidlene mer målrettet mot seniorgruppen, for dermed legge til rette for at senioren velger arbeid fremfor tidligpensjon når de kommer til det valget. Om det rår en seniorpolitisk tretthet, er vi usikre på, men ut fra samtalene med kommunene kan vi kanskje heller si at det rår en seniorpolitisk frustrasjon med hensyn til hva som skal til for å lykkes. Kommunene ser derfor et behov for å revurdere innsatsen.

Flere av kommunene har hatt store økonomiske problemer siden vårt forrige besøk og trekker dette frem som én av begrunnelsene for å revurdere seniorpolitikken.²³ Den økonomiske situasjonen har i én av kommunene gjort det nødvendig å fjerne alle dyre seniorpolitiske tiltak som redusert arbeidstid med opprettholdelse av lønn eller lønnsøkning/bonusordninger fordi det ble åpenbart vanskelig å opprettholde slike tiltak til noen grupper av ansatte når kommunen har måttet nedbemanne og ellers skjære ned på en rekke områder. Andre kommuner er i en mer langvarig prosess der man vurderer hensiktsmessigheten ved en del av de eksisterende tiltakene og hva som kunne være en mer målrettet utforming av seniorpolitikken.

Kommunene ser ut til å ha forankret seniorpolitikken godt i de ansattes organisasjoner, og det oppleves som viktig at ledelsen får de tillitsvalgte med i beslutningsprosessen og at man jobber seg frem til felles løsninger som alle kan stille seg bak. På den måten kan det se ut som om seniorpolitikken er godt forankret i partssamarbeidet og i IA-arbeidets oppmerksomhet om felles ansvar for å skape et inkluderende arbeidsliv. Selv der partene har forskjellige ønsker og interesser, ser man det som viktig å gjennomføre en prosess basert på partssamarbeid og medvirkning. Selv i den kommunen der tiltak er fjernet på grunn av en vanskelig økonomisk situasjon, ser tillitsvalgte ut til stort sett å dele forståelsen for hvorfor det var nødvendig å gjøre endringene.

Når forslag om evaluering eller vurdering av seniorpolitikken og spesifikke seniortiltak reises, synes det som oftest å være rådmannen som tar initiativet. Det er kanskje ikke så overraskende, siden rådmannen vel har et større ansvar for at kommunens ressurser brukes på en mest mulig hensiktsmessig måte, mens ordfører som en politisk valgt representant gjerne stiller seg bak sitt partis synspunkter her og «stemmer med magen».

Det er imidlertid ikke bare kommuner som har hatt store økonomiske problemer som har vurdert å fjerne eller endre enkelte seniortiltak. Også flere andre kommuner har gradvis blitt usikre på om seniortiltak som redusert arbeidstid og økt lønn/bonus

²³ Vi har ikke forsøkt å finne ut hvorfor kommunene har fått økonomiske problemer, men på spørsmål om hvorfor i én kommune, fikk vi et liketil svar: «Kommunen har brukt for mye.»

virker, i den forstand at de gjør en forskjell. Flere av kommunene påpeker at mange eldre ansatte, og kanskje særlig ansatte innenfor de to yrkesgruppene vi ser på i denne studien, lærere og pleie- og omsorgspersonell, synes å ha bestemt seg i god tid for om de ønsker å førtidspensjonere seg eller å fortsette. Det sies at det er få personer som kan påvirkes gjennom seniortiltakene. Dermed kan mye tyde på at det er dem som uansett hadde tenkt å fortsette, som får mest glede av dem. Ofte er det private forhold eller helsetilstanden som avgjør hva man velger: om familieøkonomien er god, hva ektefellen gjør, om man har helsemessige plager – som ikke nødvendigvis har noe med arbeidssituasjonen å gjøre. Enkelte fortsetter å arbeide, ikke fordi de gjerne vil, men fordi de av økonomiske grunner synes de må på grunn av korte yrkeskarrierer og for lav pensjonsopptjening, eller de er enslige eller enke/enkemann og har en stram økonomi. De føler ofte at de er nødt til å fortsette uansett, uavhengig av om seniortiltak tilbys eller ikke. Kommunen opplever at seniortiltakene er velkomne blant de ansatte, men at de gjør liten forskjell på beslutningen om man skal fortsette i arbeid eller ikke. På denne bakgrunn ønsker flere av kommunene å tenke nytt om seniorpolitikken, i retning av å utforme en seniorpolitikk som i større grad legger vekt på den enkelte ansattes arbeidssituasjon og skape et godt arbeidsmiljø for alle, uavhengig av alder. Man ser også at dette bedre kan imøtekomme den enkeltes ønsker og behov, og dermed være mer målrettet enn kollektive, standardiserte tiltak til alle over en viss alder.

I de fleste kommunene vi har studert, er det en kombinasjon av en anstrengt økonomisk situasjon og usikkerhet med hensyn til om tiltakene virker etter hensikten, det vil si gjør en forskjell, som ligger bak at et ønske om en gjennomgang av tiltakene i seniorpolitikken. Vårt inntrykk er at det i så godt som alle kommunene råder en usikkerhet om effekten av de eksisterende seniortiltakene, også der det ikke har kommet et formelt forslag fra kommuneledelsen om å endre eller fjerne dem. De fleste kommunene har for øvrig endret tiltakene opp gjennom årene, noen i retning av en innskjerping, andre har utvidet dem. Én av kommunene har i hovedsak fortsatt den seniorpolitikken den hadde ved forrige besøk. Den kommunen utmerket seg kanskje som den som hadde en seniorpolitikk som var best integrert i arbeidsgiverpolitikken og som har vektlagt god ledelse som en viktig, og ifølge kommunen kanskje den viktigste, ingrediens i seniorpolitikken. Dermed er det kanskje ikke enkelttiltakene som gir gode resultater, men en helhetlig satsning på god personalpolitikk og god arbeidsgiverpolitikk. Seniortiltak som redusert arbeidstid eller økt lønn/bonus kan være «det lille ekstra». Dette er resonnementer som ble fremført av flere av informantene i denne kommunen og ligger bak den vurderingen kommunen gjør av den videre utformingen av seniorpolitikken.

I enkelte kommuner råder det nok også en seniorpolitisk trettehet på den måten at seniorpolitikken til tider har levd sitt eget liv eller blitt rutinisert, men ikke aktivt fulgt opp. Tiltak tildeles ved oppnådd alder uten en nærmere vurdering av om tiltaket vil gjøre en forskjell for den enkelte arbeidstaker. I enkelte kommuner har også kapasiteten til å følge opp seniorpolitikken blitt redusert. Tidligere kunne det være en ansatt

i personalavdelingen som hadde dette ansvaret; nå sies det av flere at de skjerpede kravene i sykefraværsoppfølging eller andre personalpolitiske saker tar mye av tiden. Enkelte kommuner har skåret ned i bemanningen i personalavdelingen og har også av den grunn mindre kapasitet.

Vårt inntrykk er ellers at de fleste kommunene har oppmerksomhet omkring seniorpolitikk i ledersammenheng og at dette tas opp i ledermøter. Resultater etterspørres nok også i slike møter, men kanskje ikke systematisk nok. Det er imidlertid et problem at de fleste kommunene ikke har tall som gir et godt bilde av pensjoneringsutviklingene, også brutt ned på ulike yrkesgrupper. Dermed vil kommuneledelsen ofte basere sine vurderinger på (spredte) inntrykk den har, heller enn grundig dokumentasjon. Men det virker også som om noen kommuner har hatt litt vegring mot å ta seniorpolitikken opp i sin fulle bredde fordi de er usikre på hvordan dette skal håndteres. Det virker som om flere kommuneledere synes at dette er et politisk ømtålig tema, at de vet at det ville bli upopulært om en formell gjennomgang skulle ende i et forslag om å endre eller fjerne populære seniortiltak. Flere av kommunelederne peker på at seniortiltakene i stor grad har blitt seniorgoder for eldre ansatte som tas for gitt og at seniorpolitikken – på godt og vondt – er blitt forutsigbar.²⁴ Desto vanskeligere kan det bli å fjerne tiltak, med mindre alle ansatte er innforstått med at det må spares der det spares kan og at seniortiltakene kanskje ikke er det viktigste å bevare – når det samtidig råder usikkerhet om de har effekt. Også flere av fagforeningslederne vi snakket med innrømmer at de har latt seniorpolitikken og seniortiltakene «rulle og gå» fordi de aner at populære tiltak kunne bli fjernet dersom temaet ble satt på dagsordenen og erfaringene ble grundigere evaluert.

I flere av kommunene fremkom det også en viss spenning mellom på den ene siden målsettingen om å motivere flest mulig av de eldre arbeidstakerne til å stå lengst mulig i arbeid og på den annen side kommunenes behov for å beholde og rekruttere nøkkelpersonell. Spørsmålet reises av flere kommuneledere om hva som er arbeidsgiverpolitisk viktigst: å beholde flest mulig eldre eller å sikre at en del særlig viktige funksjoner blir ivaretatt og kanskje legge mer vekt på rekruttering, blant annet av personer med en bestemt kompetanse? Denne spenningen handler også om at målene kan oppleves forskjellig på forskjellige nivåer; kommunen sentralt kan ønske å øke reell avgangsalder og spare utgifter til tidligpensjoner, mens lokale enhetsledere ønsker å beholde de riktige personene, og gjerne ser at andre velger tidligpensjon. Men også rådmenn og ordførere vi snakket påpekte denne spenningen. Vi har inntrykk er at dette er et følsomt og uavklart tema å ta opp og som er mer uttrykt ved dette besøket enn forrige gang.

²⁴ Når dette skrives, har eldre ansatte i en kommune gått til sak mot kommunen for å beholde seniortiltak (reduisert arbeidstid og lønnstillegg) som kommuneledelsen av økonomiske grunner vedtok å fjerne (Kommunal Rapport 2013).

Et tilknyttet tema er enhetslederes vurderinger av hvor langt det kan forutsettes at arbeidsgiver og virksomheten/enheten skal strekke seg for at ansatte skal ønske å fortsette i arbeid, eller kanskje heller motsatt: hva leder kan forlange at den enkelte senior selv skal bidra med for å kunne stå lenger i arbeid, som f.eks. søke nye utfordringer, motta tilbud om kompetanseutvikling eller holde seg i form slik at man kan stå i et relativt hardt yrke som pleie og omsorg. Dette er poenger som også ble påpekt tidligere, men som synes mer fremme nå, trolig fordi ulike aktører har mer erfaring med seniorpolitikken. Vårt inntrykk er at det ligger noe usikkerhet/uavklart hos kommunene med hensyn til hvilke aspekter ved arbeidsgiverpolitikken som skal vektlegges mest, gitt den enkelte kommunes bemannings- og kompetansebehov. Usikkerheten kan kort formuleres slik: Skal alle med, eller er det lov å gjøre forskjell?

3.2 Forankringen av seniorpolitikken

Vårt inntrykk er at seniorpolitikken har bred forankring i de seks kommunene i den forstand at både toppledere, mellomledere og tillitsvalgte stiller seg bak målene i seniorpolitikken om at det er viktig at flere ansatte står lenger i arbeid. Som det fremgår av avsnittet over, råder det allikevel en viss usikkerhet med hensyn til om man har valgt den riktige veien for å nå målet. Dette gjelder både i toppledelse, i mellomledelse og blant tillitsvalgte. Også de eldre ansatte og pensjonistene vi har snakket med er usikre på om seniorpolitikken slik den er utformet, gjør en forskjell – selv om de er veldig fornøyde med muligheten for å få redusert arbeidstid eller økt lønn/bonus. Vårt inntrykk er også at både toppledelse, personalledelse og tillitsvalgte er med når seniorpolitikken diskuteres og at de alle har vært involvert i de veivalg kommunen eventuelt står overfor – selv om meningene kan være noe forskjellige med hensyn til hvor veien skal gå.

Noen kommuner sier også at de gir mellomledere opplæring i seniorpolitikk og i oppfølging av den enkelte arbeidstaker, f.eks. i form av en seniorsamtale. Men vi er usikre på om alle lederne ute i den enkelte virksomhet mener at de har fått den lederopplæringen de kunne trenge for å følge opp den enkelte senior på en god nok måte.

Vårt inntrykk er også at sykefraværsarbeidet har kommet til å overskygge det seniorpolitiske arbeidet i mange kommunene. Dette har dels sammenheng med at arbeidsgivere fra nasjonalt hold er pålagt mange oppfølgingsrutiner i sykefraværsarbeidet; dette tar mye tid, blir det sagt. Høyt sykefraværet er dessuten ofte et større problem for gjennomføringen av den daglige tjenesteutførelsen enn eldre arbeidstakere som førtidspensjonerer seg. Stort sykefravær skaper en mye større uro rundt den kommunale tjenesteutførelsen og krever daglig håndtering, mens seniorpolitikken gjelder relativt få personer på den enkelte arbeidsplass og kan planlegges i god tid, enten det gjelder at noen pensjonerer seg eller ved uttak av fridager for dem som fortsetter. Det er gjerne

også de samme lederne som skal forestå både sykefraværs- og senioroppfølgingen og da blir det lett at det som haster mest, får høyest prioritet.

Som nevnt er mange av våre informanter usikre på om en del av de eksisterende seniortiltakene er egnet til å gjøre en forskjell og om ikke heller seniorpolitikken bør vektlegge mer den enkelte ansattes arbeidsutfordringer og å skape et godt arbeidsmiljø og en god arbeidssituasjon som den enkelte både mestrer og finner meningsfull. Mer fleksibilitet i forholdet mellom arbeid og privatsfære trekkes også av flere kommunelidere frem som viktig for at den enkelte skal ønske å fortsette. De fleste kommunene sier at de vil bruke seniorsamtalen mer aktivt for å få frem den enkeltes syn på hva som kan gjøre en forskjell, om det eventuelt er forhold i arbeidssituasjonen som kan endres. De fleste kommunene vil også legge mer vekt på å skape et godt arbeidsmiljø for alle arbeidstakerne, ikke bare de eldre arbeidstakerne, både fordi alle kan fortjene det, men også fordi det kan bidra til at arbeidstakere klarer å stå lenger i arbeid fordi man starter innsatsen tidligere. Innsats sent i yrkeskarrieren kan komme i seneste laget; mange har da bestemt seg for hvilke valg de vil ta med syn til fortsatt arbeid eller pensjonering. Ved å åpne for et livsløp- eller livsfaseperspektiv kan man bidra til bedre yrkeskarrierer som gjør at de ansatte kan og vil stå lenger i arbeid enn i dag. Vårt inntrykk er imidlertid at de fleste av kommunene ikke er kommet så langt med hensyn til hva de vil gjøres annerledes eller mer av enn i dag.

3.3 Bruk av økonomiske insentiver

Som det fremgår av kommunepresentasjonene, har de fleste kommunene økonomiske tiltak som del av sine seniortiltak. Det gjelder gjerne økt lønn (pensjonsgivende) eller en bonus for å stå lenger, vanligvis tildelt for ett år av gangen. Grunnen er gjerne at kommunene ønsker å kunne tilby flere typer av tiltak (en tiltaksmeny) som på ulike måter er tenkt å imøtekomme den enkelte arbeidstakers ønsker og behov. I en del tilfeller sies det også at det er ønskelig at (eldre) ledere ikke tar ut mer fritid fordi det kan skape problemer for driften; da er det greit at de kan velge et økonomisk tiltak i stedet. Vi tror kanskje også at kommunene synes det ville være vanskelig om mange velger redusert arbeidstid; det kan skape mange logistikkproblemer for driften. Økonomiske tiltak på sin side skaper få driftsproblemer og er lette å administrere. Men de kan også føre til at nærmeste leder slipper å involvere seg i den enkelte ansattes arbeidssituasjon. Slike tiltak er lite arbeidskrevende for leder, men også lite involverende.

Mens økonomiske tiltak er en godtgjørelse for å fortsette i arbeid, kan redusert arbeidstid ses som en slags tilrettelegging av arbeidssituasjonen. Med økt lønn/bonus blir man litt rikere, men ikke mindre sliten dersom slitenhet er en grunn til at man vurderer å førtidspensjonere seg. Lønn kan virke motiverende og oppleves som belønning,

men der helse er hovedårsaken til tidligpensjonering, gjør ikke høyere lønn noe med belastningene som støter ut. Med redusert arbeidstid får man ikke lettere eller annet arbeid, men man kan få en lettere arbeidssituasjon og mer tid til å restituere seg, eller mer tid med familien dersom det er en viktig grunn til at den enkelte tenker å slutte. Ved forrige undersøkelse var det flere ledere og tillitsvalgte som uttrykte frustrasjon over at mange ansatte, f.eks. innenfor pleie og omsorg, valgte økt lønn/bonus fremfor redusert arbeidstid. Riktignok var og er det slik at det gjerne settes en stillingsgrense for hvem som kan velge redusert arbeidstid; argumentet er gjerne at de som har (kort) deltid, allerede har mye fritid (men desto mindre lønn og pensjonspoeng) og kanskje må lokkes med noe annet. Mange lot seg da også tilsynelatende lokke med økt lønn/bonus, men det viste seg at mange av disse hadde tenkt å fortsette uansett, f.eks. på grunn av kort yrkeskarriere og lav pensjonsopptjening. Det gjaldt særlig pleie- og omsorgspersonale. Lærere på sin side valgte tidligere ofte bonus fordi det var vanskelig å ta ut fridagene, ikke fordi de ikke ønsket de ekstra fridagene. For kommunelederne, inkludert nærmeste leder, og tillitsvalgte var det et paradoks at mange valgte penger fremfor mer fritid; flere av kommunene har derfor ønsket å styre tiltaksbruken mer i retning av redusert arbeidstid fremfor økt lønn/bonus ved å rådgi den enkelte i senior-samtalen om at redusert arbeidstid kanskje var bedre dersom man skulle legge arbeidssituasjonen til grunn. Ved siste besøk har vi inntrykk av at mange flere, både pleie- og omsorgspersonell og lærere, nå velger redusert arbeidstid dersom de har mulighet til det, også blant dem med redusert stilling fra før. Samtidig hørte vi også denne gangen om slitne arbeidstakere som gjerne hadde trengt mer tid til restitusjon, men som hadde så lav lønn at de ikke hadde råd til å si fra seg muligheten til økonomisk bonus. Man opplevde at dette var et dilemma, men så ikke helt hva man kunne gjøre så lenge denne valgmuligheten fantes. Sterkere styring av tiltakene så ut til å være eneste alternativ, og det kunne gi utfordringer til lederne som skulle håndheve styringen.

De økonomiske tiltakene, i likhet med redusert arbeidstid, har åpenbart en kostnadsside for kommunene. Vårt inntrykk er imidlertid at dette har de til dels regnet på. Seniortiltakene utgjør en relativt liten kostnad sammenlignet med kostnadene til førtidspensjonering med AFP. Men det forutsetter at kommunene faktisk greier å redusere førtidspensjoneringen. Og regnestykket kan også forutsette at ikke alle ved oppnådd alder får tilgang til tiltak. Det er forskjell på å gi økt lønn/bonus til alle over 62 år og bare til dem som kunne tenkes å ville slutte uten en slik godtgjørelse. Det virker det som om kommunene i mindre grad har regnet på.

Uansett stor eller liten kostnad: Kommuner må tenke alternativ bruk av midlene dersom mye tyder på at eksisterende tiltak i liten grad gjør en forskjell, det vil si i større grad får flere eldre arbeidstakere stå i lenger i arbeid enn uten slike tiltak. Dette påpekte kommunene.

3.4 Fleksible ordninger

Mange eldre arbeidstakere ønsker mer fleksible arbeidsordninger, f.eks. i form av redusert arbeidstid, andre arbeidsoppgaver eller andre arbeidstidsordninger. I en landsrepresentativ undersøkelse sier f.eks. hele 70 prosent av dem som ønsker å stå i jobb etter fylte 62 år, at de i så fall ønsker å jobbe deltid (Midtsundstad & Hyggen 2011). Muligheten for å kunne tilby slike ordninger kan være viktig dersom man ønsker å beholde eldre arbeidstakere. Når noen skal ha en tilpasset arbeidstidsordning, kan det imidlertid skape problemer for andre arbeidstakere ved at de får merbelastninger. Når noen arbeidstakere skal ha mer fri, må andre fylle den frigjorte tiden. Særlige gjelder det i de yrkene vi tar for oss i denne rapporten: lærere og pleie- og omsorgspersonell, siden arbeidsoppgavene ikke kan vente, men må utføres kontinuerlig. Det synes imidlertid som om redusert arbeidstid byr på små problemer innen pleie og omsorg. Det sies at det alltid er noen som ønsker å overta de vakter som blir ledige, enten dette dreier seg om dem blant det ordinære personalet som arbeider redusert tid og som i det minst innimellom ønsker mer arbeid, eller det kan være studenter og andre som gjerne arbeider i helgene, de vaktene ordinære arbeidstakere ofte ønsker å slippe. Men om det er bra for brukere/beboere at flere deler på vakter, er en annen ting og må vurderes mer konkret i det enkelte tilfellet. Vi har ikke inntrykk av at det er et stort problem for å få turnusen til å gå opp at en del arbeider redusert tid – eller blir mye større enn det kanskje allerede er, selv om en del ledere rapporterer at det skaper mer arbeid for å fylle vakter. Det pekes på som et større problem at sykefraværet er høyt fordi det skjer mindre planlagt. Ved sykefravær må det gjerne finnes erstatning fra den ene dagen til den neste.

Som det fremgår av kommunegjennomgangen, er det ikke alltid lett å velge redusert arbeidstid for lærere. Lærere har f.eks. en veldig sammenpresset arbeidstid allerede, med en hektisk arbeidssituasjon de delene av året det skal undervises. Det finnes også en sjette ferieuke for dem som har fylt 60 år som det skal finnes plass til. Alt i alt kan det bli vanskelig å ta ut mer fritid dersom man også skal ha en samvittighetsfull oppfølging av elevene. Enkelte skoler vi besøkte hadde faste vikarer som steppet inn for lærere som tok ut seniordager og det syntes å fungere greit.

Et større problem er det å finne andre, lettere eller mer tilpassede arbeidsoppgaver. De fleste arbeidsoppgavene, enten det dreier seg om skole eller sykehjem, dreier seg om å gjøre kjerneoppgavene: undervise elever eller pleie beboere. Det er begrenset med alternative oppgaver som skal gjøres. Dersom noen ikke skal gjøre de oppgavene som er mest belastende, må noen andre gjøre dem og det er i lengden en lite holdbar situasjon. Slik sett er redusert arbeidstid den enkleste arbeidstilpasningen i og med at den som erstatter den som er borte, overtar både de lette og de tynge oppgavene (dvs. hele vekten). I casegjennomgangen viser vi til en del eksempler på lettere arbeidsoppgaver for lærere, det vil si oppgaver som våre skoleinformanter mener kan være egnet til å skape en mer tilpasset arbeidssituasjon. Det viktige her å få frem er at det kan dreie seg om

ulike arbeidsoppgaver for ulike personer. Noen lærere ønsker f.eks. å konsentrere seg om å følge klassen sin (være klassestyrer) når de blir eldre og slippe en del andre oppgaver, som fellesrapportering eller inspeksjon. Andre ønsker nettopp å slippe å ha ansvar for en klasse og heller undervise rundt i forskjellige klasser i de fagene de mestrer best. I praksis synes det å kunne ordne seg at det tas individuelle hensyn.

For den enkelte skole eller det enkelte sykehjem vil det variere hvor enkelte det er å lage individuelle tilpasninger for eldre arbeidstakere. Det vil blant annet avhenge av hvor mange personer det til enhver tid er som trenger/ønsker en slik tilpasning. I tillegg skal også delvis sykmeldte ofte ha arbeidstilpasninger. Det kan dermed bli mange som kunne trenge en tilpasset arbeidssituasjon. Men hvorvidt dette er et stort problem, avhenger av hvor mange det til enhver tid dreier seg om. Vi har inntrykk av at det ikke er så mange dersom man bare ser på de eldre arbeidstakerne. På en skole vi besøkte var bare fire av de i alt 30 lærerne over 58 år. Det ville blitt et større problem for denne kommunen som tjenesteleverandør dersom også mange av dem under 58 år trenger/ønsker en tilpasset arbeidssituasjon.

Flere av kommunene var også åpne for å se på om man kunne utnytte kommunen som internt arbeidsmarked bedre. Der det enkelte tjenestestedet kunne ha begrensede muligheter for å tilpasse arbeidssituasjon, kunne kanskje andre kommunale tjenestesteder også være aktuelle.

3.5 Individuelle versus universelle ordninger

Kommunestudien fra 2007 viste at kommunenes seniortiltak i hovedsak var universelle, i den forstand at alle over en viss alder (gjerne 62 år) har tilgang til tiltakene uavhengig av behov. Det samme gjelder fortsatt. Kommunene har i utgangspunktet ment at tiltakene ikke skal være en rettighet og tilpasses og tildeles etter behov. I praksis utløses de imidlertid ved oppnådd alder og vanligvis er det opp til arbeidstakeren å velge tiltak. En slik tildelingspraksis kan oppfattes som rettferdig. Våre informanter blant de kommunale lederne i den nye kommunestudien sier da også at selv om det kunne være ønskelig med en mer individuell tildelingspraksis, viser det seg vanskelig å gjennomføre nettopp av rettferdighetsgrunner. Individuell tildeling byr også på større utfordringer for lederne som skal kunne forsvare en variert praksis. Både tillitsvalget og eldre ansatte og pensjonister vi snakket med til dels forutsetter at tiltakene er tilgjengelige for alle. Når da tiltakene først er tilgjengelige ved den alderen ansatte har anledning til å førtidspensjonere seg (ved 62 år), blir tiltakene mest egnet for dem som faktisk klarer å stå i arbeidslivet til fylte 62 år og lenger (Midtsundstad & Bogen 2011a). I den grad seniortiltak er ment å kompensere for en del ugunstige arbeidsforhold som kan føre til tidlig pensjonering, er det usikkert om universelle tiltak sent i

yrkeskarrieren gir den mest målrettede innsatsen. Men når slike tiltak først er innført, kan det være vanskelig å endre dem i retning av å skulle imøtekomme mer individuelle behov. Så langt virker det som om kommunene har lite erfaring med mer målrettede og mer individuelt rettede tiltak i seniorsammenheng, som ville innebære at man forskjellsbehandlet ansatte. Det er derfor vanskelig å si om slike tiltak ville støte på mye motstand blant tillitsvalgte og ansatte.

En utfordring med universell tildeling av seniortiltak er også at tidsregnskapet for kommunen kan gå i minus dersom også de som egentlig ikke hadde planer om å slutte tidlig, tar i mot et tiltak som redusert arbeidstid (Bogen & Midtsundstad 2007). I og med at det er en økning av det totale antallet arbeidede timer (arbeidsvolumet) som er en viktig hensikt med seniorpolitikken, ikke nødvendigvis at antallet arbeidstakere som fortsetter å jobbe øker, kan det bli en utfordring dersom alle takker ja til f.eks. redusert arbeidstid dersom dette fører til at den totale arbeidsmengden reduseres. Som vi så over, er det mange som ønsker å jobbe redusert tid etter fylte 62 år. Et generelt tilbud om redusert arbeidstid med lønnskompensasjon kan være et tilbud som man ikke kan avslå, selv om man strengt tatt ikke ville trenge det. Vi har imidlertid ikke hatt tilgang til tall som kunne belyse kommunenes tidsregnskap, om et tilbud om redusert arbeidstid for alle over en viss alder «går i pluss» med hensyn til mer-tid jobbet.

3.6 Seniorgifter versus godt arbeidsmiljø og god ledelse

Av intervjuene i de seks kommunene fremgår det at de fleste tviler på om det vi – og de – har kalt seniorgifter som redusert arbeidstid og økt lønn/bonus, virker godt nok, i den forstand at slike tiltak bidrar til at flere eldre står lenger i arbeid. Kommunene ønsker i større grad å vektlegge et godt arbeidsmiljø og god ledelse, og ikke bare rettet mot seniorenne, men mot alle ansatte, i et forebyggende perspektiv. Med godt arbeidsmiljø menes også muligheter for mer tilrettelagt arbeid, men som vi har sett, er mulighetene for tilrettelegging ikke uendelige, i den forstand at jo flere som trenger en tilrettelagt arbeidssituasjon, desto verre kan det bli å utforme denne uten at det går ut over med arbeiderne, med mindre vikarer skal settes inn eller bemanningen skal økes – og det er gjerne et økonomisk spørsmål. Kommunene har imidlertid kommet ulikt langt med hensyn til hvordan et bedre arbeidsmiljø og en bedre ledelse enn i dag skal uformes. Seniortiltak som redusert arbeidstid og økt lønn/bonus er konkrete tiltak og dermed lette å forholde seg til for både ledere og ansatte. Godt arbeidsmiljø og god ledelse er mindre konkret og forutsetter dermed en konkretisering, at man identifiserer «håndfaste» faktorer som kan bidra til godt arbeidsmiljø og god ledelse som så kan omsettes til praktisk arbeidsgiverpolitikk.

Det er også interessant å merke seg at lærernes reduserte undervisningsplikt fra fylte 55 år i praksis er et tiltak som virker forebyggende og som lærerne selv er veldig fornøyde med, men som i liten grad ses som del av kommunenes seniorpolitikk. Det er imidlertid ikke foretatt noen evaluering som dokumenterer at dette tiltaket i seg selv har bidratt til at lærere står lenger i arbeid.

Som vi har sett, vil kommunene gjerne beholde seniorsamtalen selv om de er mer usikre på de såkalte seniorgodene. Seniorsamtalen, som gjerne er en medarbeidersamtale med seniorperspektiv, er både en måte å fange opp eldre ansattes ønsker og behov og en måte ledelsen kan gi (konstruktive) tilbakemeldinger til den ansatte. Flere av kommunene i undersøkelsen har valgt 58 år som alder for å ta opp temaet med pensjonering versus fortsatt arbeid, selv om noen også starter tidligere, mens noen ikke har angitt noen alder. Flere av de ansatte vi snakket med syntes 58 år var et naturlig tidspunkt. Det er ikke for tidlig (mange tenker ikke på seg selv som senior før de nærmer seg 60 år), samtidig som det er såpass tidlig at eventuelle tiltak kan gjøres for å tilpasse den enkelte ansattes arbeidssituasjon. Men i den grad kommunene ønsker en mer forebyggende seniorpolitikk, er kanskje 58 år i seneste laget.

Seniorsamtalen kan også i seg selv være en måte for leder å vise at arbeidstakeren er sett og verdsatt, som også forskning har vist er viktig. Og dersom manglende verdsetting er det som mangler, kan noen samtaler være nok til å motivere. Seniorsituasjonen er et tema som kan være vanskelig å snakke om både for leder og ansatt, f.eks. dersom den ansatte føler at hun ikke helt strekker til – eller at leder føler at den ansatte ikke helt strekker til. Det kan være viktig at leder har noe å tilby i en slik samtale, i den forstand at det som kommer frem i samtalen blir fulgt opp og at leder kan møte den ansatte på en offensiv, men positiv/konstruktiv måte som gjør at den ansatte ser for seg å fortsette ut over fylte 62 år. Da kan det å lokke med redusert arbeidstid eller økt lønn/bonus ved fylte 62 år, ikke nødvendigvis være det som skal til for at den ansatte skal se for seg en lengre yrkeskarriere, men tvert i mot at tiltak bør settes inn en god del tidligere. Men som vi har vist tidligere i dette kapitlet, er det ikke alltid leder har mulighet til å tilby den ansatte en mer tilpasset arbeidssituasjon dersom det kunne være et tiltak som gjorde en forskjell.

3.7 Pensjoneringsmønsteret

I et prosjekt om seniorpolitikk i norske kommuner, der målsettingen med denne politikken er å endre pensjoneringsmønsteret, ville det være naturlig å kunne presentere tall for nettopp pensjoneringsutviklingen, om seniorpolitikken har gitt de forventede resultater. Våre seks kommuner har vært engasjert i seniorpolitikk i etter hvert mange år og skulle slik sett kunne se et mønster i utviklingen. Kommunene har imidlertid i begrenset grad

kunnet gi oss slike tall. Kommunene samler gjerne inn tall for hvor mange som til en hver tid benytter de ulike seniortiltakene og gjerne også i hvor mange år, men tallene er som oftest ikke relatert til hvor mange som finnes i de aktuelle aldersgruppene og er derfor sårbare for variasjoner i antall personer i hver aldersgruppe. Det er heller ikke alle som velger et seniortiltak. Ennå mer sårbare vil pensjoneringstallene være når man bryter dem ned på sektor eller yrkesgrupper. Små kommuner med relativt få ansatte vil også ha mer sårbare tall enn større kommuner i og med at avgangsratene vil kunne varierer fra år til år av demografiske grunner. Om man har lyktes i seniorpolitikken, bør også ses i sammenheng med graden av uføretrygding; det hjelper lite at man når dem som fyller 62 år, dersom mange allerede har sluttet (er uføretrygdet) før den tid.

Vi har stor forståelse for at kommunene har problemer med å fremskaffe slike tall. Vi mener uansett at kommuner som igangsetter en politikk og legger inn både energi og ressurser i å gjennomføre denne politikken, bør skaffe tall som kan dokumentere effekter av politikken. I den forrige rapporten om de seks kommunene anbefalte vi kommunene om å be om hjelp fra sine respektive pensjonsselskaper – eller andre – for å fremskaffe relevante tall, eventuelt totaltall for kommunene dersom det er vanskelig å bryte tallene ned på sektornivå (Bogen & Midtsundstad 2007). Pensjonsselskapene burde ha slike tall lett tilgjengelig og satt opp på en måte som gir god sammenlignbarhet både over tid og mellom kommuner. Vår oppfordring fra forrige rapport står derved ved lag.

3.8 Hva virker?

I en artikkel som studerer effekten av seniortiltak i norske kommuner finner forfatterne at seniortiltak ikke øker sannsynligheten for at en 62-åring skal fortsette i arbeid og ikke ta ut AFP (Midtsundstad, Nielsen & Hermansen 2012). I kommuner med seniortiltak er sannsynligheten for å fortsette i arbeid som 62-åring ikke større enn i kommuner uten slike tiltak. Etablering av seniortiltak er derfor ingen garanti i seg selv for forlenget syssetting blant eldre arbeidstakere. Det betyr ikke at seniortiltak ikke kan ha en effekt, men indikerer at de tiltakene («one size fits all») og tildelingskriteriene man hadde i kommunesektoren på undersøkelsestidspunktet (2005) ikke traff alle i målgruppa like godt. Det understreker også viktigheten av å utforme tiltakene og tildelingskriteriene med tanke på arbeidsplassen og den enkelte arbeidstakers reelle utfordringer.

Det kan også være uklart hva kommuner oppfatter som seniorpolitikk. Er det håndfaste og «synlige» seniortiltak som redusert arbeidstid og økt lønn/bonus, det vi i kapittel 1 har kalt mer reparerende tiltak, eller skal forebyggende tiltak som godt arbeidsmiljø og god ledelse også inkluderes? Hvor går grensen mellom seniorpolitikk i mer streng forstand og god ledelse og godt arbeidsmiljø rettet mot alle arbeidstakerne

som f.eks. kan forebygge at ansatte blir slitne eller umotiverte og ønsker å førtidstids-pensjonere seg når de har anledning til det? Er det godt arbeidsmiljø og god ledelse heller enn seniorgodene i seg selv som gir effekt? Jo bredere seniorpolitikk forstås, det vil si jo flere elementer som inngår, og særlig elementer som kan være vanskelige å konkretisere/operasjonalisere (som godt arbeidsmiljø og god ledelse), desto vanskeligere vil det være å evaluere effekten av det som virker.

Det er også viktig å påpeke at selv om man skulle finne at flere eldre arbeidstakere står lenger i arbeid (også i de seks kommunene), behøver ikke seniorpolitikken være den direkte eller eneste årsaken til det. Som det påpekes i en ny rapport om seniorpolitiske initiativer i nordiske land, stiger pensjoneringsalderen i alle vestlige land, noe som tyder på at det i tillegg til eventuelle seniorsatsinger (inkludert endringer av pensjonsordningene) i disse landene, også ligger noen mer grunnleggende årsaker til grunn (Midtsundstad & Bogen 2013). For det første har levealderen vært jevnt økende. Men ikke bare øker den; økningen har vært *sterkere* de siste 20 år enn tidligere. Dernest viser det seg at helsetilstanden i befolkningen bedres, også blant eldre, og at dette er en viktig grunn til at eldre står lenger i arbeid (Hippe et al. 2012; Bråthen & Bakken 2012). Mye tyder på at den økte levealderen kommer til å bety flere friske år som eldre og dermed at flere eldre har helse til å jobbe lenger. Økt utdanningsnivå blant eldre kan være en annen faktor som bidrar til økt sysselsetting blant eldre arbeidstakere (Dahl & Lien 2013).

I tillegg viser det seg at pensjonsreformen som gjelder fra 2011, ser ut til å ha en effekt, riktignok mest i privat sektor. Flere står lenger i arbeid. Interessant nok er det blant ansatte i tunge, manuelle yrker i privat sektor at effekten har vært størst, noe som kan tyde på at det er de økonomiske insentivene i reformen som har gitt effekt her (Dahl & Lien 2013). Om de samme insentivene har samme effektivitet for kvinnedominerte yrker som lærere og pleie- og omsorgspersonell er imidlertid ikke sikkert.

Det kan være vanskelig å kontrollere for effekten av ulike forhold som kan spille inn, men det er viktig å ta hensyn til at også slike forhold når man vurderer betydningen av spesielle seniorpolitiske satsinger. Det betyr også at det er viktig å ha gode tall for pensjoneringsutviklingen i den enkelte kommune. Først når slike tall foreligger, er det mulig å vurdere om disse viser andre (og sterkere?) tendenser enn den generelle utviklingen i pensjonering – og dermed om seniorpolitikk og de valgte seniortiltakene gjør en forskjell.

Referanser

- Bogen, H. & Midtsundstad, T. (2007). *Noen år til? Erfaringer med seniorpolitikk i seks kommuner*. Fafo-rapport 2007:28. Oslo: Fafo.
- Bråthen, M. & Bakken, F. (2012). Seniorer i arbeidslivet – Hva påvirker beslutningen om å fortsette i jobb? *Arbeid og velferd* nr. 3.2012.
- Dahl, E. H. & Lien, O. C. (2013). Pensjonsreformen – flere eldre i arbeid. *Arbeid og velferd* nr. 1.2013.
- Econ (2011). *Seniorpolitikk i kommunesektoren*. Rapport R-2011-020. Oslo: Econ.
- Furunes, T. & Mykletun, R. J. (2010). *Tid for lederskap. En oppsummering av forskning om aldersriktig ledelse 2005-2010*. Universitetet i Stavanger.
- Hilsen, A. I. & Steinum, T. (2006). *Fortell meg at jeg er ønsket*. AFI-rapport 2. 2006. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Hilsen, A.I. & Salomon, R. (2010). *Seniorpolitikk – virker virkemidlene?* AFI-rapport 4/2010. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Hippe, J. M., Midtsundstad, M., Seip, Å. A., Bogen, H. & Hernes, G. (2012). «*When I'm Sixty-Four*» – *seniorpolitiske framtidsbilder*. Fafo-rapport 2012:02. Oslo: Fafo.
- Kommunal Rapport (2013). Seniorer til sak mot Ørsta. 19.02.13 (elektronisk versjon).
- Midtsundstad, T. & Bogen, H. (2013). *Hvordan øke eldres yrkesdeltakelse? Tiltak for å redusere tidligpensjonering i Sverige, Danmark og Finland*. Fafo-rapport 2013:04. Oslo: Fafo.
- Midtsundstad, T., Nielsen, R. & Hermansen, Å. (2012). Tilrettelegging og seniortiltak – påvirker det kommuneansattes sykefravær og tidligpensjonering? *Søkelys på arbeidslivet*, vol. 29, nr. 1-2/2012.
- Midtsundstad, T. & Bogen, H. (2011a). *Ulikt arbeid – ulike behov. Seniorpolitisk praksis i norsk arbeidsliv*. Fafo-rapport 2011:10. Oslo: Fafo.
- Midtsundstad, T. & Bogen, H. (2011b). *Flere hender i pleie og omsorg. Hvordan kan seniorpolitikken bidra?* Fafo-rapport 2011:08. Oslo: Fafo.

- Midtsundstad, T. & Hyggen, C. (2011). *Pensjoner på børs – valg og risiko*. Fafo-notat 2011:05. Oslo: Fafo
- Sørum kommune (2012). Seniorpolitikk i Sørum kommune. Utredning og forslag til fremtidige tiltak. (Datert 26.04.12).
- Terjesen, H. Chr. Aa., Lau, B. & Salomon, R. (2012). «*Er du her, så regner jeg med deg!*» En studie av god ledelse innenfor pleie og omsorg: Hvordan kan utøvelse av ledelse bidra til å forlenge yrkeskarrieren for seniorer i en sektor preget av tidligpensjonering og uførhet? AFI-rapport 19/2012. Oslo: AFI.

Seniorpolitikk under skiftende forhold

Mange kommuner ønsker å legge til rette for at eldre arbeidstakere skal stå lenger i arbeid. For å oppnå dette, etablerer de en spesiell satsing – en seniorpolitikk. Det innebærer gjerne at arbeidsgiver tilbyr ulike tiltak, som for eksempel redusert arbeidstid med lønnskompensasjon, eller økt lønn. Denne rapporten tar for seg seks kommuner som for en del år siden iverksatte en seniorpolitikk. Hvordan har det gått med seniorpolitikken i disse kommunene? Har den bestått over tid eller er den endret – og i så fall hvorfor? Og, ikke minst: Har kommunene oppnådd målene de satte?



Fafo

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

Fafo-rapport 2013:07
ISBN 978-82-7422-980-8
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20297