

30.mai 2012

Seniortiltakene – vet vi hva som virker?

Av Anne Inga Hilsen¹ og Tove Midtsundstad²

Første nettmøte i serien «Spør forskerne» handler om Valg av seniortiltak - hva virker? Vet vi hva slags tiltak som virker for ulike grupper arbeidstakere? Hvem skal omfattes, og er det mest fornuftig å ha individuelle og/eller kollektive tiltak? Hva slags spørsmål og erfaringer finnes når det gjelder valg av tiltak og virkemidler på seniorpolitikkområdet? Vet man nok til å kunne velge egnete tiltak? Vi fikk inn en rekke innspill og oppsummerer her kort hva vi vet om hva som er i bruk og hvordan det virker.

Drøyt halvparten av alle norske virksomheter med 10 eller flere ansatte har en seniorpolitikk eller livsfasepolitikk. Men det er stor forskjell på offentlig og privat sektor: Nesten alle offentlige virksomheter har et slikt tilbud mens det gjelder bare én av fire i privat sektor.

En effektiv seniorpolitikk krever klare mål og konkrete tiltak.. Hva slags tiltak har så norske virksomheter?

- To av ti virksomheter har tiltak for ansatte med helseproblemer/reduisert arbeidsevne
- Fire av ti har helseforebyggende tiltak
- Tre av ti har tiltak for kompetanse- og karriereutvikling for eldre medarbeidere

De tiltakene som primært oppfattes som seniortiltak er likevel de som gis til de eldste seniorenene. Målet er som regel å holde på ansatte over 62 år. 30 prosent av norske virksomheter har etablert slike tiltak og ordninger; som oftest

- ekstra ferie og fridager,
- redusert arbeidstid med full lønnskompensasjon,
- eller bonuser og høyere lønn.

Seniortiltakene er gjerne rettet mot *alle* arbeidstakere som er 62 år eller eldre, enten man har behov for det eller ikke. Tiltakene har med andre ord mer karakter av å være *seniorgoder* enn å være målrettede seniortiltak.

De fleste av seniortiltakene er etablert i 2004 eller senere. Én av tre virksomheter i offentlig sektor oppgir å ha slike ordninger. Særlig gjelder det i kommunesektoren. I staten tilbys primært ekstra ferie og fridager. I privat sektor er det under 10 prosent av virksomhetene som tilbyr redusert arbeidstid til samme lønn eller ekstra fridager og ferie der. Bonuser og tilbud om høyere lønn er også langt mindre utbredt.

Problemet med tid og penger

Det er en utbredt tro på at økonomiske insentiver virker. Denne troen understøttes av økonomiske analyser.

¹ Seniorforsker ved Fafo, Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning.

² Seniorforsker og koordinator for pensjonsområdet ved Fafo, Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning.

Dette betyr likevel ikke at tiltakene bidrar til at flere står lenger i jobb eller er kostnadseffektive. Det gjelder bare dersom det er lønn og status som er hovedmotivene for arbeid, noe tidligere forskning har vist at ikke er tilfellet. Riktignok er det slik at alle arbeidstakere som *mottar* bonus eller høyere lønn, fortsetter i arbeid, da det er en forutsetning for å få de ekstra kronene. Men dette er i stor grad arbeidstakere som ville ha fortsatt i arbeid uansett. Noe av den samme argumentasjonen kan knyttes til tiltak som *reduisert arbeidstid med full lønnskompensasjon*. Disse vil bare ha den ønskede effekt om det samlede antall arbeidede timer som tilbys, blir høyere i en situasjon med tiltaket enn i en situasjon uten tiltaket. Redusert arbeidstid med full lønnskompensasjon kan imidlertid også betraktes som tilrettelegging av arbeidet, da færre timer i arbeid reduserer arbeidsbyrden og øker den enkeltes mulighet til å ta seg inn etter en slitsom arbeidsdag. Arbeidsgiveres begrunnelse for å prioritere dette virkemiddelet er nettopp mindre arbeidsbelastninger og bedre arbeidshelse, noe som kan gjøre flere i stand til å stå lenger i jobb. Tiltaket er dessuten mindre arbeidskrevende enn mange andre former for tilrettelegging, da det ikke må foretas større endringer i for eksempel arbeidsoppgaver eller arbeidsorganisering. Flere studier antyder likevel at effekten av slike ordninger er høyst uklare og i mange tilfeller heller bidrar til redusert enn økt samlet arbeidstilbud. Det gjelder selv om man tar hensyn til at reduksjon i årlig arbeidstid kan bidra til mindre slitasje og helseproblemer.

Slike økonomisk gunstige tiltak, kan også vise seg å bli unødig kostbare. Når alle over en viss alder har rett til tiltaket vil det også velges (mottas) av mange som uansett hadde tenkt å fortsette i arbeid, og ikke bare av dem som har en spesielt slitsom arbeidssituasjon eller særskilte behov og derfor står i fare for å slutte. Tiltaket er simpelthen for godt til at noen vil takke nei. Kostnadene ved å tilby slike (dyre) tiltak til alle kan dermed bli så høye at innsparingen ved en redusert tidligpensjonering spises opp. Som følge av at slike dyre tiltak har blitt introdusert i seniorpolitikken, har det også skjedd at virksomheter har vurdert å avvike, og faktisk har måttet *avvikle* disse på et senere tidspunkt. En slik fjerning av goder kan imidlertid gi en uheldig signaleffekt blant de ansatte, og føre til at de mer enn noen gang, føler seg lite verdsatt. Å *ta bort* et attraktivt gode har ofte en sterkere (negativ) motivasjonseffekt enn den positive effekten ved å tilføre et gode.

Tiltak som bonuser og redusert arbeidstid til de aller eldste (62+) kan dessuten lett fungere som en sovepute, i den forstand at arbeidsgiver ikke gjør noe med de mer grunnleggende årsakene til tidligpensjoneringen, som arbeidsmiljøproblemer og store arbeidsbelastninger. Innen mange yrkesgrupper er det nettopp et psykisk og/eller fysisk belastende arbeidsmiljø som er hovedårsaken til tidligpensjonering. Langsiktig, forebyggende arbeid er imidlertid tidkrevende, og effekten vil man kanskje først se etter 10 til 20 år. Det kan derfor være vanskelig for personalledere å få politisk støtte til slike langsiktige tiltak og investeringer, særlig om virksomhetens økonomi i utgangspunktet er presset.

Det er dessuten slik at mange arbeidstakere som sliter med lav arbeidsmotivasjon foretrekker økt oppmerksomhet fra nærmeste leder i stedet for mer fritid og penger. Selv om verdsetting i utgangspunktet er "gratis", krever det mer av de nærmeste lederne. Det kan derfor sitte langt inne, særlig om lederen og virksomheten har begrenset med tid, eller egentlig ikke ønsker å beholde alle. På den annen side kan særskilte økonomisk goder forbeholdt de eldre nettopp signalisere at de er verdsatt, og det på en mer håndfast måte enn for eksempel et klapp på skulderen, eller en kommentar om at "du gjør en svært god jobb og vi trenger din kompetanse her". Økonomiske goder er spesielt viktig

for arbeidstakere som i utgangspunktet har lav lønn. De som likevel har bestemt seg for å gå av, endrer ikke beslutning på grunn av “de ekstra kronene” eller “de ekstra fridagene”.

Selv om de fleste arbeidstakere er svært positive til ordninger som bonuser og redusert arbeidstid, er det et lite mindretall som i praksis i dag drar nytte av dem. For det første uførepensjoneres nærmere en tredjedel før de blir 62 år. For det andre, er det krav om at man har avtale om fulltid eller lang deltid – noe mange i f.eks. pleie- og omsorgssektoren ikke har, selv om de i realiteten jobber tilnærmet heltid. At tiltakene ikke treffer alle, til tross for en omfattende og demokratisk prosess i forkant av etablering, har også kommet fram i flere studier.

Våre innsigelser betyr likevel ikke at bonus, høyere lønn eller redusert arbeidstid med full lønnskompensasjon, ikke kan virke. Det vi sier er at det ikke er noen nødvendig sammenheng mellom slike tiltak og redusert tidligpensjonering. Det er derfor avgjørende at virksomhetene evaluerer og eventuelt justerer tiltakene etter hvert.

Den mest effektive seniorpolitikken er trolig den som tar utgangspunkt i den enkelte arbeidstakers særskilte behov. De fleste virksomheter har i praksis *universelle* tiltak, da alle arbeidstakere fra fylte 62 år (noen også tidligere) er berettiget til de samme tiltakene. Casestudier viser da også at ledere, ansatte og fagforeninger ofte ønsker tiltak med et universelt preg, heller enn tiltak som tildeles etter en skjønnsmessig vurdering fra ledelsen. Valg av kriteriene for tildelingen av tiltak er, med andre ord, preget av en *likhetstankegang*. Dette gjør at ikke alle seniortiltakene oppfattes som like legitime, og derfor heller ikke blir brukt. Til tross for en opprinnelig intensjon om å skreddersy tiltakene ut fra individuelle behov, viser det seg å være lettere å tilby alle de samme tiltakene. Samtidig har lik tilgang til tiltak sine klare fordeler. Det forhindrer “urettferdig” eller ulik behandling av arbeidstakerne, som igjen kan bidra til utvikling av et dårlig sosialt arbeidsmiljø.

Fokuset på økonomiske tiltak har også sammenheng med at fagforeninger og tillitsvalgte foretrekker seniortiltak i form av redusert arbeidstid og mer penger, da dette oppfattes som noe familiært og kjent – og er noe man er vant til å forholde seg til i forhandlingssammenheng. Mange tillitsvalgte synes derfor, bevisst eller ubevisst, å overføre sitt tradisjonelle fokus på ‘tid og penger’ til nye områder, som seniorpolitikken. Det kan også være at «tid og penger» prioriteres fordi det er enklere å få denne typen ordninger integrert i lokale tariffavtaler, slik at man sikrer like rettigheter til alle. Avtalefesting øker i tillegg fagforeningenes mulighet til oppfølging og kontroll av tiltakene i etterhånd. Inntrykket fra ulike casestudier er også at kjennskap til andres tiltak og ordninger, kan ha motivert enkelte fagforeninger og tillitsvalgte til å kreve det samme.

Hvordan få flere tiltak og gjøre dem mer målrettet?

Hvordan kan man så få til flere tiltak og gjøre dem mer treffsikre? Her har vi ikke noe fasitsvar, da forskningen er mangelfull. Det kan likevel være nyttig å ta utgangspunkt i forskning om ulike arbeidstakergrupper og årsakene til tidligpensjonering. Ut fra disse analysene kan seniorenne deles i seks hovedgrupper:

De **overflødige**, som er personer som vil jobbe, men ikke får sjansen eller muligheten til det, fordi de blir ofre for nedbemanning, og presset over i tidligpensjonering eller ut i ledighet. På grunn av begrenset eller bedriftsspesifikk kompetanse, og dels fordommer mot eldre arbeidstakere, vil de fleste av dem ha vanskeligheter med å få annet arbeid. For disse er det vanskelig å tenke seg egnede

tiltak på virksomhetsnivå, annet enn at virksomheten bør tenke seg nøye om før de kvitter seg med sine mest erfarne arbeidstakere. I stedet kan være en idé å prøve ut alternative ordninger når antall årsverk må reduseres, som f.eks. tilbud om at to ansatte deler en stilling, at flere jobber redusert arbeidstid over en periode e.l.

De **upåvirkelige** er de som har nådd det Per Fugelli så treffende kalte «nokpunktet». Det er de som alt for lengst har bestemt seg for å gå av så fort de har rett og mulighet til det – og det vil for de fleste si som 62-åringer. Motivasjonen eller begrunnelsene kan variere. De aller fleste vil ha helseproblemer eller føler seg slitne, selv om enkelte har «bitt tennene sammen» minst et par år i påvente av 62-årsdagen. Disse kan det være vanskelig å finne egnede tiltak for, og løpet er mer eller mindre kjørt. Innsatsen burde rett og slett ha kommet lenge før de passerte 60 år. Gjennom satsning på forebyggende arbeid og god arbeidsmiljøpolitikk kan man imidlertid forhindre at en stor andel av de yngre i bedriften havner i samme situasjon om 10-20 år.

En del av de upåvirkelige kan også ha mistet arbeidsmotivasjonen, fordi de lenge har opplevd, eller ennå opplever, at deres kompetanse og arbeidsbidrag ikke blir verdsatt på arbeidsplassen eller ledelsen. Også for disse er forebyggende arbeid viktig, men ikke minst en større vektlegging av systematisk tilbakemelding på utført arbeid – at jobben er godt utført kan aldri gjentas for mange ganger.

Blant de upåvirkelige vil det også finnes en gruppe friske og raske som lengter etter at arbeidslivet skal ta slutt, slik at de og familien kan nyte livet, og ta igjen alt det de ikke rakk tidligere. Blant disse er de som velger å samkjøre avgangen med partneren. Dette er en av de største gruppene blant dem som slutter tidlig, men er en viktigere avgangsårsak blant høyere enn lavere utdannede. Overfor denne gruppen kan tilbud om et mer fleksibelt arbeid og en mer fleksibel arbeidstid fungere; enten det er tilbud om hjemmekontor, redusert arbeidstid, eller lengre ferier.

Blant dem som fortsetter i jobb, men med fare for høyt sykefravær, er de **tvungne**. Det er de som egentlig ønsker seg ut av arbeidslivet. De har ofte dårlig helse og føler seg slitne, men tilfredsstillende ikke kravene for å få uføretrygd, mangler rettigheter (f.eks. ingen AFP-ordning), eller har for lav opptjening til å kunne ta ut pensjon. I denne kategorien vil vi finne mange av kvinnene i tjenestenæringene i privat sektor, i helsesektoren og i pleie og omsorg. Som følge av pensjonsreformens relativt høye krav om opptjening for å kunne ta ut pensjon som 62-åring, kan man også forvente at denne gruppen vil øke det nærmeste tiåret. For å unngå høyt og økende sykefravær innen denne gruppen vil selvfølgelig forebyggende arbeid være viktig, men også ordninger for å lette og/eller tilrettelegge arbeidet.

De **standhaftige** er personer som elsker jobben sin, og som velger å jobbe nær sagt uansett vær og føreforhold, arbeidsmiljø og attraktive pensjonsordninger. De har oftere god helse og en etterspurt kompetanse enn andre, selv om det ikke er en forutsetning. Det de motiveres av er arbeidet i seg selv, eller det kollegiale fellesskapet på arbeidsplassen. For høyt utdannede er gjerne det førstnevnte viktigere enn sistnevnte, mens det er motsatt for lavere utdannede i manuelt arbeid. I denne gruppen finner vi pliktmenneskene, som ønsker å gjøre nytte for seg, eller som «lever» for jobben. Det er som regel disse vi leser om i aviser, ukeblader og på Senter for seniorpolitikk sine nettsider, som «Kari – fortsatt aktiv sykepleier i en alder av 70 år», «Rigmor på 88 trives i deltidsjobben på Rema», eller «Kaspar på 75 år som nekter å gi opp snekkeryrket». Med andre ord finner vi dem innen alle yrker og næringer, selv om grad av etterspurt kompetanse, helseproblemer og arbeids-

belastninger gjør at andelen er høyere blant akademikere, ledere og selvstendige næringsdrivende enn i andre grupper. Denne gruppen trenger ikke særskilte tiltak, men la dem få slippe til, og få gjøre jobben sin. Man bør også være oppmerksom på at de også trenger å bli sett og få ros og oppmuntring, selv om de virker aldri så selvgående. Men det viktigste er kanskje at man ikke setter den på sidelinja når oppgaver fordeles, men regner dem med på laget på lik linje med yngre ansatte.

Fleksere er en relativt ny gruppe av «Ole-Brummere», som både ønsker å jobbe og å ha mer fri(tid) – og de har råd til det. De er med andre ord litt både og, og av og på. I perioder kan de være innstilt på å jobbe mye, i andre perioder ingenting; fritiden ønsker de derfor gjerne å ta ut som blokker rundt helger og høytider, eller som forlengede ferier – men også som en eller to fridager per uke. Dette er en gruppe som kom med del-AFP-ordningen i 1997. Selv om pensjonen blir avkortet ved uttak av AFP, har seniorer som kombinerer arbeid og pensjon lenge utgjort en relativt stor gruppe i offentlig sektor. Gruppen har de siste 5–6 årene også vært økende i privat sektor, og kan med den nye pensjonsreformen forventes å øke betydelig både i privat og offentlig sektor i årene som kommer. Om arbeidsgiver ønsker å beholde disse må de trolig gis en stor grad av frihet i jobbsammenheng – man må med andre ord være villige til å tenke utenfor «boksen».

Liberoene kan ses som en undergruppe av fleksere. De er seniorer som ønsker å hoppe av karrierejobben for å realisere «drømmen» om å starte for seg selv. Enkelte av disse, særlig dem med særlig etterspurt kompetanse, kan også motiveres av penger, da de vet at de kan tjene mer ved å selge sin kunnskap som konsulenter enn som fast ansatte. Foreløpig utgjør disse en liten gruppe i Norge, og er kanskje mest vanlig blant yrkesgrupper med særkompetanse, som for eksempel ingeniører, avgåtte politikere, journalister og mediefolk. Det er derfor ikke en gruppe som tydelig gjenfinnes i forskningen. Som for fleksene blir fleksibilitet et stikkord for å holde på disse arbeidstakerne, eventuelt en åpning for egne prosjekter, en friere stilling e.l.

Ut fra dette kan vi konkludere med at årsakene til tidligpensjon er mangfoldige og i stor grad varierer avhengig av hvilke yrkesgrupper, bransjer og sektorer vi ser på. Det vil si at «one size fits all» løsninger ikke er særlig egnet, ei heller å kopiere nabovirksomheten. Den virksomme seniorpolitikken må utformes lokalt gjennom dialog mellom arbeidsgiver og arbeidstakerne, og må bygge på kunnskap om aldring i arbeidslivet og om hva som skaper arbeidsfastholdelse eller tidligavgang. Rent praktisk betyr dette at man må begynne med å kartlegge utfordringene, hvordan ser alderssammensetningen ut, både generelt og i forhold til enkelte oppgave- eller kompetanseområder, og hvordan er avgangsmønsteret i dag. Deretter må partene (ledelsen og de ansatte) sammen diskutere hva som skaper arbeidsmotivasjon på den enkelte arbeidsplassen og hva slags virkemidler som best kan understøtte dette. Først deretter kan man skissere opp en seniorpolitikk med målrettede tiltak. Svaret på hva det kan være er dessverre ikke enkelt, og prosessen med å diskutere det sammen er en nødvendig og viktig suksessfaktor for å forankre løsningene. Noen ganger er *det å ha blitt enige lokalt* viktigere for å lykkes enn nøyaktig *hva* man har blitt enig om. Dette gjelder også på seniorpolitikkområdet.

Kilder

Bogen, H. og T. Midsundstad (2007), *Noen år til? Erfaringer med seniorpolitikk i seks kommuner*. Fafo-rapport 2007:28. Oslo: Fafo.

- Esser, I. (2006), «Continued Work or Retirement? Preferred Exit Age in Western European Countries». In Emanuel, H. (ed.)(2006), *Ageing and the Labour Market: Issues and Solutions*. International Series on Social Security, vol. 12. Oxford: Intersentia.
- Fugelli, P. (2008), *Nokpunktet. Essays om helse og verdighet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Haugen, L. og Årethun, T. (2008), *Kven går av med AFP? NAV-rapport 3 2008*. Oslo: Arbeids- og Velferdsdirektoratet, seksjon for statistikk og utredning.
- Hernæs, E., Røed, K. og Strøm, S. (2002), *Yrkesdeltakelse, pensjoneringsatferd og økonomiske insentiver*. Rapport 4/2002. Oslo: Frischsenteret.
- Hilsen, A.I. og Salomon, R. (2010), *Seniorpolitikk – virker virkemidlene?* AFI-rapport 4/2010. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Hilsen, A.I. og Steinum, T. (2006), *Fortell meg at jeg er ønsket! - Sluttrapport fra Livsfaseprosjektet i trygdeetaten, et prosjekt under Nasjonalt krafttak for seniorpolitikk i arbeidslivet*. AFI-rapport 2/2006. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Hippe, J.M., Midtsundstad, T., Seip, Å. A., Bogen, H. og Hernes, G. (2012), «When I'm Sixty-Four» - *seniorpolitiske fremtidsbilder*. Fafo-rapport 2012:02. Oslo: Fafo.
- Midtsundstad, T. (2009), *Bedre helse, mindre slit og mer familie. Delrapport 6 Liv og arbeid – mulighetenes arbeidsliv for alle? Et prosjekt om forutsetningene for et bedre og lengre yrkesliv*. Fafo-rapport 2009:16. Oslo: Fafo.
- Midtsundstad, T. (2007), *Fra utstøting til inkludering? En kartlegging av norske virksomheters arbeidskraftstrategier overfor eldre arbeidstakere*. Fafo-rapport 2007:37. Oslo: Fafo.
- Midtsundstad, T. (2006), *Hvordan bidra til lengre yrkeskarrierer? Erfaringer fra norsk og internasjonal forskning om tidligpensjonering og seniortiltak*. Fafo-rapport 534. Oslo: Fafo forskningsstiftelse.
- Midtsundstad, T. og Bogen, H. (2011), *Ulikt arbeid – ulike behov. Seniorpolitisk praksis i norsk arbeidsliv*. Fafo-rapport 2011:10. Oslo: Fafo.
- Midtsundstad, T. og Bogen, H. (2011), «Seniorpolitikk – behov for justering? Analyse av praksis i seks foregangskommuner.» *Søkelys på arbeidslivet*, årg. 28, nr. 1-2, 89-106. Med Hanne Bogen
- Midtsundstad, T., Hermansen, Å. og Nielsen, R. (2012), «Tilrettelegging og seniortiltak – påvirker det kommuneansattes sykefravær og tidligpensjonering?» *Søkelys på arbeidslivet* 1-2, årg. 29, s. 130-150.
- Phillipson, C. og Smith, A. (2005), *Extending working life: A review of the research literature. Research Report No. 299*. Leeds: Department for Work and Pension.
- Reichborn-Kjennerud, K., Gamperiene, M. & Hilsen, A.I. (2010), *Ekstra fridager til seniorer - Hvordan brukes de, hva betyr de og bidrar de til å holde senioren i jobb?* AFI-notat 2010/4. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Snartland, V. og Øverbye, E. (2003), *Skal jeg bli eller skal jeg gå? Pensjonsforventninger hos lærere og ingeniører*. Oslo: NOVA.

Wadensjö, E. (2006), *Part-Time Pensions and Part-Time Work in Sweden. Discussion paper No. 2273, august 2006*, Bonn: Forschungsinstitut für Zukunft der Arbeit (IZA).