

Torgeir Nyen

Lærevilkår for eldre arbeidstakere i staten

Torgeir Nyen

Lærevilkår for eldre arbeidstakere i staten

© Fafo 2004
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	4
1 Innledning	5
1.1 Økende politisk interesse	5
1.2 Notatets formål og metode	5
2 Lærevilkår for eldre arbeidstakere i staten	7
2.1 Innledning	7
2.2 Videreutdanning	9
2.3 Kurs og opplæring	10
2.4 Vilkår for læring gjennom det løpende arbeidet	13
2.5 Læringsstøtte og stimulans	16
2.6 Læringsbehov og hindringer	17
2.7 Foretrukket læringsform	18
3 Ulike grupper eldre arbeidstakere i staten	20
3.1 Videreutdanning	20
3.2 Kurs og annen opplæring	20
3.3 Vilkår for læring gjennom det løpende arbeidet	21
3.4 Læringsbehov, hindringer og foretrukket læringsform	22
4 Konklusjoner	23
4.1 Hovedtrekk	23
4.2 Hvorfor er lærevilkårene for eldre i staten som de er?	24
4.3 Holder gode lærevilkår folk lenger i arbeid?	26
4.4 Implikasjoner for seniorpolitikken i staten	26
Litteratur	28

Forord

Dette notatet om eldre arbeidstakers lærevilkår i staten er basert på data fra Lærevilkårsmonitoren 2003. Det omfatter både utdanning og opplæring og vilkår for læring gjennom det daglige arbeidet. Vi takker Moderniseringsdepartementet for finansiering av notatet.

Lærevilkårsmonitoren er initiert og utviklet av Fafo, og finansiert av Utdannings- og forskningsdepartementet. Data samles inn av Statistisk sentralbyrå som tilleggsundersøkelser til arbeidskraftundersøkelsene. Andre resultater fra Lærevilkårsmonitoren er tidligere i 2004 publisert i Fafo-rapport 434, 435 og 458.

Oslo, desember 2004
Torgeir Nyen

1 Innledning

1.1 Økende politisk interesse

Betydningen av kompetanse for å gi grunnlag for omstilling og for å hindre utstøting fra arbeidsmarkedet, har i økende grad blitt anerkjent. Slike forhold har vært en del av begrunnelsen for offentlig politikk, både på norsk og europeisk nivå.

I Norge vil alderssammensetningen av arbeidsstyrken endres markant de nærmeste 10–15 årene. Arbeidstakere over 50 år vil utgjøre en vesentlig høyere andel av arbeidsstyrken. Disse arbeidstakernes lørevilkår er derfor av særlig interesse i et arbeidsmarkedsperspektiv. Både for den enkelte og for verdiskapingen i det norske samfunnet vil det være viktig å unngå at eldre arbeidstakere støtes ut av arbeidslivet. Også sett fra arbeidsgiversiden vil den demografiske dreiningen kreve økt fokusering på hvordan eldre arbeidstakere kan motiveres og dyktiggjøres til å stå i jobb og bidra til verdiskapingen i den enkelte virksomhet. Å gi gode vilkår for relevant kompetanseutvikling er ett av de virkemidlene som arbeidsgiversiden kan bruke i den forbindelse.

1.2 Notatets formål og metode

Siktemålet med notatet er å beskrive lørevilkårene for eldre arbeidstakere i staten.

- Hvordan er lørevilkårene for eldre arbeidstakere sammenlignet med yngre arbeidstakere i staten?
- Har staten større eller mindre forskjeller mellom eldre og yngre arbeidstakere enn arbeidslivet for øvrig?
- Hvor gode lørevilkår har eldre arbeidstakere i staten i forhold til eldre arbeidstakere i arbeidslivet for øvrig?
- Hva er årsakene til at lørevilkårene blant eldre arbeidstakere i staten er bedre/dårligere enn lørevilkårene for andre grupper?

Det kan tegnes et ganske tydelig statusbilde av lørevilkårene for eldre i staten. Hva som er årsakene til den lørevilkårsprofilen som eldre arbeidstakere i staten har, er mer usikkert, men datamaterialet peker likevel i retning av at arbeidsgiverpolitikk har en betydning for lørevilkårene, jf. kapittel 2 og 4.

I den grad datamaterialet tillater det, vil vi også beskrive eventuelle forskjeller mellom ulike grupper av eldre arbeidstakere innen staten, for eksempel høyt utdannede kontra arbeidstakere med lavere utdanningsnivå, jf. kapittel 3.

Datagrunnlaget for notatet ligger i Lærevilkårsmonitoren, som Fafo har tatt initiativ til og utviklet. Monitoren er en bred kartlegging av den enkeltes vilkår for læring og kompetanseutvikling, med særlig vekt på arbeidslivet. Monitoren kartlegger om *vilkårene* for læring er gode eller dårlige i ulike deler av arbeidslivet, og ikke i hvilken grad det faktisk skjer læring. Det siste vil også avhenge av personlig læringsmotivasjon og læringsferdigheter.

Lærevilkårsmonitoren gjennomføres som en tilleggssundersøkelse til Statistisk sentralbyrås arbeidskraftsundersøkelse (AKU). Lærevilkårsmonitoren er gjennomført i 2003 og 2004. Antallet spørsmål var vesentlig større i 2003 enn i 2004, og dette notatet bygger på data fra 2003-monitoren. Monitoren omfatter et representativt utvalg på vel 17 000 respondenter i alderen 16–74 år, hvorav cirka 13 000 sysselsatte.¹ Monitoren for 2003 inneholder data om 273 arbeidstakere i staten som er 55 år eller eldre. Betegnelsen «eldre arbeidstakere» vil i dette notatet bli brukt om arbeidstakere som er 55 år eller eldre.

Lærevilkårsmonitoren for 2003 dekker følgende hovedtema:

- Videreutdanning: deltakelse, nivå, organisering, finansiering med mer
- Kurs og annen opplæring: (som ikke gir formell kompetanse): deltakelse, tidsbruk, hvem som står for opplæringen, organisering, finansiering, motiver med mer
- Gode/dårlige vilkår for å lære gjennom det løpende arbeidet: krav til læring i jobben, muligheter for læring gjennom det daglige arbeidet og læringskilder
- Læringsstøtte og stimulans fra overordnede: stimulans, lønnssystem, kompetansesamtaler
- Læringsbehov og hindringer: læringsbehov, vurdering av egen opplæringsdeltakelse i forhold til behov, hindringer for å delta i opplæring
- Foretrukket læringsform: videreutdanning, kurs, praktisk opplæring/jobberfaring

Lærevilkårsmonitoren for 2003 er basert på en tredeling av læringsformer i arbeidslivet; 1) utdanning som gir formell kompetanse (studiepoeng, vekttall), 2) kurs og annen opplæring som ikke gir formell kompetanse, og 3) uformell læring gjennom det daglige arbeidet. I de to første tilfellene trekkles arbeidstakerne ut av det løpende arbeidet for å delta i opplæring. I det tredje tilfellet skjer læringen gjennom aktiviteter som ikke er opplæring, og hvor formålet med aktiviteten som regel heller ikke er læring.² Spesielt aktiviteter der formålet ikke først og fremst er læring, har det tidligere ikke vært forsøkt å utvikle statistiske indikatorer for.

¹ For nærmere detaljer om AKU vises det til Statistisk sentralbyrås nettsider <http://www.ssb.no/emner/06/01/aku> (under «Om statistikken»). For nærmere detaljer om metodiske forhold som gjelder spesielt for Lærevilkårsmonitoren, bl.a. vekt, vises det til Nyen (2004).

² Senere begrepsutvikling har vist at det kan være fruktbart å dele den tredje kategorien i to. Man kan skille mellom a) læringsaktiviteter som ikke kan kalles opplæring, for eksempel å søke informasjon på internett, men som likevel har læring som formål, og b) aktiviteter der læringen skjer som et biprodukt av andre aktiviteter, for eksempel den daglige håndteringen av ulike arbeidsoppgaver.

2 Lærevilkår for eldre arbeidstakere i staten

Innledningsvis i dette kapittelet (2.1) gis en kort presentasjon av tre bakgrunnsforhold som er nyttige å kjenne til før vi gjennomgår lærevilkårene for statens eldre arbeidstakere (55 år eller eldre) spesielt (2.2–2.7):

- hvordan lærevilkårene for eldre i arbeidslivet generelt skiller seg ut i forhold til yngre arbeidstakere (2.1.1),
- hvordan lærevilkårene i staten skiller seg fra lærevilkårene i kommunal og privat sektor (2.1.2), og
- hvordan sammensetningen av gruppen eldre arbeidstakere i staten er i forhold til eldre arbeidstakere i andre sektorer.

2.1 Innledning

Eldre arbeidstakere i arbeidslivet som helhet

Det er teoretiske grunner til at man kan vente å finne systematiske forskjeller i lærevilkår mellom eldre og yngre arbeidstakere, uansett hvilken sektor man jobber i. Human-kapital-teorien (Becker 1964) peker for eksempel på at både arbeidstakeren selv og hans/hennes arbeidsgiver kan ha svakere insentiver for å delta i/tilby opplæring desto eldre arbeidstakeren er. Tidligere studier av deltakelse i etter- og videreutdanning viser også at eldre deltar mindre enn yngre (Hagen et al 2001).

Lærevilkårsmonitoren viser at eldre arbeidstakere i arbeidslivet som helhet gjennomgående har dårligere lærevilkår enn andre arbeidstakere. Eldre arbeidstakere skiller seg mest ut ved å delta mindre i videreutdanning, ved å bruke færre timer på kurs/opplæring og ved i mindre grad enn andre å føle et behov for læring og opplæring. Også når det gjelder andelen som har deltatt i kurs eller annen opplæring er det forskjell, men denne forskjellen er mindre. Det samme gjelder vilkårene for læring gjennom det daglige arbeidet og læringsstøtten fra overordnede.

Dette kan tolkes som at eldre arbeidstakere i ganske stor grad klarer å holde på posisjoner som gir gode vilkår for læring gjennom det løpende arbeidet (så lenge de fortsatt er i jobb), men at de selv eller deres arbeidsgivere er mindre innstilt på å bruke mye tid på opplæring og utdanning.

En slik sammenligning av eldre og yngre arbeidstakeres lærevilkår kan i noen grad tilsøre den reelle sammenhengen mellom alder og lærevilkår, fordi avgangen fra arbeidslivet er

ujevnt fordelt, noe som avspeiler systematiske mønstre i utstøting og frivillig avgang. Arbeidstakere med lavere utdanning går oftere ut av arbeidslivet når de passerer 60 år, mens arbeidstakere med høyere utdanningsnivå oftere blir værende (Midtsundstad 2002, 2003a). Gruppen som blir igjen i arbeidslivet oppover i 60-årene er derfor en gruppe som gjennomgående har bedre lærevilkår enn de som forlot arbeidslivet tidligere. Uten denne avgangen ville forskjellen i lærevilkår mellom eldre og yngre arbeidstakere høyst sannsynlig ha vært større.

Lærevilkår i staten

Staten har gjennomgående bedre lærevilkår for sine arbeidstakere enn kommunal og privat sektor.

Videreutdanning er mer utbredt blant arbeidstakere i staten og i kommunal sektor enn i privat sektor. Klart flere får finansiert sin videreutdanning av arbeidsgiver i staten enn i arbeidslivet for øvrig. Samtidig er videreutdanningen i staten sjeldnere tilrettelagt for å kunne kombineres med jobb. Dette kan være et tegn på at det er lettere å oppnå utdanningspermisjon i staten, noe som reduserer behovet for spesiell tilrettelegging av opplæringen.

Kurs og annen opplæring er også mer utbredt i staten enn i arbeidslivet for øvrig. Hele 71 prosent har deltatt i løpet av ett år. Dette gjenspeiler seg også i en klart høyere årlig tidsbruk på kurs i staten (38 timer). Over halvparten av opplæringen som statsansatte deltar i er virksomhetsintern, noe som er høyere enn i andre sektorer. Av den grunn skjer opplæringen også oftere innenfor arbeidstiden og oftere med lønn.

Vilkårene for å lære gjennom det daglige arbeidet er også bedre i staten enn i arbeidslivet for øvrig. Staten har en høyere andel læringsintensive arbeidsplasser enn kommunal og privat sektor. Læringsintensivt arbeid er da målt som en kombinasjon av store krav til læring i jobben og gode muligheter for læring gjennom det daglige arbeidet. Staten har en høyere andel arbeidstakere som møter høye læringskrav i jobben, og mulighetene for læring gjennom det daglige arbeid oppleves også å være i overkant av arbeidslivet for øvrig.

Flere opplever god *læringsstøtte/stimulans* fra sine overordnede i staten enn i de andre sektorene.

Omtrent like mange opplever at de har et *læringsbehov* i staten og i kommunal sektor, mens noen færre opplever læringsbehov i privat sektor. Når det gjelder *hindringer* for å delta i opplæring ligger staten i en mellomposisjon mellom kommunal og privat sektor. I kommunal sektor er dårlig råd hos arbeidsgiver klart viktigste hindring. I privat sektor er det mangel på tid som er klart viktigste hindring. I staten er dårlig råd hos arbeidsgiver og mangel på tid begge viktige hindringer, med dårlig råd som en noe viktigere hindring enn mangel på tid.

Bakgrunnskjennetegn ved eldre arbeidstakere i staten

Eldre arbeidstakere i staten skiller seg ut fra eldre arbeidstakere i arbeidslivet for øvrig ved at:

- mange har høy utdanning (44 prosent): litt flere enn i kommunesektoren og langt flere enn i privat sektor,
- svært mange av dem jobber i store virksomheter: 51 prosent jobber i virksomheter med flere enn 200 ansatte, mot én av fem i kommunal og privat sektor,
- de aller fleste har heltidsjobb (77 prosent), i likhet med privat sektor, men i motsetning til i kommunal sektor, hvor bare litt over halvparten jobber heltid.

Disse kjennetegnene ved eldre arbeidstakere i staten innebærer at de i utgangspunktet har bedre sjanser for å ha gode lærevilkår enn eldre arbeidstakere i arbeidslivet for øvrig. Både høyt utdanningsnivå, det å jobbe i store bedrifter og å ha heltidsjobb øker sannsynligheten for å ha gode lærevilkår (Nyen, Hagen, Skule 2004 og Nyen 2004).

Alle forskjellene i bakgrunnskjennetegn avspeiler allmenne forskjeller, uansett alder, mellom statlig, kommunal og privat sektor. Et interessant spørsmål er om det er forskjeller i avgangsmønstre som fører til at det er spesifikke forskjeller for eldre mellom stat, kommunal og privat sektor. Dersom skjevheten i avgangen med hensyn til utdanningsnivå for eksempel skulle være større i staten, så ville det øke sannsynligheten for at (de gjenværende) eldre arbeidstakere i staten hadde gode lærevilkår, men da ikke fordi staten var særlig flink på det seniorpolitiske området, snarere tvert om.

Det må en nærmere analyse til enn det er rom for å gjøre her for å kartlegge om det virkelige er systematiske skjevheter i avgangsmønstre, men verken monitoren eller tidligere forskning gir klare holdepunkter for at det er slike forskjeller.

2.2 Videreutdanning

I arbeidslivet som helhet i 2003 har 7 prosent av arbeidstakerne deltatt i videreutdanning.

I staten har 3 prosent av de som er 55 år eller eldre deltatt i videreutdanning i løpet av et år, mot 11 prosent av arbeidstakerne under 55 år. Ingen som er 60 år eller eldre har deltatt.

Det er større forskjell mellom eldre og yngre arbeidstakere i staten og i kommunesektoren enn det er mellom eldre og yngre i privat sektor. Dette skyldes imidlertid at de yngre i offentlig sektor deltar mye i videreutdanning, ikke at de eldre deltar lite. Både eldre og yngre arbeidstakere i offentlig sektor deltar i større grad i videreutdanning enn i privat sektor.

Antallet personer 55 år eller eldre som har deltatt i videreutdanning, er så lavt at det ikke tillater en systematisk sammenligning med yngre arbeidstakere når det gjelder egenskaper ved utdanningen. Det kan likevel nevnes at videreutdanningen blant eldre arbeidstakere i nesten alle tilfeller er motivert ut fra et ønske om å gjøre en bedre jobb.

2.3 Kurs og opplæring

Deltakelse

I arbeidslivet som helhet i 2003 har 57 prosent av arbeidstakerne deltatt i kurs eller annen opplæring som ikke gir formell kompetanse.

I staten har 72 prosent av de som er 55 år eller eldre, deltatt i kurs og annen opplæring i løpet av et år, mot 70 prosent av arbeidstakerne under 55 år. En slik forskjell er så liten at man i praksis må si at andelen som deltar i kurs og annen opplæring er den samme i begge grupper. Også blant de som er 60 år eller eldre ligger kursdeltakelsen tilsvarende høyt (73 prosent).

I staten er det med andre ord like vanlig å ha deltatt i kurs/opplæring i løpet av et år etter at arbeidstakerne har passert 54 år. Dette er ikke selvsagt. Det står i klar kontrast til privat sektor, hvor andelen som har deltatt i kurs eller annen opplæring er tolv prosentpoeng lavere blant de som er 55 år eller eldre. I kommunal sektor er det samme eller svakt lavere kursdeltakelse (tre prosentpoeng) blant arbeidstakere som er 55 år eller eldre, jf. tabell 2.1.

Tabell 2.1 Andel som har deltatt i kurs eller annen opplæring, etter alder og sektor

	Staten	Kommunal sektor	Privat sektor
22-54 år	70	64	52
55 år og eldre	72	61	40

Målt i antall timer opplæring er det derimot en klar forskjell mellom eldre og yngre arbeidstakere i staten. Arbeidstakere som er 55 år eller eldre har i gjennomsnitt deltatt i 25 timer opplæring i løpet av et år, mot 40 timer per år for arbeidstakere under 55 år. Timetallet blant de over 60 år er imidlertid like høyt som blant dem i alderen 55–59 år.

Forskjellen i tidsbruk på opplæring mellom eldre og yngre arbeidstakere er klart større i staten (15 timer) enn den er i privat sektor (10 timer) og i kommunal sektor (4 timer). Som det framgår av tabell 2.2, skyldes dette et svært høyt opplæringstimetall blant arbeidstakere i staten under 55 år, og ikke at eldre arbeidstakere i staten deltar færre timer enn sine jevnaldrende i arbeidslivet for øvrig. Selv ikke sammenlignet med arbeidstakere under 55 år i kommunal og privat sektor, deltar de eldre i staten vesentlig færre timer.

Tabell 2.2 Gjennomsnittlig antall timer opplæring per år, etter alder og sektor

	Staten	Kommunal sektor	Privat sektor
22-54 år	40	27	24
55 år og eldre	25	23	14

Det er altså klart ulike mønstre i de tre sektorene i arbeidslivet. I staten fortsetter mange å delta i kurs og annen opplæring når de passerer 54 år, men timetallet per år faller betraktelig. I privat sektor faller både deltakelsesandelen og timetallet, mens kommunal sektor kun har en svak nedgang i andel og timetall, men fra et betydelig lavere utgangsnivå enn statens.

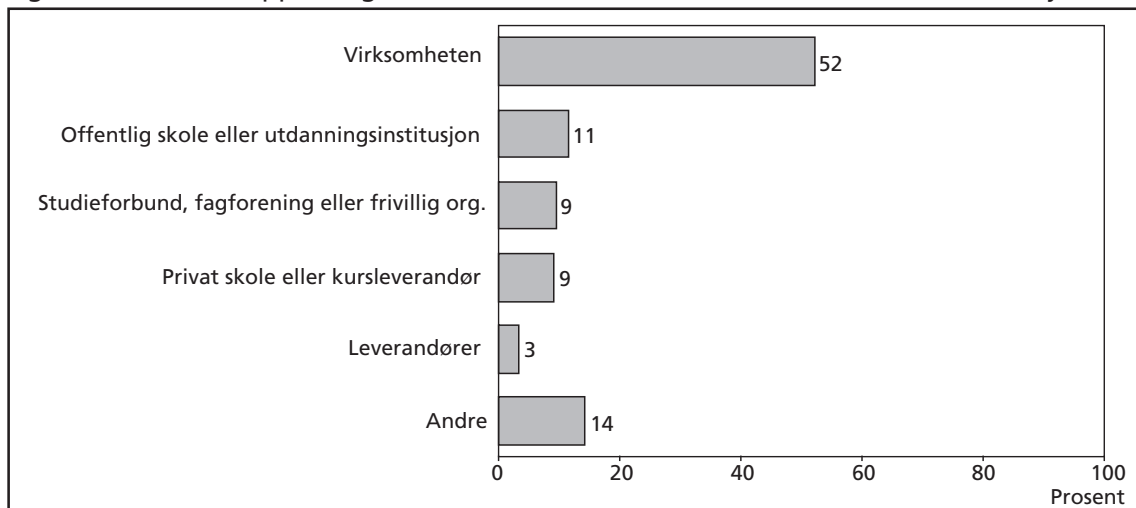
Disse mønstrene skyldes et særtrekk for eldre arbeidstakere i staten. De deltar mye i korte kurs. Kun 6 prosent av kursene varer mer enn én uke, og kun 1 prosent varer i mer enn tre måneder. Til sammenligning varer 10 prosent av kursene som eldre arbeidstakere i kommunesektoren tar, i mer enn en uke, og hele 6 prosent varer i mer enn tre måneder. (I privat sektor er tilsvarende tall for eldre arbeidstakere 9 prosent kurs over én uke og 3 prosent mer enn tre måneder.) En mulig forklaring på at arbeidstakere i kommunal sektor i større grad enn staten opprettholder noenlunde samme gjennomsnittlig timetall per arbeidstaker etter fylte 54 år, kan være at de har en omstillingsproblematikk som krever mer langvarige opplærings tiltak. I staten er det derimot ingen spor etter slik omstillingsproblematikk i opplæringsmønsteret for eldre arbeidstakere.

Regresjonsanalyser av hva som forklarer sannsynligheten for opplæringsdeltakelse blant arbeidstakere over 54 år, viser at sektor har en klar selvstendig effekt. Statsansatte har større sannsynlighet for å ha deltatt i opplæring enn arbeidstakere i privat sektor, selv når man kontrollerer for forskjeller i utdanningsnivå, kjønnsfordeling, aldersfordeling (over/under 60 år) og virksomhetsstørrelse.³ Det er ikke forskjell mellom staten og kommunal sektor. Kursdeltakelsen har sammenheng med krav til læring i jobben, men det er også en selvstendig positiv effekt av å være statsansatt, selv når man kontrollerer for forskjeller i læringskrav.⁴

Andre forhold vedrørende kurs og opplæring

Opplæringstilbudet for eldre i staten domineres av de samme tilbyderne som også står for tilbudet for de under 55 år.

Figur 2.1 Andel av opplæringstiltak for arbeidstakere over 54 år i staten, etter tilbyder



³ Virksomhetsstørrelse inngår i modellen i form av dikotome variabler for a) arbeidstakere i virksomhet med under 20 ansatte, og b) arbeidstakere i virksomheter med flere enn 200 ansatte. De to variablene skal fange opp henholdsvis småbedrifts- og storbedriftseffekter.

⁴ Regresjonsanalysen viser for øvrig at følgende faktorer har selvstendig positiv effekt på sannsynligheten for å ha deltatt i opplæring blant arbeidstakere som er 55 år eller eldre: å være mann, å være 55–59 år framfor 60 år og eldre, å ha høyt utdanningsnivå, å være ansatt i virksomhet med 200 ansatte eller flere. Høye læringskrav, gode læringsmuligheter i daglig arbeid, og støtte/stimulans til læring fra overordnede har alle også positive effekter på opplæringsdeltakelse, når disse forholdene inkluderes i analysen.

Virksomheten selv er den klart vanligste opplæringstilbyderen. I over halvparten av tilfellene er det virksomheten som står for opplæringen. Dette gjelder både for eldre og de under 55 år i staten. Øvrige tilbydere står for cirka en tiendedel av opplæringstilbudet.

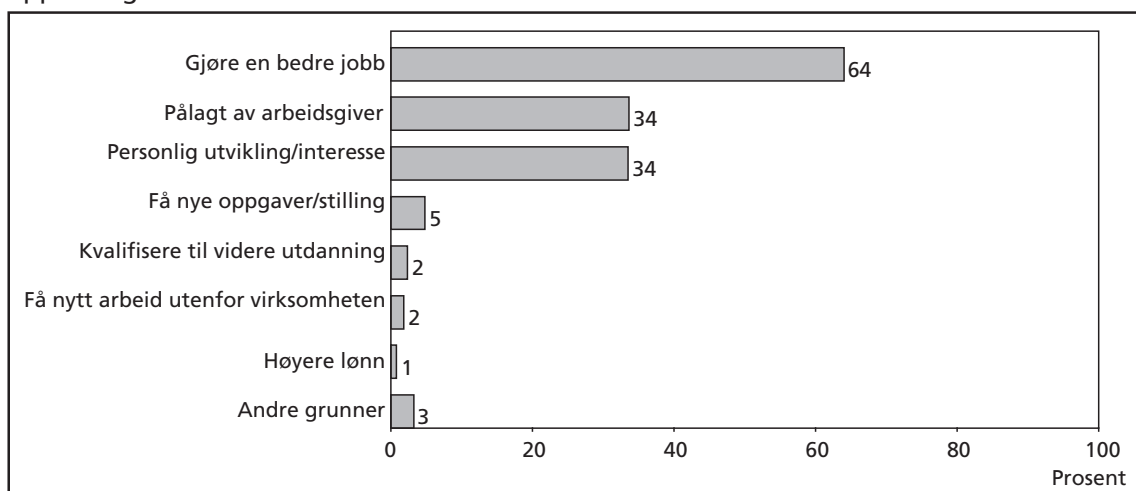
Hele 85 prosent av opplæringstiltakene skjer helt eller hovedsakelig i arbeidstiden, og hele 88 prosent skjer med lønn. Det er ikke forskjeller av betydning mellom de over og de under 55 år i andelen av opplæringen som skjer i arbeidstiden og med lønn. Staten som helhet ligger over arbeidslivet for øvrig når det gjelder hvor mange av opplæringstiltakene som skjer i arbeidstiden og med lønn. Heller ikke i de andre sektorene er det tegn til fallende andel opplæring i arbeidstiden og med lønn med økende alder. I kommunesektoren er det faktisk en svak tendens til det omvendte: at andelen opplæringstiltak i arbeidstiden og med lønn er høyere blant de som er 55 år eller eldre.

Når eldre arbeidstakere deltar i opplæring, får de med andre ord like ofte finansiering fra arbeidsgiver. Derimot deltar de, som nevnt, færre timer, noe som kan ha sammenheng med arbeidsgivers vilje til å finansiere slik opplæring eller arbeidstakernes interesse for å delta.

I alt 58 prosent av de eldre i staten som deltok i opplæring, deltok i opplæringstiltak som ga dem kompetanse som også er nyttig i andre virksomheter enn den de jobber i. Kompetansen er med andre ord overførbar. Dette er ikke signifikant forskjellig fra tilsvarende andel (61 prosent) for øvrig i staten. Det er heller ikke vesentlig forskjellig fra privat og kommunal sektor.

Det klart viktigste motivet for å delta i opplæring er å gjøre en bedre jobb. Det nevnes av nær to tredjedeler av eldre arbeidstakere i staten. Deretter følger at opplæringen er pålagt av arbeidsgiver og personlig interesse for opplæringen, som begge nevnes av cirka en tredjedel.

Figur 2.2 Andel av deltakere over 54 år i staten som oppgir ulike grunner for å delta i opplæring



Det er ikke vesentlige forskjeller mellom eldre og yngre arbeidstakere når det gjelder de tre hovedmotivene for å delta i opplæring. Eldre arbeidstakere tar imidlertid i mindre grad enn andre opplæring for å søke seg opp i og ut av virksomheten.

Det store flertallet i alle aldersgrupper i staten er fornøyd med utbyttet av opplæringen. 83 prosent av de som er 55 år eller eldre synes utbyttet var svært eller ganske godt, noe som likevel er litt mindre enn blant øvrige arbeidstakere, hvor 89 prosent mener utbyttet var svært

eller ganske godt. Denne tendensen til svakt fallende utbytte med økende alder finner vi ikke i privat og kommunal sektor.

2.4 Vilkår for læring gjennom det løpende arbeidet

Læringsintensivt arbeid

Det er relativt enkelt å måle vilkårene for læring gjennom kurs og annen opplæring og videreutdanning, blant annet fordi deltakelse er en lett konstaterbar objektiv størrelse. Det er lett å slå fast at arbeidstakere som har deltatt i opplæring og utdanning isolert sett har fått bedre vilkår enn andre for å lære.

Når det gjelder læringen gjennom det løpende arbeidet, er det en mer krevende teoretisk og empirisk oppgave å fastslå hvilke vilkår som må være til stede for at slik læring kan skje. For det første må man velge ut hvilke aspekter ved arbeidet som man på grunnlag av tidligere forskning vet at stimulerer til læring. For det andre vil målene for slike lærevilkår bli mer avhengig av den enkelte respondents subjektive opplevelse av sin situasjon. Det er ingen etablerte internasjonale standarder på dette området ennå.

I motsetning til opplæring, kan læring gjennom arbeidet skje gjennom aktiviteter som har et annet hovedformål enn læring. Slik læring kan være planlagt og strukturert, for eksempel gjennom hospiteringsordninger, jobbrotasjon og organisert kollegaveiledning, men svært mye av læringen skjer uten at det bevisst er lagt til rette for det gjennom slike ordninger.

Indikatorene for læringsvilkår gjennom arbeidet i Lærevilkårsmonitoren bygger på en modell for læring gjennom arbeidet (Skule og Reichborn 2000:36–37) der ytre krav til læring og tilgang til læringsressurser er helt sentrale faktorer, og hvor også læringsstimulans/miljø og personlig læringsorientering inngår.

I Lærevilkårsmonitoren er det derfor konstruert en enkel indikator for om et arbeid er læringsintensivt eller ikke. Et arbeid defineres som læringsintensivt dersom:

- arbeidet i stor eller ganske stor grad krever at man må lære seg noe nytt eller sette seg inn i nye ting, samtidig som man
- har svært gode eller nokså gode muligheter for å skaffe seg kunnskaper og ferdigheter gjennom det daglige arbeidet.

Kombinasjonen av et ytre læringspress og god tilgang på læringsressurser for å skaffe seg kompetanse ventes å gi gode vilkår for læring gjennom arbeidet.

I arbeidslivet som helhet i 2003 har 58 prosent av arbeidstakerne et læringsintensivt arbeid, målt på denne måten. Blant eldre arbeidstakere i staten har 69 prosent et læringsintensivt arbeid, mot 66 prosent blant yngre arbeidstakere. I staten er det med andre ord ingen tegn til at eldre arbeidstakere som helhet får mindre læringsintensivt arbeid med årene.

Statlige arbeidsgivere framstår som flinkere enn andre til å gi sine eldre ansatte krevende og utfordrende arbeid. I arbeidslivet for øvrig er det en tendens til at eldre arbeidstakere sjeldnere har læringsintensivt arbeid enn de under 55 år i samme sektor. Mest tydelig er dette i privat sektor, men også i kommunal sektor kan man se en tendens til dette.

Tabell 2.3 Andel som har læringsintensivt arbeid, etter alder og sektor

	Staten	Kommunal sektor	Privat sektor
22-55 år	66	55	56
55 år og eldre	69	50	47

Læringsintensivt arbeid er et mål sammensatt av læringskrav og læringsmuligheter i det daglige arbeid.

Den ene komponenten i begrepet læringsintensivt arbeid er læringskrav i jobben. Staten skiller seg ut ved at de eldre arbeidstakerne der møter større læringskrav i jobben, både sammenlignet med sine yngre kolleger i staten, og sammenlignet med sine jevnaldrende i privat og i kommunal sektor. Hele 81 prosent av de eldre arbeidstakerne i staten opplever at de har store læringskrav i jobben sin, mot 75 prosent blant dem under 55 år i staten. Denne forskjellen er statistisk pålitelig. Hvis dette kun var uttrykk for subjektive forskjeller i opplevelsen av læringskrav i stedet for reelle forskjeller i jobbinnhold, skulle man vente å finne den samme forskjellen også i arbeidslivet for øvrig. Det er ikke tilfelle. I arbeidslivet for øvrig er tendensen den motsatte av i staten. Eldre arbeidstakere møter svakere læringskrav i jobben enn sine yngre kolleger i samme sektor.

Tabell 2.4 Andel som møter store læringskrav i jobben, etter alder og sektor

	Staten	Kommunal sektor	Privat sektor
22-55 år	75	67	63
55 år og eldre	81	61	57

Den andre komponenten i begrepet «læringsintensivt arbeid» er læringsmulighetene i det daglige arbeidet. I Lærevilkårsmonitoren er det en tendens til at disse læringsmulighetene vurderes relativt til kravene til jobben, det vil si at de er «gode» hvis de er «gode nok» i forhold til de læringskravene man møter. I forhold til kravene i jobben er det et gjennomgående trekk at læringsmulighetene oppleves som gode (nok).

Det er ikke forskjeller mellom eldre og yngre arbeidstakere i staten i opplevelsen av læringsmulighetene i det daglige arbeidet. Heller ikke i kommunal sektor er det noen forskjell, mens det er en viss forskjell i negativ favør for de eldre arbeidstakerne i privat sektor.

Tabell 2.5 Andel som opplever gode læringsmuligheter i det daglige arbeidet, etter alder og sektor

	Staten	Kommunal sektor	Privat sektor
22-55 år	80	74	80
55 år og eldre	82	75	74

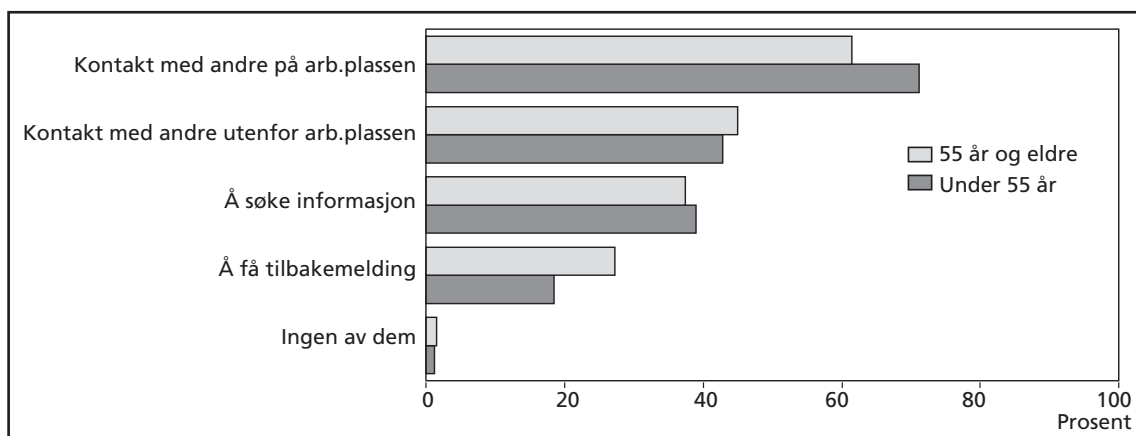
Regresjonsanalyser av hva som forklarer sannsynligheten for å ha læringsintensivt arbeid viser at statsansatte har en klart større sannsynlighet for å ha læringsintensivt arbeid enn arbeidstakere i kommunal og i privat sektor, selv når utdanningsnivå og andre forhold er de samme.

Sannsynligheten for å ha læringsintensivt arbeid er også større i privat sektor enn i kommunal sektor.⁵

Læringskilder

Har eldre arbeidstakere i staten andre kilder til læring enn sine yngre kolleger? Svaret er «ja, til dels». På spørsmål om hvilke to kilder fra en spesifisert liste som er de viktigste for dem når de skal skaffe seg nye kunnskaper og ferdigheter, legger eldre arbeidstakere i staten noe mer vekt på kontakt med andre utenfor arbeidsplassen og mindre på kontakt med kolleger enn hva de under 55 år gjør. For øvrig er det små forskjeller, jf. figur 2.3.

Figur 2.3 Andel i staten som oppgir at ulike læringsmåter er viktige for læring i jobben, etter alder



Forskjellen i betydning av kontakt med kolleger kan skyldes at eldre arbeidstakere i gjennomsnitt har lengre erfaring fra nåværende arbeidsplass, og at færre eldre derfor har muligheten til å lære av mer erfarne kolleger, slik yngre arbeidstakere kan. Av kontakten med andre utenfor arbeidsplassen, er det nær halvparten av eldre arbeidstakere som nevner ulike former for faglige nettverk som en viktig læringskilde. Også «andre» kilder (for eksempel andre offentlige enheter) er viktige, mens derimot brukere/klienter er mindre viktige, og nevnes kun av en knapp fjerdedel av de eldre arbeidstakerne. Brukere/klienter oppleves som en mye viktigere læringskilde av de under 55 år, hvorav nær fire av ti nevner dette.

⁵ Analysen viser for øvrig at eldre menn har mer læringsintensivt arbeid enn eldre kvinner, at høyt utdannede eldre har mer læringsintensivt arbeid enn lavt utdannede, at 55–59-åringene har mer læringsintensivt arbeid enn de som er 60 år og eldre, og at eldre som arbeider i virksomheter med 200 ansatte og flere har mer læringsintensivt arbeid enn de som jobber i andre virksomheter. De som får god læringsstøtte/stimulans fra overordnede, har også et mer læringsintensivt arbeid enn andre.

2.5 Læringsstøtte og stimulans

Begrepene læringskrav og læringsmuligheter fanger opp sentrale vilkår for læring i det daglige arbeidet. Imidlertid er det også andre faktorer som påvirker i hvilken grad man kan forvente at det skjer læring gjennom det daglige arbeidet. Hvorvidt det er et klima/miljø i en virksomhet med gjensidig forventning og støtte til utvikling og læring i arbeidet, kan ha stor betydning både for læringen gjennom det daglige arbeidet, og muligheten for læring gjennom å delta på opplæringstiltak. Slik læringsstøtte og stimulans kan komme fra kolleger og/eller overordnede, men vi har kun data om støtte/stimulans fra overordnede i monitoren for 2003. Det er en uskarp grense mellom læringskrav og læringsstøtte, og mellom læringskrav og læringsmuligheter, men læringsstøtte/stimulans betegner en positiv oppmerksomhet om og «moralsk støtte» til læring.

Eldre i staten opplever slik læringsstøtte/stimulans fra overordnede i større grad enn de under 55 år. To av tre (66 prosent) opplever slik støtte i stor grad, mot 56 prosent blant de under 55 år. Dette er desto mer bemerkelsesverdig, siden eldre i arbeidslivet for øvrig kommer likt eller dårligere ut enn sine yngre kolleger i samme sektor. Det er ikke noen signifikant forskjell mellom eldre arbeidstakere og de under 55 år i kommunal sektor, mens eldre i privat sektor opplever dårligere støtte/stimulans til læring fra sine sjefers enn hva de under 55 år gjør, jf. tabell 2.6.

Tabell 2.6 Andel som opplever god læringsstøtte/stimulans fra overordnede, etter alder og sektor

	Staten	Kommunal sektor	Privat sektor
22-54 år	56	54	49
55 år og eldre	66	51	38

Læringsstøtten/stimulansen kan være uformell eller være formalisert i form av ulike organisatoriske rutiner. Et bidrag til å utvikle medarbeideres kompetanse er å kartlegge deres kompetanseutviklingsbehov gjennom å diskutere dette med dem.

Blant eldre arbeidstakere i staten er det 54 prosent som i løpet av siste år har diskutert sine behov for nye kunnskaper og ferdigheter med overordnede. Dette er relativt sett lavt, sammenlignet med de 66 prosent av arbeidstakerne under 55 år i staten som har hatt en tilsvarende samtale med sine overordnede. Tilsvarende forskjeller ser vi også i kommunal sektor (51 og 60 prosent) og i privat sektor (41 og 54 prosent).

Den sterke støtten til læring som eldre arbeidstakere i staten opplever fra sine overordnede, kan støtte opp under en hypotese om at statlige arbeidsgivere i større grad enn andre arbeidsgivere legger vekt på å utvikle og bruke kompetansen til sine eldre arbeidstakere. Det kan også ha med forskjeller i arbeidsoppgaver og jobbinnhold å gjøre. Støtten/stimulansen til læring skjer imidlertid ofte uten at arbeidstakeren drøfter kompetanseutviklingsbehov med sine overordnede.

2.6 Læringsbehov og hindringer

Jo eldre arbeidstakeren er, desto mindre sannsynlig er det generelt at han eller hun opplever et behov for å skaffe seg nye kunnskaper og ferdigheter. I noen grad kan dette tolkes som at det er færre av de eldre arbeidstakerne som har et klart individuelt læringsinitiativ. Dette kan bidra til å forklare at eldre arbeidstakere kommer dårligere ut på flere av de lærevilkårsindikatorne som er presentert i dette notatet.

Det store flertallet av eldre arbeidstakere i staten opplever at de har et læringsbehov, men det er likevel noen færre som opplever dette blant dem enn blant de under 55 år i staten. Forskjellen er imidlertid større i arbeidslivet for øvrig, så dette kan bidra til å forklare at forskjellene i lærevilkår mellom eldre og andre arbeidstakere er mindre i staten enn i andre sektorer.

Tabell 2.7 Andel som opplever å ha et læringsbehov, etter alder og sektor

	Staten	Kommunal sektor	Privat sektor
22-54 år	85	85	75
55 år og eldre	77	69	63

Et læringsbehov kan dekkes gjennom opplæringstiltak eller gjennom hverdagslæring i arbeidslivet og på andre læringsarenaer.

Lærevilkårsmonitoren inneholder en indikator på udekket *opplærings*behov i form av et spørsmål om man synes at man selv deltar for lite, passe eller for mye i opplæring og utdanning i dag. En slik indikator måler avvik mellom egne opplæringsforventninger og faktisk opplæringsdeltakelse. Opplæringsforventningene uttrykker opplevd behov, og indikatoren er derfor følsom for subjektive forskjeller i læringsinitiativ.

Tabell 2.8 Andel som føler at de deltar for lite i opplæring, etter alder og sektor

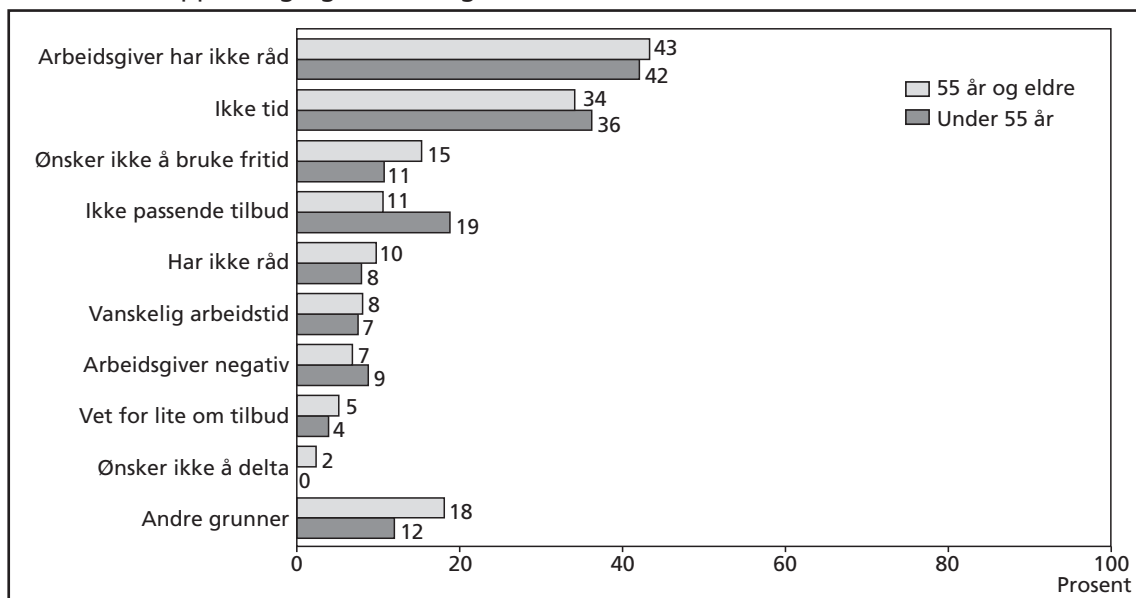
	Staten	Kommunal sektor	Privat sektor
22-54 år	33	40	34
55 år og eldre	28	33	21

Noen færre eldre enn yngre arbeidstakere føler at de deltar for lite i opplæring i staten, men forskjellen er liten. Forskjellen er mindre mellom eldre og yngre arbeidstakere i offentlig sektor enn forskjellen mellom eldre og yngre i privat sektor. Når man passerer 60 år, er det imidlertid klart færre som føler at de deltar for lite i opplæring, også i staten (18 prosent).

De viktigste hindringene for å delta i opplæring innenfor arbeidslivet som helhet er mangel på tid (40 prosent) og at arbeidsgiver ikke har råd (35 prosent).⁶ Mangel på tid dominerer som begrunnelse i privat sektor, og at arbeidsgiver ikke har råd dominerer i offentlig sektor. Eldre i staten opplever i grove trekk de samme hindringene mot å delta i opplæring som sine yngre kolleger, med de samme forskjellene mellom sektorene.

⁶ Prosenttallene viser andelen som opplever ulike hindringer blant dem som synes de deltar for lite i opplæring.

Figur 2.4 Andel av de som deltar for lite i opplæring i staten som opplever ulike hindringer for å delta i opplæring og utdanning, etter alder



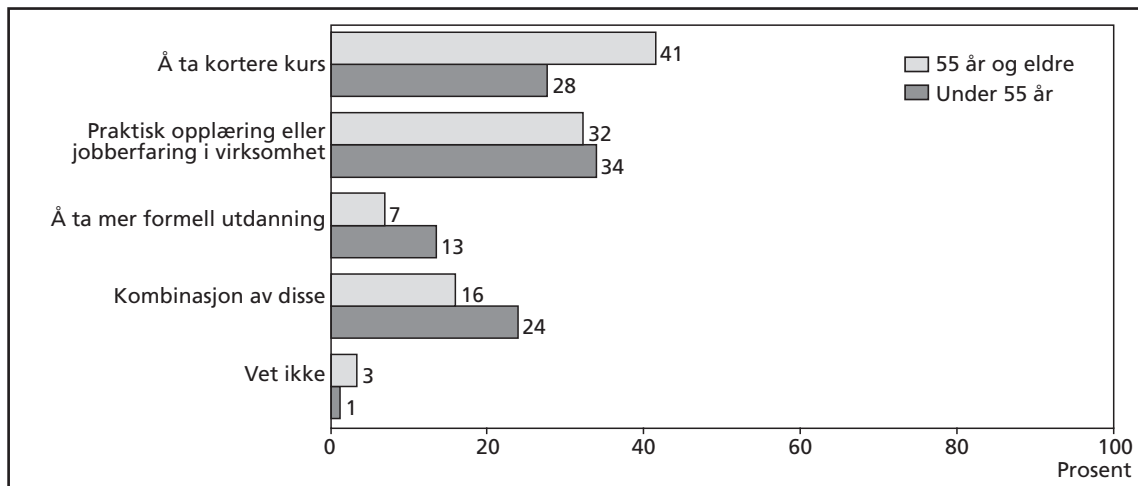
2.7 Foretrukket læringsform

Det er klare forskjeller mellom eldre og yngre arbeidstakere i staten i hvilke læringsformer de vil foretrekke for å få dekket sitt læringsbehov. Arbeidstakere som er 55 år og eldre foretrekker i langt større grad kortere kurs framfor videreutdanning eller kombinasjoner av ulike læringsformer. Dette kan tyde på at jo eldre man er, desto mindre interessert er man i langvarige opplæringstiltak. Dette underbygges ytterligere av at de over 60 år i svært liten grad ønsker mer formell utdanning som hovedlæringsform (2 prosent) sammenlignet med de i alderen 55–59 år (10 prosent).

Den begrensede interessen blant eldre arbeidstakere for langvarige opplæringstiltak bidrar til å forklare både en lavere deltakelse i videreutdanning og et lavere antall opplæringstimer blant eldre arbeidstakere.

Eldre arbeidstakers preferanse for kortere kurs som læringsform er ikke et særtrekk for staten, men et mønster som også går igjen i minst like stor grad i kommunal sektor (48 mot 31 prosent) og i privat sektor (43 mot 31 prosent).

Figur 2.5 Andel av statsansatte som har et læringsbehov som foretrekker ulike læringsformer, etter alder



3 Ulike grupper eldre arbeidstakere i staten

Datamaterialet fra Lærevilkårsmonitoren tillater en begrenset sammenligning av lærevilkårene blant ulike grupper av eldre arbeidstakere innen staten. Innenfor staten kan man sammenligne menn og kvinner, arbeidstakere med grunnskole/videregående opplæring og høyere utdanning og arbeidstakere i ulike hovedgrupper av næringer.

3.1 Videreutdanning

Det kan synes som om eldre arbeidstakere med høyt utdanningsnivå og de eldre som arbeider i offentlig forvaltning i større grad tar videreutdanning enn andre eldre arbeidstakere i staten, men forskjellene er ikke tilstrekkelig klare til å være statistisk signifikante. Antallet som har tatt videreutdanning er for lavt til en ytterligere sammenligning av karakteristika ved videreutdanningen mellom ulike grupper eldre arbeidstakere i staten.

3.2 Kurs og annen opplæring

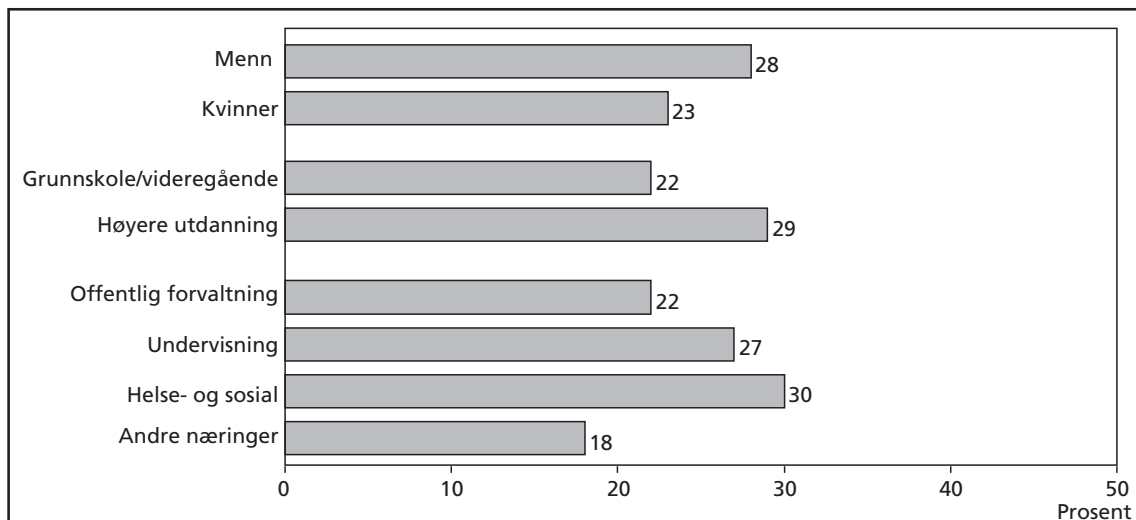
Deltakelsen i kurs og annen opplæring er høyere blant eldre i helse- og sosialsektoren (79 prosent) enn i offentlig forvaltning (63 prosent) og andre næringer (61 prosent). Kanskje er også deltakelsen i undervisningssektoren (77 prosent) høyere enn i offentlig forvaltning og i andre næringer, selv om denne forskjellen ikke er signifikant. Også for deltakelse i kurs og annen opplæring kan man ane en tendens til at flere blant de høyt utdannede eldre (78 prosent) deltar enn blant dem med grunnskole eller videregående opplæring (66 prosent), men heller ikke dette er signifikant.

Målt i antall timer kurs og opplæring, finner man de samme mønstrene. Høyere utdanning og arbeid i helse- og sosialsektoren og undervisningssektoren synes å trekke antallet timer opp. I tillegg kan det synes som om menn deltar noen flere timer enn kvinner.

Den virksomhetsinterne opplæringen utgjør en større andel av opplæringstiltakene blant eldre menn (63 prosent) enn blant kvinner (43 prosent). Likeså utgjør virksomhetsintern opplæring en større del av tiltakene (67 prosent) blant dem som har grunnskole eller videregående opplæring enn blant dem som har høyere utdanning (40 prosent). Høyt utdannede deltar på sin side i større grad på tilbud i regi av offentlige skoler/utdanningsinstitusjoner.

Innenfor offentlig forvaltning og undervisningssektoren foregår opplæringen for eldre arbeidstakere i nesten alle tilfeller hovedsakelig innenfor arbeidstiden (90 og 87 prosent) og nesten alltid med lønn (97 og 96 prosent). Innenfor helse- og sosialsektoren deltar eldre arbeidstakere noe oftere i opplæringstiltak utenfor arbeidstiden og oftere uten lønn. 75 pro-

Figur 3.1 Antall timer opplæring siste år for arbeidstakere 55 år og eldre i staten, etter kjønn, utdanningsnivå og næring



sent av tiltakene er for det meste innenfor arbeidstiden, og 79 prosent er med lønn. Det er få personer i andre næringer, men disse tar også oftere opplæring utenfor arbeidstiden (72 prosent for det meste innenfor), men likevel som regel med lønn (89 prosent). Eldre mannlige arbeidstakere i staten får oftere lønn under opplæring (94 prosent) enn kvinner (83 prosent), selv om opplæringen for kvinner like ofte foregår innenfor arbeidstiden. Kjønnsforskjellene har sammenheng med forskjellene mellom ulike næringer/sektorer innenfor staten.

Opplæringen innenfor undervisningssektoren og helse- og sosialsektoren (69 og 60 prosent) oppleves i noe større grad som nyttig også utenfor egen virksomhet enn opplæringen i staten for øvrig.

Det er ikke forskjeller av betydning i motivene for å ta opplæring i ulike grupper. Å gjøre en bedre jobb er den viktigste grunnen til å delta i opplæring i alle sektorer i staten, blant kvinner og menn og i ulike utdanningsgrupper.

3.3 Vilkår for læring gjennom det løpende arbeidet

Det er beskjedne forskjeller mellom ulike grupper eldre arbeidstakere i staten i opplevelsen av læringskrav i jobben og læringsmulighetene i det daglige arbeidet. De forskjellene som er, har sammenheng med allmenne forskjeller mellom ulike næringer/sektorer og utdanningsnivå, ikke spesifikke forhold som bare angår eldre arbeidstakere. Høyt utdannede møter høyere læringskrav i jobben, og undervisningssektoren skiller seg ut med svært høye læringskrav. Av samme grunn har også disse gruppene noe mer læringsintensivt arbeid. De beskjedne forskjellene i valg av læringskilder gjenspeiler også allmenne forskjeller, først og fremst at høyt utdannede i større grad opplever det å søke skriftlig informasjon (internett, håndbøker osv) som en viktig læringskilde.

3.4 Læringsbehov, hindringer og foretrukket læringsform

Langt flere høyt utdannede eldre arbeidstakere i staten opplever et læringsbehov (89 prosent) enn eldre arbeidstakere med grunnskole eller videregående opplæring (67 prosent). Derimot er det små forskjeller mellom offentlig forvaltning, undervisning, helse og sosial og andre næringer. Det er ikke signifikante forskjeller mellom ulike grupper eldre arbeidstakere i staten i andelen som synes de deltar for lite i opplæring. Det samme er tilfellet med spørsmålene om hindringer og foretrukket læringsform.

4 Konklusjoner

4.1 Hovedtrekk

Dette notatet viser at lærevilkårene for eldre arbeidstakere (55 år og eldre) i staten er noe dårligere enn for yngre i staten, men klart bedre enn lærevilkårene for eldre arbeidstakere i arbeidslivet for øvrig.

Eldre i staten

- deltar færre timer i opplæring i året enn sine yngre kolleger, men like mange eldre som yngre deltar (like høy andel av gruppen),
- deltar ofte i korte kurs, og foretrekker denne læringsformen i større grad enn yngre kolleger,
- deltar like mange eller flere timer i opplæring i året enn sine jevnaldrende i andre sektorer,
- har like læringsintensivt arbeid som sine yngre kolleger, i skarp motsetning til eldre arbeidstakere i andre sektorer,
- har et klart mer læringsintensivt arbeid enn eldre i andre sektorer,
- opplever oftere god læringsstøtte/stimulans fra overordnede enn sine yngre kolleger, i motsetning til eldre i andre sektorer,

Det er like vanlig å ha deltatt i opplæring blant eldre som blant andre i staten, men antallet opplæringstiltak er lavere og de er mer kortvarige for eldre. Vilkårene for læring gjennom det daglige arbeidet slik det måles i Lærevilkårsmonitoren, er bemerkelsesverdig gode for eldre i staten, like gode som blant andre arbeidstakere, uavhengig av alder og sektor. Flere forhold bidrar til at eldre i staten har gode vilkår for læring gjennom det daglige arbeidet, men hovedårsaken er høye krav til læring i jobben.

Gode lærevilkår for eldre kjennetegner de tunge delene av staten, både helse- og sosialsektoren og undervisningssektoren, men også offentlig forvaltning. Andre deler av staten kan synes å ha noe svakere lærevilkår, men her er datagrunnlaget for svakt til å treffe klare konklusjoner.

4.2 Hvorfor er lærevilkårene for eldre i staten som de er?

Forskjellene i lærevilkår mellom eldre og yngre arbeidstakere er gjennomgående mindre i staten enn i kommunal og særlig, privat sektor. Likevel har eldre i staten dårligere lærevilkår enn sine yngre kolleger. Trolig er det to grunner til dette – grunner som er felles for arbeidslivet som helhet, både i Norge og i andre land. For det første er eldre arbeidstakere som gruppe noe mindre motivert for læring og kompetanseutvikling, både i hverdagen og gjennom opplæringstiltak. Selv om de deltar færre timer i opplæring enn sine yngre kolleger, er de mindre tilbøyelige til å synes at de deltar for lite i opplæring. Den lavere interessen for kompetanseutvikling kan skyldes læringstretthet og det at man har få år igjen i yrkeslivet til å nyttiggjøre seg denne kompetansen. I privat og kommunal sektor, men ikke staten, kan også lavere læringskrav i jobben spille en rolle. For det andre kan arbeidsgivere være mindre villige til å legge forholdene til rette for at eldre arbeidstakere kan delta i opplæring eller ha læringsintensivt arbeid. Dette kan ha flere årsaker. Imidlertid viser Lærevilkårsmonitoren at eldre arbeidstakere i staten opplever lederne som mer læringsstøttende enn hva yngre arbeidstakere gjør. Andelen opplæring som er arbeidsgiverfinansiert er heller ikke lavere blant eldre arbeidstakere. Trolig ligger tyngdepunktet av forklaringen på eldres noe dårligere lærevilkår derfor mer på arbeidstaker-/individsiden enn på arbeidsgiversiden, selv om det er et samspill, hvor arbeidsgivers tilrettelegging av arbeidet i forhold til arbeidstakerens behov og ressurser naturligvis også påvirker den enkelte arbeidstakers læringsmotivasjon.

Hva er så årsakene til at lærevilkårene blant eldre arbeidstakere i staten tross alt er relativt gode, både i form av bedre vilkår enn sine jevnaldrende i andre sektorer og i form av mindre forskjeller mellom eldre arbeidstakere og de øvrige i sektoren?

En årsak er at statsansatte generelt har bedre lærevilkår enn ansatte i kommunal og privat sektor. Årsakene til dette kan være mange, og det er ikke rom for å gå grundig inn i det i dette notatet. Det er likevel klart at eldre i staten kommer bedre ut fordi utdanningsnivået blant statsansatte er høyere enn i arbeidslivet for øvrig. Høyt utdannede får ofte gode lærevilkår, delvis fordi de kommer i posisjoner/arbeidsroller hvor læring er viktig, men også fordi de gjerne har et individuelt ønske om å utvikle sin kompetanse.

Utdanningsnivået forklarer likevel ikke alt. Analysene av Lærevilkårsmonitoren viser at forskjeller i sammensetningen av gruppen av eldre arbeidstakere i staten, kommunesektoren og privat sektor *ikke* alene kan forklare forskjellene mellom sektorene. Eldre arbeidstakere i staten har klart bedre lærevilkår enn eldre i arbeidslivet for øvrig, selv når de har samme utdanningsnivå, kjønn og alder (over og under 60 år) og når de jobber i like store virksomheter. Dette gjelder både deltakelse i opplæring og læringsintensiteten i det daglige arbeidet. Det er med andre ord noen særtrekk ved lærevilkårene i staten som ikke kan reduseres til bakgrunnskjennetegn alene.

En mulig forklaring på at staten har bedre lærevilkår enn andre sektorer, uavhengig av alder, ligger i forskjeller i typen arbeidsoppgaver mellom staten og andre sektorer. I Lærevilkårsmonitoren for 2003 er det begrensede data om innholdet i den enkeltes arbeid, noe som gjør det vanskelig å teste denne hypotesen skikkelig. (Monitoren for 2005 vil imidlertid inneholde opplysninger som i større grad gjør det mulig å analysere sammenhengen mellom jobbinnholdet for eldre arbeidstakere og lærevilkårene.) Utdanningsnivået vil selvfølgelig ha sammenheng med typen arbeidsoppgaver, og, som nevnt over, selv når man

kontroller for forskjeller i utdanningsnivå, er det klare forskjeller mellom staten, kommunesektoren og privat sektor. For deltakelse i opplæring er det også kontrollert for forskjeller i læringskrav, læringsmuligheter og læringsstøtte/stimulans i jobben, hvor læringskrav og læringsmuligheter i arbeidet er variabler som uttrykker aspekter ved innholdet i jobben. Selv om alle disse faktorene har en positiv effekt på sannsynligheten for å ha deltatt i opplæring, er det fortsatt signifikante forskjeller mellom staten og arbeidslivet for øvrig. Med andre ord deltar eldre i staten oftere i opplæring selv når læringskravene og læringsmulighetene i jobben er de samme, noe som tyder på at de relativt gode læringsvilkårene for eldre i staten ikke bare har sammenheng med innholdet i jobben. Dette kan indikere at noe av forskjellen skyldes forskjeller i arbeidsgiverpolitikk mellom sektorene, i hvert fall når det gjelder opplæring.

En mulig delforklaring på de gode lærevilkårene i staten, som også har med jobbinnholdet å gjøre, er at andelen eldre med lederansvar kan variere mellom sektorer. Ledelsesansvar gir ofte bedre forutsetninger for læring i det daglige arbeidet enn mye annet arbeid (Skule og Reichborn 2000). Vi har dessverre ikke data for 2003 eller 2004 som gjør det mulig å vurdere betydningen av dette aspektet. Det vil imidlertid la seg gjøre med utgangspunkt i data fra den kommende Lærevilkårsmonitoren for 2005. På den annen side vil dette normalt gi seg utslag gjennom forskjeller i læringskrav og læringsmuligheter, og som nevnt over, er det klare forskjeller mellom sektorene, også når man kontrollerer for slike forskjeller.

At staten generelt har gode læringsvilkår, forklarer likevel ikke hvorfor forskjellene mellom eldre arbeidstakere og andre er mindre i staten enn i arbeidslivet for øvrig.

En hypotese for å forklare dette er at avgangen fra arbeidslivet kan tenkes å være mer «selektiv» i staten enn i andre sektorer, slik at den gjenværende gruppen av eldre arbeidstakere i staten i større grad enn i andre sektorer utgjør en gruppe med høyere utdanning og gode forutsetninger for læring og kompetanseutvikling. Resonnementet er altså at «hadde de som forlot arbeidslivet tidlig i stedet fortsatt og inngått i analysen, så ville ikke eldre staten kommet bedre ut». Forskning omkring avgang fra arbeidslivet (Midtsundstad 2002, 2003a, 2003b og 2005) viser at det er vanligere å gå av med uførepensjon i offentlig sektor, inklusive staten, enn i privat sektor etter passerte 60 år. Dette gjelder særlig arbeidstakere med lav utdanning. På den annen side er det en tendens til at arbeidstakere med høyere utdanning går av med AFP tidligere i staten enn i privat sektor. Hvilken nettovirkning dette gir for sammensetningen av eldregruppen i staten, vet vi ikke sikkert. Det er derfor ingen klare holdepunkter for å si at det samlet sett er et skjevere avgangsmønster i staten enn i andre sektorer med hensyn til utdanningsnivå, som kunne ha bidratt til bedre læringsvilkår blant de eldre i staten som fortsatt er i arbeid.

At forskjellene er mindre mellom eldre arbeidstakere og andre i staten, kombinert med generelle tegn på en aktiv arbeidsgiverpolitikk, kan tyde på at det drives en mer bevisst seniorpolitikk i staten, og at dette er en av forklaringene på at eldre statsansatte kommer relativt godt ut i målingen av lærevilkår. Dette er også i tråd med tidligere forskning, som slår fast at statlige arbeidsgivere er relativt flinke på seniorpolitikkområdet (Midtsundstad 2003b, 2005), selv om forbedringsmuligheter også kan finnes her. Blant annet føler eldre i staten at de har relativt gode muligheter for å delta i etter- og videreutdanning, og de føler seg i liten grad utestengt fra opplæringsmuligheter på grunn av sin alder.

4.3 Holder gode lærevilkår folk lenger i arbeid?

Forrige avsnitt dreide seg om forklaringsfaktorer bak de relativt gode lærevilkårene for eldre arbeidstakere i staten. I dette avsnittet er problemstillingen ikke årsaker til, men effektene av, de relativt sett gode lærevilkårene for eldre i staten. Hvilken betydning har gode lærevilkår for å holde folk i jobb? Man kan anta at gode lærevilkår i utgangspunktet vil virke positivt på sannsynligheten for å fortsette i arbeidslivet. Utfordrende arbeidsoppgaver med gode muligheter for læring kan gi motivasjon for arbeid og en følelse av å bli verdsatt i arbeidslivet. Samtidig kan gode læringsmuligheter gjennom arbeid og opplæring gi den enkelte en bedre mulighet til å holde tritt kompetansemessig. Utfordrende arbeidsoppgaver med høye læringskrav har imidlertid ikke en entydig positiv effekt på sannsynligheten for å fortsette i arbeidslivet: å måtte sette seg inn i ny teknologi sent i yrkeskarrieren kan også føre til at en del velger å gå av før tiden (Midtsundstad 2002 og 2003b). Det samme kan være tilfellet med nytt regelverk innen offentlig forvaltning. Kanskje er det derfor slik at gode lærevilkår er en faktor som virker mer positivt på sannsynligheten for å stå i arbeid jo høyere utdanningsnivå arbeidstakeren har? Trolig er forholdet mellom læringskrav og læringsmuligheter her sentralt.

Dessverre kan vi i beskjednen grad bruke Lærevilkårsmonitoren for 2003 til å besvare slike problemstillinger. Data fra 2005-monitoren vil kunne gi mer informasjon om hvilket utbytte man har av læring, noe som kan brukes til å nærme seg denne problemstillingen. Dataene vil imidlertid ikke kunne knyttes direkte til avgangssannsynligheter. Både fra monitoren og tidligere forskning vet vi likevel at det er en sammenheng mellom arbeidstakerens utdanningsnivå og sannsynligheten for å gå av tidlig (Midtsundstad 2002). Dette kan tyde på at det er en viss statistisk sammenheng mellom lærevilkår og avgang, selv om vi ikke kan måle det direkte. Det vi likevel ikke vet, er i hvilken grad beslutninger om å bli i eller forlate arbeidslivet skyldes lærevilkårene, og i hvilken grad det skyldes andre forhold som for eksempel slitasjeproblemer, som også kan samvariere med utdanningsnivå og lærevilkår. Ulikt utdanningsnivå gir for eksempel tilgang til jobber med svært ulike arbeidsforhold og arbeidsbelastninger – to faktorer som i seg selv har stor betydning for avgangsmønsteret. For å kartlegge systematisk betydningen av lærevilkår, er man derfor avhengig av gjøre analyser av datasett hvor både lærevilkår og andre forhold inngår som forklaringsfaktorer i forhold til avgangssannsynligheter.

4.4 Implikasjoner for seniorpolitikken i staten

Det analysearbeidet som er utført i forbindelse med dette notatet, gir ikke et tilstrekkelig grunnlag for å trekke klare konklusjoner om hva staten bør gjøre med hensyn til eldres lærevilkår. Notatet viser at eldre arbeidstakere i staten har gode lærevilkår i forhold til eldre arbeidstakere i andre sektorer, og at forskjellen mellom eldre og andre arbeidstakere som oftest er mindre i staten enn i arbeidslivet for øvrig. Likevel er det forskjeller mellom eldre og andre i staten, og på noen områder er forskjellene betydelige. Eldre i staten deltar mye i kortvarige opplæringstiltak og har et likeså læringsintensivt arbeid som andre i staten, men deltar klart

sjeldnere på mer langvarige opplæringstiltak, uansett om disse gir formell kompetanse eller ikke. Det ville være ønskelig å få mer kunnskap om årsakene til og effektene av dette. Er for eksempel kortere opplæringstiltak og læring gjennom det daglige arbeidet tilstrekkelig for å dyktiggjøre og motivere eldre arbeidstakere til å fortsette i arbeidet?

Enkelte av funnene kan tyde på at staten i større grad enn andre arbeidsgivere lar eldre arbeidstakere få utfordringer på lik linje med andre og yngre arbeidstakere. I utgangspunktet er dette positivt, selv om det også kan være en fare for at man kan kreve for mye av sine eldre arbeidstakere. Hvis man ikke er flink nok til å tilpasse arbeidsoppgavene til eldre arbeidstakeres behov og ressurser, kan man bidra til å skyve flere eldre ut av arbeidslivet på et for tidlig tidspunkt. Om og i hvilken grad dette faktisk skjer, kan ikke analyser av Lærevilkårsmonitoren alene gi svar på, men det vil være en interessant oppgave for framtidig forskning.

Litteratur

- Becker, Gary (1962): «Investment in Human Capital: A theoretical analysis.» *Journal of Political Economy*, 70:9–49.
- Hagen, Anna, Bård Jordfald, Arne Pape og Sveinung Skule (2001): *Ressursbruk til etter- og videreutdanning i norsk arbeidsliv*. Fafo-notat 2001:6.
- Midtsundstad, Tove (2002): «Variasjoner i avgangsmønster etter yrke og utdanningsnivå.» *Trygd og pensjon*, nr. 1.
- Midtsundstad, Tove (2003a): *AFP-pensjonisten: sliten – eller frisk og arbeidsfør? En analyse av tidlig pensjonering og bruk av AFP i privat sektor*. Fafo-rapport 385.
- Midtsundstad, Tove (2003b): «Yrke bestemmer avgangen: En beskrivelse av tidlig pensjonering blant statsansatte?» *Søkelys på arbeidsmarkedet*, nr. 1, s.103–112. Institutt for samfunnsforskning.
- Midtsundstad, Tove (publiseres 2005): *Tidligpensjonering og seniorpolitikk i staten* (arbeidstittel). Fafo-rapport under publisering.
- Nyen, Torgeir (2004): *Livslang læring i norsk arbeidsliv. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren 2003. Grunnlagsrapport*. Fafo-rapport 435.
- Nyen, Torgeir, Anna Hagen og Sveinung Skule (2004): *Livslang læring i norsk arbeidsliv. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren 2003. Sammendragsrapport*. Fafo-rapport 434.
- Skule, Sveinung og Anders Reichborn (2000): *Lærende arbeid. En kartlegging av lærevilkår i norsk arbeidsliv*. Fafo-rapport 333.

Lærevilkår for eldre arbeidstakere i staten

Notatet inneholder en beskrivelse av lærevilkårene for eldre arbeidstakere i staten, basert på data fra Lærevilkårsmonitoren 2003. Notatet omfatter både utdanning og opplæring og lærevilkår gjennom det daglige arbeidet



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

Fafo-notat 2004:34
Bestillingsnummer 758
ISSN 0804-5135