

Tove Midtsundstad, Roy A. Nielsen og  
Åsmund Hermansen

# Seniorer og seniorpolitikk i statlige virksomheter



Tove Midtsundstad, Roy A. Nielsen og  
Åsmund Hermansen

## **Seniorer og seniorpolitikk i statlige virksomheter**

© Fafo 2017

ISBN 978-82-324-0378-3 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0379-0 (nettutgave)

ISSN 0801-6143 (papirutgave)

ISSN 2387-6859 (nettutgave)

Omslagsfoto: Colourbox.com

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

# Innhold

Forord .....	5
Sammendrag .....	7
Summary .....	11
<b>1 Innledning .....</b>	<b>17</b>
1.1 Bakgrunn og problemstillinger .....	17
1.2 Generelle tiltak og ordninger .....	18
1.3 Data .....	19
1.4 Gangen i rapporten .....	20
<b>2 Ledernes holdninger til seniorer .....</b>	<b>21</b>
2.1 Holdninger til målene og målgruppene i IA-avtalen .....	21
2.2 Antatte effekter av en aldrende arbeidsstokk .....	22
2.3 Er eldre dyrere enn yngre? .....	24
2.4 Oppsummering .....	26
<b>3 Senioresenes vurdering av arbeidsplassen .....</b>	<b>27</b>
3.1 Data og metode .....	27
3.2 Arbeidsmiljø .....	28
3.3 Endring og endringsprosesser .....	30
3.4 Kompetanse og karriereutvikling .....	32
3.5 Krav, innhold og kompetanse i utførelse av jobben .....	34
3.6 Andre forhold ved jobben .....	36
3.7 Oppsummering .....	37
<b>4 Seniorpolitikk i staten .....</b>	<b>39</b>
4.1 De fleste har en seniorpolitikk .....	39
4.2 Mål for den seniorpolitiske aktiviteten .....	40
4.3 Tiltakene .....	41
4.4 Endringer i tiltaksstrukturen (2010–2013) .....	47
4.5 Tilrettelegging – muligheter og begrensninger .....	51
4.6 Oppsummering .....	56

<b>5 Effekter av ulike tiltak .....</b>	<b>57</b>
5.1 Data og metode .....	57
5.2 Effekten av tilretteleggingstiltak.....	58
5.3 Effekten av seniordagene.....	61
5.4 Oppsummering.....	66
<b>6 Mobilitet og rekruttering .....</b>	<b>67</b>
6.1 Rekruttering av seniorer til staten.....	67
6.2 Ønske om skifte av jobb blant statlig ansatte .....	70
6.3 Oppsummering .....	73
<b>7 Sammenfattende analyse .....</b>	<b>75</b>
7.1 Seniorer i staten .....	75
7.2 Tidligpensjonering blant statsansatte.....	76
7.3 Holdninger til IA-arbeidet .....	77
7.4 Holdningen til eldre arbeidstakere .....	78
7.5 Seniorpolitikk og seniortiltak i staten.....	79
7.6 Forebygging og tilrettelegging.....	79
7.7 Mobilitet og ønske om å flytte på seg .....	80
Litteratur .....	83
Vedlegg 1 Tabeller til kapittel 3 .....	87

# Forord

Arbeidsgiverpolitisk avdeling (APA) i Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) ønsker å finne ut mer om hvordan det jobbes med seniorpolitikk og senior tiltak i statlige virksomheter. De har derfor bedt Fafo om å sammenfatte hva vi vet om seniorenene og arbeidsgivers seniorpolitikk i staten, med utgangspunkt i foreliggende surveyundersøkelser og registerdata. Formålet er å finne ut mer om hva som er de statlige virksomhetenes behov på området framover, samt antyde noe om hvordan APA, som ansvarlig for statens sentrale arbeidsgiverfunksjon, kan støtte opp om disse behovene lokalt.

Prosjektet startet opp rett før jul 2016 og ble avsluttet i midten av april 2017. Prosjektleder har vært Tove Midtsundstad, som har gjennomført prosjektet i samarbeid med Roy A. Nielsen og Åsmund Hermansen. Hermansen har analysert statens medarbeiderundersøkelse og skrevet kapittel 3, samt kapittel 6.2, mens Nielsen har analysert registerdataene og skrevet kapittel 5 og kapittel 6.1. Nielsen og Hermansen har skrevet 6.3 i fellesskap. De øvrige kapitlene (1,2,4 og 7), samt sammendraget er skrevet av prosjektleder.

Vi vil takke Kommunal- og moderniseringsdepartementet ved Ragnhild Indreide og Jon Inge Grønningsæter for kommentarer og innspill til et rapportutkast, Hanne Bogen for kvalitetssikring av rapporten og Fafos publikasjonsavdeling for ferdigstilling og korrektur.

Oslo, 10. mai 2017

Tove Midtsundstad  
prosjektleder

Roy A. Nielsen

Åsmund Hermansen





# Sammendrag

De fleste statlige virksomheter er i dag tilsluttet avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen). Arbeidsgivere i staten må derfor legge til rette for at arbeidstakere kan stå lenger i arbeid. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har en pådriverrolle i dette arbeidet. KMD ønsket derfor å finne ut mer om senioren og seniorpolitikken i statlige virksomheter. På oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet har vi derfor sett nærmere på følgende problemstillinger:

- Hva er holdningene til seniorer og seniorpolitikk i statlige virksomheter?
- Hvordan jobber statlige virksomheter med seniorpolitikk/livsfasepolitikk; hvilke tiltak tilbyr de, og har disse tiltakene effekt på tidligpensjonering og sykefravær?
- Hvordan vurderer senioren sin arbeidsplass, arbeidsmiljø, ledelse, muligheter for kompetanse og karriereutvikling etc.?
- I hvor stor grad rekrutteres det ansatte over 55 år til statlige virksomheter?
- I hvor stor grad ønsker eldre statsansatte å skifte arbeid, og hvilke faktorer påvirker ønsket?

Problemstillingene er belyst ved hjelp av foreliggende survey- og registerdata, henholdsvis en surveyundersøkelse blant norske virksomheter med ti eller flere ansatte fra 2013, statens medarbeiderundersøkelse fra 2016 og registerdata fra Statistisk sentralbyrå. Her må vi også påpeke at datagrunnlaget om statlige virksomheter i virksomhetsundersøkelsen er svært begrenset, da vi bare har 64 statlige virksomheter i utvalget; feilmarginene er derfor store, og resultatene må tolkes med forsiktighet.

## Holdninger til seniorer og seniorpolitikk

IA-avtalen forutsetter at virksomhetene frivillig påtar seg en utvidet rolle i arbeidsmarkeds- og sosialpolitikken og bidrar til redusert sykefravær og tidligpensjonering og økt inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne.

Statlige ledere synes delvis å ha erkjent dette ansvaret: Over åtte av ti mener de har et stort ansvar for å bidra til at ansatte får utviklet sin kompetanse og brukt sine ressurser, tre av fire for å bidra til redusert sykefravær og seks av ti for å bidra til redusert tidligpensjonering. Bare drøye én av tre mener likevel de har et ansvar for å bidra

til økt sysselsetting blant eldre, og snaue fire av ti for å integrere utsatte grupper på arbeidsmarkedet.

Lederes holdning til eldre arbeidstakere har betydning for fastholdelse og rekruttering. Statlige ledere tror en økning i ansattes gjennomsnittsalder på 5 år vil ha begrenset betydning for virksomhetens produktivitet, bruk av ny teknologi, sykefravær, opprykkingsmuligheter og bærekraft. Tre av fire tror likevel at arbeidskostnadene vil øke. Men over fire av ti tror også at kompetansen øker.

Snaut seks av ti ledere mener i tillegg at eldre er dyrere å ha ansatt enn yngre, og relaterer det til lønns- og pensjonssystemet. Seniortiltakene, produktivitet og sykefravær blir mindre vektlagt. Når det gjelder pensjonssystemet i staten, gjør imidlertid det i liten grad eldre dyrere enn yngre, da statlige virksomhet i liten grad bærer egne pensjonskostnader. Et ansiennitetsbasert lønssystem kan likevel bidra til at eldre blir dyrere å ha ansatt enn yngre. Statens lønssystem er imidlertid i stadig mindre grad basert på ansiennitet. Dessuten, om kompetansen også øker med alderen, og til en viss grad produktiviteten, kan økte kostnader, dels oppveies av økt produktivitet.

### **Seniorenas vurdering av arbeidsplassen**

Ifølge medarbeiderundersøkelsen i staten fra 2016 opplever statsansatte flest å ha et godt fysisk og sosialt arbeidsmiljø. Særlig mener de at arbeidsplassen er fysisk sikker og trygg. Det gjelder også ansatte som er 50 år og eldre (seniorene). Generelt har eldre statsansatte en mer positiv oppfatning av arbeidsmiljøet enn sine yngre kolleger.

Det er likevel en betydelig andel (29,1 prosent) som gir uttrykk for at de blir stresset av jobben. Det er også mange seniorer som opplever en manglende balanse mellom arbeidstid og arbeidsmengde – noe som i seg selv kan føre til negativt stress. Det gjelder 23,8 prosent.

Når det gjelder endringer og endringsprosesser, og kompetanse og karriereutviklingsmuligheter, er det ingen forskjeller etter alder. En betydelig andel opplever likevel at endringene og endringsprosessene ikke har gitt verken nye utviklingsmuligheter eller bedre resultatoppnåelse. Over en tredjedel av seniorenas gir også uttrykk for at de i liten grad har fått medvirket i endringsprosessen.

Ser vi nærmere på kompetanse- og karrieremuligheter, opplever drøyt en femtedel av seniorenas at de ikke har så gode jobb- og karrieremuligheter innen egen virksomhet. De fleste mener likevel at jobben gir gode muligheter til å utvikle seg faglig og kompetansemessig; kun 11,6 prosent er uenige i dette. De har også stor tro på at de har gode karriere- og jobbmuligheter generelt i arbeidsmarkedet. Få anser at sjansene er dårlige, kun 13,6 prosent.

Det er heller ingen påvisbare forskjeller mellom yngre og eldre statsansatte hva gjelder syn på digitalisering, samarbeid, etikk og varsling. Analysene viser imidlertid

at eldre statlig ansatte i noe mindre grad enn sine yngre kolleger opplever at mangfold og tilrettelegging i ulike livsfaser er godt ivaretatt, selv om flertallet her også er positive.

### **Seniorpolitikk og seniortiltak i statlige virksomheter**

De aller fleste statlige virksomheter er IA-bedrifter og har en seniorpolitikk eller livsfasepolitikk. Mange har også tiltak for å forebygge helseproblemer (69 prosent), særskilte ordninger for dem med helseproblemer / redusert arbeidsevne (81 prosent), egne tiltak for å motivere dem på 55 år eller mer til fortsatt kompetanse- og karriereutvikling (41 prosent) samt tiltak for å stimulere eldre (62+) til å stå lenger i arbeid i tillegg til de tariffavtalefestede «seniordagene» (45 prosent).

Noen få statlige virksomheter har justert sin tiltaksmeny mellom 2010 og 2013. Hovedbegrunnelsen for endringene har vært økonomi og at de ikke hadde sett noen merkbar effekt av tiltakene, det på tross av at nærmere halvparten ikke har oversikt over hvor mange som går av med uførepensjon og AFP, en oversikt som er viktig for å evaluere tiltakenes effekt. Bare snau halvparten har da også evaluert seniorordningene. Til tross for det mener likevel tre av fire statlige ledere at seniortiltakene har virket etter hensikten.

Mulighet til å få tilrettelagt arbeid eller arbeidstid er viktig i IA-sammenheng om delvis sykmeldte og uføre skal kunne være i arbeid, og om eldre skal kunne trappe gradvis ned. Én av fem statlige ledere anser det imidlertid som vanskelig å tilby deltidsarbeid til eldre (55+), og nærmere én av seks sier det er vanskelig for virksomheten å tilby eldre fleksibel arbeidstid. 16 prosent mener sågar at etterspørselen (behovet) for deltid er større enn det de kan tilby. Tall basert på ledernes svar viser da også at andelen statlig ansatte som har redusert arbeidstiden fra fylte 62 år, ligger noe lavere enn gjennomsnittet for alle virksomheter i utvalget.

Mange ledere i staten mener også det er vanskelig å få til tilrettelegging: Fire av ti sier det er vanskelig for virksomheten å la enkelte eldre få slippe oppgaver, eller få annet og/eller lettere arbeid, og 28 prosent mener behovet for tilrettelegging er større enn det de kan etterkomme. Det synes likevel å være noen flere eldre (55+) i statlig sektor enn i arbeidslivet generelt som har fått tilrettelagt arbeidet, om vi tar utgangspunkt i ledernes svar.

### **Effekten av tiltakene**

Målet med tilretteleggingstiltakene, både lindrende tiltak og forebyggende tiltak, er å forebygge fravær og tidlig avgang fra arbeidslivet. Våre analyser viser at de tilretteleggingstiltak som tilbys av statlige virksomheter, samlet sett har begrenset effekt på så vel sykefraværet som uføreratene blant statsansatte. Sykefraværet blir tilsynelatende ikke påvirket av forebyggende tiltak, mens forekomsten av sykefravær blant kvinner

over 50 år reduseres noe av lindrende tiltak, selv om varigheten på sykefraværet (antall sykefraværsdager) ikke påvirkes. Mest overraskende er det kanskje likevel at kvinner over 50 år som jobber i virksomheter med lindrende og/eller forebyggende tiltak, har litt økt uførerisiko.

Det er dermed nærliggende å stille spørsmål om hvorvidt tilretteleggingstiltak har noen hensikt, da de tilsynelatende har liten betydning for sykefravær og uførerisiko. Manglende effekt kan imidlertid skyldes at ansatte som trenger tilrettelegging i det daglige arbeidet, ikke alltid får det. I enkelte virksomheter kan det være utfordrende å få tilpasset arbeidet eller arbeidssituasjonen til alle med behov. Det kan også være at sykefravær og uførepensjonering i staten i mindre grad er arbeidsrelatert, slik at tilrettelegging og forebygging har mindre effekt der enn i arbeidslivet for øvrig.

Seniordagene i staten, som er ekstra fridager fra en fyller 62 år, kan også kalles et tilretteleggingstiltak. Dette er et tiltak som går til alle fra en gitt alder. Hensikten med tiltaket er å få ansatte til å stå lenger i arbeid. Våre analyser tyder på at innføringen av seniordagene i 2008 har bidratt til at flere statlig ansatte står lenger i arbeid enn de gjorde før disse fridagene ble innført.

## **Mobilitet og rekruttering**

Seniorer som mister jobben, har gjerne problemer med å finne seg nytt arbeid. Analyser av registerdata viser at statlige etater i moderat grad rekrutterer arbeidstakere over 50 år, når man sammenligner med rekrutteringen fra yngre aldersgrupper. Gjennomsnittsalderen for nyrekrutterte har for eksempel gått ned fra 2010 til 2014, og andelen nyrekrutterte på 55 år og eldre har sunket fra 14 til 11 prosent i samme tidsrom.

Ser vi på potensiell turnover, viser medarbeiderundersøkelsen i staten fra 2016 at to av ti statsansatte i alderen 50 år og over ønsker å bytte jobb. Andelen er lavere enn blant yngre kolleger. Ønsket om jobbskifte er høyere blant dem som opplever at det sosiale arbeidsmiljøet ikke er godt, at jobben er stressende, og at det er en manglende balanse mellom arbeidstid og arbeidsmengde. Det samme gjelder dem som mener det ikke gjennomføres regelmessige øvelser for å forbedre sikkerheten. Videre viser analysene at ønsket om jobbskifte, både blant statsansatte generelt og dem som er 50 år og eldre, er langt høyere blant dem med høy enn blant dem med lav utdanning. Høyt utdannede har da også normalt langt bedre mulighet til å finne seg annet arbeid.

# Summary

## **Policies and measures targeting older government employees**

Most government agencies in Norway have now signed up to the inclusive working life agreement (IA agreement). State employers must therefore make it possible for employees to prolong their working life. The Ministry of Local Government and Modernisation is taking a proactive role in this work, and to this end wanted to find out more about older employees (often referred to as seniors in Norway) and the policy for active ageing (often referred to as senior policy in Norway) in government agencies. On behalf of the Ministry, we have therefore examined the following issues:

- What attitudes prevail in government agencies in relation to seniors and senior policy?
- How do government agencies work with senior policy/life-phase policy; what measures do they offer, and do these measures impact on early retirement and sickness absence?
- How do seniors assess their workplace, working environment, management, opportunities for skills development and career development, etc.?
- To what extent are the over-55s recruited in government agencies?
- To what extent do senior state employees want to change job and what factors influence this wish?

Existing survey and registry data were used to elucidate the aforementioned issues. These consisted of a survey of Norwegian enterprises with 10 or more employees from 2013, the state employee survey from 2016 and registry data from Statistics Norway. It should also be noted here that the data material on government agencies in the survey of Norwegian enterprises is extremely limited, as only 64 government agencies took part in the survey. There is therefore a large margin of error.

## **Attitudes to seniors and senior policy**

The IA agreement requires the agencies to voluntarily assume an extended role in employment and social policy, to help reduce sickness absence and early retirement, and to increase the inclusion of people with functional impairments.

Managers in the state sector appear to have acknowledged this responsibility: more than eight out of ten believe that they have a major responsibility to help ensure that employees develop their skills and use their resources, three out of four believe they should help reduce sickness absence, and six out of ten believe they should help reduce early retirement. Only one in three, however, believe they have a responsibility to help increase employment among seniors, and just four out of ten believe they should help integrate vulnerable groups in the labour market.

Managers' attitudes towards older workers have a bearing on staff turnover. Managers in the state sector believe that a 5-year increase in employees' average age will have a limited impact on the agency's productivity, use of new technology, sickness absence, promotion prospects and sustainability. However, three out of four believe that labour costs will increase, while more than four in ten also believe that skill levels will increase.

Nearly six out of ten managers also believe that seniors are more expensive to employ than younger employees due to the arrangements in the pay and pension system. Measures aimed at seniors, productivity and sickness absence, on the other hand, are not so heavily emphasised. However, in relation to the state pension system, it would not be much more expensive to employ older people than younger ones, as government agencies only bear a small part of their pension costs. A pay system that is based on length of service can, however, mean that older people are more expensive. However, length of service is of little significance in the state pay system. Furthermore, if skill levels and to some extent productivity also increase with age, higher costs can be partly offset by increased productivity.

### **Seniors' assessments of the workplace**

According to the state employee survey from 2016, most state employees have a good physical and social working environment. In particular, they believe that the workplace is physically safe and secure. This also applies to employees aged 50 and over (seniors). In general, older state employees have a more positive perception of the working environment than their younger colleagues.

However, a significant share reported feeling stressed at work; 29.1 per cent. Many of the seniors (23.8 per cent) also reported a lack of balance between working hours and workload – which in itself can lead to negative stress.

In relation to changes and change processes, and skills and career development opportunities, there were no age disparities. Nevertheless, a significant share felt that the changes and change processes have not led to new opportunities to develop or better performance. More than one third of the seniors also report that they have not had much opportunity to be involved in the change process.

A closer look at skills and career opportunities shows that more than one fifth of the seniors also feel that they do not have very good job and career opportunities

within their own area of activity. However, most believe that the job offers good opportunities to develop professionally and build competence; only 11.6 per cent disagree with this. The seniors also firmly believe that they have good career and job opportunities in general in the labour market. Few consider their opportunities to be poor, just 13.6 per cent.

There are no demonstrable disparities between younger and older state employees when it comes to views on digitisation, cooperation, ethics and whistleblowing. However, the analyses show that older state employees believe to a lesser degree than their younger colleagues that diversity and adaptation for various life phases are well provided for, even though the majority here are also 'positive'.

### **Senior policy and senior measures in government agencies**

The vast majority of government agencies have signed up to the IA agreement, and have a senior policy or life-phase policy. Many have also introduced measures aimed at preventing health problems (69 per cent), special schemes for employees with health problems/reduced work capacity (81 per cent), targeted measures to promote continued skills and career development among those aged 55 and over (41 per cent), measures to encourage the older age groups (62+) to prolong their working life, and 'senior days' as provided for in national wage agreements (45 per cent).

A few government agencies adjusted their plan of measures between 2010 and 2013, mainly for financial reasons, but also because the measures did not have any noticeable effect. This is despite the fact that almost half of the agencies do not have figures on the number of employees who take disability retirement or leave under the early retirement scheme, which are instrumental to evaluating the effects of the measures. This means that just over half have evaluated the arrangements for seniors. Nevertheless, three out of four managers in the state sector believe that measures aimed at seniors have worked as intended.

In order to ensure that employees who are on partial sick leave or on disability pension can stay in work, and that seniors can reduce their hours gradually, it is crucial that the work situation or working hours can be adapted as part of the IA agreement. However, one in five managers in the state sector think it is difficult to offer part-time work to older people (55+), and a further one in six say it is difficult for them to offer seniors flexible working hours. Sixteen per cent even believe that the employees' requests (need) for part-time work exceed what they can offer. Figures based on managers' responses also show that the percentage of state employees who have reduced working hours from the age of 62 is somewhat lower than the average for all enterprises in the sample.

Many managers in the state sector also think it is difficult to facilitate such requests: four out of ten say it is difficult for them to reduce the workload of some seniors or to

find other and/or easier work for them, and 28 per cent think the need for adaptation is greater than they can accommodate. Nevertheless, based on the managers' responses, there seem to be more older people (55+) in the state sector than in other sectors whose work situation has been adapted for them.

### **Effect of the measures**

The aim of the adaptation measures, both relief measures and preventive measures, is to prevent absenteeism and early retirement from work. Our analyses show that the adaptation measures offered by government agencies in general have a limited impact on sickness absence and the rate of disability retirement among state employees. Preventive measures do not appear to have any effect on sickness absence levels, while the incidence of sick leave in women over age 50 is reduced somewhat by relief measures, even though the duration of the sickness absence (number of days on sick leave) remains the same. Most surprisingly perhaps, is that women over age 50 who work in enterprises with relief and/or preventive measures have a slightly higher risk of retiring due to functional impairment.

This begs the question of whether adaptation measures have any purpose, as they apparently have little impact on sickness absence and the risk of retiring due to functional impairment. However, the lack of impact may be due to the fact that employees who need adaptations in their daily work do not always get such adaptations. In some enterprises, adapting the work or the work situation to everyone who needs it can be a challenge. It may also be that sickness absence and disability retirement in the state sector are less likely to be due to work-related matters, such that adaptation and prevention have less effect here than in other sectors.

The senior days in the state sector, which are extra days off from the age of 62, can also be classed as an adaptation measure. This is a measure that is offered to everyone from a certain age. The purpose of the measure is to prolong the working lives of employees. Our analyses indicate that the introduction of the senior days in 2008 has led to more state employees staying in work longer than was the case before this arrangement was introduced.

### **Mobility and recruitment**

Seniors who lose their jobs often have problems finding work. Analyses of registry data show that government agencies recruit employees over age 50 to a moderate degree compared to the recruitment of younger age groups. For example, the average age for new employees fell from 2010 to 2014, and the share of new employees aged 55 and older went from 14 to 11 per cent in the same period.



An analysis of potential staff turnover as reported in the state employee survey from 2016 shows that two out of ten state employees aged 50 and over want to change jobs. This share is lower than among younger colleagues. Nevertheless, the desire to change jobs is greater among those who consider the social working environment to be poor, or think that the job is stressful and that there is a lack of balance between working hours and workload. This also applies to those who think there are no regular exercises to improve safety. Furthermore, the analyses show that the desire to change jobs, both among state employees in general and those aged 50 and over, is far higher among those with a high level of education than those with a low level of education. Employees with a higher education are thus much more likely to find another job.



# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn og problemstillinger

Betydningen av å stimulere virksomheter til å få flere eldre til å stå lenger i arbeid kom først på dagsordenen i Norge på midten av 1990-tallet. Det var likevel lite søkelys på den rollen virksomhetene og tilbudssiden spiller for Eldres yrkesdeltakelse, før myndighetene og partene i arbeidslivet undertegnet avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) høsten 2001. I den sammenheng spilte også forsknings- og utviklingsprogrammet «Nasjonalt krafttak for seniorpolitikk i arbeidslivet 2001–2006», og til dels også arbeidet med å reformere pensjonssystemet, en viktig rolle (Midtsundstad 2015).

De fleste statlige virksomheter er i dag IA-virksomheter. Arbeidsgivere i staten må derfor legge til rette for at arbeidstakere kan stå lenger i arbeid. Siden Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har en pådriverrolle overfor statlige virksomheter når det gjelder IA-avtalen, ønsker de å finne ut mer om hvordan statlige virksomheter jobber med seniorpolitikk og seniortiltak. Formålet er å få et bedre kunnskapsgrunnlag, slik at det kan utvikles en mer strategisk og framtidsrettet seniorpolitikk i staten med sikte på å rekruttere, utvikle og beholde kompetente medarbeidere. Departementet ønsker derfor å finne ut mer om hva som er virksomhetenes behov på dette området framover, samt å få noen indikasjoner på hvordan APA, som ansvarlig for statens sentrale arbeidsgiverfunksjon, eventuelt kan støtte opp om disse behovene lokalt.

På oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet har vi derfor sett nærmere på følgende problemstillinger:

- 1) *Holdninger til seniorpolitikk i virksomhetene*
  - a. Hvordan oppfatter statlige ledere sitt ansvar for å følge opp IA-avtalens mål og målgrupper?
  - b. Hvordan vurderer statlige ledere eldre arbeidstakere i forhold til yngre arbeidstakere?
- 2) *Hvordan jobber de statlige virksomhetene generelt med seniorpolitikk/livsfasepolitikk?*
  - a. Hvilke tiltak tilbyr virksomhetene for å få personer med helseproblemer og redusert arbeidsevne til å stå lenger i arbeid?
  - b. Hvilke tiltak tilbyr virksomhetene for å holde på eldre arbeidstakere (62+)?
  - c. Har de nevnte tiltakene (a og b) hatt noen effekt på henholdsvis sykefravær og tidligpensjonering?

- 3) *Hvordan vurderer senioren sin arbeidsplass, arbeidsmiljø, ledelse, muligheter for kompetanse- og karriereutvikling etc.?*
- I hvilken grad vurderer senioren at de har mulighet til kompetanse- og karriereutvikling?
  - Hva er seniorenens vurdering av de omstillings- og endringsprosessene de har deltatt i, og hva er deres holdning til / ønsker når det gjelder digitalisering?
  - Hvordan vurderer senioren ulike sider ved arbeidsmiljøet og ledelsen?
- 4) *I hvor stor grad rekrutteres det ansatte over 55 år til statlige virksomheter?*
- 5) *I hvor stor grad ønsker statlige eldre ansatte å skifte arbeid, og hvilke faktorer påvirker et ønske om jobbskifte (mobilitet)? Og i hvilken grad bidrar endrings- og omstillingsprosesser til å skyve ut eldre arbeidstakere?*

Med utgangspunkt i analysene oppsummeres også noen av de framtidige behovene på de nevnte områdene, og det antydes noen områder som det kan være viktig å prioritere framover for å oppfylle IA-avtalens delmål 3.

## 1.2 Generelle tiltak og ordninger

For å stimulere til at flere eldre står lenger i arbeid, har partene i staten framforhandlet et seniorpolitisk tiltak. Dette tiltaket er ekstra fridager («seniordager»), jamfør Hoved-tariffavtalen i staten, punkt 5.6. I tillegg til den nevnte avtalebestemte ordningen finnes enkelte særordninger i henholdsvis arbeidsmiljøloven (AML) og ferieloven som omfatter alle arbeidstakere. Disse er

- ekstra ferieuke fra fylte 60 år, jamfør ferieloven § 5
- rett til redusert arbeidstid fra fylte 62 år, jamfør arbeidsmiljøloven § 10-2
- rett til tilrettelegging av arbeid, jamfør arbeidsmiljøloven § 4-2

Ut over dette har statlig sektor egne bestemmelser om aldersgrenser, regulert gjennom lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn § 2, som angir at den alminnelige aldersgrensen for statsansatte er 70 år (mot 72 år i AML). En del ansatte i staten har i tillegg særaldersgrenser, som blant annet polititjenestemenn og offiserer.

Tjenestemenn som er fratrudd og er tilstått alderspensjon fra Pensjonskassen, kan også bli engasjert i staten på pensjonistvilkår og beholde pensjonen uforandret. Pensjonistavlønning, som per i dag er kr 196 per time, kan bare benyttes for alderspensjonister, ikke for uførepensjonister og personer med AFP, jamfør Statens personalhåndbok punkt 10.12.

I tillegg til de nevnte tiltakene og ordningene viser tidligere undersøkelser at statlige virksomheter tilbyr en del særskilte ordninger og tiltak som særlig gagnar eldre arbeidstakere (seniorer) (Midtsundstad & Bogen 2011; Midtsundstad 2014), og det er disse vi primært har kartlagt i denne rapporten.

## 1.3 Data

I rapporten har vi gjort bruk av flere typer data for å belyse problemstillingene, både foreliggende registerdata, som omtales nærmere i kapittel 5 og 6, og surveydata. Under redegjør vi kort for de to surveyundersøkelsen vi analyserer.

### **Fafos virksomhetsundersøkelse fra 2013**

Fafo har over en årrekke kartlagt og analysert seniorpolitikk i norsk arbeidsliv. Vi har derfor mye data tilgjengelig om virksomheters arbeid med seniorpolitikk, så vel som arbeid med tilrettelegging og forebygging overfor personer med helseproblemer og redusert arbeidsevne. Andelen statlige virksomheter i disse undersøkelsene er dessverre begrenset, og det er kun i virksomhetsstudien fra 2013 at utvalget egner seg for egne analyser (N = 64), selv om utvalget der også er lite.

Surveyundersøkelsen ble gjennomført sommeren 2013 og omfatter norske virksomheter med ti eller flere ansatte.<sup>1</sup> Undersøkelsen kartla virksomhetenes seniorpolitikk og seniortiltak i bred forstand, inkludert deres arbeidskraftsbehov og -strategier, finanskrisas konsekvenser for det seniorpolitiske arbeidet og deres relasjon til NAV sine arbeidslivssentre. Det samlede utvalget utgjorde 800 virksomheter, hvorav 400 var panelvirksomheter som også deltok i en tilsvarende undersøkelse i 2010, og 400 var nye virksomheter. Undersøkelsen hadde en svarprosent på 54 (jf. vedlegg 2 i Midtsundstad 2014, hvor det redegjøres mer for utvalg, frafall mv.).

Hovedformålet med surveyundersøkelsen i 2013 var å få et oppdatert bilde av arbeidet med seniorpolitikk i norsk arbeidsliv og da særlig å kartlegge og analysere endringer i virksomhetenes politikk og praksis på området. Foruten en hel rekke spørsmål om virksomhetenes holdninger til eldre arbeidskraft, deres seniorpolitikk og seniortiltak inneholder derfor undersøkelsen en rekke spørsmål om endringer i virksomhetenes seniorpolitikk siden 2010 (jf. spørreskjemaet i vedlegg 3 i Midtsundstad 2014).

<sup>1</sup> Andelen virksomheter med ti eller flere ansatte utgjør om lag 20 prosent av alle norske virksomheter, men sysselsetter nærmere 80 prosent av arbeidstakerne. Av virksomheter med ti eller flere ansatte kommer om lag en tredjedel fra offentlig sektor og om lag to tredjedeler fra privat sektor.

Undersøkelsen ble utført av Respons Analyse AS i Bergen, som gjennomførte telefonintervjuene med personallederne (virksomhetslederne i små bedrifter) i løpet av perioden fra juni til oktober i 2013.

På grunn av begrenset datagrunnlag for statlig sektor ( $N = 64$ ) har vi kun laget enkle frekvensfordelinger som sier noe generelt om ledernes holdning til seniorpolitikk, hva virksomhetene faktisk gjør på det seniorpolitiske området, om de har iverksatt særskilte tiltak for å forebygge helseproblemer, tilrettelegge for personer med helseproblemer og redusert arbeidsevne, og om de har tiltak for å holde på personer over 62 år (seniortiltakene), samt hva slags tiltak dette konkret dreier seg om. For noen av seniortiltakene så vi også på når de ble innført, og hvem som har rett til eller tilgang til disse seniortiltakene. Vi sammenligner også statlige virksomheters holdninger og innsats med kommunale og private virksomheters holdninger og innsats.

### **Statens medarbeiderundersøkelse fra 2016**

Statens medarbeiderundersøkelse 2016 ble gjennomført av Rambøll på vegne av Difi i løpet av høsten 2015. Difi oppgir i sin rapport at av et representativt utvalg på 7082 ansatte i statlig sektor besvarte 3899 undersøkelsen, noe som tilsvarer en svarprosent på 55 (Difi 2016). Formålet med undersøkelsen, slik det beskrives i rapporten fra Difi, har vært å gi et kunnskapsgrunnlag om hvordan ansatte i staten vurderer ulike sider ved sin arbeidssituasjon. I rapporten benyttes undersøkelsen for å belyse hvordan seniorer ansatt i staten vurderer ulike sider ved sin arbeidssituasjon, men også hvorvidt vurderingene til seniorer i staten skiller seg fra vurderingene til yngre arbeidstakere i staten.

## **1.4 Gangen i rapporten**

Rapporten er inndelt tematisk etter de hovedspørsmål Kommunal- og moderniseringsdepartementet ønsket at vi skulle se nærmere på (jf. kapittel 1.1). I kapittel 2 redegjør vi for statlige virksomhetslederes holdninger til IA-avtalens mål og målgrupper, deres vurdering av konsekvensene av en aldring av arbeidsstokken samt ledernes holdninger til eldre arbeidstakere sammenlignet med yngre arbeidstakere. I kapittel 3 ser vi nærmere på hvordan eldre statlig ansatte har det på jobben, med utgangspunkt i data fra statens medarbeiderundersøkelse fra 2016. Kapittel 4 omhandler seniorpolitikk og tiltak for forebygging og tilrettelegging i statlige virksomheter, mens vi i kapittel 5 ser nærmere på effektene av disse ulike tiltakene. I kapittel 6 redegjør vi så nærmere for rekruttering og mobilitet blant eldre statlig ansatte. Funnene oppsummeres og drøftes i den sammenfattende analysen avslutningsvis.

## 2 Ledernes holdninger til seniorer

Det finnes en omfattende forskning om lederes holdninger til eldre arbeidstakere (se f.eks. Solem 2010). Det generelle inntrykket fra disse studiene er at arbeidsgivere gjerne ser på eldre arbeidstakere som mer lojale og pliktoppfyllende enn yngre arbeidstakere, men samtidig som mindre produktive og endringsvillige.

I dette avsnittet ser vi nærmere på statlige lederes holdninger til IA-avtalens ulike mål og målgrupper og da særlig deres opplevde ansvar for å bidra til redusert tidligpensjonering og økt sysselsetting blant eldre. Deretter ser vi nærmere på lederes holdning til eldre arbeidskraft generelt, henholdsvis hvordan de vurderer konsekvensene for virksomheten av en aldrende arbeidsstokk, om de anser eldre som dyrere arbeidskraft enn yngre, og hvordan de eventuelt begrunner dette.

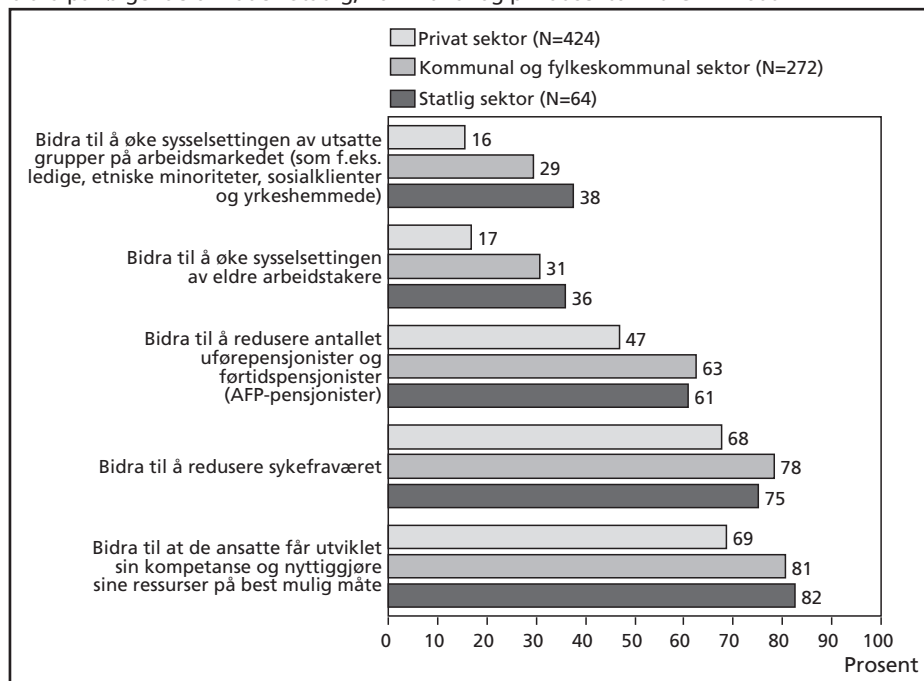
Da vi ikke har kunnet gjennomføre en egen undersøkelse for statlige virksomheter som en del av prosjektet, har vi analysert data fra en foreliggende, landsomfattende undersøkelse blant 800 virksomheter fra 2013, hvor kun 64 var statlige. Feilmarginene (usikkerheten) vil derfor være store (det redegjøres mer for undersøkelsen i avsnitt 1.3).

### 2.1 Holdninger til målene og målgruppene i IA-avtalen

IA-avtalen har som innebygget forutsetning at virksomheter frivillig vil påta seg en utvidet rolle i arbeidsmarkeds- og sosialpolitikken og derigjennom bidra til redusert sykefravær og tidligpensjonering og økt integrering av grupper utenfor arbeidsmarkedet.

Som figur 2.1 viser, erkjenner drøyt åtte av ti statlige ledere at de har et stort ansvar for å bidra til at ansatte får utviklet sin kompetanse og nyttiggjort sine ressurser. Tre av fire mener også de har et ansvar for å bidra til redusert sykefravær, mens noe færre føler ansvar for å bidra til redusert uføre- og førtidspensjonering (seks av ti). Færrest var det likevel som mente de hadde et stort ansvar for å bidra til å øke sysselsetting blant eldre (36 prosent) og/eller marginaliserte grupper på arbeidsmarkedet (38 prosent). Andelen statlige ledere som mener de har ansvar for å bidra til redusert tidligpensjonering og økt sysselsetting av eldre, er likevel større enn blant ledere i privat sektor (forskjellene er statistisk signifikante). Deres holdning på disse områdene tilsvarer om lag det vi finner blant kommunale- og fylkeskommunale ledere.

Figur 2.1 Andelen virksomheter hvor leder mener at virksomheten har et stort ansvar for å bidra på følgende områder. Statlig, kommunal og privat sektor. 2013. N = 800.



## 2.2 Antatte effekter av en aldrende arbeidsstokk

I virksomhetssurveyen fra 2013 ble lederne også bedt om å vurdere hvilke konsekvenser en økning av ansattes gjennomsnittsalder med 5 år ville ha for virksomhetens 1) produktivitet, 2) kompetanse, 3) arbeidskraftkostnader, 4) mulighet for forfremmelse/opprykk, 5) sykefravær, 6) bruk av ny teknologi og 7) profitt / finansielle bærekraft.

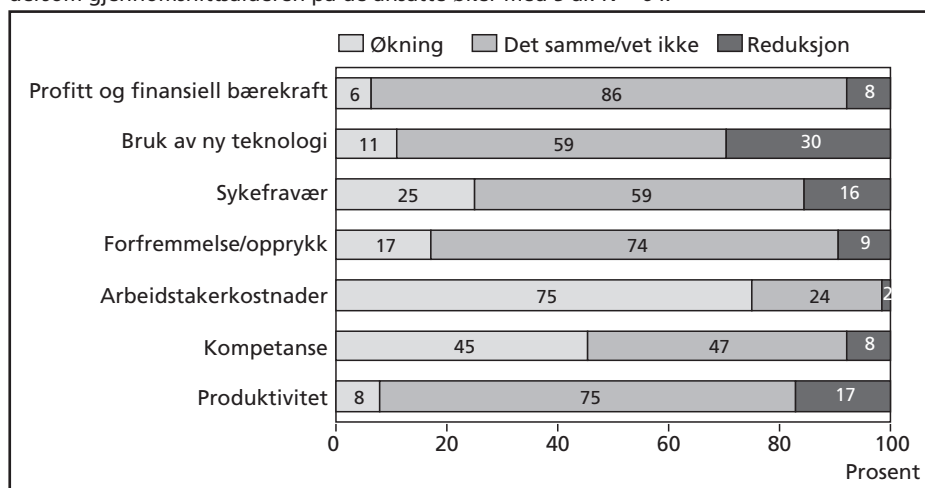
Svarene til lederne gjenspeiler ikke de faktiske endringene som følger om ansattes gjennomsnittsalder øker, men kun hva lederne tror vil skje, og dermed også deres holdning til eldre arbeidskraft. Disse holdningene vil dels ha sin rot i tidligere erfaringer, dels farges av eventuelle fordommer og mer løse antakelser om eldre ansatte. Holdningene er likevel viktige, da de vil kunne påvirke ledernes faktiske prioriteringer: hvordan de opptrer og handler, hvilke signaler de gir de ansatte, både eldre og yngre, hvordan de fordeler oppgaver og prosjekter, hvem de gir kompetanse- og karrieremuligheter etc. En nederlandsk studie har for eksempel påvist at antakelser om økt avvik mellom arbeidskostnader og produktivitet som følge av økt gjennomsnittsalder, bidrar til redusert rekruttering og fastholdelse av seniorarbeidskraft (Conen m.fl. 2009).



Undersøkelsen viser at det store flertallet av norske ledere ikke forventer noen vesentlig endring i de nevnte forholdene dersom ansattes gjennomsnittsalder øker (Midtsundstad 2014). Det er likevel 63 prosent som mener at økt gjennomsnittsalder ville føre til økte arbeidskraftkostnader, selv om flertallet forventet at disse ville bli moderate. Drøyt én av fire ledere tror også at økt gjennomsnittsalder bidrar til redusert bruk av ny teknologi, mens 22 prosent tror at sykefraværet vil øke. I tillegg mener 18 prosent at det vil medføre en nedgang i virksomhetens produktivitet. På den annen side tror hele 42 prosent at økt gjennomsnittsalder vil gi økt kompetanse. Med andre ord forbinder mange ledere økt alder med økt kompetanse. Svært få (9 prosent) tror at økningen i gjennomsnittsalder ville føre til redusert profitt / finansiell bærekraft eller redusert mulighet til opprykk og forfremmelse (6 prosent) (ibid.).

I statlig sektor er bildet tilnærmet det samme (jf. figur 2.2). Det er likevel verdt å merke seg at flere statlige ledere enn ledere generelt mener at arbeidskostnadene vil øke dersom gjennomsnittsalderen øker med 5 år. Hele 75 prosent av de statlige lederne i undersøkelsen tror det, mot 63 prosent av ledere generelt (forskjellen er statistisk signifikant).

Figur 2.2 Andel statlige ledere som mener det vil få følgende konsekvenser for virksomheten dersom gjennomsnittsalderen på de ansatte øker med 5 år. N = 64.

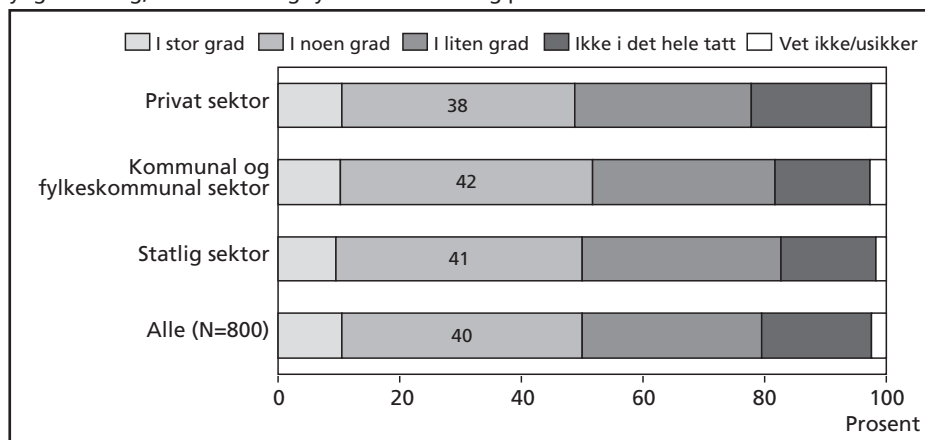


Kort oppsummert tror norske ledere at en «aldring» av arbeidsstokken på 5 år fører til bedret kompetanse, men samtidig økte arbeidskraftkostnader, samt noe økt sykefravær og litt nedgang i bruk av ny teknologi og i produktiviteten.

## 2.3 Er eldre dyrere enn yngre?

For å få mer informasjon om ledernes vurdering av kostnadene knyttet til det å ha eldre ansatte, framfor yngre, ble de bedt om å vurdere om en arbeidstaker over 62 år var mer kostbar å ha ansatt enn en yngre arbeidstaker, og hva dette skyldtes.

Figur 2.3 Andelen ledere som mener at ansatte over 62 år er mer kostbare å ha ansatt enn yngre. Statlig, kommunal- og fylkeskommunal og privat sektor. 2013. N = 800.



Som vi kan lese ut av figur 2.3, mener flertallet av norske ledere at eldre er dyrere å ha ansatt enn yngre. Det gjelder uavhengig av sektor. Det er også små forskjeller mellom næringene, men undervisningssektoren skiller seg negativt ut. Hele 58 prosent av lederne der anså eldre som dyrere å ha ansatt enn yngre (Midtsundstad 2014).

De faktorene norske ledere særlig mener bidrar til at eldre er dyrere, er lønns- og pensjonssystemet (jf. tabell 2.1). Sammenligner vi kommunal og fylkeskommunal, statlig og privat sektor, er det særlig virksomheter innen privat sektor som legger vekt på dette. Eldre vil da også være dyrere å ha ansatt enn yngre om man har et ansiennitetsbasert lønssystem, noe statens lønssystem i stadig mindre grad er, da stadig færre stillinger plasseres i lønnsrammer (Jordfald 2016). Men som det kom fram i figur 2.2, mener mange ledere at økt alder også gir økt kompetanse, noe som skulle tilsi at mange eldre også har høyere produktivitet. I hvilken grad det vil være tilfelle, avhenger selvfølgelig av type arbeid. Generelt er det slik at produktiviteten avtar med økende alder i manuelle yrker (Illmakunnas et al. 2004; Skirbekk 2008; Van Dalen et al. 2010b), selv om enkelte studier har påvist at det ikke alltid er tilfelle (Büsch-Supan & Weiss 2013), mens det motsatte ofte vil være tilfelle for høyere utdannede i ikke-manuelle yrker. I staten hvor svært mange nettopp har høyere utdanning og ikke-manuelle yrker, skulle man derfor forvente at produktiviteten ikke nødvendigvis ble redusert med alderen, men kanskje heller økte for en del.

Mange kobler også vurderingen av eldre som dyrere enn yngre til pensjonssystemet. For virksomheter som har en ytelsesbasert alderspensjonsordning, kan dette til en viss grad medføre riktighet, bortsett fra i statlig sektor, hvor enkeltvirksomheter til nå selv ikke direkte har båret de reelle tjenestepensjonskostnadene. Når det gjelder AFP-ordningen, er det heller ikke slik lenger at økt risiko for uttak av AFP blant ansatte medfører økte kostnader for virksomheten. Unntaket er kommunal og fylkeskommunal sektor hvor man fra 2004 har kunnet velge en finansieringsmodell med en egenandel på 50 eller 100 prosent for egne pensjonister.

Drøyt halvparten av norske ledere mener også at seniortiltakene bidrar til å gjøre eldre dyrere enn yngre. Det kan være tilfelle for ordninger som ekstra lønn/bonuser og redusert arbeidstid med hel eller delvis lønnskompensasjon. En del virksomheter, særlig i kommunal sektor, har derfor valgt å avvikle eller endre disse (Midtsundstad 2014).

På den annen side er kostnader knyttet til seniortiltak også utgifter virksomhetene i disse tilfellene bevisst har valgt å påta seg, og, må vi anta, mener er lønnsomme for virksomheten på sikt. Vi må derfor forutsette at de tilbyr disse tiltakene fordi de ønsker å beholde de eldre arbeidstakerne, enten fordi disse innehar en unik kompetanse og derfor vanskelig lar seg erstatte, eller fordi virksomheten har rekrutteringsproblemer og/eller behov for å øke bemanningen på kort sikt. Tidligere undersøkelser viser da også at dette har vært viktige begrunnelser for lederne for nettopp å prioritere seniorpolitikk og seniortiltak (jf. bl.a. Midtsundstad 2007b, 2011).

Mest interessant er det kanskje likevel at relativt få av de lederne som mener eldre er dyrere enn yngre, relaterer dette til sykefravær eller produktivitet. Det kan indikere at det er få ledere som anser (og erfarer) at eldre arbeidstakere oftere er syke enn yngre, og/eller at de har lavere produktivitet enn yngre.

Tabell 2.1 Andelen virksomheter i henholdsvis statlig, kommunal/fylkeskommunal og privat sektor som mener at følgende faktorer i stor grad bidrar til at eldre arbeidstakere er dyrere enn yngre. N = 399.

	Privat sektor (N = 226)	Statlig sektor (N = 32)	Kommunal og fylkeskommunal sektor (N = 141)	Alle (N = 399)
Lønssystemet	32	9	30	30
Pensjonssystemet	31	19	20	27
Produktiviteten	10	6	6	9
Sykefraværet	5	9	7	6
Seniortiltakene	8	16	25	14
Andel som mener eldre i stor eller noen grad er dyrere å ha ansatt enn yngre	49	50	52	50

## 2.4 Oppsummering

IA-avtalen forutsetter at virksomhetene frivillig påtar seg en utvidet rolle i arbeidsmarkeds- og sosialpolitikken og bidrar til å redusere sykefravær og tidligpensjonering og øker inkluderingen av personer med nedsatt funksjonsevne og utsatte grupper på arbeidsmarkedet.

Statlige ledere synes delvis å ha erkjent dette ansvaret: Over åtte av ti mener de har et stort ansvar for å bidra til at ansatte får utviklet sin kompetanse og brukt sine ressurser, tre av fire for å bidra til redusert sykefravær og seks av ti for å bidra til redusert tidligpensjonering. Bare drøye én av tre mener likevel at de har et ansvar for å bidra til økt sysselsetting blant eldre, og snau fire av ti for å integrere utsatte grupper på arbeidsmarkedet. Andelen statlige ledere som erkjenner sitt ansvar på de tre sistnevnte områdene, er likevel større enn andelen i privat sektor og tilsvarer om lag den man finner i kommunal og fylkeskommunal sektor.

Lederes holdning til eldre arbeidstakere har betydning for seniorpolitikken på arbeidsplassen. På spørsmål om hvilke konsekvenser de tror en økning i ansattes gjennomsnittsalder på 5 år vil ha for virksomhetens produktivitet, kompetanse, arbeidskraftkostnader, forfremmelse/opprykk, sykefravær, bruk av ny teknologi og profitt / finansiell bærekraft, svarer flertallet av statlige ledere at de ikke forventer noen vesentlig forandring på de fleste av disse områdene, bortsett fra for arbeidskostnader, hvor tre av fire forventer en økning. Nærmere halvparten forventer imidlertid også en økning av kompetansen, mens få forventer at det vil føre til økt sykefravær, redusert produktivitet eller mindre bruk av ny teknologi.

Snaut seks av ti ledere mener også at eldre er dyrere å ha ansatt enn yngre. Det de særlig mener bidrar til dette, er lønns- og pensjonssystemet, mens seniortiltakene, redusert produktivitet og økt sykefravær spiller en mindre rolle. Når det gjelder pensjonssystemet i staten, gjør imidlertid ikke det eldre dyrere, da den enkelte statlige virksomhet i liten grad bærer egne pensjonskostnader. Et ansiennitetsbasert lønssystem kan bidra til at eldre blir dyrere å ha ansatt enn yngre. Staten har imidlertid i liten grad et lønssystem basert på ansiennitet. Dessuten, om kompetansen og til en viss grad produktiviteten øker med alderen, som lederne også antar, vil de økte lønnskostnadene være et mindre problem.

## 3 Seniorenes vurdering av arbeidsplassen

I dette kapitlet har vi benyttet medarbeiderundersøkelsen i staten 2016 for å undersøke hvordan seniorene vurderer egen arbeidsplass. Kapitlet ser både på hvordan seniorene vurderer arbeidsmiljøet, og hvordan de opplever endringer og endringsprosesser, samt sine kompetanse- og karrieremuligheter. Videre har vi undersøkt hvordan de ser på kravene til og innholdet i jobben, egen kompetanse og virksomhetens arbeid med digitalisering, mangfold og livsfasepolitikk, samarbeid, etikk og varsling. Avslutningsvis har vi sett på hva som kjennetegner arbeidstakere som gir uttrykk for at de er stolte av jobben og opplever arbeids glede.

### 3.1 Data og metode

I statens medarbeiderundersøkelse fra 2016 er det en rekke spørsmål som er egnet til å undersøke hvordan seniorene vurderer sin arbeidsplass. Vi har benyttet svarene fra alle som deltok i undersøkelsen, for å undersøke om eldre og yngre statlig ansatte vurderer arbeidsplassen ulikt. For å få et bedre bilde på hva som særlig kjennetegner seniorarbeidstakerne som gruppe, har vi i tillegg kjørt egne analyser for dem som er 50 år og eldre.

I analysene av dataene har vi benyttet alt fra enkel beskrivende statistikk, gjengitt i figurer, til mer avanserte statistiske analyser.<sup>2</sup> I disse analysene har vi undersøkt hva som kjennetegner seniorarbeidstakere som har vurdert positive og negative sider ved arbeidsplassen.

<sup>2</sup> Vi har benyttet faktoranalyse i konstruksjon av additive indekser som så er benyttet som avhengige variabler i regresjonsanalyser.

## 3.2 Arbeidsmiljø

Av spørsmålene som inngår i medarbeiderundersøkelsen i staten 2016, er det særlig åtte spørsmål som sier noe om arbeidsmiljøet. De statsansatte ble blant annet spurt om stress som følge av jobben, balansen mellom arbeidsliv og familie/fritid, balansen mellom arbeidstid og arbeidsmengde og om det gjennomføres jevnlig øvelser for å ivareta sikkerheten. De statsansatte ble også spurt om de kunne si seg enige i følgende fire påstander: om de fysiske arbeidsforholdene gir tilstrekkelig ro for å jobbe effektivt, om arbeidsplassen oppleves fysisk sikker og trygg, og om det fysiske og sosiale arbeidsmiljøet oppleves som godt. Alle spørsmålene ble stilt som påstander, og svarkategoriene går fra 1<sup>3</sup>, som uttrykker at man er helt enig i påstanden, til 5, som uttrykker at man er helt uenig, mens midtkategorien 3 uttrykker at man verken er enig eller uenig.

I figur 3.1 presenteres svargjennomsnittet på alle de åtte påstandene for samtlige som deltok i undersøkelsen, og for statsansatte som er 50 år og eldre. Da gjennomsnitt kan skjule relativt store variasjoner i svarene som er avgitt, presenterer vi også andelen av samtlige ansatte og ansatte 50 år og eldre som har gitt uttrykk for at de er uenige i de åtte påstandene om arbeidsmiljøet (jf. figur 3.2).

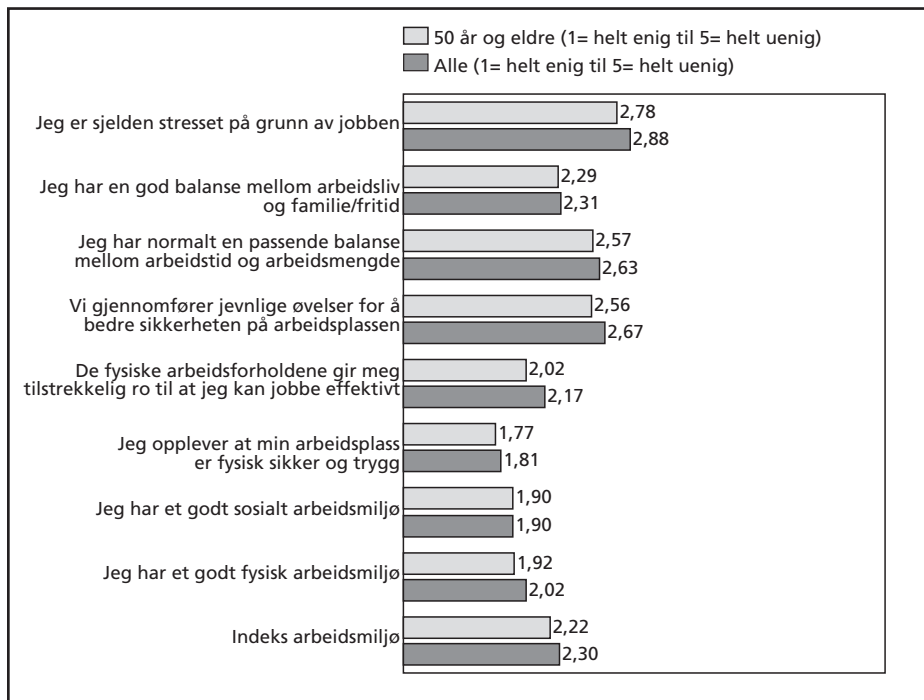
Slik det framkommer i figur 3.1, er flertallet av arbeidstakere i staten enige i en rekke av påstandene om eget arbeidsmiljø. Særlig er det mange som sier seg enige i at arbeidsplassen er fysisk sikker og trygg. Videre uttrykker mange at de har et godt sosialt og fysisk arbeidsmiljø. Det gjelder særlig arbeidstakere 50 år og eldre.

Resultatene i figur 3.1 viser imidlertid at mange opplever at de blir stresset som følge av jobben, at det er en manglende balanse mellom arbeid og fritid, arbeidsmengde og arbeidstid, samt at det ikke gjennomføres jevnlig øvelser for å bedre sikkerheten. Dette gjelder også dersom vi kun ser på dem som er 50 år og eldre.

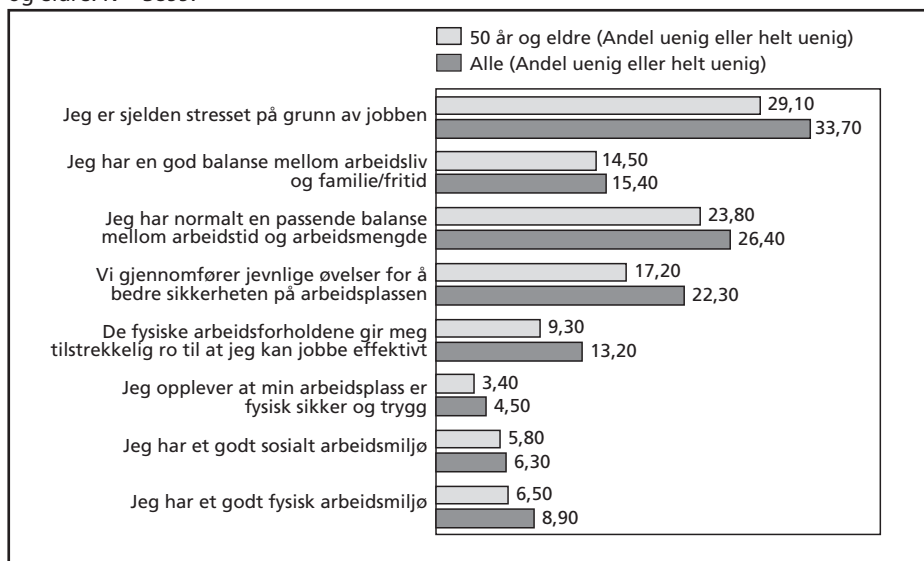
Ser vi på andelene som har svart at de er uenige i de åtte påstandene (jf. figur 3.2), er det én av tre som ikke sier seg enig i påstanden om at de sjelden er stresset på grunn av jobben. Blant ansatte 50 år og eldre er andelen noe lavere, men hele 29 prosent oppgir at de opplever stress på grunn av jobben. Videre er det en betydelig andel både blant statsansatte generelt og statsansatte seniorer (50+) som oppgir at de opplever en manglende balanse mellom arbeidstid og arbeidsmengde, hele én av fire.

<sup>3</sup> I datasettet utlevert av Difi var disse svarene på de ulike påstandene kodet «1 = helt enig» til «5 = helt uenig», derfor snudde vi opprinnelig disse verdiene slik at verdiene ble «5 = helt enig» til «1 = helt uenig». Imidlertid viste det seg etter at vi hadde kjørt alle analysene, at kodene i datasettet var feil, vi fikk mistanke om dette da resultatene viste seg å være overraskende negative. Vi fikk senere bekreftet av Difi at det var en feil i datasettet med hensyn til disse kodene. I analysene våre representerer derfor «1 = helt enig» til «5 = helt uenig».

Figur 3.1 Statsansattes vurdering av arbeidsmiljøet. Gjennomsnitt av svaralternativene 1–5. N = 3899.



Figur 3.2 Andel som er helt eller delvis uenig i påstandene. Samlet og blant dem som er 50 år og eldre. N = 3899.



Figur 3.1 og 3.2 over gir kun et forenklet bilde av hvordan de ansatte vurderer arbeidsmiljøet. For å kunne si noe mer om hva som kjennetegner arbeidstakere som har gitt henholdsvis positiv eller negativ vurdering, har vi gjennomført en lineær regresjonsanalyse hvor samlet arbeidsmiljøvurdering utgjør avhengig variabel.<sup>4</sup> I analysen undersøkes det om samlet arbeidsmiljøvurdering henger sammen med alder, kontrollert for etatstilhørighet, hvorvidt man er leder eller ikke, arbeidstidsordning, ansiennitet, kontorløsning, utdanningsnivå, arbeidstid og kjønn (analysen er gjengitt i vedlegg 1).

Analysen viser at eldre statsansatte samlet sett har en mer positiv oppfatning av arbeidsmiljøet enn yngre, og de eldste er i større grad enige i de åtte påstandene om arbeidsmiljø. Videre viser analysen at ledere, ansatte med fast arbeidstid, de med eget kontor og menn i større grad enn kvinner uttrykker at de er enige i de åtte påstandene.

Samtidig viser analysen at ansatte med høyere utdanning (høyere eller lavere grad fra universitet eller høyskole) og de som jobber innen forskning og undervisning, eller i forsvarssektoren, er mer enige enn dem med lavere utdanning og dem som jobber innen andre etater i staten. Analysen viser med andre ord at det er de med høyere utdanning og de som jobber innen forskning og undervisning, samt i forsvarssektoren, som vurderer arbeidsmiljøet mest positivt.

Analysen over viser resultatene for samtlige som jobber i statlig sektor. For å få et bilde av hva som kjennetegner seniorarbeidstakerne som uttrykker seg mer positivt eller negativt når det gjelder arbeidsmiljø, har vi kjørt en egen analyse som kun inkluderer arbeidstakere 50 år eller eldre (ikke vist). Ikke overraskende gir denne analysen tilnærmet de samme resultatene som analysen hvor samtlige ansatte inngår. De eldste (62 år og eldre) opplever arbeidsmiljøet som mest positivt. Videre er ledere mer positive enn dem som ikke er ledere. Analysen viser for øvrig ingen forskjeller mellom menn og kvinner, ei heller mellom ansatte i ulike etater. Analysen viser også at seniorer med høyere utdanning har en mer positiv oppfatning av arbeidsmiljøet enn seniorer med lavere utdanning.

### 3.3 Endring og endringsprosesser

I medarbeiderundersøkelsen er det fire spørsmål som omhandler endring og endringsprosesser. De statsansatte ble spurt om de opplever at endringene har gitt dem nye muligheter, bidratt til bedre resultatoppnåelse for virksomheten, om de har fått medvirke i endringsprosessene, og om de stort sett forstår behovet for de endringene som gjennomføres i egen organisasjon. Alle spørsmålene ble stilt som påstander hvor

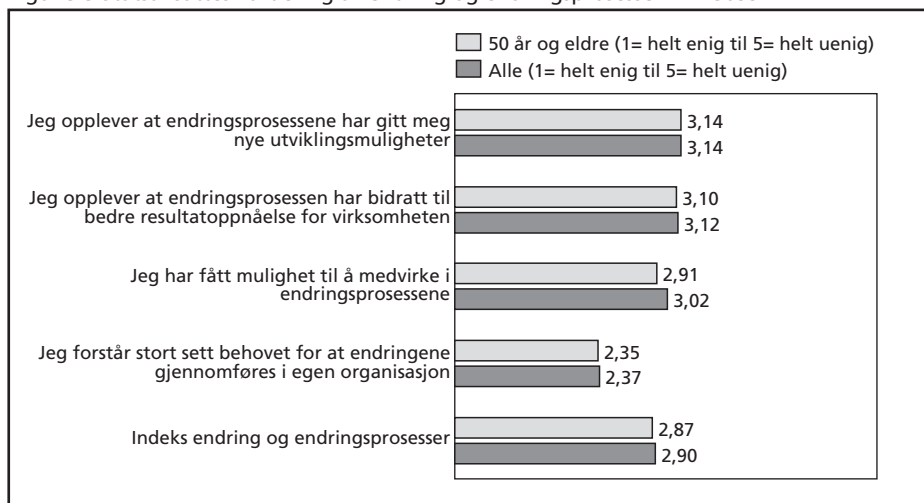
<sup>4</sup> Vi har laget en indeks for arbeidsmiljø som viser gjennomsnittlig skår for alle de ulike arbeidsmiljøfaktorene det spørres om.



svaralternativ 1 uttrykker at man er helt enig i påstanden, til 5 som uttrykker at man er helt uenig, mens midtkategorien 3 uttrykker at man verken er enig eller uenig. I figur 3.3 er svargjennomsnittene for de fire spørsmålene gjengitt for samtlige som deltok i undersøkelsen, samt for dem som er 50 år og eldre.

Slik det framkommer i figur 3.3, ligger svarsnittet på de fleste spørsmålene «midt på treet», det vil si at det er tilnærmet like mange som er enige som uenige. Av tallene framkommer det også at senioren ikke skiller seg fra ansatte generelt i vurderingene av endringer og endringsprosesser. Av de ulike påstandene er de statlig ansatte klart mest enige i påstanden om «at de stort sett ser behovet for at endringer gjennomføres i egen organisasjon». Dette gjelder også for senioren.

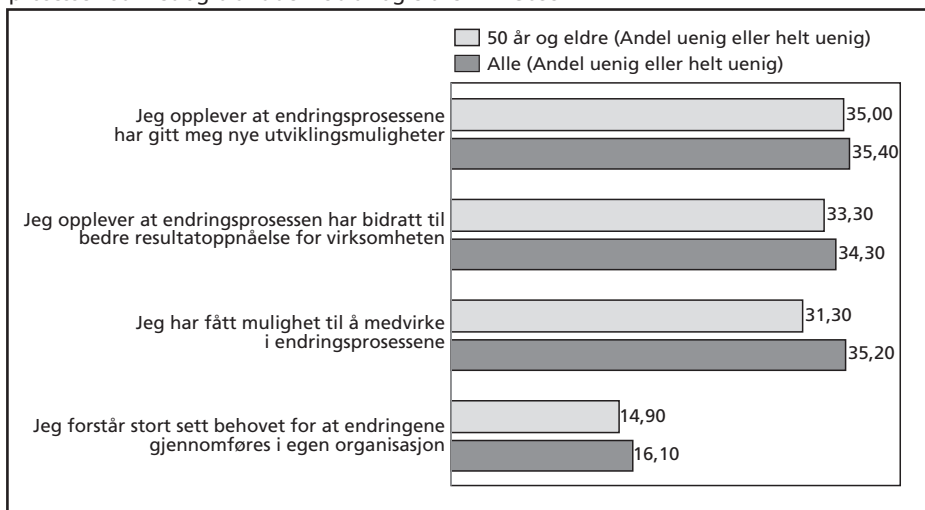
Figur 3.3 Statsansattes vurdering av endring og endringsprosesser. N = 3899.



Ser vi nærmere på andelen som har sagt seg uenig i de fire påstandene (jf. figur 3.4), er det om lag én av tre seniorer som opplever at endringene verken har gitt dem noe særlig nye utviklingsmuligheter (35 prosent) eller mulighet for bedre resultatopptåelse (33 prosent). Det er også nærmere én av tre seniorer som sier de ikke opplever at de har hatt mulighet til å medvirke i endringsprosessen.

En regresjonsanalyse av samlet vurdering av «endring og endringsprosesser» (indeks) kan utdype noe mer om hva som kjennetegner arbeidstakere som har gitt en henholdsvis positiv eller negativ vurdering av de fire påstandene (se tabell i vedlegg 1).

Figur 3.4 Andel som er helt eller delvis uenig i følgende påstander om endring og endringsprosesser. Samlet og blant dem 50 år og eldre. N = 3899.



Analysen viser at eldre og yngre statsansatte ikke vurderer endringene og endringsprosessene særlig ulikt. Heller ikke utdanningsnivå har betydning. Det er også små forskjeller mellom ansatte i ulike etater. De som jobber innen forskning og undervisning, er likevel noe mer negative enn andre statsansatte. Videre er de som jobber skift/turnus, noe mer negative til påstandene enn ansatte med andre arbeidstidsordninger. Det samme gjelder ansatte som har ti eller flere år hos nåværende arbeidsgiver. De som har en lederstilling, opplever derimot endring og endringsprosesser mer positivt enn de som ikke har en lederposisjon.

En egen analyse som kun inkluderer arbeidstakere som er 50 år og eldre, gir lignede resultater (ikke vist). Imidlertid viser denne analysen at seniorer som jobber heltid, har en noe mer negativ oppfatning av endringer og endringsprosesser enn seniorer som jobber deltid.

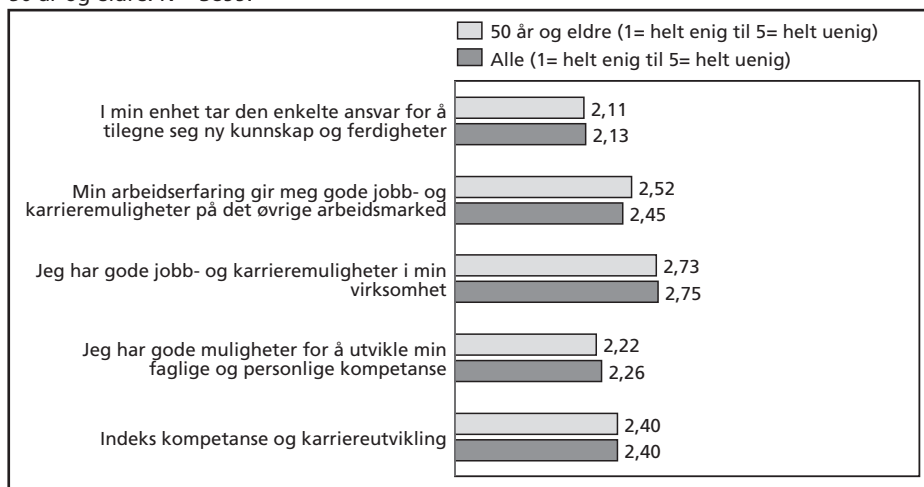
### 3.4 Kompetanse og karriereutvikling

Statens medarbeiderundersøkelse inneholder fire påstander som omhandler kompetanse og karriereutvikling. Det ble blant annet spurt om den enkelte i deres enhet tok ansvar for å tilegne seg ny kunnskap og nye ferdigheter, om de mente egen arbeidserfaring ga gode jobb- og karrieremuligheter i henholdsvis arbeidsmarkedet og i egen virksomhet, samt hvorvidt de opplevde å ha gode muligheter for å utvikle faglig og personlig kompetanse. Disse fire påstandene om kompetanse og karriereutvikling går

også fra 1, som uttrykker at man er helt enig i påstanden, til 5, som uttrykker at man er helt uenig, mens midtkategorien 3 uttrykker at man er verken enig eller uenig.

Det framkommer i figur 3.5 at svargjennomsnittet på tre av de fire påstandene ligger nærmere «enig» enn «verken enig eller uenig». De ansatte opplever med andre ord at medarbeidere i egen enhet tar ansvar for å tilegne seg ny kunnskap og nye ferdigheter, at egen arbeidserfaring gir gode jobb- og karrieremuligheter på arbeidsmarkedet, og at de har gode muligheter til å utvikle sin faglige og personlige kompetanse. Opplevelsen av å ha gode jobb- og karrieremuligheter i egen virksomhet er mer delt.

Figur 3.5 Statsansattes vurdering av kompetanse og karriereutvikling. Samlet og blant dem 50 år og eldre. N = 3899.

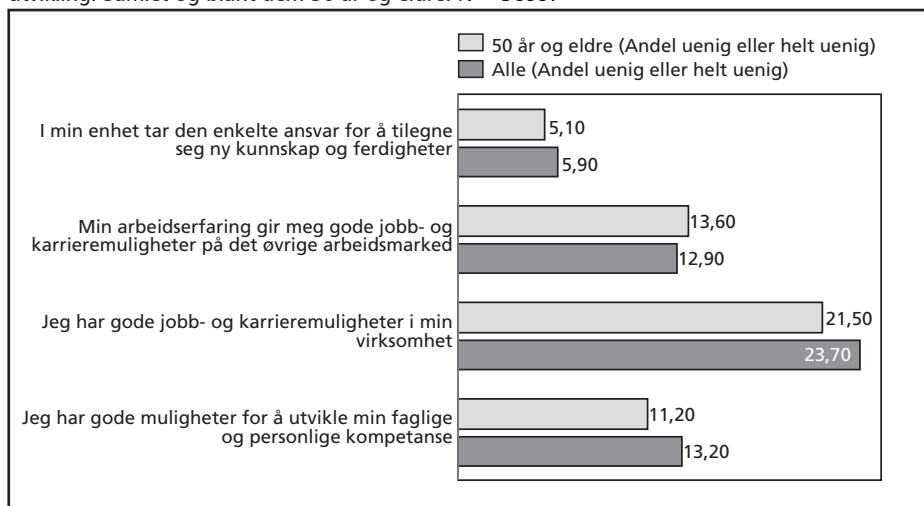


Ser vi nærmere på andelen som gir uttrykk for at de er uenige i påstandene, ser vi at drøyt en femtedel av seniorerne opplever at de ikke har gode jobb- og karrieremuligheter innen egen virksomhet (jf. figur 3.6). De fleste mener likevel at de har gode muligheter til å utvikle seg faglig og kompetansemessig i jobben; kun 11,6 prosent er uenige i dette. De har også stor tro på at de har gode karriere- og jobbmuligheter generelt i arbeidsmarkedet. Det er i alle fall få som anser at sjansene er dårlige, kun 13,6 prosent

Slik det framkommer i figur 3.5, opplever seniorerne sine karriere- og kompetanseutviklingsmuligheter som like gode som statsansatte generelt. Seniorerne skiller seg dermed ikke fra øvrige ansatte i staten. At det ikke er noen forskjeller etter alder, bekreftes også av regresjonsanalysen, hvor samlemålet for «kompetanse- og karriereutvikling» (indeksen) utgjør den avhengige variabelen (se resultatene i vedlegg 1). Analysen viser for øvrig at de som er ledere, og de som jobber innen næringsdrift eller anlegg og i forskning og undervisning, opplever å ha bedre muligheter for karriere- og kompetanseutvikling enn de som ikke er ledere, og de som jobber i andre etater. De som har en høyere grad fra universitet eller høyskole, opplever også å ha bedre karriere- og

kompetansemuligheter enn de med lavere utdanning. På den annen side opplever de som jobber skift/turnus eller har ansiennitet på 10 år eller mer hos nåværende arbeidsgiver, i mindre grad at de har gode muligheter for kompetanse- og karriereutvikling.

Figur 3.6 Andel som er helt eller delvis uenig i følgende påstander om karriere og kompetanseutvikling. Samlet og blant dem 50 år og eldre. N = 3899.



En egen analyse som kun inkluderer arbeidstakere 50 år og eldre, gir tilnærmet identiske resultater (ikke vist). Den eneste forskjellen er at de senioren som jobber heltid, opplever å ha noe dårligere muligheter for kompetanse- og karriereutvikling enn seniorer som jobber deltid.

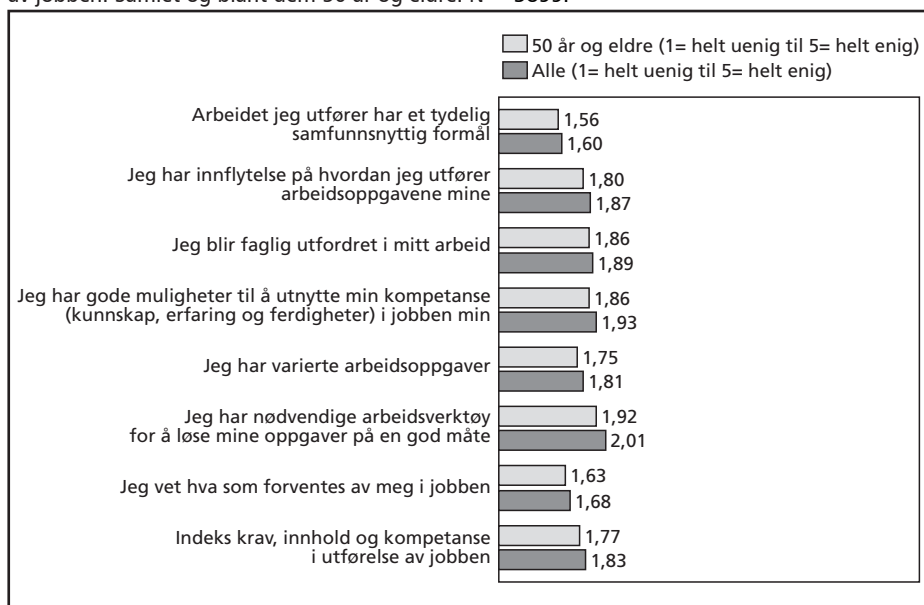
### 3.5 Krav, innhold og kompetanse i utførelse av jobben

I alt sju påstander i medarbeiderundersøkelsen i staten omhandler krav, innhold og kompetanse i jobben. Slik det framkommer av figur 3.7, opplever flertallet av de ansatte at arbeidet de utfører, har et tydelig samfunnsnyttig formål, at de har innflytelse over egne arbeidsoppgaver, blir faglig utfordret, får utnyttet egen kompetanse, har varierte arbeidsoppgaver, nødvendige arbeidsverktøy og vet hva som forventes av dem i jobben. Gitt at snittet for mange av påstandene ligger godt under 2, har mange svart at de er helt enige i de framsatte påstandene.

Ser vi kun på senioren (ansatte 50 år og eldre), har de en noe mer positiv opplevelse av krav, innhold og kompetanse i jobben enn alle statsansatte sett under ett. De

statsansatte senioren flest opplever spesielt at arbeidet de utfører, har et tydelig samfunnsnyttig formål. Mange opplever også at de vet hva som forventes av dem i jobben.

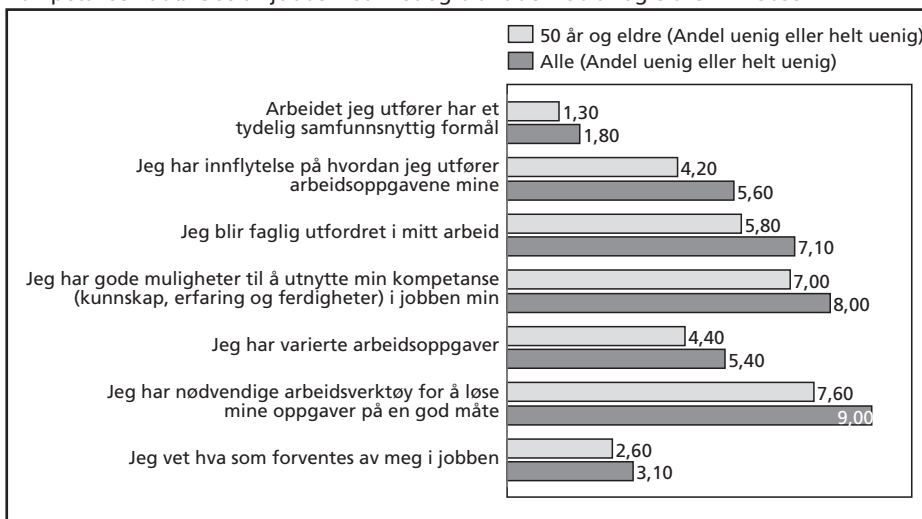
Figur 3.7 Statsansattes vurdering av påstander knyttet til krav, innhold og kompetanse i utførelse av jobben. Samlet og blant dem 50 år og eldre. N = 3899.



At få er uenige i påstandene, kan vi også lese ut av figur 3.8. De aller fleste mener med andre ord at de har innflytelse over arbeidet de utfører, at arbeidet er faglig utfordrende, at de har gode muligheter til å utnytte sin kompetanse, at oppgavene er varierte, og at de har de verktøyene som trengs for å utføre arbeidet på en god måte.

I regresjonsanalysen hvor samlemålet for «krav, innhold og kompetanse i jobben» utgjør den avhengige variabelen, framkommer det at ansatte som er 62 år og eldre, i større grad enn yngre ansatte opplever at det er samsvar mellom kravene, innholdet og kompetansen de har til å gjennomføre jobben (se vedlegg 1). På dette alderstrinnet må vi også forvente at mange av dem som eventuelt har vært misfornøyde, har funnet seg annet arbeid. Utvalget er derfor selektert. Ansatte mellom 45 og 61 år er også mer enige enn ansatte som er 44 år eller yngre. Videre er de som jobber innen næringsdrift eller anlegg, ledere, de som sitter i åpent landskap, og de som jobber heltid, mer enige i at det er et samsvar mellom kravene, innholdet og kompetansen de har til å gjennomføre jobben. En egen analyse som kun inkluderer arbeidstakere 50 år og eldre, gir identiske resultater (ikke vist).

Figur 3.8 Andel som er helt eller delvis uenig i følgende påstander knyttet til krav, innhold og kompetanse i utførelse av jobben. Samlet og blant dem 50 år og eldre. N = 3899.



### 3.6 Andre forhold ved jobben

I analysene av medarbeiderundersøkelsen for ansatte i staten har vi også undersøkt ansattes vurderinger av digitalisering, mangfold og livsfasepolitikk, samarbeid, etikk og varsling samt deres arbeidsglede og hvor stolte de er av jobben (se tabeller i vedlegg 1). Det gjennomgående resultatet for alle disse analysene er at vurderingene til seniorarbeidstakerne i liten grad skiller seg fra de øvrige ansatte i staten. Når det gjelder påstandene som omhandler digitalisering, samarbeid, etikk og varsling, er det ingen signifikante forskjeller i svarene etter alder. Når det gjelder påstanden om hvorvidt virksomheten legger til rette for mangfold og livsfasepolitikk, viser imidlertid analysene at eldre statlig ansatte er mer uenige i de framsatte påstandene enn yngre kolleger. De er med andre ord mer skeptiske til at deres virksomhet har en tilfredsstillende innsats på området.

Imidlertid viser analysen at seniorer som er 62 år og eldre, i større grad er stolte av jobben og føler arbeidsglede enn yngre statsansatte. Det samme er statsansatte i aldersgruppen 45–54 år sammenlignet med yngre kolleger. Også her kan imidlertid seleksjon spille en viss rolle, det vil si at de som er mest negative eller misfornøyde, har funnet seg annet arbeid før de når disse alderstrinnene.

### 3.7 Oppsummering

Analysene av medarbeiderundersøkelsen i staten fra 2016 viser at de statsansatte flest opplever et godt arbeidsmiljø både når det gjelder fysiske og sosiale forhold. Særlig mener de at arbeidsplassen er fysisk sikker og trygg. Arbeidstakere 50 år og eldre er marginalt mer enige i dette enn statsansatte generelt. Regresjonsanalysen viser også at eldre arbeidstakere har en generelt mer positiv oppfatning av arbeidsmiljøet enn sine yngre kolleger.

Imidlertid er det en betydelig andel som gir uttrykk for at de blir stresset på grunn av jobben, noe som indikerer at jobbrelatert stress er en arbeidsmiljøutfordring. Blant alle statsansatte er det 33,7 prosent som mener dette, mens det blant ansatte 50 år og eldre er 29,1 prosent. Videre er det 26,4 prosent av alle statsansatte og 23,8 prosent blant seniorenne (50+) som opplever at det er en manglende balanse mellom arbeidstid og arbeidsmengde, noe som i seg selv kan føre til negativt stress.

Når det gjelder endringer og endringsprosesser og kompetanse- og karriereutviklingsmuligheter, er det ingen forskjeller etter alder. De eldre er med andre ord verken mer eller mindre positive i sine vurderinger enn sine yngre kolleger. En betydelig andel av de statsansatte opplever likevel at endringene og endringsprosessene ikke har gitt verken nye utviklingsmuligheter eller bedre resultatoppnåelse. Over en tredjedel av seniorenne gir også uttrykk for at de i liten grad har fått medvirket i endringsprosessen.

Når det gjelder digitalisering, samarbeid, etikk og varsling, er det heller ingen påvisbare forskjeller mellom eldre og yngre ansatte. Imidlertid viser analysen av mangfold og livsfasepolitikk at eldre statlig ansatte i noe mindre grad enn sine yngre kolleger opplever at mangfoldet og tilrettelegging i ulike livsfaser er godt ivaretatt, selv om flertallet her også er positive.





## 4 Seniorpolitikk i staten

I dette kapitlet gis en oversikt over andelen statlige virksomheter med seniorpolitikk/livsfasepolitikk. Vi ser også nærmere på innholdet i politikken, herunder om det er fastsatt konkrete mål for det seniorpolitiske arbeidet, hvilke tiltak og ordninger som er etablert, om noen av tiltakene er avvirket eller endret, hvordan tiltakene vurderes, og om de er evaluert, og om virksomheten har oversikt over hvor mange som uførepensjoneres eller går av med AFP eller andre tidligpensjonsordninger m.m.

Da vi ikke har kunnet gjennomføre en egen undersøkelse for statlige virksomheter som en del av prosjektet, baserer analysene i dette kapitlet seg på data fra en foreliggende, landsomfattende undersøkelse blant 800 virksomheter fra 2013, hvor kun 64 var statlige. Feilmarginene (usikkerheten) vil derfor være store (se redegjørelse for undersøkelsen i kapittel 1.3).

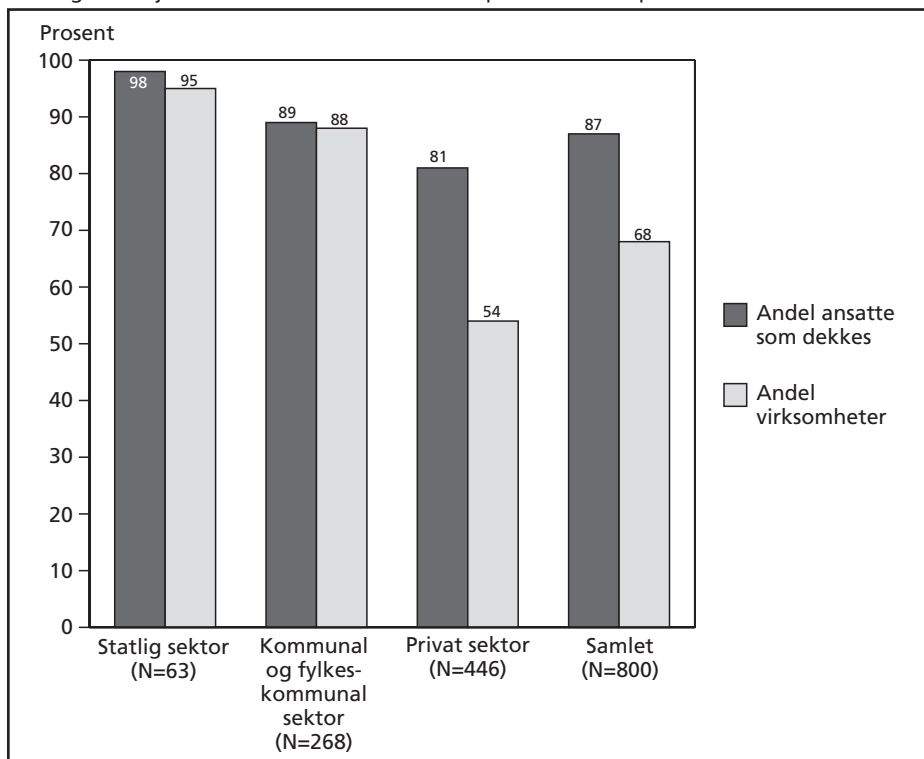
### 4.1 De fleste har en seniorpolitikk

Fafo har over en årrekke kartlagt og analysert seniorpolitikk i norsk arbeidsliv gjennom casestudier, surveyundersøkelser og kombinerte survey- og registerdata (bl.a. Midtsundstad 2002a, 2002b, 2003, 2005a, 2005b, 2007a, 2007b, 2011, 2014, 2015; Bogen & Midtsundstad 2007; Midtsundstad & Bogen 2011; Bogen & Hilsen 2013; Midtsundstad & Nielsen 2014; Hermansen & Midtsundstad 2014; Svalund & Veland 2016).

Disse studiene viser at offentlig sektor i større grad enn privat sektor har sluttet seg til avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv. Nesten alle statlige virksomheter er i dag en IA-virksomhet (Midtsundstad 2014). I 2013 hadde også rundt to av tre norske virksomheter en seniorpolitikk eller livsfasepolitikk, og nesten åtte av ti jobbet i en slik virksomhet (figur 4.1). I statlige virksomheter gjaldt det så å si alle. To av tre av de statlige lederne oppga imidlertid at seniorpolitikken først ble etablert etter at det ble et krav i IA-avtalen fra og med 2006 (ikke vist).

Til sammenligning var det kun 55 prosent av lederne i privat sektor som rapporterte at de hadde en seniorpolitikk/livsfasepolitikk. Disse sysselsatte likevel drøyt åtte av ti ansatte i sektoren. Seniorpolitikk eller livsfasepolitikk er dermed primært å finne i de store, private virksomhetene.

Figur 4.1 Andel virksomheter med en seniorpolitikk/livsfasepolitikk i 2013 og andelen ansatte i utvalget som jobber i virksomheter med seniorpolitikk/livsfasepolitikk. N = 800.



## 4.2 Mål for den seniorpolitiske aktiviteten

Å ha klare mål for det seniorpolitiske arbeidet er gjerne en forutsetning for å kunne drive en effektiv og målrettet politikk på området. I tråd med økningen i andelen virksomheter som har etablert en seniorpolitikk, er det også en økende andel som oppgir at de har utarbeidet seniorpolitiske målsetninger. I 2013 gjaldt det 55 prosent av alle virksomheter, hvorav noen flere i offentlig enn i privat sektor (jf. tabell 4.1).

Tabell 4.1 Andelen virksomheter som har fastsatt konkrete aktivitetsmål for senior- og/eller livsfasepolitikken blant hhv. alle virksomheter i utvalget og virksomhetene med seniorpolitikk/livsfasepolitikk.

	2005	2010	2013
Alle	20 (N = 716)	47 (N = 800)	55 (N = 791)
Offentlig sektor	30 (N = 257)	62 (N = 160)	60 (N = 345)
Privat sektor	10 (N = 456)	38 (N = 640)	44 (N = 455)

## 4.3 Tiltakene

En viktig forutsetning for seniorpolitikkenes vellykkethet er at det utformes og iverksettes egnede tiltak. Slike tiltak er mangeartede, og det har vært benyttet ulike avgrensninger og inndelinger i forskningslitteraturen for å fange opp variasjonen (for en oversikt se f.eks. Hilsen & Midtsundstad 2014).

Solem (2007: 40) grupperer seniortiltakene avhengig av om de bidrar til å a) *motvirke årsaker til tidlig avgang* (hindre utstøtning) eller b) *støtte opp om årsaker til sen avgang* (fastholdelsestiltak). Denne inndelingen samsvarer i stor grad med Salomon og Hilsen (2011) sitt skille mellom *forebyggende personalpolitikk*, med generell vekt på arbeidsmiljø og kompetanse rettet mot alle arbeidstakere (fase 1), *direkte støtte til enkeltindivider med særskilte behov*, som gjerne gis fra 50 års alder (fase 2), og *økonomiske og sosiale insentiver* som har til hensikt å stimulere til økt avgangsalder hos dem som har rett til å ta ut pensjon (fase 3), og som gjerne tilbys fra den alder man kan ta ut pensjon (62 år og eldre).

Tilsvarende har Midtsundstad (2005b, 2007a) tidligere skilt mellom *forebyggingstiltak*, som gjerne igangsettes tidlig i karrieren og er ment å forhindre forringelse av individuell kompetanse, helse og motivasjon eller bidra til å redusere eller dempe arbeidsbelastninger, og *fastholdelsestiltak*, som er knyttet til nedre aldersgrense i pensjonssystemet og har til hensikt å stimulere til fortsatt arbeid ut over dette alderstrinnet. Van Dalen og medforfattere (2009) opererer med en tilsvarende inndeling og skiller mellom *tiltak for å fastholde eldre arbeidstakere*, som er ordninger som tar sikte på å forebygge gap mellom produktivitet og lønn, å la kompetanseutvikling og livslang læring, og *tiltak som skal bidra til at eldre med helseproblemer og redusert arbeidsevne kan fortsette i arbeid*, for eksempel annet og lettere arbeid.

I virksomhetsundersøkelsen fra 2013 skilte vi mellom følgende tiltak som enten direkte eller indirekte vil ha betydning for seniorpolitikken (Midtsundstad 2014):

- a) tiltak for å forebygge at ansatte får helseproblemer eller blir utbrent
- b) tiltak som gjør det mulig for ansatte med redusert arbeidsevne å fortsette i jobb
- c) tiltak for fortsatt kompetanse- og karriereutvikling
- d) tiltak for å holde på arbeidstakere som er 62 år eller eldre (typiske seniortiltak)

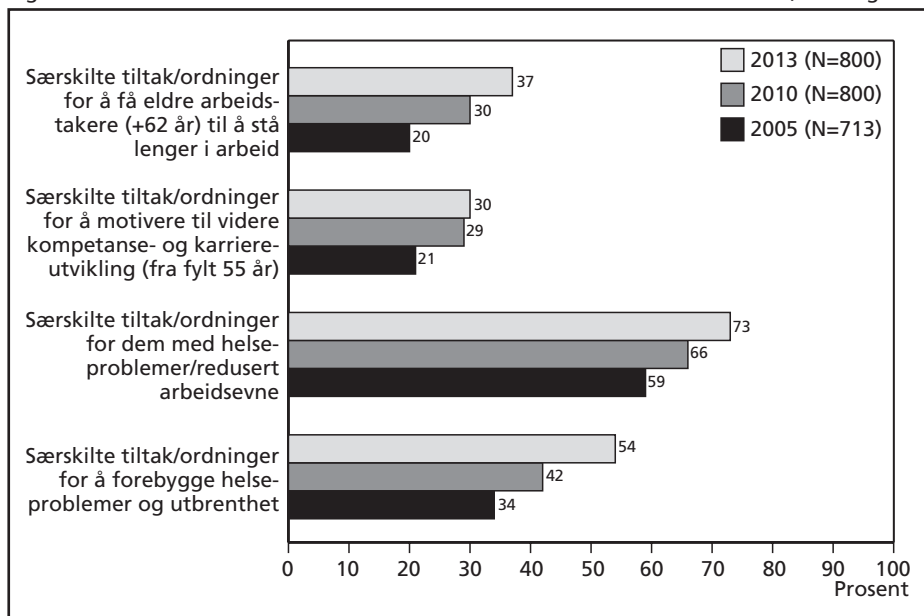
Som vi kan lese av figur 4.2, oppga nærmere tre av fire av lederne i 2013 at de hadde innført særskilte tiltak og ordninger som skulle gjøre det mulig for ansatte med helseproblemer og redusert arbeidsevne å fortsette i arbeid noen år til (lindrende tiltak). Det har også vært en statistisk signifikant økning i andelen virksomheter som oppgir å ha slike tiltak, fra 2005 til 2013.

Videre var det 54 prosent av lederne som oppga at virksomheten hadde ulike helseforebyggende tiltak, en andel som har økt fra 34 prosent i 2005 til 54 prosent i 2013. Det er imidlertid ennå relativt få virksomheter som sier de tilbyr særskilte tiltak

og ordninger som skal motivere eldre arbeidstakere (55+) til videre kompetanse- og karriereutvikling. Kun 30 prosent av virksomhetene hadde slike ordninger i 2013, en økning fra 21 prosent i 2005.

Sterkest økning synes det å ha vært i andelen med typiske seniortiltak, som skal stimulere arbeidstakere over 62 år til å fortsette i arbeid. I 2013 var det 37 prosent av virksomheten som oppga å ha slike, mot 20 prosent i 2005. At det har vært en reell økning i virksomheter med denne typen tiltak, er også dokumentert i andre undersøkelser (Hermansen & Midtsundstad 2015; Midtsundstad 2015b).

Figur 4.2 Andel virksomheter som hadde ulike former for seniortiltak i hhv. 2005, 2010 og 2013.

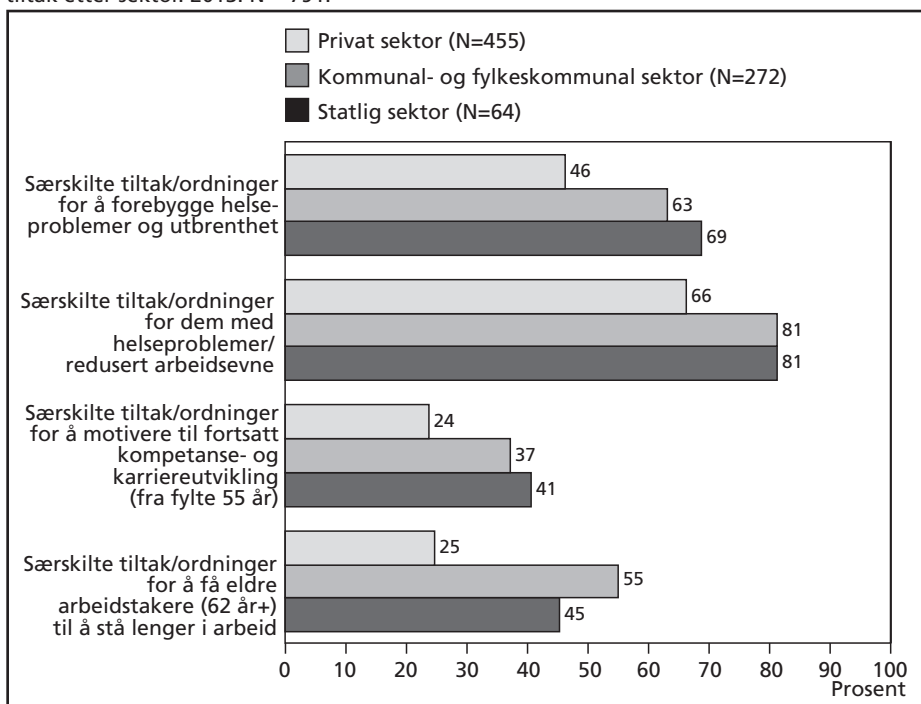


Ser vi på andelen ansatte som dekkes av de ulike tiltakstypene, jobber 77 prosent i virksomheter som har lindrende tilretteleggingsordninger, 69 prosent i virksomheter med helseforebyggende tiltak, 40 prosent i virksomheter med tiltak for å fremme fortsatt kompetanse- og karriereutvikling blant de eldste (55+) og 60 prosent i virksomheter som tilbyr eldre ansatte (62+) ordninger for å forlenge yrkeskarrieren (Midtsundstad 2014).

Andelen med virksomhetsinitierte tiltak er høyest innen offentlig sektor. Det gjelder alle de nevnte tiltakstypene (jf. figur 4.3). Forskjellen mellom offentlig og privat sektor er likevel størst når det gjelder de typiske seniortiltakene (forskjellen er statistisk signifikant). Mens 55 prosent av virksomhetene i kommunal og fylkeskommunal sektor

og 45 prosent av virksomhetene i statlig sektor har slike, gjelder det bare 25 prosent av de private virksomhetene.<sup>5</sup>

Figur 4.3 Andel virksomheter hvor lederne oppgir at virksomheten har følgende former for tiltak etter sektor. 2013. N = 791.



Innenfor de nevnte tiltakskategoriene finnes det, som ulike casestudier og surveyundersøkelser har vist, et vell av ulike ordninger, alt fra tilbud om seniorsamtaler eller utviklingssamtaler, mentorordninger hvor eldre har som oppgave å lære opp yngre, tilbud om lettere og/eller annet arbeid, ergonomisk tilrettelegging, tekniske hjelpemidler, ekstra feriedager, redusert arbeidstid med full lønn til rene økonomiske insentiver som bonuser og lønnstillegg for dem som fortsetter i arbeid (se bl.a. Midtsundstad 2005c, 2007a; Bogen & Midtsundstad 2007; Midtsundstad & Bogen 2011b; Hertzberg & Skinnarland 2006; Hilsen mfl. 2009; Salomon & Hilsen 2011).

<sup>5</sup> Da det her spørres om særskilte tiltak på virksomhetsnivå for å få eldre ansatte til å stå lenger i arbeid, antar vi at de fleste i dette tilfellet tenker på egne virksomhetsinitierte tiltak, slik vi også har ment, og ser bort fra de tariffavtalefestede seniordagene. Det samme gjelder for øvrig for de andre typene tiltak vi spør om.

## Forebyggende tiltak

De vanligste enkelttiltakene og ordningene som tilbys av norske arbeidsgivere i den hensikt å forebygge helseproblemer og utbrenthet, er tilbud om lettere arbeid, redusert arbeidstid og ergonomiske tiltak / tekniske hjelpemidler (Midtsundstad 2014). I tillegg er tilbud om trim i arbeidstida utbredt. Andre tiltak som nevnes av enkeltvirksomheter, er hjemmekontor, mulighet for å slippe natt- og helgearbeid, endringer i turnus- og skiftordninger, bedriftshelsetjeneste, gratis helsetilbud ved behov, fleksibel arbeidstid, rotasjon av stillinger, fri helsesjekk årlig, fysioterapi, kiropraktor, kurs i stressmestring, opplæring i hvordan man reduserer belastningsskader, treningsrom på jobben, yoga og meditasjon, seniorsamtaler m.m.

Ser vi på de statlige virksomhetene spesielt, er det vanligst også der å tilby redusert arbeidstid eller lettere arbeid, etterfulgt av annet arbeid, og tekniske og ergonomiske hjelpemidler. Andre tiltak som oppgis av enkeltvirksomheter i statlig sektor, er hjemmekontor, trim i arbeidstida, arbeidsveiledning og kurs gjennom bedriftshelsetjenesten, kurs med vekt på livsstil, stressmestring og lignende, helsesjekk, fysioterapi og risiko-kartlegginger.<sup>6</sup>

Denne typen tiltak skal i prinsippet tilbys alle med behov for tilrettelegging, uavhengig av alder. Vi vet likevel ikke hvor vanlig eller uvanlig det er at enkeltansatte får slike tiltak, selv om de arbeider i en virksomhet hvor lederen sier de har slike ordninger. Med andre ord har vi mangelfull kunnskap om hva som er de vanligste tildelingskriteriene, og hvordan disse eventuelt varierer mellom ulike typer virksomheter.

## Lindrende tiltak

Mange av de samme tiltakene som nevnes som helseforebyggende tiltak, er også gjen-gangere når vi spør lederne om hvilke virkemidler de benytter for å få personer med helseproblemer eller redusert arbeidsevne til å fortsette i jobben noen år til (lindrende tiltak). Også på dette området er tilbud om redusert arbeidstid (24 prosent), lettere arbeid (26 prosent), annet arbeid (16 prosent) og ergonomiske og tekniske hjelpemidler (15 prosent) de mest utbredte tiltakene. Man kan derfor kanskje si at tilretteleggings-tiltak av denne typen er forebyggende om alle får, men lindrende om de forbeholdes personer som alt har helseproblemer.

Andre ordninger som nevnes, om enn av en begrenset andel virksomheter, er hjemmekontor, mulighet til å slippe natt- og/eller helgearbeid, aktiv bruk av bedriftshelsetjenesten, interne atfføringsmidler, bruk av ergoterapeut, fysioterapeut, egne avslapnings-/hvilerom, fleksibel arbeidstid, forebyggende trening i arbeidstida, tilrettelegging for gradvis tilpasning til jobb etter sykdom, kompetanseutvikling, bruk

<sup>6</sup> Da antallet statlige virksomheter i utvalget med de ulike tiltaksformene er svært begrenset, oppgir vi ikke prosentandeler her.

av lønnstilskudd og tilretteleggingstilskudd (NAV), ny teknologi (maskiner), omplassering, egne midler til spesiell tilrettelegging, tilbud om permisjon m.m.

Heller ikke på dette området skiller statlige virksomheter seg fra norske virksomheter generelt.

### **Tiltak for fortsatt kompetanse- og karriereutvikling**

Når det gjelder tiltak for fortsatt kompetanse- og karriereutvikling av eldre (55+), er det flest som oppgir at de tilbyr opplæring i arbeidstida, relativt få som sier de utarbeider personlige karriere- og kompetanseplaner for eldre, og svært få som sier de gir støtte til kompetanseutvikling på fritida. En del nevner i tillegg andre tiltak, som egne kurs og seminarer, eksterne kurs, grunnleggende dataopplæring, permisjon til videreutdanning, samt egne motivasjonsseminarer, kartlegging av kompetansebehov i seniorsamtalene (fra 55 år) m.m.

### **Seniortiltakene**

Selv om helseforebyggende ordninger, tiltak for ansatte med helseproblemer og tiltak for fortsatt kompetanse- og karriereutvikling alle kan ha betydning for eldre arbeidstakeres ønske, evne og mulighet til å fortsette i arbeid, er det ofte tiltakene som er forbeholdt de eldste ansatte og tilbys fra fylte 62 år, som virksomhetene regner som de egentlige seniortiltakene (Midtsundstad & Bogen 2011b).

Redusert arbeidstid med lønnskompensasjon og ekstra ferie- og fridager er det mest utbredte seniortiltaket både i offentlig og i privat sektor. En betydelig andel, særlig i kommunal sektor, tilbyr også høyere lønn/bonus. Tiltak som svært få tilbyr seniorene, er hjemmekontor og mulighet til å dele en stilling/jobb, avspaseringsordninger, mulighet til å slippe nattarbeid, fleksibel arbeidstid, mindre klasser eller færre timer undervisning (innen skoleverket), seniorkurs og ulike trivsel- og velferdstiltak m.m.

Det er imidlertid få virksomheter som sier de tilbyr tilrettelegging som en del av seniortiltakene, som mulighet til å få annet arbeid / annen stilling, mulighet til å slippe enkelte arbeidsoppgaver og mulighet til å slippe natt- og/eller helgearbeid. Forklaringen er trolig at få virksomheter anser dette som tiltak spesielt for eldre. Den lave andelen må derfor ses i sammenheng med at virksomhetene har egne tilbud til personer med helseproblemer og redusert arbeidsevne. Som tidligere nevnt oppgir en betydelig andel av virksomhetene at de tilbyr ansatte med helseproblemer og/eller redusert arbeidsevne ulike tilretteleggingstiltak slik at de kan stå i arbeid lenger.

### **Ekstra ferie- og fridager**

Av de nevnte seniortiltakene er ekstra fridager det dominerende seniortiltaket innen statlig sektor da det er tariffavtalefestet at alle statlig ansatte har rett til åtte ekstra

fridager fra fylte 62 år. Disse dagene kommer i tillegg til den ekstra ferieuken alle har rett til fra 60 år i henhold til ferieloven. I tillegg til de åtte ekstra feriedagene kan det lokalt avtales ytterligere seks fridager fra 62 år (14 dager samlet).

I arbeidslivet generelt er det kun en tredjedel som har ekstra fridager/ferie som seniortiltak, henholdsvis 20 prosent av virksomhetene i privat sektor og 47 prosent av virksomhetene/enhetene i kommunal og fylkeskommunal sektor. Drøyt 2 prosent av virksomhetene oppga for øvrig at de tilbød eldre ansatte ekstra ferie- og fridager allerede før IA-avtalen ble en realitet i 2001. Flertallet valgte imidlertid først å tilby slike ordninger etter 2004/2005<sup>7</sup> (Midtsundstad 2014).

De fleste virksomheter som tilbyr seniorenne ekstra fridager, har en ordning som omfatter alle arbeidstakere fra en viss alder. Det gjaldt 72 prosent i 2013. I de øvrige tilfellene var ordningen avgrenset til enten fast ansatte, ansatte med en viss stillingsprosent og/eller ansiennitet, bestemte yrkesgrupper eller nøkkelpersonell eller alle ansatte bortsett fra lederne. I noen få tilfeller (7 prosent) oppgis det også at det kun tildeles ekstra fridager etter individuell vurdering. Det vanlige er likevel å gi den enkelte senior et sted mellom fem og 15 dager ekstra fri.

De fleste virksomhetene, seks av ti, tilbyr de ekstra ferie- og fridagene fra fylte 62 år, selv om én av fire også gir yngre tilbudet, da primært 60- og 61-åringene, og én av ti kun gir dem til ansatte som er eldre enn 62 år. I en del av virksomhetene varierer også antall dager som tilbys etter alder, typisk slik at antall dager man får, øker med økende alder.

Det er få evalueringer av de ulike seniortiltakene som tilbys i norsk arbeidsliv, og resultatene av foreliggende evalueringer er sprikende. En relativt fersk studie fra 2015 påviser imidlertid at arbeidstakere som har tilgang til slike ekstra ferie- og fridager, har litt større sannsynlighet for å fortsette i arbeid som 62- og 63-åringene enn de som ikke får et slikt tilbud (Hermansen 2014). Det er imidlertid rimelig å tro at effekten (betydningen) av disse fridagene vil variere mellom bransjer, sektorer og mellom ulike typer av arbeidstakere. Det vil trolig også gjelde innad i statlig sektor. I kapittel 5 undersøker vi om de tariffavtalefestede seniordagene bidrar til at statsansatte står lenger i arbeid.

### **Redusert arbeidstid med lønnskompensasjon**

Det mest vanlige ved siden av ekstra fri har vært å tilby seniorenne redusert arbeidstid med hel eller delvis lønnskompensasjon. 20 prosent av alle norske virksomheter med ti eller flere ansatte tilbød slike seniorordninger i 2013 (Midtsundstad 2014). Det vanligste er å tilby en 80 prosent stilling med 100 prosent lønn eller en 90 prosent stilling med 100 prosent lønn om de fortsatte ett år til. Noen få har også en ordning med 80 prosent arbeid til 90 prosent lønn, det vil si at de bare gir delvis lønnskompensasjon for arbeidstidsreduksjonen (Midtsundstad 2014). I andre tilfeller er ordningen fleksibel

<sup>7</sup> At det var en særlig vekst etter 2004, kan igjen gjenspeile at de ekstra feriedagene i staten først kom inn i avtalen i 2004.



og avtales individuelt med den enkelte eldre arbeidstaker. Det gjelder likevel kun et lite mindretall av ordningene. I de aller fleste tilfellene, tre av fire, gjelder ordningen fra fylte 62 år.

I staten synes slike ordninger å være lite utbredt (tallgrunnlaget er imidlertid svært begrenset, prosentandeler er derfor ikke oppgitt).

#### **Ekstra lønn eller bonus**

Bonuser og ekstra lønn er også sjelden i statlig sektor. I arbeidslivet finnes slike ordninger i 12 prosent av virksomhetene (Midtsundstad 2014). Det vanligste er å gi et tilbud om et fast kronebeløp på mellom 10 000 og 20 000 kroner. Halvparten av virksomheter med slike ordninger tilbyr en slik fast sum. At bonusen er den samme for alle, uavhengig av inntektsnivået, innebærer at *det* insentivet den ekstra lønna representerer, vil være sterkere desto lavere inntekt man har, da det nominelle kronebeløpet vil utgjøre en større andel av samlet lønn for dem som i utgangspunktet har lav inntekt, enn for dem som i utgangspunktet har en høy inntekt (ibid.).

Det vanlige er at den økonomiske godtgjørelsen gis fra og med fylte 62 år, om man binder seg til å fortsette i arbeid ett ekstra år. I drøyt halvparten av tilfellene tilbys bonusen til alle som fortsetter etter denne alderen. I de øvrige virksomhetene er det tilleggskriterier, som at den enkelte må ha en minimums stillingsstørrelse, være fast ansatt eller ha jobbet i virksomheten et visst antall år. Enkelte steder er også ordningen forbeholdt spesielle yrkesgrupper i virksomheten, eller det tildeles kun en individuelt tilpasset bonus ( gjerne høy) etter individuell vurdering.

## **4.4 Endringer i tiltaksstrukturen (2010–2013)**

Seniorpolitikk i norsk arbeidsliv er et relativt nytt fenomen (Midtsundstad 2015a). Det er derfor naturlig at det blir en del prøving og feiling før virksomhetene finner fram til tiltak de og arbeidstakerne er fornøyde med. Det er også et problem at få seniortiltak til nå har vært evaluert. Virksomhetene mangler derfor ofte informasjon om hvilke typer tiltak som virker best for ulike grupper arbeidstakere. At det har skjedd og skjer endringer og justeringer av tiltaksstrukturen over tid, er derfor ikke overraskende. Det kan tvert om ses som fornuftig, forutsatt at bakgrunnen for endringene er et ønske om en mer målrettet tiltaksstruktur.

7 prosent av alle virksomhetene i undersøkelsen i 2013 hadde etablert nye seniortiltak og særskilte seniorordninger etter 2010. Nyetableringen var høyest innen statlig sektor og lavest innen kommunal sektor. Videre hadde 4,5 prosent valgt å avvikle én eller flere av sine seniorordninger, mens en tilsvarende andel, 4,4 prosent, hadde justert eller endret ett eller flere av seniortiltakene. Samlet synes endringene å ha vært mest

omfattende i kommunal og fylkeskommunal sektor, hvor andelen med seniortiltak i utgangspunktet var høyest.

Tabell 4.2 Andelen virksomheter med seniorpolitikk/livsfasepolitikk i 2103, som oppgir at de har hhv. etablert nye seniortiltak, avviklet tiltak eller endret eksisterende tiltak i løpet av perioden 2010–2013. N = 546.

	Privat sektor	Kommunal sektor	Statlig sektor	Alle
Etablert nye tiltak	7,0	6,6	9,4	7,0
Endret eksisterende tiltak	1,5	9,6	3,1	4,4
Avviklet tiltak	1,8	8,8	4,7	4,5
Både endret og avviklet tiltak	0	0,7	0	0,3

De ordningene som primært har blitt avviklet, er bonusordninger, tilbud om ekstra ferie- og fridager og ordninger med redusert arbeidstid med hel eller delvis lønnskompensasjon. Det vil si de økonomisk mest gunstige og derfor også mest kostbare seniortiltakene – det Fafo i andre sammenhenger har kalt «seniorgoder».

De fleste virksomhetene har likevel valgt å beholde disse ordningene, men endret eller justert dem. Det gjaldt for én av seks virksomheter som tilbød redusert arbeidstid med lønnskompensasjon, og for om lag én av fem virksomheter som tilbød ekstra ferie og/eller fridager. I de aller fleste tilfeller innebar endringen en svekkelse av ordningen, enten ved at antallet ekstra fridager ble redusert eller omfattet færre personer, for eksempel kun dem med 100 prosent stilling. En del har også gått over fra å gi hel til delvis lønnskompensasjon for den reduserte arbeidstida, for eksempel ved at en 80/100-ordning ble gjort om til en 90/100-ordning, eller økt alderen fra når man kunne ta ut de aktuelle fridagene eller fikk den aktuelle bonusen, gjerne at disse nå først ble gitt fra fylte 63 år istedenfor 62 år.

### Begrunnelser for å endre eller avvikle seniortiltakene

Hos drøyt halvparten av virksomhetene begrunnes endring og avvikling av seniortiltakene med økonomi, at ordningen rett og slett har blitt for dyr å opprettholde for virksomheten. Det er også i tråd med hva vi antydte kunne bli konsekvensen av de relativt dyre ordningene vi observerte i en del kommuner i 2006–2007 (jf. Bogen & Midtsundstad 2007). Gjenbesøk i de samme kommunene i 2012–2013 viste da også at flere av kommunene hadde endret sine tiltak 6 år senere (Bogen & Hilsen 2013).

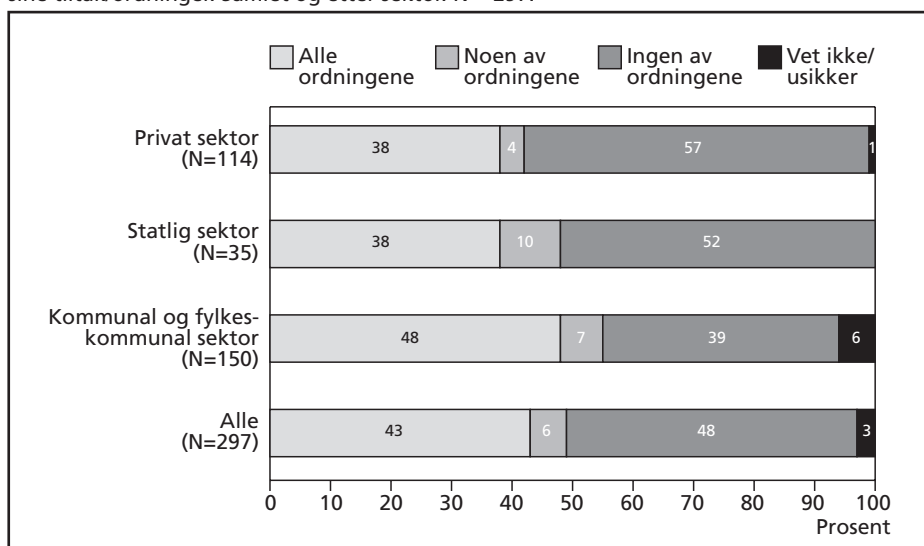
I tillegg til økonomi vektla én av fem av virksomhetene manglende effekt på tidligpensjoneringen. Én av fem oppga også at de ønsket å prioritere andre ordninger. Svært få knyttet avvikling og endring til fagforeningen og de tillitsvalgte endrede prioriteringer eller til at tiltakene ikke var målrettede nok. Andre årsaker som ble nevnt av enkeltlederne, var blant annet: «Nasjonale ordninger som ble innført ved

årsskiftet 2010/2011 [lest som pensjonsreformen], gjorde seniortiltakene overflødige», «De ansatte ønsket selv å fjerne de to ekstra ferieukene, da de mer ble oppfattet som en stressfaktor enn et gode», «Det var ikke nødvendig med et så bra tiltak, så mye ekstra ferie, for å beholde de ansatte», «Vi ønsket å gjøre det mest mulig likt for de ansatte i organisasjonen», «Vi ønsket å gå bort fra generelle tiltak og heller gjøre dem mer individuelle, tilpasset den enkelte arbeidstaker», «Kom fra politisk hold at kommunen ikke lenger hadde råd til å opprettholde tiltaket», «Måtte samordne ordningene i konsernet», «Ønsket å forbedre tiltakene for de eldres skyld», «Vi ønsket å opprettholde en god ordning for de ansatte uten unødvendige merkostnader», og «Det var kun økonomi».

### Mer om evalueringer av tiltak og endringer i tiltaksstruktur

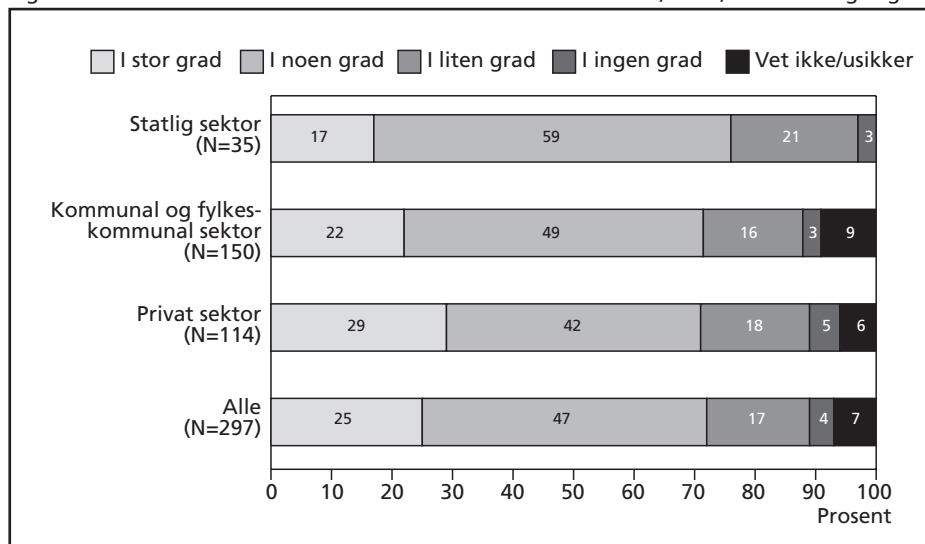
Som nevnt blir tiltak valgt og innført ut fra et mer eller mindre gjennomtenkt grunnlag. Virksomhetene gjør seg selvfølgelig sine erfaringer. Noen ganger skjer det i form av formelle evalueringer, men som regel ikke. Svært mange virksomheter mangler for eksempel oversikt over tidligpensjonering fra egen virksomhet. Bare litt over halvparten (55 prosent) av de statlige virksomhetene fører statistikk eller har oversikt over hvor mange som går av med uførepensjon og AFP i ulike aldersgrupper årlig i deres virksomhet. I 2013 var det også bare 52 prosent som oppga at de faktisk hadde evaluert noen eller alle sine seniortiltak (j.f. figur 4.4). Andelen var høyest i kommunal og fylkeskommunal sektor og lavest i privat sektor.

Figur 4.4 Andelen virksomheter med seniortiltak i 2013 som hadde evaluert ett av eller alle sine tiltak/ordninger. Samlet og etter sektor. N = 297.



Likevel er det svært mange ledere som har klare oppfatninger av tiltakenes effekter. Hele 72 prosent av lederne mente for eksempel at deres seniortiltak hadde virket i noen (47 prosentpoeng) eller i stor grad (25 prosentpoeng). Andelen var høyest blant ledere i privat sektor og lavest innen statlig sektor (her var imidlertid tallgrunnet svært lavt, slik at den statistiske usikkerheten er tilsvarende høy).

Figur 4.5 Andel ledere som mener at seniortiltakene har virket i stor, noen, liten eller ingen grad.



I utgangspunktet skulle man kanskje forventet at de virksomhetslederne som mente at tiltakene ikke hadde virket, hadde endret eller avvirket ordningen, mens de som mente at ordningene hadde bidratt til måloppnåelse, ikke hadde gjort det. Det er likevel ikke tilfelle. Tvert imot er andelen som hadde valgt å avvikle ett eller flere av seniortiltakene, høyest i virksomheter hvor lederne mener at tiltakene hadde stor effekt. Dette støtter dels opp under lederens egne begrunnelser, det vil si at avvikling og endring av tiltak heller skyldtes økonomiske forhold enn at tiltakene ikke fungerte.

Flere (ulike) kausalanalyser, hvor man måler den faktiske effekten av tiltakene på arbeidstilbudet, indikerer for øvrig at mange av seniortiltakene ikke nødvendigvis har den ønskede effekten på tidligpensjoneringen (Midtsundstad mfl. 2012a, 2012b; Becken 2012), selv om enkelte nyere studier kan påvise at enkelttiltak har ført til utsatt avgang, som ekstra ferie- og fridager og bonuser / ekstra lønn (Hermansen 2014; Hermansen & Midtsundstad 2015). Omfanget av slike effektanalyser er likevel ennå for begrenset til at man kan trekke klare konklusjoner. Selv om tiltak ikke har en generell effekt på tidligpensjoneringsadferden, kan det likevel være at de har effekt i enkeltbransjer og for enkelte grupper av ansatte, noe mange casestudier og enkeltteksempler fra inn- og utland indikerer (Poulsen mfl. 2017). Som flere studier indikerer,

vil effekten også avhenge av det samlede tilbudet av tiltak i den enkelte virksomhet, hvilke tildelingskriterier som velges, og hvordan tiltakene implementeres (se Midtsundstad 2015a).

## 4.5 Tilrettelegging – muligheter og begrensninger

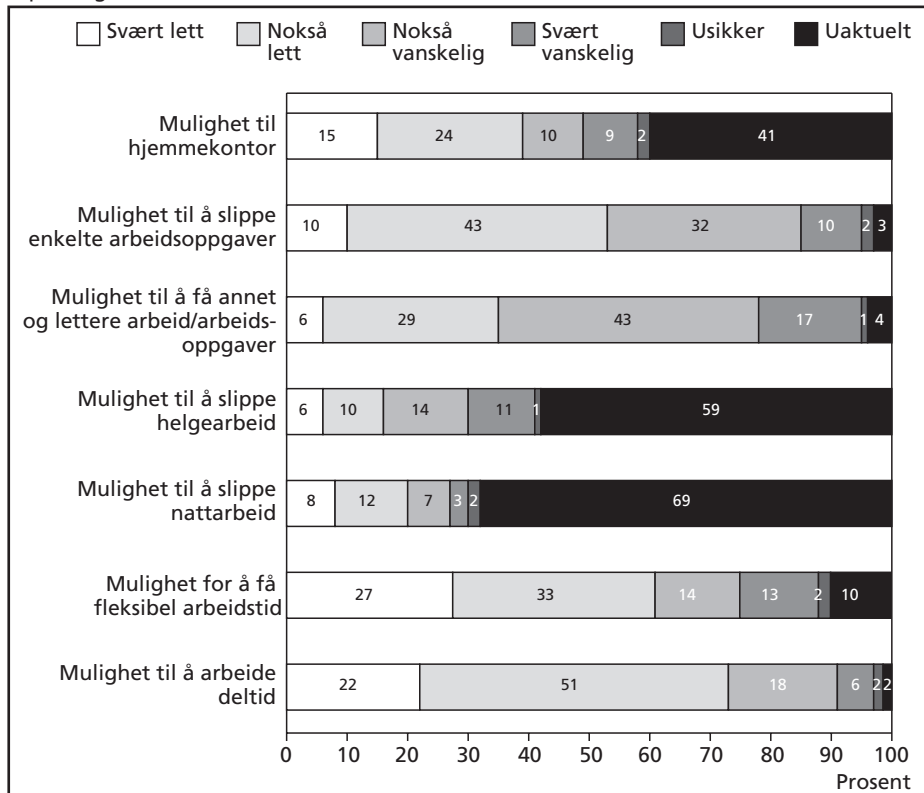
Et av mantraene knyttet til IA-avtalen er at syke, uføre og de som har nådd pensjonsalderen, alle kan jobbe litt om de får arbeidet tilrettelagt. Det igjen fordrer at arbeidsplassene har mulighet til å tilrettelegge arbeidet for alle som har behov for det, noe som kan være vanskelig å få til på alle arbeidsplasser (Midtsundstad & Bogen 2011a; Trygstad & Bråthen 2011). Selv om virksomheten og den enkelte gjerne vil, lar det seg med andre ord ikke alltid gjøre å finne praktiske løsninger. Forskjellen mellom virksomheter kan derfor være stor, ikke bare i viljen til å tilrettelegge, men også i de faktiske mulighetene til å gi tilrettelegging.

Flertallet av norske ledere mener likevel at virksomheten har gode muligheter for å tilby *tilrettelagt arbeidstid*. 30 prosent av virksomhetene anser det imidlertid som vanskelig å tilby deltidsarbeid til eldre, og 40 prosent som vanskelig å tilby dem fleksibel arbeidstid ved behov. I tillegg sier lederne i 30 prosent av virksomheter med nattarbeid at det er vanskelig å la ansatte få slippe nattskift, mens det samme gjaldt drøye 60 prosent av virksomhetene hvor helgearbeid var vanlig.

Ser vi på virksomhetenes mulighet til å *tilrettelegge arbeidssituasjonen*, var det snaut halvparten som mente at det var et problem å la eldre få slippe enkelte arbeidsoppgaver, og nærmere to av tre som mente det var vanskelig for virksomheten å la arbeidstaker over 55 år få annet arbeid eller andre arbeidsoppgaver. Sistnevnte er også en gjenkjennelig erfaring fra flere casestudier av seniorpolitisk praksis i norsk arbeidsliv (se oppsummering i Hilsen & Midtsundstad 2014).

Å la den enkelte velge *arbeidssted*, her hjemmekontor, kan også være vanskelig å gi tillatelse til på mange arbeidsplasser, da mange typer arbeid forutsetter at man er på et fast sted eller på faste steder til bestemte tider (det kan for eksempel gjelde operatører i industrien, ansatte i varehandel, i hotell og restaurant, i transport og lagring, i pleie og omsorg, i skolesektoren og lignende). Det er da også 20 prosent av lederne som mener dette (jf. figur 4.6).

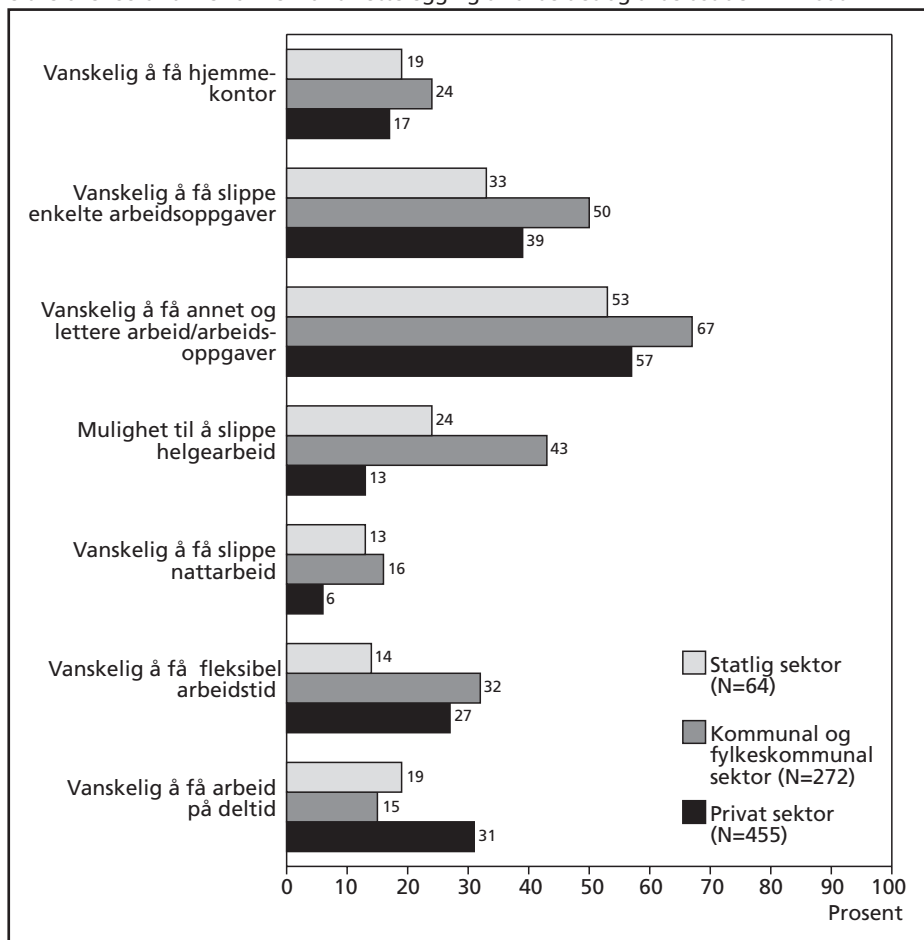
Figur 4.6 Andel av virksomhetene som oppgir at det henholdsvis er svært eller nokså lett, svært eller nokså vanskelig eller uaktuelt å tilby følgende former for tilrettelegging av arbeidet / tilpasninger av arbeidstiden for eldre arbeidstakere (55+). N = 800.



Hva man produserer, og hvordan det produseres, varierer mellom virksomheter i offentlig og privat sektor. Det gjør også rammebetingelsene. Private bedrifter kan i prinsippet jobbe med nesten hva som helst, bare de tjener penger, mens offentlige virksomheter skal utføre politisk bestemte oppgaver og er avhengige av bevilgninger over offentlige budsjetter for å få utført disse. Arbeidet og arbeidsorganiseringen er derfor også forskjellig, noe som kan påvirke tilretteleggingsmulighetene. Som vi ser i figur 4.7, varierer da også tilretteleggingsmuligheten mellom sektorene.

Det er likevel ingen vesentlig forskjell mellom sektorene i andelen ledere som sier det er vanskelig å la eldre arbeidstakere få slippe enkeltoppgaver eller få annet og/eller lettere arbeid (jf. figur 4.7). Statlige ledere anser likevel problemene knyttet til tilrettelegging som å være et mindre problem enn det ledere i kommunal og privat sektor gjør. Men også i statlige virksomheter sier en stor andel virksomhetsledere at det er vanskelig å gi eldre annet og lettere arbeid eller la dem slippe enkelte arbeidsoppgaver.

Figur 4.7 Andelen i ulike sektorer som sier det er svært vanskelig eller nokså vanskelig å tilby eldre over 55 år ulike former for tilrettelegging av arbeidet og arbeidstiden. N = 800.



### Kriterier for å tillate deltid

Som nevnt blir muligheten til å jobbe deltid stadig viktigere, da myndighetene ønsker at flere syke, uføre og eldre skal kombinere arbeid og trygd/pensjon. Som vist over er det ikke mulig å tilby deltid eller redusert arbeidstid alle steder.

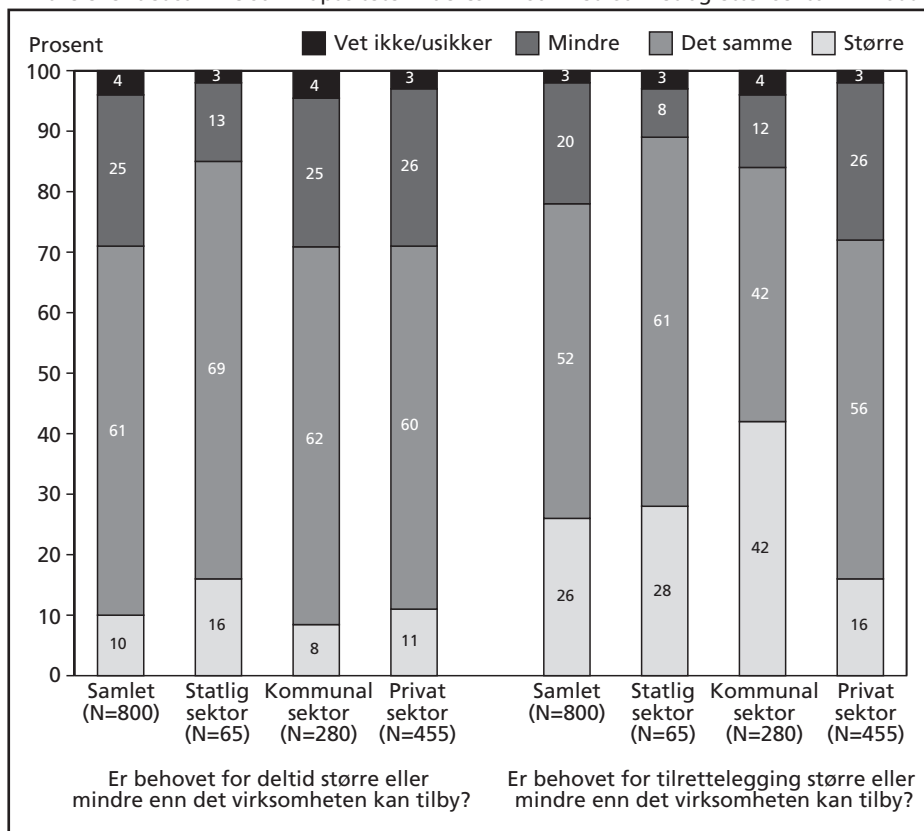
Sjansene for å få en deltidsstilling avhenger først og fremst av type stilling, kompetanse og av ens helse og arbeidsevne, mens alder og ansiennitet ifølge lederne i liten grad vektlegges (Midtsundstad 2014). Vi velger å tolke svarene dithen at deltid primært forbeholdes personer med viktig kompetanse, helseproblemer og/eller redusert arbeidsevne, og at eldre arbeidstakere av de færreste virksomheter prioriteres om de ikke har ett av disse kjennetegnene.

## Forholdet mellom behov og muligheter

Vi har også kartlagt om personallederne vurderer behovet for henholdsvis deltidarbeid og tilrettelegging å være større eller mindre enn hva de er i stand til å tilby. I de fleste virksomheter synes behovet tilnærmedesvis å matche mulighetene. Med andre ord vil de som vurderes å ha et behov, også ha mulighet til å jobbe redusert tid (deltid) eller få en eller annen form for tilrettelegging.

Det er likevel én av ti virksomheter som sier behovet for deltidarbeid overstiger virksomhetens kapasitet. Én av fire ledere oppgir også at behovet for tilrettelegging er større enn hva virksomheten kan etterkomme. I statlig sektor gjelder det henholdsvis 16 og 28 prosent (jf. figur 4.8).

Figur 4.8 Andel virksomheter som sier behovet for hhv. deltid og tilrettelegging er større, mindre eller det samme som kapasiteten i deres virksomhet. Samlet og etter sektor. N = 800.



I undersøkelsen ble personallederne også bedt om å anslå hvor stor andel av de eldre som hadde redusert arbeidstiden etter fylte 62 år, og hvor mange ansatte over hen-



holdsvis 55 år og over 62 år som hadde tilrettelagt arbeid. Ifølge svarene er det i snitt 15,5 prosent som velger å redusere arbeidstiden fra fylte 62 år.

Når det gjelder andelen med tilrettelegging blant arbeidstakere 55 år og eldre, utgjør disse snaut 9 prosent av de ansatte i snitt, varierende fra 12,2 prosent innen statlig sektor til 8 prosent i privat sektor. Tilsvarende utgjør andelen med tilrettelegging blant dem over 62 år 8,4 prosent i snitt i de virksomhetene som har ansatte i denne alderen, henholdsvis 14 prosent i kommunal sektor og rundt 6 prosent i statlig og privat sektor.

Bildet som tegnes, er med andre ord at offentlig sektor i større grad tilrettelegger, eller at flere med tilretteleggingsbehov får mulighet til å fortsette i arbeid i eldre år i offentlig enn i privat sektor, og da særlig i kommunene og fylkeskommunen.

Tabell 4.3 Personalleders anslag over gjennomsnittlig andel i virksomheten som hhv. a) har valgt å redusere arbeidstiden fra fylte 62 år, b) som har tilrettelagt arbeid av dem over 55 år, og c) har tilrettelagt arbeid av dem over 62 år. Blant virksomheter med ansatte i de aktuelle aldersgruppene.

	Gjennomsnitt	Standardavvik	N
<b>Andel som har redusert arbeidstiden fra fylte 62 år</b>			
Samlet	15,5	1,3	475
Privat sektor	14,7	1,7	280
Kommunal og fylkeskommunal sektor	17,5	2,4	151
Statlig sektor	14,7	4,2	44
<b>Andel ansatte 55+ som har tilrettelagt arbeid</b>			
Samlet	8,9	0,9	572
Privat sektor	8,0	1,1	370
Kommunal og fylkeskommunal sektor	10,4	1,7	159
Statlig sektor	12,2	3,4	43
<b>Andel ansatte 62+ som har tilrettelagt arbeid</b>			
Samlet	8,4	1,0	461
Privat sektor	6,0	1,2	281
Kommunal og fylkeskommunal sektor	14,0	2,4	141
Statlig sektor	6,6	2,5	39

## 4.6 Oppsummering

Gjennomgangen i dette kapitlet viser at de aller fleste statlige virksomheter er IA-bedrifter og har en seniorpolitikk eller livsfasepolitikk. Det er likevel ikke alle som har fastsatt aktivitetsmål for seniorpolitikken, kun seks av ti. Mange har likevel tiltak for å forebygge helseproblemer (69 prosent), særskilte ordninger for dem med helseproblemer / redusert arbeidsevne (81 prosent), egne tiltak for å motivere dem på 55 år eller mer til fortsatt kompetanse- og karriereutvikling (41 prosent) samt tiltak for å stimulere eldre (62+) til å stå lenger i arbeid ut over seniordagene (45 prosent).

Som virksomheter i kommunal og privat sektor har også en liten andel statlige virksomheter justert sin tiltaksmeny mellom 2010 og 2013 (det tidsintervallet vi spør om i undersøkelsen), det vil si fjernet eller justert tiltak eller valgt å etablere helt nye ordninger. Hovedbegrunnelsen for endringene har vært økonomi, at ordningen rett og slett ble for dyr, at de ikke hadde sett noen merkbar effekt av tiltakene, eller at de ønsket å prioritere andre ordninger.

Til det siste kan det likevel bemerkes at det kun er drøyt halvparten av de statlige lederne som sier de har oversikt over hvor mange som årlig går av med uførepensjon og AFP på ulike alderstrinn – en oversikt som ofte er viktig for å kunne evaluere egen innsats på seniorpolitikkfeltet. Det var også bare snaue halvparten av de statlige virksomhetene som hadde evaluert sine ordninger. Tallene her er imidlertid små og svært usikre. Til tross for dette var det svært mange ledere som mente at deres seniortiltak hadde virket etter hensikten. I staten var det hele 76 prosent som mente det.

Mulighet til å få tilrettelagt arbeid eller arbeidstid er viktig i IA-sammenheng. I vårt utvalg var det imidlertid tre av ti ledere generelt og én av fem statlige ledere som anså det som vanskelig å tilby deltidsarbeid til eldre (55+). Fire av ti ledere generelt og under én av seks statlige ledere sa det var vanskelig for virksomheten å tilby fleksibel arbeidstid til eldre, og nærmere halvparten av alle ledere og rundt fire av ti statlige ledere mente det var vanskelig for virksomheten å la enkelte eldre slippe oppgaver ved behov eller la dem få annet og/eller lettere arbeid. Det er da også relativt mange i statlig sektor, 28 prosent, som mener at behovet for tilrettelegging er større enn det de kan etterkomme, og 16 prosent som mener at etterspørselen/behovet for deltid er større enn hva de kan tilby. Andelen på sistnevnte område ligger over gjennomsnittet for alle virksomheter. Tall basert på ledernes svar viser også at andelen statlig ansatte som har redusert arbeidstiden fra fylte 62 år, ligger noe lavere enn gjennomsnittet for alle virksomheter i utvalget. Det synes imidlertid å være noen flere eldre (55+) i statlig sektor enn i arbeidslivet generelt som har fått tilrettelagt arbeidet, om vi tar utgangspunkt i ledernes svar i undersøkelsen.

## 5 Effekter av ulike tiltak

Fafo har ved hjelp av koblede survey- og registerdata over de siste 5–6 årene analysert (naturlige eksperiment) hvilken faktisk effekt ulike seniortiltak og tilretteleggingstiltak har for eldres arbeidstilbud, sykefravær og pensjoneringsadferd (Midtsundstad mfl. 2012a, 2012b; Hermansen 2014, 2015; Hermansen & Midtsundstad 2016; Midtsundstad & Nielsen 2014, 2016). I dette kapitlet vil vi gjøre egne effektstudier av statlige virksomheters tilretteleggingstiltak fram til og med 2010 (dvs. effekt på sykefravær og uførepensjoneringsadferd fram til og med 2011), og vi vil i tillegg undersøke om innføringen av ekstra fridager med lønn i 2008 har påvirket avgangsratene.

### 5.1 Data og metode

For å gjennomføre effektanalyser av tilretteleggingstiltakene i staten vil vi ta utgangspunkt i en surveyundersøkelse fra 2010 bestående av i alt 800 virksomheter, hvorav 30 er statlige virksomheter. Denne undersøkelsen er koblet med registerdata om alle ansatte i disse virksomhetene, det vil si rundt 120 000 ansatte per år, hvorav omkring 23 000 er statlig ansatte. Undersøkelsen gjelder for perioden 2000–2011. Kombinasjonen av data over flere år og informasjon om når tilretteleggingstiltakene ble innført, gir oss mulighet til å undersøke hvorvidt tiltakene/tilbudet faktisk påvirker forekomsten av sykefravær eller sannsynligheten for å gå av med uførepensjon i statlig sektor etter fylte 50 år. Vi benytter her det som kalles individ-fasteffektsanalyse. Dette er en regresjonsmodell for paneldata som kontrollerer bort all tidsuavhengig uobserverbar heterogenitet (observert og ikke observert), noe som bidrar til å redusere at man får over- eller underestimerte koeffisienter (bias) (Angrist & Pischke 2008; Wooldridge 2005, 2009).<sup>8</sup> Denne modellen gir dermed mulighet til å estimere effekten av tilretteleggingstiltak på sykefravær og uførepensjon, kontrollert for andre forklaringsvariabler og tidsuavhengig uobserverbar heterogenitet.

<sup>8</sup> Fast-effektsmodeller benytter kun variasjon innen samme enhet (individ) over tid og gir derfor robuste estimater på effekten av endringer i ulike uavhengige variabler på ulike utfall (Angrist & Pischke 2008; Wooldridge 2005, 2009).

I analysen av seniordagenes effekt på om man går av eller ikke, benyttes en tilsvarende metode, analyse av forskjell i forskjeller (difference-in-differences) (Angrist & Pischke 2008), men datagrunnlaget er den registerbaserte sysselsettingsstatistikken fra SSB for årene 2003–2014.

## 5.2 Effekten av tilretteleggingstiltak

Tilretteleggingstiltak er tiltak som skal gjøre det lettere å gjennomføre det daglige arbeidet. Eksempler på slike tiltak er tekniske eller ergonomiske hjelpemidler, redusert eller endret arbeidstid, lettere arbeid, annet arbeid m.m. Slike tiltak kan innføres generelt, eller de kan rettes særskilt mot ansatte som allerede har redusert arbeidsevne eller helseplager. Dermed kan slike tiltak benyttes både som forebyggingstiltak og som lindrende tiltak for dem som har behov for det. I begge tilfeller er motivasjonen at det skal være lettere å fortsette i jobb, og dermed er begge ment å forebygge fravær og avgang fra arbeidet.

Virksomhetene som deltok i surveyen, fikk spørsmål om begge deler, og vi skal i det følgende se om tiltakene har hatt effekt på sykefraværet eller uføreratene blant ansatte i disse statlige virksomhetene.

Har statlige virksomheter som benytter særskilte (lindrende) tiltak eller ordninger for at arbeidstakere som allerede har redusert arbeidsevne, skal kunne fortsette noen år til, lavere sykefravær eller uførerater enn statlige virksomheter som ikke har slike tiltak?

Vi finner at lindrende tiltak har relativt liten betydning for sykefraværet i statlige virksomheter. Tiltakene påvirker ikke det samlede sykefraværet (jf. tabell 5.1). Om vi derimot kun ser på ansatte over 50 år, hvor det nok er flere som begynner å få helseproblemer, finner vi at virksomheter med lindrende tiltak har omtrent 2 prosentpoeng lavere forekomst av sykefravær enn virksomheter uten slike tiltak. Den samlede effekten er imidlertid et gjennomsnitt av effekten blant menn og kvinner, og vi finner at lindrende tiltak ikke påvirker forekomsten av sykefravær blant menn, men at de kun påvirker kvinners sykefravær. I virksomheter med lindrende tiltak er kvinners (forekomst av) sykefravær nesten 3,5 prosentpoeng lavere enn i virksomheter uten slike tiltak.

Ansatte i virksomheter med tiltak har tilsynelatende noe lavere sykefravær enn ansatte i virksomheter uten tiltak, men denne sammenhengen er ikke signifikant. Koeffisientene er noe større blant ansatte over 50 år, spesielt for kvinner, men disse er heller ikke signifikante.

Noe overraskende finner vi at tiltakene har en svak, men signifikant, positiv effekt på risikoen for full uførhet. Akkurat som i analysene av tiltakenes effekt på forekomsten finner vi at det å jobbe i virksomheter som oppgir å ha tiltak, ikke har betydning for menns uførerater, kun kvinners. Det å arbeide i en virksomhet som oppgir å ha

lindrende tilretteleggingstiltak, øker uførisikoen blant kvinner med nesten et halvt prosentpoeng.

Tabell 5.1 Betydning av lindrende tilretteleggingstiltak (for ansatte med nedsatt arbeidsevne) på sykefraværsforekomst og -varighet og på full uførhet i statlige virksomheter. Lineær regresjon med faste effekter.

	Koeff.		S.E.
<b>Forekomst, sykefravær</b>			
Alle i statlig sektor	0,000		0,005
50 år og eldre:			
Alle	-0,018	*	0,008
Menn	-0,005		0,010
Kvinner	-0,033	*	0,014
<b>Varighet, sykefravær</b>			
Alle i statlig sektor	-0,682		0,541
50 år og eldre:			
Alle	-1,203		1,002
Menn	-0,222		1,109
Kvinner	-2,460		1,905
<b>Uførhet (helt ufør)</b>			
Alle i statlig sektor	0,001	*	0,000
50 år og eldre:			
Alle	0,002	*	0,001
Menn	0,000		0,001
Kvinner	0,004	**	0,002

\* =  $P < 0,5$ , \*\* =  $P < 0,001$ , \*\*\* =  $P < 0,001$

Statlige virksomheter omfatter virksomheter i statlig sektor unntatt helseforetakene (NACE-koder som starter på 86).

Mens tiltak som skal hjelpe ansatte med redusert arbeidsevne eller helseplager viser seg å redusere forekomsten av sykefraværet i statlig sektor, finner vi ingen slik effekt av forebyggende tilretteleggingstiltak (jf. tabell 5.2). Men som over finner vi at ansatte som jobber i virksomheter som tilbyr forebyggende tilretteleggingstiltak, har økt risikoen for å bli helt ufør.

Samlet sett synes det å ha tilretteleggingstiltak i liten grad å påvirke sykefraværs-sannsynligheten og uføreratene. Det å jobbe i en statlig virksomhet som oppgir å ha forebyggende tiltak, påvirker ikke sykefraværet. Kvinner over 50 år som jobber i slike virksomheter, har i tillegg litt økt risiko for å bli uføre sammenlignet med ansatte i virksomheter uten slike tiltak. Lindrende tiltak for dem med helseproblemer bidrar på sin side til å redusere forekomsten av sykefravær blant kvinner over 50 år, selv om

det ikke påvirker varigheten på sykefraværet. Dette kan bety at lindrende tiltak kun påvirker korttidsfraværet, altså at de kun har effekt for dem som i utgangspunktet har minst helseproblemer.

Tabell 5.2 Betydning av forebyggende tilretteleggingstiltak på sykefraværsforekomst og -varighet og på full uførhet i statlige virksomheter. Lineær regresjon med faste effekter.

	Koeff.		S.E.
<b>Forekomst, sykefravær</b>			
Alle i statlig sektor	-0,001		0,004
50 år og eldre:			
Alle	-0,011		0,008
Menn	-0,002		0,009
Kvinner	-0,021		0,013
<b>Varighet, sykefravær</b>			
Alle i statlig sektor	-0,067		0,495
50 år og eldre:			
Alle	0,160		0,948
Menn	0,237		1,056
Kvinner	-0,062		1,806
<b>Uførhet (helt ufør)</b>			
Alle i statlig sektor	0,001	**	0,000
50 år og eldre:			
Alle	0,003	***	0,001
Menn	0,001		0,001
Kvinner	0,005	**	0,001

\* =  $P < 0,5$ , \*\* =  $P < 0,001$ , \*\*\* =  $P < 0,001$

Statlige virksomheter omfatter virksomheter i statlig sektor unntatt helseforetakene (NACE-koder som starter på 86).

Når vi i tillegg finner at kvinner over 50 år i virksomheter som oppgir å ha enten lindrende eller forebyggende tiltak, har en noe forhøyet risiko for uførhet, kan det også være grunn til å stille spørsmål ved om de som har størst behov for tilrettelegging i det daglige arbeidet, faktisk får det. Dette funnet står også i kontrast til tidligere analyser som viser at det å jobbe i virksomheter med lindrende tiltak klart reduserer sannsynligheten for å bli uførepensjonert (Midtsundstad & Nielsen 2016).

Manglende effekt i staten kan derfor skyldes manglende mulighet til å dekke tilretteleggingsbehovet. Det kan for eksempel bli resultatet om det er de statlige virksomhetene med det mest belastende arbeidet og dermed det største tilretteleggingsbehovet som også er de som oftest rapporterer å ha tiltak. For at alle med behov skal få et tilbud i et slikt tilfelle, må disse virksomhetene både klare å identifisere alle med et tilretteleggings-

behov, og det må være praktisk mulig innenfor rammene av virksomhetenes daglige gjøremål å få til en egnet tilrettelegging, og det kan i tillegg være særlig vanskelig om behovet er stort. Det kan derfor være at andelen eldre arbeidstakere med tilretteleggingsbehov som ikke får dekket dette, faktisk er størst i de virksomhetene som sier de har tiltak. Uten å trekke det for langt kan noe av forklaringen på manglende eller motsatt effekt av det vi forventet, derfor nettopp ligge i begrensede tilretteleggingsmuligheter i virksomheter som har tiltak, men også flest med behov for tilrettelegging. I virksomhetsundersøkelsen (kapittel 4) var det for eksempel en ikke ubetydelig andel av de statlige lederne som sa at de ikke klarte å dekke de ansattes behov for tilrettelegging og/eller redusert arbeidstid.

Statsansatte flest er høyt utdannede i ikke-manuelle yrker, og de har dermed et lite fysisk belastende arbeid. En mulig forklaring på den manglende effekten kan derfor også være at kun en liten andel av helseproblemene, og dermed sykefraværet og uførepensjoneringen hos statsansatte, er arbeidsrelatert. Om så er tilfelle, vil forebygging og/eller tilrettelegging i arbeidsplassregi med nødvendighet ha begrenset effekt, da det primært er forhold utenfor jobben som er utslagsgivende.

## 5.3 Effekten av seniordagene

Alle arbeidstakere har etter ferieloven (§ 5) rett på en ekstra ferieuke fra det året de fyller 60 år. Blant ansatte i staten benytter fire av fem denne ekstra ferien, og en like stor andel mener den har noe betydning eller stor betydning som motivasjon for å stå lenger i arbeid (Svalund & Veland 2016).

Som et tillegg til den ekstra ferieuken alle over 60 år har rett på, har man i staten innført flere dager med tjenestefri med lønn for eldre arbeidstakere. Dette er et ledd i å legge til rette for at ansatte skal kunne stå lenger i arbeid (jf. Statens personalhåndbok 2017). Fra 2004 kunne tjenestefri avtales mellom arbeidsgiver og arbeidstaker for arbeidstakere som hadde fylt 62 år. Fra 2006 fikk arbeidstakere i staten rett til to dager ekstra fri etter fylte 62 år og 5 dager etter fylte 65 år. Fra 2008 kunne man få åtte dager tjenestefri med lønn fra det året man fylte 62 år. I tillegg kan det avtales ytterligere seks dager lokalt. Dermed har det vært en gradvis opptrapping av omfanget av ekstra fridager i perioden 2004–2008, hvor retten til tjenestefri har blitt styrket i 2006 og mest i 2008.

For å måle effekten av seniordagene har vi sett på andelen av 61–66-åringene i perioden 2003–2013 som velger å fortsette i arbeid ytterligere ett år.<sup>9</sup> I den perioden vi ser på, har det vært stor variasjon i fødselskullenes størrelse og i antall i arbeid etter

<sup>9</sup> Det vil si andelen over 61 år som var registrert som lønntakere i referanseuk i ett år, og som fortsatt var registrert som lønntakere i staten det påfølgende året.

fylte 60 år. Samlet antall lønnstakere i alderen 61–66 år økte fra omtrent 90 000 i 2003 til over 150 000 i 2013, hvorav henholdsvis nesten 8000 var ansatt i statlige virksomheter i 2003 og over 14 000 i 2013. Om økningen skyldes at en større andel i et årskull var i arbeid i 2013 enn i 2003, kan det i seg selv påvirke fortsettelsesratene for 61–66-åringene. I figur 5.1 ser vi da også at andelen statsansatte i alderen 61–66 år som fortsatte i jobb, har variert noe gjennom perioden 2003 til 2013.

Den nederste kurven viser alle ansatte i staten i et gitt år som fortsatt var i jobb året etter. De første årene etter 2003 var denne andelen drøye 80 prosent, mens den har ligget over 85 prosent de siste årene (2012–2013). Samlet sett synes dermed andelen som fortsetter i jobb, å ha økt noe gjennom perioden.

Vi har ikke informasjon om hvorfor den enkelte slutter i de ulike arbeidsforholdene. I utgangspunktet er det likevel ingen grunn til å anta at mange statlig ansatte blir sagt opp, gitt det sterke stillingsvernet. Dersom de slutter, antar vi derfor at det er frivillig, det vil si at de velger å pensjonere seg. Enkelte kan imidlertid vende tilbake til arbeidslivet etter et opphold. Det har vi tatt hensyn til. Den øverste linjen i figur 5.1 viser således andel som fortsetter enda ett år, når vi også inkluderer dem som har vært midlertidig fraværende.<sup>10</sup> I 2003–2005 var det rundt 18 prosent av de ansatte i alderen 61–66 år i statlige virksomheter som ikke var i jobb et år senere (og 82 prosent som fortsatte). Av disse 18 prosentene kom omtrent 5 prosentpoeng tilbake igjen i arbeid etter to eller flere år. Andelen som sluttet helt å jobbe, er dermed ikke 18 prosent, men rundt 12–13 prosent i disse årene. Senere ser vi at andelen som vender tilbake etter et opphold, avtar. Hvorvidt disse oppholdene i ansettelsesforholdene var planlagte, eller om dette er personer som «angrer» på at de har gått av med pensjon, sier imidlertid ikke våre data noe om.

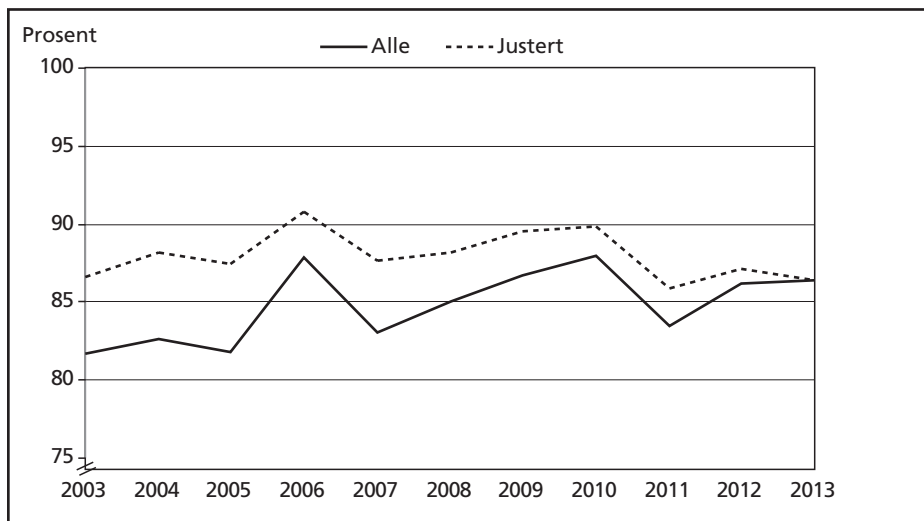
De første ekstra fridagene med lønn i staten ble innført i 2006. Vi ser av figur 5.1 at andelen ansatte i 2005 som fortsatt var i jobb i 2006, omtrent tilsvarende andelen i årene forut, mens andelen som fortsatte i 2006, var klart høyere, før den sank igjen i 2007. Noe av økningen i andelen som fortsatte i 2006, kan imidlertid skyldes en omlegging av måling av alder i statistikken.<sup>11</sup> Av figuren ser vi også at det var en markant reduksjon i andelen som fortsatte i 2011, som var det året pensjonsreformen ble innført. Statsansatte ble riktignok ikke omfattet av endringene i vesentlig grad. Generell informasjon om pensjon og pensjonssystemet kan trolig likevel ha påvirket en del. Noe av variasjonen vi observerer, kan i tillegg tilskrives tilfeldigheter, da de ulike årskullene vi følger, ikke er veldig store.

<sup>10</sup> Med denne beregningsmåten underestimerer vi imidlertid fortsettelsesraten mer og mer utover i perioden (siden vi får færre og færre påfølgende år å sjekke mot).

<sup>11</sup> «Fra 2006 ble aldersdefinisjonen endret fra alder ved utgangen av året til alder ved utgangen av referanseuken» (jf. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/regsyst/aar/2017-03-22?fane=om#content>).



Figur 5.1 Andel i alderen 61–66 år ansatt i statlige virksomheter som fortsatte i jobb påfølgende år.



Den mest betydelige endringen i antallet fridager for seniorer kom i 2008. Vi ser da også at andelen som fortsatte i jobb, var litt høyere i 2008 og etterpå enn i de første årene (med unntak for 2006).

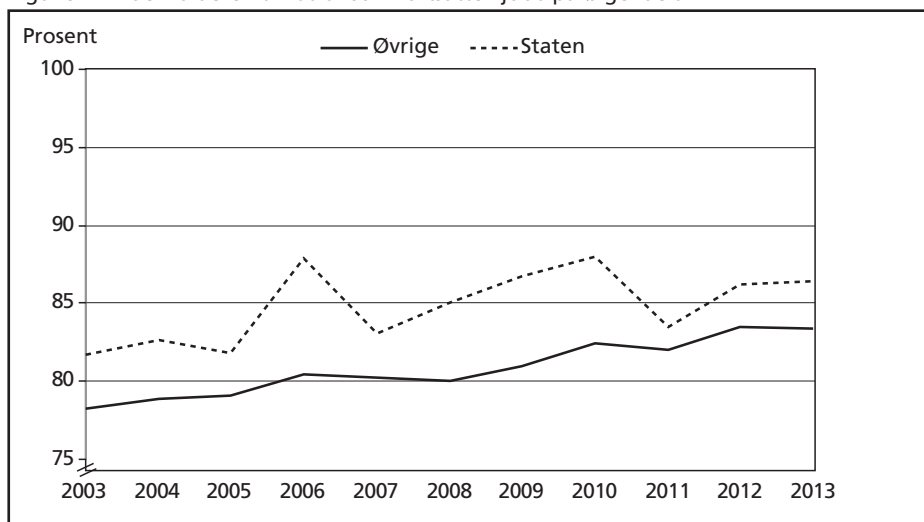
For å kunne si om denne økningen skyldes fridagene som ble innført i 2008, bør vi imidlertid sammenligne tallene med utviklingen for ansatte som ikke har den samme retten til fridager. Som figur 5.2 viser, har andelen 61–66-åringene som fortsetter i jobb det påfølgende året, også økt blant ansatte utenfor staten.<sup>12</sup>

Som vi kan lese av figur 5.2, kan det se ut som om andelen som forsetter, øker noe mer i staten enn utenfor i perioden 2008–2010. Vi skal i det følgende undersøke om det er grunn til å anta at denne økningen skyldes at de fikk en kraftig økning i antall fridager i 2008. Vi sammenligner årene 2003–2005, da utviklingen i fortsettelsesratene (om enn ikke nivået) var ganske lik i og utenfor statlig sektor, med årene 2008–2010, da statsansatte, men ikke øvrige ansatte, hadde minst åtte ekstra fridager fra fylte 62 år.<sup>13</sup> I analysen kontrollerer vi for alder, kjønn og utdanningsnivå.

<sup>12</sup> Andelen som kommer tilbake igjen etter et års fravær, er noe høyere utenfor staten, men forholdet mellom grafene er forholdsvis likt med de to tilnærmingene (ikke vist).

<sup>13</sup> Vi tar dermed ut 2006, hvor det er et brudd i statistikken gjennom endret måling av alder, og vi tar ut perioden fra pensjonsreformen og de påfølgende årene.

Figur 5.2 Andel i alderen 61–66 år som fortsatte i jobb påfølgende år.



Vi ser at avgangsratene sank litt over 2 prosentpoeng fra den første til den andre perioden, og at avgangsratene var litt lavere i statlige virksomheter enn i det øvrige arbeidsmarkedet, noe som samsvarer med figur 5.2. I tillegg finner vi at avgangsratene falt ytterligere, over 2 prosentpoeng, i statlige virksomheter etter at de ekstra fridagene ble innført. Dette indikerer at de ekstra fridagene som ble innført i 2008, faktisk har ført til at ansatte i staten står lenger i jobb.<sup>14</sup> Ikke overraskende finner vi også at yrkesaktive 61- og 62-åringene har noe lavere sannsynlighet for å slutte å arbeide året etter (som 62- og 63-åringene) enn øvrige aldersgrupper, mens de eldste har høyere sannsynlighet for å slutte. Videre har kvinner marginalt høyere sannsynlighet for å slutte i arbeid enn menn. Avgangsratene avtar i tillegg med økende utdanningsnivå.

<sup>14</sup> Separate analyser av enkeltkohortene gir tilsvarende resultater, det er ikke slik at effekten er større blant dem som fyller 62 år.

Tabell 5.3 Analyse av sannsynligheten for ikke å fortsette å jobbe det påfølgende året. Lineær sannsynlighetsmodell.<sup>15</sup>

	Koef.		Std. Err.
Alder (ref.: 61 år)			
62	-0,0103	***	0,0013
63	-0,0164	***	0,0014
64	0,0267	***	0,0015
65	0,0105	***	0,0016
66	0,1461	***	0,0017
Kvinne	0,0025	**	0,0009
Utdanning (ref.: grunnskole / ukjent utdanning)			
Videregående	-0,0256	***	0,0012
Universitet/høyskole, kort	-0,0346	***	0,0014
Universitet/høyskole, lang	-0,0997	***	0,0019
Differanse 2003-2005 til 2008-2010	-0,0225	***	0,0010
Avgangsrate i staten	-0,0118	***	0,0026
Innføring av ekstra fridager 2008-2010	-0,0216	***	0,0033
Konstantledd	0,2246	***	0,0015
R2 (justert)	0,0184		
N	750175		

<sup>15</sup> Koeffisientene (multiplisert med 100) kan leses som en prosentvis effekt.

## 5.4 Oppsummering

I dette kapitlet har vi undersøkt om ulike tiltak i statlige virksomheter påvirker de ansattes yrkesaktivitet, både tilretteleggingstiltak og de tariffavtalefestede seniordagene.

Vi har undersøkt to typer tilretteleggingstiltak, henholdsvis lindrende og forebyggende tiltak. De konkrete tiltakene som tilbys innenfor disse to tiltaksformene, er ganske like (jf. kapittel 4) og omfatter blant annet tekniske eller ergonomiske hjelpemidler, redusert eller endret arbeidstid, lettere arbeid, annet arbeid m.m. Dersom slike tiltak innføres generelt, kan vi si at de er forebyggende. Dersom de kun rettes mot ansatte som allerede har redusert arbeidsevne eller helseplager, kan vi kalle dem lindrende. Enten det er snakk om forebyggende eller lindrende tiltak, er målet med begge å forebygge fravær og avgang fra arbeidet. Vi har derfor undersøkt om de har påvirket statsansattes sykefraværs- og uføresannsynlighet.

Analysene viser at slike tilretteleggingstiltak samlet sett har begrenset effekt på så vel sykefraværet som uføreratene i statlige virksomheter. Sykefraværet blir tilsynelatende ikke påvirket av forebyggende tiltak, mens forekomsten av sykefravær blant kvinner over 50 år reduseres noe av lindrende tiltak, selv om varigheten på sykefraværet (antall sykefraværsdager) ikke påvirkes. Mest overraskende er det kanskje likevel at kvinner over 50 år som jobber i virksomheter med lindrende og/eller forebyggende tiltak, har litt økt uførerisiko.

Det er dermed nærliggende å stille spørsmål om hvorvidt tilretteleggingstiltak har noen hensikt, da de tilsynelatende har liten betydning for sykefravær og uførerisiko. Før vi avfeier betydningen av slike tiltak, bør vi imidlertid sjekke om det er de ansatte som trenger slik tilrettelegging i det daglige arbeidet, som faktisk får det. I enkelte virksomheter kan det være utfordrende å få tilpasset arbeidet eller arbeidssituasjonen, og det er bare når slike tiltak når målgruppen, at de vil kunne ha den ønskede effekten. Det kan også være at sykefravær og uførepensjonering i staten i mindre grad er arbeidsrelatert, eller i alle fall mindre relatert til fysisk belastende arbeid, og at tilrettelegging og forebygging derfor vil ha mindre effekt der enn i arbeidslivet for øvrig.

Seniordagene i staten, som er ekstra fridager fra man fyller 62 år, kan også kalles et tilretteleggingstiltak. Dette er et tiltak som går til alle fra en gitt alder. Hensikten med tiltaket er å få ansatte til å stå lenger i arbeid. Våre analyser tyder på at innføringen av seniordagene i 2008 har bidratt til at flere statlig ansatte står lenger i arbeid enn de gjorde før disse fridagene ble innført.

## 6 Mobilitet og rekruttering

Omstillingstakten og dermed mobiliteten i norsk arbeidsliv er generelt høy (Tofteng mfl. 2016). Eldre over 50 år flytter likevel langt sjeldnere på seg enn yngre arbeidstakere, bortsett fra arbeidstakere over 60 år hvor andelen som skifter jobb, er høyere enn blant dem mellom 50 og 60 (Nielsen & Nordberg-Schulz 2016; Tofteng mfl. 2016).

Et ønske om å flytte på seg eller slutte i nåværende jobb er gjerne et tegn på hvor godt man trives i jobben (Kjeldstad & Dommermuth 2009). Det kan derfor være én av flere indikatorer på hvor godt statlige virksomheter ivaretar eldre ansatte og delmål 3 i IA-avtalen. Det samme gjelder rekruttering, da ønske om mobilitet blant seniorer først kan oppfylles om arbeidsgivere er villige til å ansette arbeidstakere over 50 år.

I dette kapitlet ser vi først på nyrekrutteringer til staten og på i hvilken grad staten som arbeidsgiver ansetter arbeidstakere over 55 år. Videre har vi ved hjelp av data fra medarbeiderundersøkelsen i staten fra 2013 sett nærmere på hvor mange av seniorenene som sier at de ønsker å skifte jobb, og hvilke bakgrunnsfaktorer som synes å forklare det.

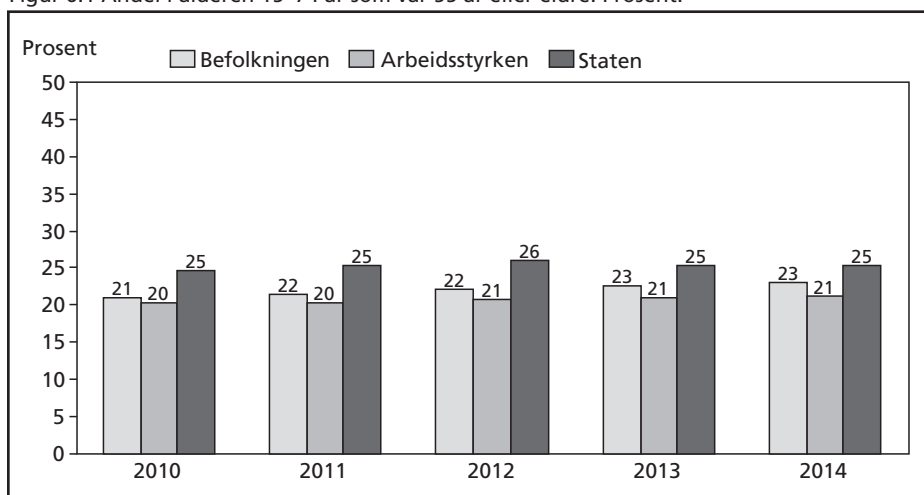
### 6.1 Rekruttering av seniorer til staten

Ved hjelp av registerdata fra Statistisk sentralbyrå kan vi beskrive rekruttering av ansatte over 55 år til statlige virksomheter de siste årene, det vil si hvor mange over 55 år som er rekruttert, og andelen 55+ som rekrutteres som andel av alle nyrekrutterte. Vi har benyttet den registerbaserte sysselsettingsstatistikken (REGSYS), som gir status på arbeidsmarkedet i en referanseuke i november hvert år (fram til 2014). Dataene dekker alle personer i alderen 15–74 år. Ved å sammenligne år for år kan vi kartlegge antallet som ikke er i staten det første året, men som er i statlige virksomheter året etter. Dette innebærer at vi ikke vil fange opp korte ansettelse som begynner og slutter mellom måletidspunktene. Analysene dekker rekruttering i perioden 2010 til 2014.

For å få et lite overblikk kan vi starte med å se på hvordan befolkningen har endret seg i denne perioden. Fra 2010 til 2014 økte andelen av befolkningen 15–74 år som var 55 år eller eldre, fra 21 til 23 prosent (jf. figur 6.1). I den samme perioden økte den tilsvarende andelen blant ansatte i statlige virksomheter fra 24,7 til 25,3 prosent. Det er imidlertid ikke alle over 55 år som er yrkesaktive; andelen over 55 år blant dem som fortsatt var i arbeidsstyrken, økte fra 20,2 til 21,2 prosent (ikke vist). Dette kan indikere

at rekruttering av individer 55 år eller eldre er noe lavere i statlige virksomheter enn i det øvrige arbeidslivet. Men det kan også indikere at ansatte i statlige virksomheter går av tidligere enn ansatte andre steder. Analysene i forrige kapittel (5.3) viste imidlertid at avgangsratene blant ansatte i alderen 61–66 år er lavere i statlige virksomheter enn i det øvrige arbeidslivet. Samtidig vet vi at andelen av de sysselsatte som arbeider i privat sektor, er klart høyere blant ansatte i alderen 67–74 år enn den er i de aldersgruppene mellom 55 og 66 år (Nielsen & Nordberg-Schulz 2016).

Figur 6.1 Andel i alderen 15–74 år som var 55 år eller eldre. Prosent.



Antallet ansatte i statlige virksomheter har økt noe fra 2010 til 2014, fra omtrent 153 000 til nesten 162 000. Antallet som rekrutteres til staten, har i perioden ligget rundt 20 000 personer, mens andelen har ligget rundt 13 prosent av samlet antall ansatte. Gjennomsnittsalderen blant ansatte i statlige virksomheter har vært stabil i denne perioden, i underkant av 45 år, mens gjennomsnittsalderen på nyrekrutterte har sunket noe, fra 37 år til 35 år (jf. tabell 6.1). Når vi ser nærmere på andelen og antallet nyrekrutterte 55 år og eldre, finner vi at disse også har gått ned i perioden, fra over 14 prosent (nesten 3000 personer) i 2010 til under 11 prosent (2094 personer) i 2014.

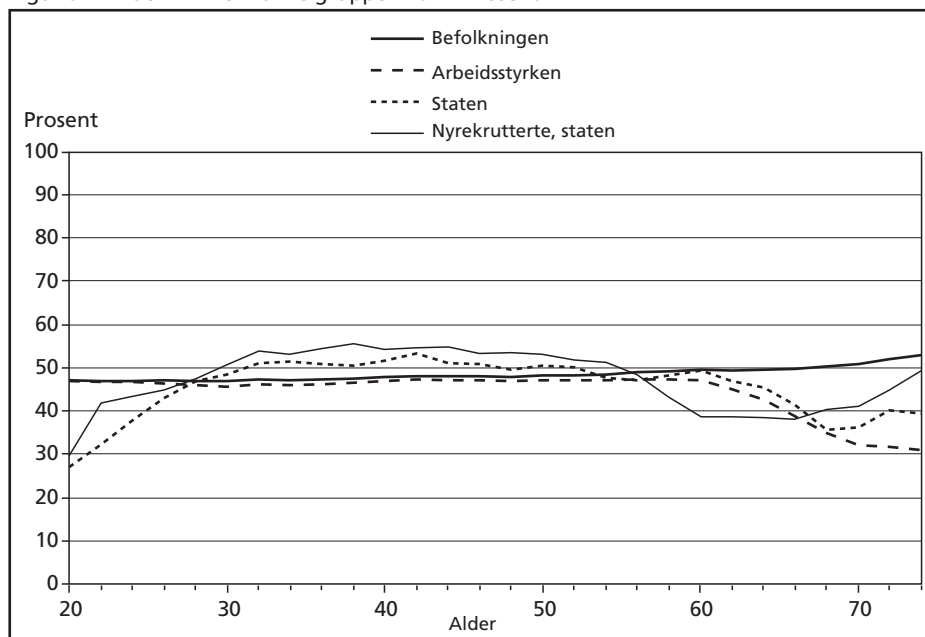
Tabell 6.1 Utvalgte tall om aldersfordelingen i statlige virksomheter.

	2010	2011	2012	2013	2014
Gjennomsnittsalder i staten	44,6	44,7	44,7	44,8	44,8
Gjennomsnittsalder blant nyrekrutterte i staten	37,5	36,5	35,1	36,3	35,1
Andelen nyrekrutterte 55 år og eldre	14,1	13,0	9,1	12,0	10,6
Antall nyrekrutterte 55 år og eldre	2997	2523	1706	2429	2094

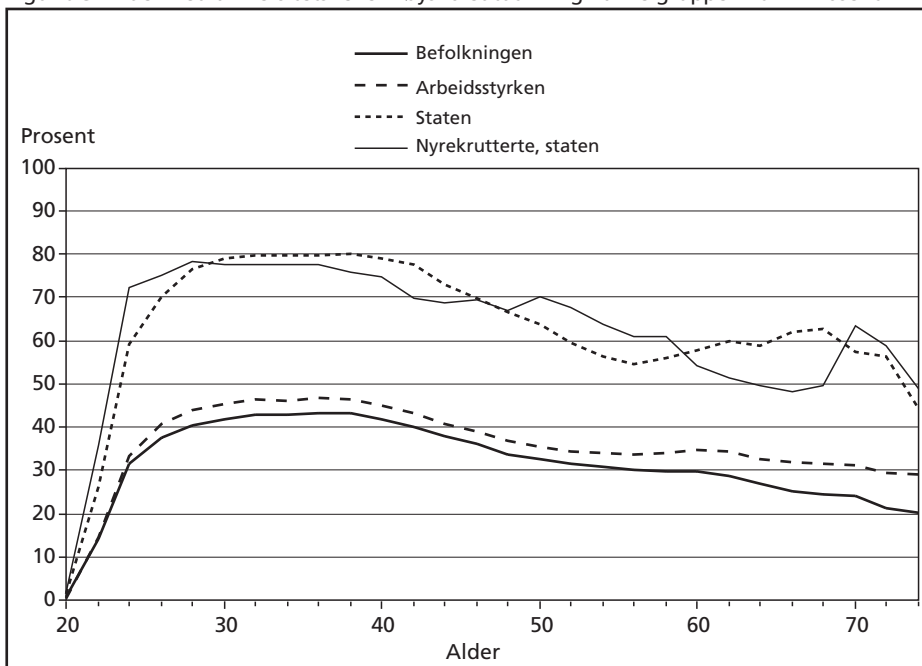
Om vi ser nærmere på andelen kvinner i statlige virksomheter, ser vi at kjønnsfordelingen var forholdsvis jevn mellom 30 og 60 år i 2014 (jf. figur 6.2). Blant dem over 60 år sank imidlertid andelen kvinner jevnt fram til 67 år. Etter 67 år økte kvinneandelen noe igjen og var omtrent 40 prosent blant de eldste. I 2014 ble det rekruttert flere kvinner enn menn fram til omtrent 57 år, deretter sank kvinners andel av de nyrekrutterte under 40 prosent fra 60-årsalderen, mens den økte noe igjen blant de eldste.

Andelen med utdanning fra universitet eller høyskole er høy i statlige virksomheter. I 2014 var andelen langt høyere enn i befolkningen eller i arbeidsstyrken generelt (jf. figur 6.3). Blant ansatte i alderen 30–40 år hadde fire av fem høyere utdanning, og andelen var omtrent like høy blant nyrekrutterte. Nyrekrutterte i aldersgruppen mellom 50 og 60 år hadde høyere utdanning enn dem som allerede var ansatt i statlige virksomheter, mens det var motsatt blant dem som var mellom 60 og 70 år. Blant de aller eldste sank andelen med høyere utdanning i begge gruppene.

Figur 6.2 Andel kvinner i ulike grupper. 2014. Prosent.



Figur 6.3 Andel med universitets- eller høyskoleutdanning i ulike grupper. 2014. Prosent.



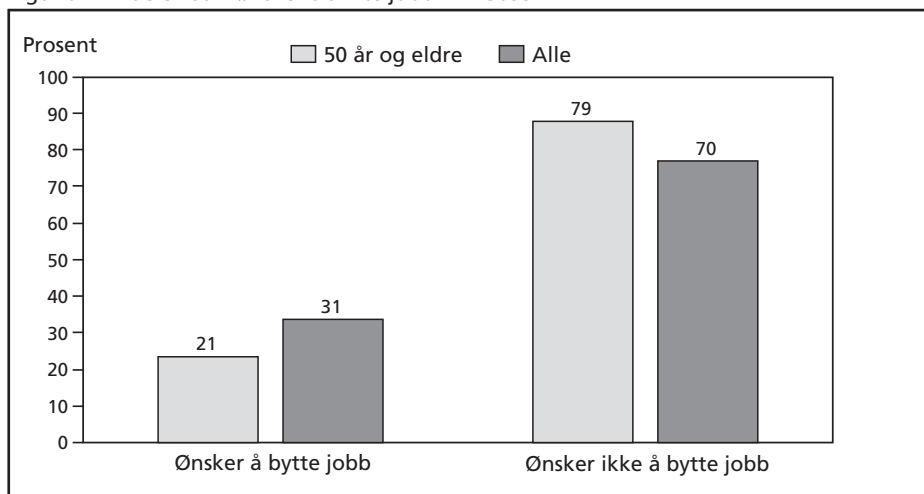
## 6.2 Ønske om skifte av jobb blant statlig ansatte

I tillegg til spørsmålene som analyseres i kapittel 3, spørres det i statens medarbeiderundersøkelse for 2016 om medarbeiderne ønsker å skifte jobb. Vi kan dermed kartlegge om andelen som ønsker å skifte jobb, er høyere eller lavere blant seniorer i staten enn blant yngre statsansatte, om ønske om jobbmobilitet avviker fra det vi finner ellers i arbeidslivet, og hvordan andelen som ønsker et jobbskifte, varierer mellom ulike typer statlige virksomheter (departement, direktorat, ytre etat etc.). I tillegg kan vi ved hjelp av regresjonsanalyse si noe om hva som kjennetegner de seniorene som ønsker å flytte på seg, til forskjell fra dem som ønsker å bli. Det vil si i hvilken grad kjønn, alder, utdanningsnivå, om man er leder eller ikke, ansiennitet, type statlig virksomhet etc. påvirker ønskene.

Som vi kan lese ut av figur 6.4, er det litt i underkant av en tredjedel av alle statlig ansatte som ønsker å bytte jobb. Blant statsansatte som er 50 år og eldre, gjelder det noe færre, to av ti.



Figur 6.4 Andelen som ønsker å skifte jobb. N = 3899.



For å undersøke nærmere hva som kjennetegner dem som ønsker å bytte jobb, har vi gjennomført en regresjonsanalyse hvor ønsket om å skifte stilling eller ikke utgjør den avhengige variabelen. Slik det framkommer i tabell 6.1 under, er eldre statlig ansatte betydelig mindre tilbøyelige enn sine yngre kolleger til å ønske seg annet arbeid. Arbeidstakere 62 år og eldre har hele 31 prosent lavere sannsynlighet for å si at de vil skifte jobb enn arbeidstakere som er 34 år og yngre. Det er for øvrig ikke overraskende, gitt at andelen som skifter jobb i norsk arbeidsliv, er sterkt synkende med økende alder. Blant dem over 50 år er det kun 5–6 prosent årlig som faktisk skifter arbeidsgiver, mens andelen blant de yngste er hele 25–30 prosent (Nielsen & Nordberg-Schulz 2016).

Videre viser analysen at de som jobber innen forskning og undervisning, har lavere sannsynlighet for å ønske seg over i en annen jobb enn ansatte i andre deler av statlig sektor. Jo høyere utdanningsnivå, desto høyere er også sannsynligheten for å ønske annet arbeid. I tillegg har de som jobber heltid, høyere sannsynlighet for å ønske seg over i ny jobb enn dem i deltidsstillinger.

Vi har også undersøkt om ønsket om jobbskifte påvirkes av den enkeltes vurdering av arbeidsmiljøet. Ikke overraskende viser analysene at sannsynligheten for å ønske et jobbskifte øker om man ikke opplever å ha et sosialt godt arbeidsmiljø. Dette er den klart viktigste arbeidsmiljøfaktoren for å ønske seg annet arbeid. Videre viser analysen at de som oftere er stresset av jobben, er mer tilbøyelige til å svare at de ønsker å skifte jobb, enn dem som ikke føler det samme jobbstresset.

For å undersøke hva som kjennetegner arbeidstakere som er 50 år og eldre som ønsker å skifte jobb, har vi også kjørt en egen analyse som kun inkluderer disse (ikke vist). Denne analysen viser at de seniorene som ikke mener det jevnlig gjennomføres øvelser for å bedre sikkerheten på arbeidsplassen, og som ikke opplever en passende

balanse mellom arbeidstid og arbeidsmengde, i større grad ønsker å skifte jobb. For øvrig er resultatene de samme som for alle statsansatte.

Tabell 6.2 Lineær regresjonsanalyse (lineær sannsynlighetsmodell) av «Ønske om å skifte jobb»\*

Den avhengige variabelen er basert på følgende spørsmål: «Har du ønsker om å begynne i en ny stilling, og i så fall hvor?» (Nei, ønsker å fortsette i min nåværende stilling = 0, Ønsker en annen stilling i samme statlige virksomhet / Ønsker en annen stilling i en annen statlig virksomhet / Ønsker en annen stilling, men ikke i statlig virksomhet / Ønsker en annen stilling, likegyldig hvor = 1).

	B	Beta	Signifikansnivå
Konstant	-0,147		0,012
<b>Alder (referansekategori – 34 år eller yngre)</b>			
62 år og eldre	-0,260	-0,178	0,000
55–61 år	-0,187	-0,160	0,000
45–54 år	-0,156	-0,156	0,000
35–44 år	-0,060	-0,055	0,016
<b>Type etat (referansekategori – annen etat)</b>			
Departement	0,003	0,001	0,949
Direktorat eller tilsyn	-0,016	-0,011	0,580
Ytre etat	-0,001	-0,001	0,953
<b>Forskning og undervisning</b>	<b>-0,097</b>	<b>-0,099</b>	<b>0,000</b>
Næringsdrift eller anlegg	-0,064	-0,032	0,075
Forsvarssektoren	-0,014	-0,003	0,838
<b>Lederstilling (referansekategori – ikke leder)</b>			
Leder	0,025	0,020	0,235
<b>Arbeidstid (referansekategori – annen arbeidstidsordning)</b>			
Fast arbeidstid	0,022	0,019	0,418
Skift/turnus	0,056	0,037	0,141
<b>Ansiennitet hos nåværende arbeidsgiver (referansekategori – mindre enn 10 år)</b>			
Ansiennitet hos nåværende arbeidsgiver – 10 år eller mer	-0,017	-0,018	0,316
<b>Kontor (referansekategori – annet kontor)</b>			
Åpent landskap	-0,012	-0,010	0,705
Eget kontor	0,009	0,010	0,762
Deler kontor	-0,007	-0,005	0,827
<b>Utdanningsnivå (referansekategori – grunnskole eller videregående)</b>			
Universitet eller høyskole – høyere grad	0,141	0,153	0,000
Universitet eller høyskole – lavere grad	0,128	0,128	0,000
Fagutdanning etter videregående	0,075	0,050	0,018

Arbeidstid (referansekategori – deltid)			
<b>Heltid</b>	<b>0,054</b>	<b>0,033</b>	<b>0,039</b>
Kjønn (referansekategori – kvinne)			
Mann	-0,021	-0,023	0,155
Påstander om arbeidsmiljø (1 = helt enig til 5 = helt uenig)			
Jeg har et godt fysisk arbeidsmiljø.	0,015	0,031	0,154
<b>Jeg har et godt sosialt arbeidsmiljø.</b>	<b>0,120</b>	<b>0,230</b>	<b>0,000</b>
Jeg opplever at min arbeidsplass er fysisk sikker og trygg.	-0,003	-0,005	0,821
De fysiske arbeidsforholdene gir meg tilstrekkelig ro til at jeg kan jobbe effektivt.	0,011	0,024	0,301
<b>Vi gjennomfører jevnlig øvelser for å bedre sikkerheten på arbeidsplassen.</b>	<b>0,012</b>	<b>0,027</b>	<b>0,106</b>
<b>Jeg har normalt en passende balanse mellom arbeidstid og arbeidsmengde.</b>	<b>0,018</b>	<b>0,044</b>	<b>0,055</b>
Jeg har en god balanse mellom arbeidsliv og familie/fritid.	0,013	0,029	0,202
<b>Jeg er sjelden stresset på grunn av jobben.</b>	<b>0,021</b>	<b>0,054</b>	<b>0,007</b>
N = 3899 (datasettet er veid)			

\* Kommentar: Koeffisientene kan fortolkes direkte som sannsynligheter (gange med 100, så blir det prosentvis forskjell).

## 6.3 Oppsummering

Seniorer som mister jobben, har gjerne problemer med å finne seg nytt arbeid. Analyser av registerdata viser at statlige etater i moderat grad rekrutterer arbeidstakere over 50 år, når man sammenligner med rekrutteringen fra yngre aldersgrupper. Gjennomsnittsalderen for nyrekrutterte har for eksempel gått ned fra 2010 til 2014, og andelen nyrekrutterte på 55 år og eldre har sunket fra 14 til 11 prosent i samme tidsrom.

Ser vi på potensiell turnover, viser analyser av medarbeiderundersøkelsen i staten fra 2016 at to av ti statsansatte i alderen 50 år og over ønsker å bytte jobb. Sammenlignet med sine yngre kolleger har likevel seniorenne en langt lavere sannsynlighet for å ønske jobbskifte.

Likevel er ønsket om jobbskifte høyere blant dem som opplever at det sosiale arbeidsmiljøet ikke er godt, at jobben er stressende, og at det er en manglende balanse mellom arbeidstid og arbeidsmengde. Det samme gjelder om man ikke mener det gjennomføres regelmessige øvelser for å forbedre sikkerheten. Videre viser analysene at ønsket om å skifte jobb, både blant statsansatte generelt og dem som er 50 år og eldre,

er langt høyere blant dem med høyere utdanning enn dem med lavere utdanning, noe som kan ha sammenheng med at disse også har større mulighet til å finne seg annet arbeid. Det vil si at mange kanskje også tilpasser svarene etter hva som er realistisk.

## 7 Sammenfattende analyse

I denne rapporten har vi kartlagt hvordan eldre statlige arbeidstakere opplever sin arbeidsplass, og hvilke holdninger statlige ledere har til eldre ansatte. Vi har også kartlagt statlige virksomheters seniorpolitikk og bruk av seniortiltak samt analysert om noen av de tiltakene de tilbyr, synes å ha effekt på Eldres sykefravær og tidligpensjonering. I tillegg har vi sett på om og i hvilken grad statlige virksomheter rekrutterer eldre arbeidstakere, og hvor mange og hvilke statsansatte seniorer som ønsker å skifte jobb.

Statlig sektor har gjennomgått betydelige organisatoriske endringer de siste 15–20 årene. Tidligere statlige etater og virksomheter har blitt utskilt som egne foretak eller selskaper, som Televerket, Posten, Vegvesenet, Jernbaneverket, Luftfartsverket, NRK, Vinmonopolet, operaene og de nasjonale teatrene mfl. I tillegg er enkelte tjenester, særlig renhold, kantinevirksomhet, vakthold og dels datatjenester blitt outsourcet og er derfor ikke lenger en del av det statlige tariffområdet. Det er derfor vanskelig å sammenligne data og undersøkelser om statsansatte og statlige virksomheter over tid, fordi de ikke omfatter de samme yrkesgruppene.

I denne rapporten har det heller ikke vært rom for å samle et nytt spesialtilpasset datamateriale. Vi har derfor primært analysert og gjengitt resultater fra undersøkelser som allerede er gjennomført og tilgjengelige. Her må vi også påpeke at datagrunnlaget for statlige virksomheter i virksomhetsundersøkelsen er svært begrenset, da vi bare har 64 statlige virksomheter i utvalget; feilmarginene er derfor store. Dataene må derfor tolkes med en viss forsiktighet.

### 7.1 Seniorer i staten

Mens det i 2012 var litt over 152 000 ansatte i statlig sektor, er det i 2016 drøyt 163 000 personer som jobber i en statlig virksomhet, hvorav 37 prosent er 50 år og eldre og 9 prosent over 62 år (SSB 2017). Flertallet av statsansatte som er 50 år og eldre, finner vi i universitetene og høyskolene, på NAV-kontorene, i forsvaret og i politi- og kriminalomsorgen.

Ansatte i statlig sektor har i gjennomsnitt et høyere utdanningsnivå enn ansatte på samme alder i kommunal og fylkeskommunal og privat sektor; rundt sju av ti har utdanning på høyskole- og universitetsnivå. Det gjelder også seniorene i staten. Flertallet av

de statsansatte har en kontorjobb/saksbehandlerjobb og har dermed i utgangspunktet trolig mindre fysisk krevende arbeid enn i mange andre yrker.

Analysene av medarbeiderundersøkelsen i staten fra 2016 viser at statsansatte flest, inkludert seniorene, opplever å ha et godt fysisk og sosialt arbeidsmiljø. Det er likevel en betydelig andel som gir uttrykk for at de ofte blir stresset av jobben, og at det er en manglende balanse mellom arbeidstid og arbeidsmengde, noe som i seg selv kan føles stressende. Det indikerer at jobbrelatert stress er en arbeidsmiljøutfordring i staten.

Økt medvirkning i endringsprosesser kan være viktig for at ansatte skal føle eierskap til organisatoriske endringer og ønske å bidra til realisering. En betydelig andel statsansatte opplever imidlertid at endringer på arbeidsplassen ikke gir dem verken nye utviklingsmuligheter eller fører til bedre resultatoppnåelse. En betydelig andel mener heller ikke at de har fått medvirke i de endringsprosessene som har foregått. Det siste gjelder over en tredjedel av seniorene (50+). Tidligere undersøkelser viser at endringer og endringsprosesser har betydning for tidligpensjoneringen, blant annet ved at en del eldre velger å gå av for å unngå ytterligere endringer og omorganiseringer eller for å slippe å tilpasse seg ny teknologi (Midtsundstad 2002c, 2005b).

Ut fra svarene gitt i medarbeiderundersøkelsen kan det derfor være at statlige virksomheter bør gi flere ansatte en reell mulighet til å medvirke i endringsprosesser, da det i neste omgang kan bidra til bedre resultatoppnåelse og utviklingsmuligheter og sågar forhindre at endringene fører til økt tidligavgang.

## 7.2 Tidligpensjonering blant statsansatte

Andelen som fortsetter i arbeid etter fylte 62 år, har generelt ligget høyere i staten enn i privat sektor. Andelen som fortsetter, er også like høy blant statsansatte som blant privatansatte etter pensjonsreformen (Midtsundstad & Nielsen 2014; Hernæs m.fl. 2016). Dette er tilfellet selv om man i staten ennå har en subsidiert tidligpensjonsordning (AFP), og det er langt flere i staten enn i privat sektor som har rett og mulighet til å gå av tidlig som følge av yrkets særaldersgrense. Tradisjonelt har også andelen statsansatte som kombinerer arbeid og pensjon i en periode før de forlater arbeidslivet helt (dvs. tatt ut delvis pensjon (del-AFP) og kombinert med delvis arbeid), vært høyere i staten og kommunene enn i privat sektor – noe den også ennå er, da nesten alle i privat sektor som tar ut pensjon tidlig og jobber, fortsetter i fulltids stilling (Nielsen 2017; Pensjonspolitisk arbeidsgruppe 2016).

Ifølge en eldre undersøkelse fra 2002/2003 (Midtsundstad 2003, 2005a og b) var det bare et fåtall av de statlige tidligpensjonistene som begrunnet sin tidlige avgang med AFP med helseproblemer, slitenhet, redusert arbeidsevne eller belastende arbeidsmiljø, med unntak for fagarbeidere og andre med manuelt arbeid, grupper som i større grad

jobbet i statlig sektor på det tidspunktet. Langt viktigere for statsansattes avgangsbeslutning var det at arbeidet ikke lenger ble oppfattet som interessant og givende; mange hadde med andre ord gått lei. Denne begrunnelsen var særlig utbredt blant statsansatte med høyere utdanning i typiske akademikeryrker. Mange av de statsansatte, og særlig akademikerne, knyttet også tidspunkt for egen avgang til ektefellens/samboerens planlagte eller faktiske pensjonering (ibid.). Med andre ord var det mange som ønsket å gå av samtidig med partneren.

Oss bekjent er det ikke foretatt noen nyere analyser av tidligpensjoneringen blant statsansatte i Norge. Vi vet derfor lite om hva som i dag er avgjørende for deres pensjoneringsbeslutning, både hva som får enkelte statlige seniorer til å velge å gå av tidlig, og hva som eventuelt får dem til å fortsette ut over fylte 62 år.

Tar vi utgangspunkt i den omfattende nasjonale og internasjonale forskningen på feltet, er forskerne enige om at egen helsesituasjonen og arbeidsmiljøet har mest å si, herunder særlig de fysiske arbeidsmiljøbelastningene og eventuelt misforhold mellom jobbkrav og tilgjengelige ressurser (Poulsen mfl. 2017). I tillegg har forholdet til nærmeste ledere en del å si samt aldersdiskriminering og grad av verdsetting (Hasselhorn & Apt 2015; Poulsen mfl. 2017). Ut over disse arbeidsrelaterte forholdene har selvsagt pensjonssystemet betydning samt faktorer knyttet til privatsfæren, familien og egen økonomi (Midtsundstad 2015a).

### 7.3 Holdninger til IA-arbeidet

IA-avtalen forutsetter at virksomheter frivillig påtar seg en utvidet rolle i arbeidsmarkeds- og sosialpolitikken og erkjenner at de har et ansvar for å bidra til redusert sykefravær og tidligpensjonering og økt integrering av utsatte grupper på arbeidsmarkedet.

Statlige ledere flest synes å ha tatt dette medansvaret: Flertallet mener således at de har et stort ansvar for å bidra til at ansatte får utviklet sin kompetanse og tatt i bruk sine ressurser – at de har et medansvar for å bidra til å redusere sykefraværet og til en viss grad til å redusere tidligpensjoneringen. Relativt få statlige ledere mener likevel at de har et ansvar for å bidra til økt sysselsetting blant utsatte grupper på arbeidsmarkedet eller blant eldre. Statlige virksomhetsledere føler likevel et større ansvar på disse områdene enn ledere i privat sektor. Medarbeiderundersøkelsen viser da også at statsansatte flest mener at virksomheten viser aksept for mangfold og ivaretar behovene til den enkelte medarbeider i de forskjellige livsfasene. Eldre statsansatte er likevel noe mer skeptiske til virksomhetenes innsats på disse områdene enn yngre kolleger. Om dette skyldes at de mener seniorene i mindre grad ivaretas, vet vi ikke, da medarbeiderundersøkelsen ikke spør ansatte nærmere om hva de legger i disse generelle utsagnene, eller hva det

konkret er ved mangfold og/eller livsfasepolitikken de eventuelt er fornøyde eller misfornøyde med.

Mest betenkkelig er det kanskje at så få (drøyt én av tre) statlige ledere mener at de har et ansvar for å bidra til økt sysselsetting eller rekruttering av eldre, da vi vet fra andre undersøkelser at seniorer kan ha vansker med å finne seg nytt arbeid om de må eller ønsker å flytte på seg. Som analysene i kapittel 6 viser, synes da også statlige virksomheter å ha prioritert yngre framfor eldre i noe større grad ved de siste års ansettelser enn tidligere (2010–2014), da gjennomsnittsalderen for nyansatte har gått noe ned, og andelen nyansatte over 50 år er redusert (jf. kapittel 6.1). Her skiller de seg imidlertid ikke fra ledere i arbeidslivet generelt, selv om seniorpolitisk barometers målinger har vist en positiv utvikling på dette området siden målingene startet i 2003 (Dalen 2016).

## 7.4 Holdningen til eldre arbeidstakere

Lederes holdning til eldre arbeidskraft kan påvirke innsatsen på seniorpolitikkområdet, og da særlig hvor mye og hva virksomheten gjør for å redusere tidligpensjoneringen og øke sysselsettingen blant eldre. Vi har derfor spurt statlige ledere om hvilke konsekvenser de tror en økning av ansattes gjennomsnittsalder med 5 år ville ha for virksomhetens produktivitet, kompetanse, arbeidskraftkostnader, muligheten for forfremmelse/opprykk, sykefraværet, bruk av ny teknologi og profitt / finansiell bærekraft. Kort oppsummert tror lederne at en «aldring» av arbeidsstokken vil føre til bedret kompetanse, men økte arbeidskraftkostnader, noe økning i sykefraværet og produktiviteten samt noe mindre bruk av ny teknologi.

Hele tre av fire ledere i staten tror at arbeidskraftkostnadene vil øke om de ansattes gjennomsnittsalderen øker. En stor andel mener også at seniorer (62+) er dyrere å ha ansatt enn yngre. Dette relateres særlig til lønns- og pensjonssystemet, mens seniortiltak, sykefravær og produktivitet antas å spille en mindre rolle.

Vi må imidlertid ha i mente at lederne svar ikke nødvendigvis gjenspeiler hva som er de reelle kostnadene forbundet med ansatte i ulike aldre. Svarene sier kun noe om hva lederne tror vil skje når arbeidsstokken eldes, og dermed indirekte hva deres holdning til eldre arbeidskraft er. Disse holdningene vil dels ha sin rot i tidligere erfaringer og dels være farget av fordommer og mer løse antakelser om eldre ansatte. Gitt at lønnsystemet i staten i stadig mindre grad er ansiennitetsbasert, og statlige virksomheter i liten grad selv bærer egne pensjonskostnader, synes oppfatningen om at eldre er dyrere å ha ansatt enn yngre, og at arbeidskraftkostnadene derfor vil stige når arbeidsstokken aldres, mer å bunne i mangelfull kunnskap og løse antakelser enn i realiteter.

Hva lederne mener og tror, er likevel viktig, da det vil kunne påvirke deres prioriteringer og innvirke på hvordan de opptrer og handler, herunder hvilke signaler de gir



til ansatte i ulike aldre, hvordan de fordeler oppgaver og prosjekter mellom yngre og eldre, hvem de gir kompetanse- og karrieremuligheter, etc. Gitt ovenstående kan det derfor kanskje være hensiktsmessig å gi lederne mer informasjon om hvordan statens lønns- og pensjonssystem faktisk virker, samt undersøke nærmere hva som er de reelle sammenhengene mellom alder og produktivitet og alder og sykefravær etc. i statlige virksomheter.

## 7.5 Seniorpolitikk og seniortiltak i staten

Nesten alle statlige virksomheter er tilsluttet avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv og har en seniorpolitikk eller livsfasepolitikk. Seks av ti har også fastsatt aktivitetsmål for arbeidet. Da ekstra fridager/ferie fra fylte 62 år er tariffavtalefestet, har alle statlige virksomheter også seniortiltak for sine ansatte. Mange har i tillegg andre tiltak som skal stimulere eldre (62+) til å stå lenger i arbeid (45 prosent). Det var likevel bare snaut halvparten av de statlige virksomhetene i utvalget som hadde evaluert disse ordningene. Til tross for dette mente tre av fire ledere at virksomhetens seniortiltak hadde virket etter hensikten. Det var tilfelle selv om bare drøye halvparten hadde oversikt over hvor mange som gikk av med uførepensjon og AFP på de ulike alderstrinnene årlig – en oversikt som ofte er viktig for å kunne evaluere virksomhetens måloppnåelse på seniorpolitikkfeltet.

Analysen av seniordagenes effekt på statsansattes yrkesdeltakelse (kapittel 5) tyder likevel på at lederne delvis har rett i sine vurderinger, da sannsynligheten for å fortsette i arbeid ett år til blant 61–66-åringene økte mer blant statsansatte enn blant øvrige ansatte i perioden 2008–2010 (hvor statsansatte hadde rett til åtte ekstra dager fra fylte 62 år), enn i perioden 2001–2003 (hvor verken statsansatte eller øvrige ansatte hadde et slikt tilbud). Funnet er også i tråd med tidligere analyser (Hermansen 2014) som fant at ekstra ferie- og fridager reduserte sannsynligheten for å ta ut pensjon som 61- og 62-åring blant norske arbeidstakere.

## 7.6 Forebygging og tilrettelegging

Muligheten til å kunne tilby tilrettelagt arbeid eller arbeidstid er viktig i IA-sammenheng. Mange ledere oppgir også at virksomheten har egne tiltak som skal forebygge helseproblemer (69 prosent), at de har særskilte ordninger for ansatte med helseproblemer (81 prosent), samt at de har tiltak som skal motivere eldre til fortsatt kompetanse- og karriereutvikling (41 prosent).

Analysene i kapittel 5 viser at slike tilretteleggingstiltak samlet sett har begrenset effekt på så vel sykefraværet som uføreratene i statlige virksomheter. Sykefraværet blir tilsynelatende ikke påvirket av forebyggende tiltak, mens forekomsten av sykefravær blant kvinner over 50 år reduseres noe av lindrende tiltak, selv om varigheten på sykefraværet (antall sykefraværsdager) ikke påvirkes. Mest overraskende er det kanskje likevel at kvinner over 50 år som jobber i virksomheter med lindrende og/eller forebyggende tiltak, har litt økt uførerisiko.

Det er dermed nærliggende å stille spørsmål om hvorvidt tilretteleggingstiltak har noen hensikt. Før vi trekker den konklusjonen, bør vi imidlertid sjekke om det er de ansatte som trenger slik tilrettelegging i det daglige arbeidet, som faktisk får det. Selv om mange ledere sier at virksomheten har tilretteleggingstiltak, er det nærmere én av seks som sier at det er vanskelig for virksomheten å tilby eldre fleksibel arbeidstid, og rundt fire av ti sier det er vanskelig å la eldre få enklere eller lettere arbeid eller slippe enkeltoppgaver. I tillegg er det én av fem ledere som sier at det er vanskelig å gi alle eldre som ønsker det, deltidsarbeid. Det er da også relativt mange ledere i statlig sektor, 28 prosent, som mener at behovet for tilrettelegging er større enn det de kan etterkomme. 16 prosent mener i tillegg at etterspørselen etter deltidsarbeid er større enn det de kan tilby. I en del statlige virksomheter kan det derfor være utfordrende å få tilpasset arbeidet eller arbeidssituasjonen for alle, og det er bare når slike tiltak når målgruppen, at de vil kunne ha effekt.

Det kan også være at sykefravær og uførepensjonering i staten i mindre grad er arbeidsrelatert, eller i alle fall mindre relatert til fysisk belastende arbeid, og at tilrettelegging og forebygging derfor vil ha mindre effekt i staten enn i arbeidslivet for øvrig. Det trengs derfor mer forskning på feltet før man endelig konkluderer. Særlig er det viktig å få mer kunnskap tildelingskriteriene, om hvordan tilretteleggingstiltak, og særlig de lindrende tilretteleggingstiltakene, faktisk fordeles.

## 7.7 Mobilitet og ønske om å flytte på seg

En indikator på hvor godt statlige virksomheter ivaretar eldre ansatte, ut over tidligpensjoneringsrater eller andel år i arbeid etter fylte 50, er mobilitet og turnover. Omstillingstakten og dermed mobiliteten i norsk arbeidsliv er generelt høy. Eldre over 50 år flytter likevel langt sjeldnere på seg enn yngre arbeidstakere, bortsett fra når de passerer 60 år, noe som trolig har sammenheng med aldersgrensene i pensjonssystemet og stillingsvernet (Nielsen & Nordberg-Schulz 2016; Tofteng mfl. 2016).

Et ønske om å flytte på seg eller slutte i nåværende jobb er gjerne et tegn på hvor godt man trives i jobben (Kjeldstad & Dommermuth 2009). Blant eldre ansatte i staten, over 50 år, var det to av ti som oppga at de ønsket å skifte arbeid i 2016, mens

nesten åtte av ti ikke hadde et slikt ønske. Sammenlignet med sine yngre kolleger har seniorenne likevel langt lavere sannsynlighet for å ønske seg over i ny jobb. Opplever de imidlertid at jobben er stressende, at det sosiale arbeidsmiljøet er dårlig, at det er en manglende balanse mellom arbeidstid og arbeidsmengde, og at det ikke gjennomføres regelmessige øvelser for å forbedre sikkerheten, øker sannsynligheten for at de ønsker å skifte jobb. Generelt er ønsket om å skifte jobb også langt høyere blant høyt utdannede enn blant lavere utdannede.

At én av fem statlige seniorer ønsker å flytte på seg (kapittel 6.2), men få faktisk gjør det etter fylte 50, slik analyse av arbeidsmarkedsmobilitet blant seniorer viser (Tofteng mfl. 2016), indikerer en viss innlåsing av seniorer i statlig sektor. Som medarbeiderundersøkelsen viser, er det da også en liten andel seniorer som mener at deres kompetanse ikke gjør dem særlig attraktive verken i arbeidsmarkedet generelt eller i egen virksomhet (kapittel 3). De aller fleste synes da også at jobben gir gode muligheter til å utvikle seg faglig og kompetansemessig.

Årsakene til at de ønsker å flytte på seg, kan være mange og ulike. Analysene i kapittel 6 indikerer, som nevnt, at det dels kan være relatert til stress i jobben og dels til en opplevd ubalanse mellom arbeidsmengden og tiden avsatt til arbeidet. Om man ønsker å holde på flere eldre ansatte, kan det derfor være at man bør se nærmere på arbeidspresset i enkelte sektorer og undersøke nærmere hvilke grupper av arbeidstakere, i hvilke etater og enheter, som føler mest på denne ubalansen, og om det er mulig innenfor virksomhetens rammer å bøte på det.



# Litteratur

- Angrist, J. D. & Pischke, J. S. (2008). *Mostly harmless econometrics: An empiricist's companion*. Princeton: Princeton University Press.
- Becken, L. E. (2012). Seniortiltak og pensjoneringsadferd for seniorer med rett til AFP i statlig sektor. *Søkelys på arbeidslivet*, 29(4), 349–367.
- Becken, L. E. (2011). Redusert arbeidstid med full lønnskompensasjon blant seniorer med rett til AFP i fire statlige etater. *Søkelys på arbeidslivet*, 28(4), 374–393.
- Bogen, H. & Hilsen, A. I. (2013). *Seniorpolitikk under skiftende forhold. Gjenbesøk i seks kommuner*. Fafo-rapport 2013:07. Oslo: Fafo.
- Bogen, H. & Midtsundstad, T. (2007). *Noen år til? Erfaringer med seniorpolitikk i seks kommuner*. Fafo-rapport 2007:28. Oslo: Fafo.
- Bogen, H., Lien, L. & Hilsen, A. I. (2014). *Sykefravær i det statlige tariffområdet*. Fafo-notat 2014:24. Oslo: Fafo.
- Börsch-Supan, A. & Weiss, M. (2013). *Productivity and age: Evidence from work teams at the assembly line*. Revised version 2013. München: Max Planck Institute.
- Conen, W. S., van Dalen, H. P. & Henkens, K. (2012). Ageing and employers' perceptions of labour costs and productivity: A survey among European employers. *International Journal of Manpower*, 33(6), 629–647.
- Dalen, E. (2016). *Norsk Seniorpolitisk Barometer 2016. Kommentarrapport: Ledere i arbeidslivet*. Laget for Senter for seniorpolitikk. Oslo: Ipsos MMI.
- Difi (2016). *Medarbeiderundersøkelsen i staten 2016*. Difi-rapport 016:2. Oslo: Difi.
- Hermansen, Å. (2015). Retaining older workers: The effect of phased retirement on delaying early retirement. *Nordic Journal of Social Research*, 6(2015).
- Hermansen, Å. (2014). Additional leave as the determinant of retirement timing—retaining older workers in Norway. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 4(4), 89–108.
- Hermansen, Å. & Midtsundstad, T. (2016). *The effect of retaining measures on retirement timing —depending on occupation, level of education and income group*. Paper presentert på NFR-konferansen «Sykefravær, arbeid og helse», Bergen, 26.–27. mai 2016.

- Hermansen, Å. & Midtsundstad, T. (2015). Retaining older workers – analysis of company surveys from 2005 and 2010. *International Journal of Manpower*, 36(8), 1227–1247.
- Hernæs, E., Markussen, S., Piggott, J. & Røed, K. (2016). Pension reform and labor supply. *Journal of Public Economics*, 142, 39–55.
- Herzberg, D. & Skinarland, S. (2006). *Too old to rocken roll*. Fafo-rapport 200. Oslo: Fafo.
- Hilsen, A. I. & Midtsundstad, T. (2014). Seniorpolitikk – behov for nytt kart og kompass? *Søkelys på arbeidslivet*, 31(1–2), 157–182.
- Hilsen, A. I. & Salomon, R. (2012). Retirement – Not Necessarily a Farewell to Work Life. *Sociologia del lavoro*, 125, 87–98. Special issue: Ageing Workforce. The State of the Debate in Europe. Milano: FrancoAngeli.
- Hilsen, A. I., Olsvik, V. M. & Steinum, T. (2009). *På seniorvis. Seniorpolitikk i kvinne-dominerte bransjer, tiltak for å hindre tidligavgang i hotell og helsevesen*. AFI-rapport 2009:4. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Illmakunnas, P., Maliranta, M. & Vainiomäki, J. (2004). The role of employer and employee characteristic for plant productivity. *Journal of Productivity Analysis*, 21(3), 249–275.
- Jordfald, B. (2016). *Lokal lønnsdannelse i staten*. Fafo-rapport 2016: 24. Oslo: Fafo.
- Kjeldstad, R. & Dommermuth, L. (2009). Hver fjerde ønsker å bytte jobb. Samfunns-speilet, nr. 1 2009. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Midtsundstad, T. (2016). Eksisterende kunnskap om seniormobilitet. I M. Tofteng (red.), *Seniorers mobilitet på arbeidsmarkedet* (kap. 2). Rapport nr. 50 – 2016. Oslo: Samfunnsøkonomisk Analyse AS.
- Midtsundstad, T. (2015a). *IA som strategi for lengre yrkeskarrierer. En analyse av virksomhetenes seniorpolitikk og dens effekt på tidligpensjoneringen*. Doktoravhandling. Fafo-rapport 2015:49. Oslo: Fafo.
- Midtsundstad, T. (2015b). Tiltak for å holde på eldre arbeidstakere. I H. Dale-Olsen (red.), *Norsk arbeidsliv i turbulente tider*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Midtsundstad, T. (2014). *Voksende seniorenngasjement i norsk arbeidsliv. En virksomhetsundersøkelse fra 2013*. Fafo-rapport 2014:30. Oslo: Fafo.
- Midtsundstad, T. (2011). Inclusive workplaces and older workers: an analysis of companies' investment in retaining senior workers. *The International Journal of Human Resource Management*, 22(6), 1276–1292.

- Midtsundstad, T. (2008). Virksomheten som sosialpolitisk aktør. *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 22(1), 17–33.
- Midtsundstad, T. (2007a). *Fra utstøting til inkludering? En kartlegging av norske virksomheters arbeidskraftstrategier overfor eldre arbeidstaker*. Fafo-rapport 2007:37. Oslo: Fafo.
- Midtsundstad, T. (2007b). Vil arbeidslivet ha seniorenene? En oversikt over norske virksomheters seniorenengasjement. *Søkelys på arbeidslivet*, 24(1), 95–111.
- Midtsundstad, T. (2005a). Ikke nødvendigvis sliten... En analyse av AFP-pensjonering i staten. *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 22(2), 217–232.
- Midtsundstad, T. (2005b). *Ikke nødvendigvis sliten... En analyse av tidligpensjonering og seniorpolitikk i staten*. Fafo-rapport 482. Oslo: Fafo.
- Midtsundstad, T. (2005c). Virksomhetenes sosiale ansvar. I H. Torp (red.), *Nytt arbeidsliv. Medvirkning, inkludering og belønning*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Midtsundstad, T. (2003). *Seniorpolitikk i staten. En foreløpig beskrivelse av tiltak, holdninger og noen erfaringer hos arbeidsgivere og arbeidstakere*. Fafo-notat 2003:14. Oslo: Fafo.
- Midtsundstad, T. (2002a). *Tidlig pensjonering i stat og skoleverk. En analyse av registerdata fra Statens pensjonskasse for 2000*. Fafo-notat 2002:12. Oslo: Fafo.
- Midtsundstad, T. (2002b). *Pensjonering i stat og skoleverk. Analyse av registerdata fra Statens Pensjonskasse 1996 og 1999*. Fafo-notat 2001:01. Oslo: Fafo.
- Midtsundstad, T. (2002c). AFP-pensjonisten: sliten – eller frisk og arbeidsfør? En analyse av tidlig pensjonering og bruk av AFP i privat sektor. Fafo-rapport 385. Oslo: Fafo.
- Midtsundstad, T. & Bogen, H. (2014). Active ageing policies between individual needs and collective goods. A study of active ageing policies and practices in Norway. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 4(2), 139–158.
- Midtsundstad, T. & Bogen, H. (2011a). How the Worker Collective may Moderate Active Ageing Policy and its Outcomes. I R. Ennals & R. Salomon (red.), *Older workers in a sustainable society*. Labour, Education & Society, vol. 21. Peter Lang Publishing.
- Midtsundstad, T. & Bogen, H. (2011b). *Ulikt arbeid – ulike behov. Seniorpolitisk praksis i norsk arbeidsliv*. Fafo-rapport 2011:10. Oslo: Fafo.
- Midtsundstad, T. & Nielsen, R. A. (2016). Do workplace interventions reduce disability rates? *Occupational Medicine*, 66(9), 691–697.

- Midtsundstad, T. & Nielsen, R. A. (2014). Do work-place initiated measures reduce sickness absence? Preventive measures and sickness absence among older workers in Norway. *Scandinavian Journal of Public Health*, 42(2), 207–214.
- Midtsundstad, T., Hermansen, Å. & Nielsen, R. A. (2012). Effects of companies' initiative to reduce early retirement among older workers. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 2(3), 89–108.
- Midtsundstad, T., Nielsen, R. A. & Hermansen, Å. (2012). Tilrettelegging og seniortiltak – påvirker det kommuneansattes sykefravær og tidligpensjonering? *Søkelys på arbeidslivet*, 29(1-2), 130–150.
- Nielsen, R. A. (2017). *Pensjonsuttak før fylte 67 år. Tidligpensjonering og bruk av AFP innen KS' tariffområde 2002–2015*. Fafo-rapport 2017:03. Oslo: Fafo.
- Nielsen, R. A. & Hagen, M. N-S. (2016). Mobiliteten faller over tid og med alder. I M. Tofteng (red.), *Seniorers mobilitet på arbeidsmarkedet* (s. 34–55). Rapport nr. 50-2016. Oslo: Samfunnsøkonomisk Analyse AS.
- Pensjonspolitisk arbeidsgruppe (2016). *Arbeid, pensjon og inntekt i den eldre befolkningen*. Rapport fra pensjonspolitisk arbeidsgruppe, 31.05.2016.
- Poulsen, O. M., Albin, M., Nilsson, K., Hilsen, A. I., Ingrid, S. M., Midtsundstad, T. & Tómassen, K. (2017 under publisering). *Report on The impact of the working environment on work retention of older workers*. TemaNord-report. Copenhagen, Nordic Council of Ministers.
- Salomon, R. & Hilsen, A. I. (2011). A Three Phase Perspective on Senior Policies. I R. Ennals & R. Salomon (red.), *Older Workers in a Sustainable Society*. Labour, Education & Society, vol. 21 (s. 81–92). Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag.
- Skirbekk, V. (2008). Age and productivity capacity: Descriptions, causes and policy options. *Ageing horizons*, 8(4).
- Solem, P. E. (2007). *Seniorer i arbeidslivet. Kunnskap om aldring og arbeid*. NOVA Rapport 16/2007. Oslo: NOVA.
- SSB (2017). Registerbasert sysselsettingsstatistikk. Statistikkbanken. <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/saveselections.asp>
- Svalund, J. & Veland, G. (2016). *Aldersgrenser for oppsigelse og særordninger for eldre i arbeidslivet*. Fafo-rapport 2016:22. Oslo: Fafo.
- Tofteng, M., Midtsundstad, T. & Bjørnstad, R. (2016). *Seniorers mobilitet på arbeidsmarkedet*. Sammendragsnotat. Rapport nr. 52 2016. Oslo: Samfunnsøkonomisk Analyse AS.
- Trygstad, S. & Bråten, M. (2011). *Tilrettelegging i arbeidslivet*. Fafo-rapport 2011:22. Oslo: Fafo.



- Tønder, A. H. & Hilsen, A. I. (2012). Hvordan beholde, utvikle og overføre kompetanse? Fagartikkel for Senter for seniorpolitikk. Publisert på [www.seniorpolitikk.no](http://www.seniorpolitikk.no)
- van Dalen, H. P., Henkens, K. & Schippers, J. (2010). Productivity of older workers. Perceptions of employers and employees. *Population and Development Review*, 36(2), 309–330.
- van Dalen, H. P., Henkens, K. & Schippers, J. (2009). Dealing with older workers in Europe. A comparative survey of employers' attitudes and actions. *Journal of European Social Policy*, 19(1), 47–60.
- Wooldridge, J. M. (2009). *Introductory econometrics: A modern approach*. Mason, OH: Thomson/South-Western.
- Wooldridge, J. M. (2005). Fixed-effects and related estimators for correlated random-coefficient and treatment-effect panel data models. *Review of Economics and Statistics*, 87, 385–390.

# Vedlegg 1 Tabeller til kapittel 3

Digitalisering. Ingen forskjell etter alder.

<b>Lineærregresjonsanalyse av «Digitalisering»</b>			
Denne indeksen består av følgende 4 indikatorer (1= helt uenig til 5= helt enig)			
1.	Angi hvor enig eller uenig du er i følgende utsagn: - Jeg ville foretrekke å bruke mer teknologi i mitt daglige arbeid		
2.	Angi hvor enig eller uenig du er i følgende utsagn: - Min virksomhet utnytter potensialet som ligger i digitale løsninger		
3.	Angi hvor enig eller uenig du er i følgende utsagn: - I vår virksomhet er digitalisering viktig for måloppnåelsen		
4.	Angi hvor enig eller uenig du er i følgende utsagn: - I vår virksomhet er digitaliseringsprosjekter godt styrt og når sine mål		
	B	Beta	Signifikansnivå
Konstant	3,130		,000
<b>Alder (referansekategori – 34 år eller yngre)</b>			
62 år og eldre	-,105	-,036	,137
55 – 61 år	-,107	-,046	,090
45 – 54 år	-,094	-,048	,090
35 – 44 år	-,033	-,015	,541
<b>Type etat (referansekategori – annen etat)</b>			
Departement	-,017	-,004	,850
Direktorat eller tilsyn	-,041	-,015	,516
Ytre etat	-,022	-,011	,677
<b>Forskning og undervisning</b>	<b>,164</b>	<b>,084</b>	<b>,002</b>
Næringsdrift eller anlegg	-,005	-,001	,951
Forsvarsektoren	,172	,020	,246
<b>Lederstilling (referansekategori – ikke leder)</b>			
<b>Leder</b>	<b>-,577</b>	<b>-,230</b>	<b>,000</b>
<b>Arbeidstidsordning (referansekategori – annen arbeidstidsordning)</b>			
Fast arbeidstid	-,090	-,038	,134
<b>Skift/turnus</b>	<b>,316</b>	<b>,103</b>	<b>,000</b>
<b>Ansiennitet hos nåværende arbeidsgiver (referansekategori – mindre enn 10 år)</b>			
<b>Ansiennitet hos nåværende arbeidsgiver – 10 år eller mer</b>	<b>,076</b>	<b>,041</b>	<b>,037</b>
<b>Kontor (referansekategori – annet kontor)</b>			
<b>Åpent landskap</b>	<b>-,356</b>	<b>-,142</b>	<b>,000</b>
<b>Eget kontor</b>	<b>-,145</b>	<b>-,077</b>	<b>,027</b>
<b>Deler kontor</b>	<b>-,195</b>	<b>-,073</b>	<b>,006</b>
<b>Utdanningsnivå (referansekategori – grunnskole eller videregående)</b>			
Universitet eller høyskole – høyere grad	-,061	-,033	,315
Universitet eller høyskole – lavere grad	,017	,009	,769
Fagutdanning etter videregående	,116	,039	,096
<b>Arbeidstid (referansekategori – deltid)</b>			
Heltid	,095	,029	,098
<b>Kjønn (referansekategori – kvinne)</b>			
Mann	-,018	-,010	,574
N = 3899 (datasettet er veid)			

## Mangfold og livsfasepolitikk

<b>Lineærregresjonsanalyse av «Mangfold og livsfasepolitikk»</b>			
Denne indeksen består av følgende 3 indikatorer (1= helt uenig til 5= helt enig)			
1.	Angi hvor enig eller uenig du er i følgende utsagn: - Min virksomhet viser særlig stor aksept for mangfold		
2.	Angi hvor enig eller uenig du er i følgende utsagn: - Min virksomhet ivaretar behovene til den enkelte medarbeider i de forskjellige faser i livet		
3.	Angi hvor enig eller uenig du er i følgende utsagn: - Min virksomhet tar sosiale og personlige hensyn. f.eks. ved sykdom og behov for å yte omsorg		
	B	Beta	Signifikansnivå
Konstant	2,072		,000
Alder (referansekategori – 34 år eller yngre)			
<b>62 år og eldre</b>	,115	,049	,033
<b>55 – 61 år</b>	,169	,090	,000
<b>45 – 54 år</b>	,165	,104	,000
<b>35 – 44 år</b>	,090	,052	,029
Type etat (referansekategori – annen etat)			
Departement	,072	,018	,304
Direktorat eller tilsyn	-,052	-,023	,284
Ytre etat	-,052	-,033	,186
Forskning og undervisning	,046	,030	,254
<b>Næringsdrift eller anlegg</b>	-,166	-,051	,006
Forsvarssektoren	,100	,015	,379
Lederstilling (referansekategori – ikke leder)			
<b>Leder</b>	-,189	-,091	,000
Arbeidstidsordning (referansekategori – annen arbeidstidsordning)			
Fast arbeidstid	-,036	-,018	,430
<b>Skift/turnus</b>	,175	,070	,006
Ansiennitet hos nåværende arbeidsgiver (referansekategori – mindre enn 10 år)			
<b>Ansiennitet hos nåværende arbeidsgiver – 10 år eller mer</b>	,095	,064	,001
Kontor (referansekategori – annet kontor)			
<b>Åpent landskap</b>	-,171	-,085	,002
Eget kontor	-,053	-,035	,285
Deler kontor	-,095	-,044	,079
Utdanningsnivå (referansekategori – grunnskole eller videregående)			
Universitet eller høyskole – høyere grad	,052	,035	,252
Universitet eller høyskole – lavere grad	,013	,008	,777
Fagutdanning etter videregående	,086	,035	,106
Arbeidstid (referansekategori – deltid)			
Heltid	-,020	-,008	,644
Kjønn (referansekategori – kvinne)			
Mann	,006	,004	,807
N = 3899 (datasettet er veid)			

Samarbeid. Ingen forskjell etter alder.

<b>Lineærregresjonsanalyse av «Samarbeid»</b>			
Denne indeksen består av følgende 5 indikatorer (1= helt uenig til 5= helt enig)			
1.	Angi hvor enig eller uenig du er i følgende utsagn: - Jeg kan påvirke beslutninger som er viktige for mitt arbeid		
2.	Angi hvor enig eller uenig du er i følgende utsagn: - Samarbeidet mellom ledelse og tillitsvalgte fungerer bra på min arbeidsplass		
3.	Angi hvor enig eller uenig du er i følgende utsagn: - Min enhet samspiller med andre enheter for å skape gode resultater		
4.	Angi hvor enig eller uenig du er i følgende utsagn: - I min enhet tar alle ansvar for å dele kompetanse og erfaringer med hverandre		
5.	Angi hvor enig eller uenig du er i følgende utsagn: - I min enhet er vi flinke til å «spille» hverandre gode?		
	<b>B</b>	<b>Beta</b>	<b>Signifikansnivå</b>
Konstant	2,469		,000
<b>Alder (referansekategori – 34 år eller yngre)</b>			
62 år og eldre	-,049	-,021	,351
55 – 61 år	,032	,017	,491
45 – 54 år	,004	,003	,913
35 – 44 år	-,014	-,008	,726
<b>Type etat (referansekategori – annen etat)</b>			
Departement	-,016	-,004	,817
Direktorat eller tilsyn	,033	,014	,493
Ytre etat	,004	,003	,909
<b>Forskning og undervisning</b>	<b>,135</b>	<b>,087</b>	<b>,001</b>
Næringsdrift eller anlegg	,011	,004	,846
Forsvarssektoren	,028	,004	,802
<b>Lederstilling (referansekategori – ikke leder)</b>			
<b>Leder</b>	<b>-,367</b>	<b>-,178</b>	<b>,000</b>
<b>Arbeidstidsordning (referansekategori – annen arbeidstidsordning)</b>			
<b>Fast arbeidstid</b>	<b>-,106</b>	<b>-,056</b>	<b>,015</b>
Skift/turnus	,082	,033	,182
<b>Ansiennitet hos nåværende arbeidsgiver (referansekategori – mindre enn 10 år)</b>			
Ansiennitet hos nåværende arbeidsgiver – 10 år eller mer	,011	,008	,674
<b>Kontor (referansekategori – annet kontor)</b>			
<b>Åpent landskap</b>	<b>-,157</b>	<b>-,079</b>	<b>,003</b>
Eget kontor	-,050	-,033	,298
<b>Deler kontor</b>	<b>-,127</b>	<b>-,060</b>	<b>,015</b>
<b>Utdanningsnivå (referansekategori – grunnskole eller videregående)</b>			
Universitet eller høyskole – høyere grad	,002	,001	,972
Universitet eller høyskole – lavere grad	,013	,008	,757
Fagutdanning etter videregående	-,029	-,012	,581
<b>Arbeidstid (referansekategori – deltid)</b>			
Heltid	,059	,023	,153
<b>Kjønn (referansekategori – kvinne)</b>			
Mann	-,036	-,024	,139
N = 3899 (datasettet er veid)			

## Etikk og varsling. Ingen forskjell etter alder.

<b>Lineærregresjonsanalyse av «Etikk og varsling»</b>			
Denne indeksen består av følgende 3 indikatorer (1= helt uenig til 5= helt enig)			
1.	Angi hvor enig eller uenig du er i følgende utsagn: - I min virksomhet arbeides det aktivt med å skape høyere etisk bevissthet (f.eks. etiske retningslinjer og dilemmarefleksjon)		
2.	Angi hvor enig eller uenig du er i følgende utsagn: - Dersom jeg opplever et etisk dilemma i jobben er det naturlig for meg å diskutere dette med en kollega/leder		
3.	Angi hvor enig eller uenig du er i følgende utsagn: - I min virksomhet kan vi trygt varsle om eventuelle kritikkverdige forhold		
	B	Beta	Signifikansnivå
Konstant	1,973		,000
<b>Alder (referansekategori – 34 år eller yngre)</b>			
62 år og eldre	-,058	-,024	,299
55 – 61 år	-,055	-,028	,265
45 – 54 år	-,007	-,004	,876
35 – 44 år	,031	,017	,471
<b>Type etat (referansekategori – annen etat)</b>			
Departement	,057	,014	,432
Direktorat eller tilsyn	,074	,030	,148
Ytre etat	-,001	,000	,990
<b>Forskning og undervisning</b>	<b>,188</b>	<b>,115</b>	<b>,000</b>
Næringsdrift eller anlegg	-,094	-,028	,138
Forsvarssektoren	-,180	-,025	,127
<b>Lederstilling (referansekategori – ikke leder)</b>			
<b>Leder</b>	<b>-,294</b>	<b>-,136</b>	<b>,000</b>
<b>Arbeidstidsordning (referansekategori – annen arbeidstidsordning)</b>			
Fast arbeidstid	,079	,039	,091
<b>Skift/turnus</b>	<b>,200</b>	<b>,077</b>	<b>,002</b>
Ansienitet hos nåværende arbeidsgiver (referansekategori – mindre enn 10 år)			
<b>Ansienitet hos nåværende arbeidsgiver – 10 år eller mer</b>	<b>,086</b>	<b>,055</b>	<b>,003</b>
<b>Kontor (referansekategori – annet kontor)</b>			
Åpent landskap	,043	,021	,437
<b>Eget kontor</b>	<b>,139</b>	<b>,087</b>	<b>,007</b>
<b>Deler kontor</b>	<b>,111</b>	<b>,049</b>	<b>,045</b>
<b>Utdanningsnivå (referansekategori – grunnskole eller videregående)</b>			
Universitet eller høyskole – høyere grad	,028	,018	,560
Universitet eller høyskole – lavere grad	,042	,025	,363
Fagutdanning etter videregående	,070	,027	,208
<b>Arbeidstid (referansekategori – deltid)</b>			
Heltid	,066	,025	,134
<b>Kjønn (referansekategori – kvinne)</b>			
Mann	,035	,022	,178
N = 3899 (datasettet er veid)			

Stolt av jobben og arbeidsglede. Ansatte som er 62 år og eldre, samt de som er i alderen 45 til 54 år, er mer uenig i at de er stolt av jobben og føler arbeidsglede.

<b>Lineærregresjonsanalyse av «Stolt av jobben og arbeidsglede»</b>			
Denne indeksen består av følgende 7 indikatorer (1= helt uenig til 5= helt enig)			
1.	Angi hvor enig eller uenig du er i følgende utsagn: - Min virksomhet har et godt omdømme i offentligheten		
2.	Angi hvor enig eller uenig du er i følgende utsagn: - Jeg er stolt over å være ansatt i min virksomhet		
3.	Angi hvor enig eller uenig du er i følgende utsagn: - Jeg kan anbefale andre å søke jobb i min virksomhet		
4.	Angi hvor enig eller uenig du er i følgende utsagn: - Jeg opplever arbeidsglede i jobben		
5.	Angi hvor enig eller uenig du er i følgende utsagn: - Jeg er svært engasjert i jobben min		
6.	Angi hvor enig eller uenig du er i følgende utsagn: - Jeg jobber i en virksomhet som skaper gode resultater for brukerne		
7.	Angi hvor enig eller uenig du er i følgende utsagn: - Jeg er alt i alt godt tilfreds med jobben min		
	B	Beta	Signifikansnivå
Konstant	1,964		,000
Alder (referansekategori – 34 år eller yngre)			
<b>62 år og eldre</b>	<b>-,180</b>	<b>-,086</b>	<b>,000</b>
55 – 61 år	-,083	-,049	,053
45 – 54 år	-,081	-,056	,031
35 – 44 år	-,032	-,020	,388
Type etat (referansekategori – annen etat)			
Departement	,009	,003	,885
Direktorat eller tilsyn	-,037	-,017	,406
Ytre etat	-,046	-,031	,203
<b>Forskning og undervisning</b>	<b>-,092</b>	<b>-,065</b>	<b>,012</b>
Næringsdrift eller anlegg	-,077	-,026	,155
Forsvarssektoren	-,025	-,004	,810
Lederstilling (referansekategori – ikke leder)			
<b>Leder</b>	<b>-,298</b>	<b>-,158</b>	<b>,000</b>
Arbeidstidsordning (referansekategori – annen arbeidstidsordning)			
Fast arbeidstid	,064	,037	,111
Skift/turnus	,098	,043	,084
Ansiennitet hos nåværende arbeidsgiver (referansekategori – mindre enn 10 år)			
<b>Ansiennitet hos nåværende arbeidsgiver – 10 år eller mer</b>	<b>,066</b>	<b>,049</b>	<b>,008</b>
Kontor (referansekategori – annet kontor)			
Åpent landskap	-,005	-,003	,924
Eget kontor	,047	,034	,289
Deler kontor	,011	,006	,812
Utdanningsnivå (referansekategori – grunnskole eller videregående)			
Universitet eller høyskole – høyere grad	,029	,022	,480
Universitet eller høyskole – lavere grad	,025	,017	,532
Fagutdanning etter videregående	,023	,011	,625
Arbeidstid (referansekategori – deltid)			
Heltid	-,008	-,004	,827
Kjønn (referansekategori – kvinne)			
Mann	,019	,014	,387
N = 3899 (datasettet er veid)			



# Seniorer og seniorpolitikk i statlige virksomheter

De fleste statlige virksomheter er i dag tilsluttet avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen). Arbeidsgivere i staten må derfor legge til rette for at arbeidstakere kan stå lenger i arbeid. På oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet har vi sett nærmere på hvordan de ivaretar dette ansvaret. Ved hjelp av foreliggende survey- og registerdata belyses følgende problemstillinger:

- Hva er holdningene til seniorer og seniorpolitikk i statlige virksomheter?
- Hvordan jobber statlige virksomheter med seniorpolitikk/livsfasepolitikk; hvilke tiltak tilbyr de, og har disse tiltakene effekt på tidligpensjonering og sykefravær?
- Hvordan vurderer senioren sin arbeidsplass, arbeidsmiljø, ledelse, muligheter for kompetanse og karriereutvikling etc.?
- I hvor stor grad rekrutteres det ansatte over 55 år til statlige virksomheter?
- I hvor stor grad ønsker eldre statsansatte å skifte arbeid, og hvilke faktorer påvirker ønsket?



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

Fafo-rapport 2017:18  
ISBN 978-82-324-0378-3  
ISSN 0801-6143  
Bestillingsnr. 20626