



Byrådssak 1187/06

TILTAKSPLAN FOR SENIORPOLITIKK I OSLO KOMMUNE

Sammendrag:

I bystyremøte 26.10.2005 sak 390 og i finanskomiteen 12.10.2005 sak 151 ble byrådet bedt om å legge frem en sak om seniorpolitikk i forlengelsen av sitt arbeid med ny personalpolitisk strategi.

I saken her foreslås seniorpolitiske tiltak for Oslo kommune, og saken sendes bystyret til orientering.

Seniorpolitikk inngår som en integrert del av Oslo kommunes personalpolitiske strategi. Av strategien fremgår at virksomhetene innenfor gjeldende avtaleverk skal etablere tiltak for seniormedarbeidere. Det fremgår også at det skal etableres motiveringstiltak rettet mot eldre arbeidstagere og at økonomiske incentiver som forebygger tidligpensjonering skal videreføres.

I løpet av de siste 20-30 årene har det vært en sterk nedgang i 60-åringenes yrkesfrekvens både på landsbasis og i Oslo kommune. Vi ser også en nedgang i 50-åringenes yrkesfrekvens. Dette kan forklares dels med økningen i uførepensjon og dels i AFP-ordningen (avtalefestet pensjon).

Samtidig skjer det en aldersforskyvning i befolkningen ved at det blir en mindre andel i arbeidsfør alder som skal forsørge en større andel pensjonister. Både for den enkelte og for samfunnet er det viktig at arbeidstagerne holder seg i arbeidslivet lengst mulig. For den enkelte betyr det å være i arbeid at man holder seg i aktivitet, og for samfunnet er eldre arbeidføre mennesker en viktig ressurs som vil bli stadig mer etterspurt i tiden fremover.

Kompetansemiljøer innen seniorpolitikk fremholder at ledernes og arbeidsplassens holdninger overfor eldre arbeidstagere har stor betydning for om eldre arbeidstakere vil fortsette i arbeidslivet utover 62 år.

Innenfor dagens avtale- og regelverk og innenfor virksomhetsledernes fullmakter er det en rekke tiltak som kan benyttes og som blir benyttet for å beholde seniorene i arbeid. I punkt 5 nedenfor gjøres det nærmere rede for tiltak som kan benyttes i seniorpolitikken i Oslo kommune. Mange kommuner og andre organisasjoner har også nylig vedtatt seniorpolitiske tiltak. Det redegjøres for dette i punkt 4 og trykt vedlegg 2.

Saksfremstilling:

1. Oslo kommunes personalpolitiske strategi

Personalpolitisk strategi for Oslo kommune ble vedtatt 22.12.2005. Seniorpolitikk inngår som en integrert del av denne strategien. De fleste personalpolitiske målsetninger har relevans for alle aldersgrupper av medarbeidere, men følgende strategier og tiltak er særlig rettet inn mot seniormedarbeidere:

Strategier:

- Alle virksomheter skal sørge for at ansattes kompetanse, engasjement og kreativitet verdsettes og brukes uavhengig av alder, kjønn og etnisk bakgrunn
- Bygge opp en seniorpolitikk som bidrar til individuelt tilpasset arbeidstid, arbeidssted og arbeidsoppgaver
- Øke gjennomsnittlig alder for pensjonering

Tiltak:

- Alle virksomheter må innenfor gjeldende avtaleverk etablere tiltak for seniormedarbeidere som inneholder forslag til fleksible arbeidsvilkår
- Etablere motiveringstiltak rettet mot eldre arbeidstakere slik at de lettere kan se sine muligheter i arbeidssituasjonen og ønske å stå lenger i arbeid.
- Videreføre økonomiske incentiver som stimulerer virksomhetene til å arbeide aktivt for å forebygge tidligpensjonering av egne ansatte

Oslo kommune har innenfor dagens rammer er rekke muligheter for å tilpasse arbeidsvilkårene for eldre arbeidstakere etter behov. I fremstillingen nedenfor under punkt 5 gis en fremstilling av seniorpolitiske tiltak som kan benyttes i Oslo kommune og som utfyller tiltakspunktene i Personalpolitisk strategi. Det kan tenkes tiltak også utover de som fremgår av listen. Tiltakslisten skal derfor ikke anses å være uttømmende.

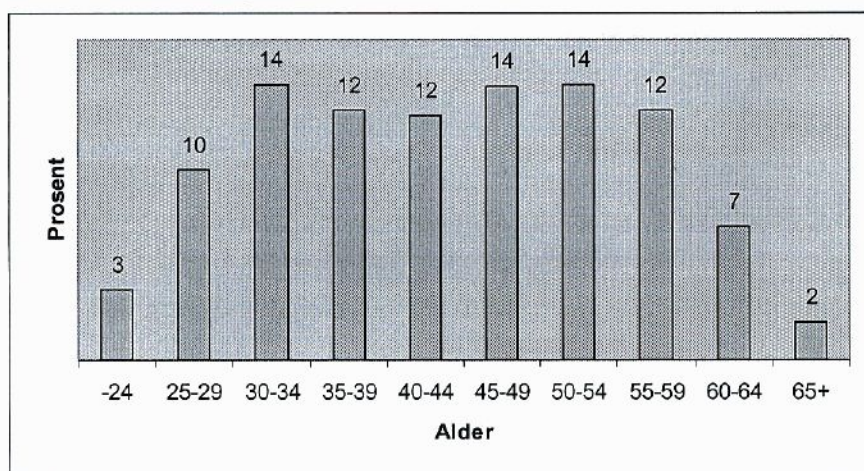
2. Statistikk for Oslo kommune

2.1 Alderssammensetning – ansatte i Oslo kommune:

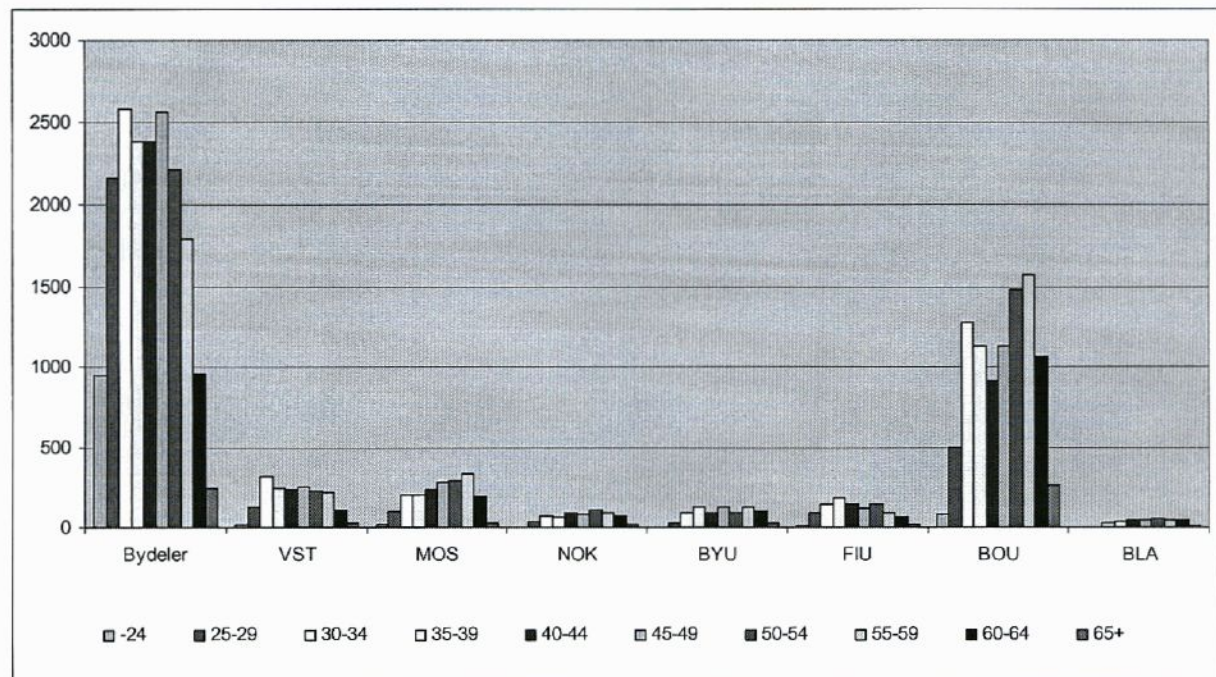
Aldersfordelingen blant kommunalt ansatte totalt er jevnt fordelt, særlig i aldersgruppen 30 til 60 år. Aldersgruppen 60-64 utgjør 7%, og 65+ 2%, i den andre enden av skalaen er det lignende tall; 10% i aldersgruppen 24-29, og 3% i aldergruppen -24.

Sektorvis er aldersgruppen 30 – 34 år den største ”unge” aldersgruppen, og er godt representert i bydelene, sektorene for velferd og sosiale tjenester og barn og utdanning. De eldste er sterkest representert i sektorene for miljø og samferdsel og barn og utdanning

Figur 1: Prosentvis aldersfordeling i Oslo kommune totalt:



Figur 2: Sektorvis aldersfordeling



2.2 Tidligpensjonering på landsbasis og i Oslo kommune:

På landsbasis har det i løpet av de siste 20-30 årene skjedd en stor økning i tidligpensjoneringen. Til tross for uttalte målsetninger fra vekslende regjeringer om å redusere omfanget av tidligpensjonering, har det motsatte skjedd. Yrkesfrekvens på landsbasis for menn mellom 60-66 år har sunket fra 79 % i 1970 til 53 % i 2000. Kvinners yrkesdeltagelse har en annen utviklingshistorie ettersom deres inntreden i arbeidslivet er av forholdsvis nyere dato. Kvinners yrkesdeltagelse generelt nærmer seg menns yrkesdeltagelse generelt, men når det gjelder kvinner i aldergruppen 60-66 år har yrkesfrekvensen holdt seg stabil på ca 40 % fra 1980-2000.

Nedgangen i yrkesfrekvens blant eldre arbeidstagere kan forklares dels i økningen i uføretrygden, dels i AFP-ordningen. Avtalefestet pensjon er etter nærmere kriterier en rettighet for arbeidstagere over 62 år.

Fra 01.01.04 ble tidsbegrenset uførepensjon innført. Langtidssykemeldte under 55 år vil i utgangspunktet ikke lenger få permanent uførepensjon fra folketrygden, så lenge det er en viss utsikt for bedring av helsetilstanden. Som følge av dette vil de heller ikke få permanent ytelse fra Oslo Pensjonsforsikring. Innføringen av tidsbegrenset uførepensjon var ment som et forsøk på å stramme inn ordningen, men det er for tidlig å si hvilken effekt det vil få på tidligpensjoneringen over tid.

I Oslo kommune var gjennomsnittlig pensjoneringsalder for gruppene alderpensjonister (67+) og AFP-pensjonister (62+) til sammen 65,26 år i 2000. Dersom uførepensjonistene også legges til, var gjennomsnittlig pensjoneringsalder 53 år. Tilsvarende gjennomsnittstall finnes ikke for senere år, men i 2005 var gjennomsnittsalder for nye uførepensjonister 51,9

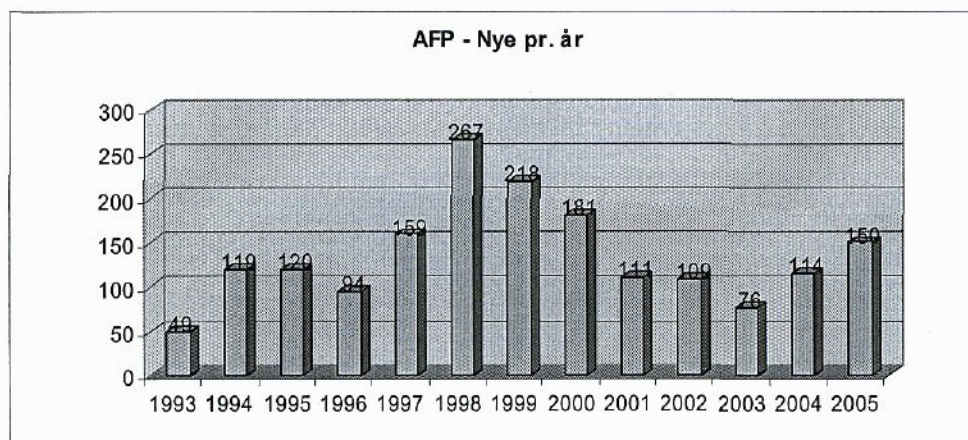
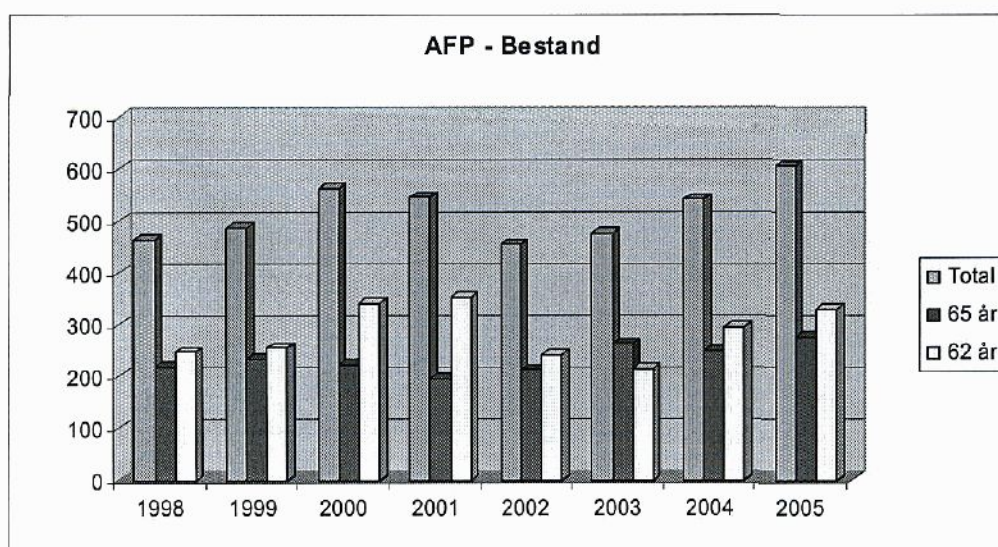
år for menn og 50,5 år for kvinner. Gjennomsnittsalder for uttak av AFP i 2005 var 62,5 år for menn og 62,4 år for kvinner.

Tall fra Oslo Pensjonsforsikring siste halvdel av 90-tallet til 2005 viser at tidligpensjoneringen varierer fra år til år. I statistikken går et viktig skille året 2002. Fra dette tidspunktet er sykehusansatte fjernet fra statistikken, mens i årene før er de med. Uttak av AFP viste en nedadgående trend i 2000-2003, men øker igjen fra 2004. Når man tar i betraktning at sykehusansatte er ute av statistikken fra år 2002, øker AFP forholdsvis mye. Uttak av uførepensjon i Oslo kommune nådde en topp i årene 1998 – 2002, og har etter dette gått ned. Årsaken til nedgangen i uførepensjon kan dels være at mange med redusert helse tar ut AFP, dels at kriteriene for uførepensjon har blitt strengere. Arbeidstagere som søker uførepensjon tvinges i mye større grad enn før inn i yrkesrettet attføring. Vi vet ikke hvilke utslag på uførestatistikken alle de som nå er i ulike attføringstiltak vil gjøre på sikt. Forebyggende arbeid med sykefravær og uførhet skjer i tråd med IA-avtalen og kommunens attføringsreglement. Seniorpolitiske tiltak kan også bidra til å forebygge sykdom og uførhet blant eldre arbeidstakere.

Grafene nedenfor er basert på et utdrag av trykt vedlegg 3 - statistikk fra Oslo Pensjonsforsikring.

AFP:

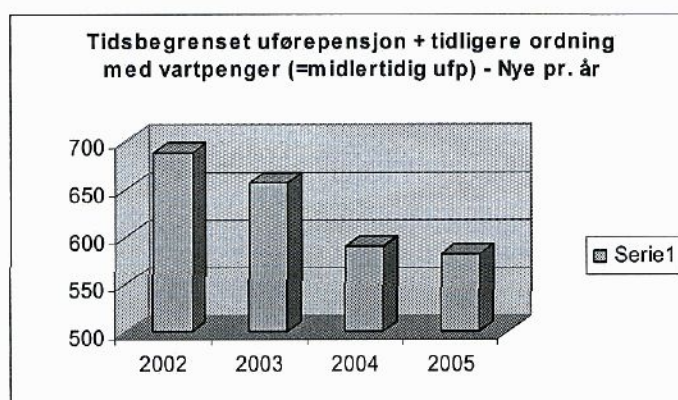
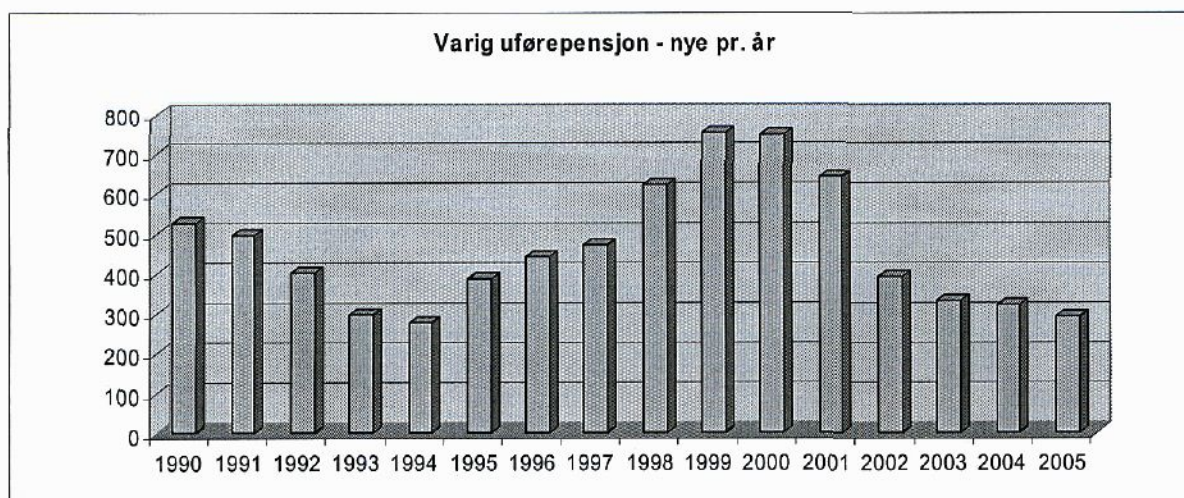
Ansatte i helseforetakene er med i statistikken til og med 2001, og fjernet fra 2002:



Som grafen nedenfor viser benyttes også gradert AFP i Oslo kommune, dvs at enkelte medarbeidere går ned i stillingsbrøk, og tar ut delvis pensjon:

PENSJONSGRAD AFP-PENSJONISTER 2003-2005			
	2003	2004	2005
AFP 62			
20-40%	9	18	15
41-99%	0	3	6
100 %	56	71	93
AFP 65			
20-40%	0	1	4
41-99%	0	1	2
100 %	11	20	30

UFØREPENSJON:



2.3 Lønner det seg å forebygge tidligpensjonering?

I ECON-rapporten *AFP eller Arbeid Fremfor Pensjon* dokumenteres at det er betydelige forskjeller mellom ulike kommuner/organisasjoner når det gjelder hva man kan spare på å forebygge tidligpensjonering. Høyest er gevinsten i kommuner med egen pensjonskasse. Årsaken er at disse ikke får statstilskudd men må betale alle kostnader knyttet til egne AFP-pensjonister. Til gjengjeld sitter de igjen med hele innsparingen dersom den ansatte heller velger å fortsette i jobben.

Gjennomsnittlig beregnes en AFP-pensjonist i full stilling å koste arbeidsgiver kr 180 000 pr. år i Oslo kommune. Kostnadene vil variere mellom kommunens virksomheter etter variasjon i lønnsnivå. Plan- og bygningssetaten har beregnet sin gjennomsnittlige kostnad til AFP til kr 240 000. I tillegg vil man få rekrutteringskostnader for pensjonister som skal erstattes. I forbindelse med etablering av IA-avtalen fikk arbeidsgivere redusert arbeidsgiveravgiften for alle arbeidstagere over 62 år til 10,1 % mot vanlig 14,1 %. Dette er også et element som må trekkes inn i regnestykket for å vurdere lønnsomheten av å beholde eldre arbeidstagere. I henhold til den nye IA-avtalen vil den reduserte arbeidsgiveravgiften være 11,1 % fra 01.01.2007 og det forventes i IA-avtalen at disse midlene benyttes til seniortiltak. Det stilles også krav om at disponeringen av den reduserte arbeidsgiveravgiften blir synliggjort. I Oslo kommune er det hver enkelt virksomhet som disponerer den reduserte arbeidsgiveravgiften, og byrådet vil senere komme tilbake med eventuelle rapporteringsordninger for dette.

Ettersom Oslo kommune har egen pensjonsordning, vil det lønne seg å benytte virkemidler for å beholde arbeidstagere over 62 år. En større del av kostnadene for AFP-pensjonister dekkes fra 2006 av virksomhetene selv, noe som gir virksomhetene større incentiv til å gjennomføre seniortiltak.

3. Holdninger og verdier

Det understrekes fra flere kompetansemiljøer innen seniorpolitikk at ledernes og medarbeidernes holdninger er den viktigste enkeltfaktor for å lykkes med å beholde seniormedarbeiderne i arbeidslivet.

Senter for seniorpolitikk peker på tre suksesskriterier i seniorpolitikken som er avgjørende for at den skal lykkes:

- Ledelse med kompetanse til å lede seniorer

Ledere må ha kunnskap om eldre medarbeidere og verdsette deres ressurser og erfaringer. Ledere skal sørge for at organisasjonen kan lære av og nyttiggjøre seg kunnskaper og livserfaringer fra et langt yrkesliv. Eldre medarbeidere kan bidra med verdifull historieoverføring overfor yngre medarbeidere. Det handler også om kollegers holdninger og adferd i forhold til senioren, og om seniorenes forhold til seg selv og deres eget ansvar for sin utvikling. I denne forbindelse er det bl a viktig å arbeide med holdninger vis a vis ansatte som i lang tid har hatt lederstillinger, men som på slutten av sin karriere ønsker å trappe ned i en stilling uten lederansvar. Dette bør også i Oslo kommune ses på som en naturlig løpebane, slik at det ikke settes i gang spekulasjoner om at det er noe "galt" med vedkommende. Seniorperspektivet bør inngå som en del av virksomhetenes strategi, arbeidsorganisering og fremtidsplaner.

- Antidiskrimineringsarbeid

Arbeidsmiljølovens forbud mot diskriminering i arbeidslivet (aml. § 13-1(1)) gjelder også diskriminering på grunn av alder. Det forekommer fortsatt en utstrakt diskriminering av eldre arbeidstakere, eksempelvis ved ansettelser.

- Kompetanseinkludering

En viktig utstøttingsfaktor i arbeidslivet er at senioren nedprioriteres i virksomhetenes opplærings- og kompetansevirksomhet fordi de har så kort tid igjen i yrkeslivet. Resultatet er at senioren mister inspirasjonen og muligheten til fortsatt å bidra, og at senioren blir sårbare for omstillinger.

4. Seniorpolitiske tiltak i staten, i andre kommuner og organisasjoner

Staten, flere kommuner og virksomheter i privat sektor har i løpet av de siste årene etablert en seniorpolitikk. Blant tiltakene kan nevnes tilrettelegging av arbeidsplassen, retrettstillinger, jobbrotasjon, hospitering, mentorvirksomhet og seniorkurs. Det er også fokus på ledersamlinger om "seniorledelse" og jobbing med holdninger overfor eldre medarbeidere. Noen kommuner har innført en angrefrist på ett år for medarbeidere som har tatt ut AFP-pensjon.

I tillegg til dette har mange av disse virksomhetene opprettet tilskuddsordninger for å beholde eldre medarbeidere. Tilskuddene skal benyttes etter en individuell vurdering av hver enkelt medarbeider.

Noen av tilskuddsordningene dreier seg om *tilretteleggingstilskudd*, og skal brukes til å tilrettelegge arbeidet for den enkelte arbeidstager i form av fysisk tilrettelegging, opplæring, bruk av vikarer m.v.

Andre tilskuddsordninger er *lønnstilskudd* og *bonusordninger* (for eksempel en prosentsats på 4 % av lønnen i Larvik kommune, 10 % i staten og andre ganger angitt som et kronebeløp 10 000 – 25 000). Felles for disse tilskuddene er at de betales som tillegg til lønnen for hvert år arbeidstageren står i arbeidet utover 62 år, og er således direkte tilknyttet AFP-ordningen.

Redusert stilling med lønnskompensasjon er et annet økonomisk virkemiddel som brukes. Denne ordningen varierer mellom de ulike kommunene/organisasjonene, for eksempel 80 % stilling med 100 % lønn, eller 80 % stilling med 90 % lønn. En variant av dette er tjenestefri/ekstra fridager (for eksempel staten). Redusert stilling/tjenestefri med lønnskompensasjon forbeholdes også arbeidstagere som er aktuelle for AFP.

Nærmere beskrivelse av seniortiltak i andre kommuner/organisasjoner fremgår av trykt vedlegg 1. De økonomiske incitamentene i form av lønnstilskudd, bonus og lønnskompensasjon for redusert arbeidstid er de fleste steder innført nylig, og det foreligger ennå lite evaluering og dokumentasjon av hvorledes de virker.

5. Tiltaksplan for seniorpolitikk i Oslo kommune

For Oslo kommune er det positivt å kunne benytte seg av eldre arbeidstageres arbeidsevne og arbeidsglede. De beste og sunneste arbeidsmiljøene er de som har en god fordeling aldersmessig og kjønnsmessig. Eldre arbeidstagere har mye å bidra med på arbeidsplassen,

både når det gjelder kunnskap, livserfaring og arbeidslivserfaring. De bidrar med historieoverføring og er arbeidsplassens kulturbærere. Således uttales det i personalpolitisk strategi at ansattes kompetanse, engasjement og kreativitet skal verdsettes og brukes uavhengig av alder, kjønn og etnisk bakgrunn. Det er også en uttalt målsetning i strategien at gjennomsnittlig alder for pensjonering skal økes.

I tråd med den alminnelige fullmaktsstrukturen i Oslo kommune skal seniorpolitiske tiltak gjennomføres på virksomhetsnivå. Kommunens virksomheter skal derfor bygge opp en seniorpolitikk som kan gi mulighet for individuelt tilpasset arbeidstid, arbeidssted og arbeidsoppgaver. Tiltakene skal benyttes av virksomhetene innenfor deres økonomiske rammer. Tiltaksplanen nedenfor kan ikke anses å være uttømmende. Det kan tenkes andre mulige tiltak innenfor virksomhetenes rammer som kan iverksettes lokalt.

En sentral ordning for lønn og stillingsbrøk som seniorpolitisk tiltak anbefales ikke, da det lett kan utvikle seg til en rettighetsordning fremfor en individuell vurdering. Gjeldene fullmakter for virksomhetene vurderes som tilstrekkelig for å iverksette de ønskede tiltakene.

Når det gjelder lærere, har Oslo kommune videreført tariffavtale fra staten om seniorpolitiske tiltak. Tiltakene ble forbedret i tariffoppgjøret 2006, slik at lærere over 55 og 60 år nå kan få en lette i sin undervisning tilsvarende henholdsvis 5,8 % og 12,5 %.

Plan for seniorpolitikk i virksomhetene

Virksomhetene utarbeider en plan for seniorpolitikk som kan inneholde følgende tiltakspunkter:

- *Oversikt over alderssammensetning*
Virksomhetene bør ha en oversikt over alderssammensetningen i virksomheten for å kunne tilpasse tiltak.
- *Seniorperspektiv i karriereplanleggingen*
Seniorperspektivet inkluderes i karriereplanleggingen. Tiltak som arbeidsgiver og arbeidstakeren blir enige om avtales for ett år om gangen i medarbeiderkontrakten.
- *Seniorperspektivet som kriterium i lokale forhandlinger*
Sentralt i kommunen er det nedfelt kriterier for lønnsfastsettelse. Ett av kriteriene er å rekruttere og beholde medarbeidere. Innenfor dette kriteriet bør senioraspektet bygges inn. Lokalt kan arbeidsgiver føre lokale forhandlinger og klargjøre at senioraspektet er et av kriteriene som arbeidsgiver ønsker skal inngå i lønnspolitisk plattform.
- *Bruk av lønnsfullmakten for å motivere seniorer*
Lønnsfullmakten kan brukes fleksibelt og målrettet til bl a å motivere seniorer. Ved administrativ lønnsfastsettelse kan arbeidsgiver plassere medarbeidere i alternative lønnsrammer og flytte dem fra en stillingskode til en annen.
- *Redusert stilling*
Arbeidstageren har anledning til å redusere sin arbeidstid uten lønnskompensasjon. Det vises i denne forbindelse til arbeidsmiljøloven § 10-2 (4).
- *Fleksibel arbeidstid*
Arbeidstagerne har rett til å avtale fleksibel arbeidstid der dette kan gjennomføres uten vesentlig ulempe for virksomheten. Dette gjelder for alle typer

arbeidstidsordninger – også ved turnusarbeid. Det vises i denne forbindelse til arbeidsmiljøloven § 10-2 (3).

- *Sette inn vikarer*
Virksomhetene bør ha en strategi for bruk av vikarer ved sykdom, også korttid. Det vil ofte lønne seg å sette inn ekstra ressurser i travle tider for å unngå stress der arbeidsoppgavene er av en slik karakter at de ikke kan utsettes/forskyves i tid.
- *Fysisk tilrettelegging av arbeidsplassen*
For å forebygge og minske belastningsskader/ helseplager skal arbeidsgiver tilrettelegge arbeidsplassen når det gjelder utstyr, inventar mv. Arbeidsgivers alminnelige tilretteleggingsplikt etter arbeidsmiljøloven kap 2 – 4.
- *Hjemmekontor*
Dersom arbeidstageren har behov for fleksibilitet eller spesiell tilrettelegging, og der det lar seg gjøre etter virksomhetens art, kan hjemmekontor tilbys for deler av arbeidstiden.
- *Retrettstilling mv*
I medarbeidersamtalene kan man bli enige om en ønskelig jobbfremtid som er forenlig med kommunens behov og realistisk innenfor virksomhetens rammer. Eventuelle endringer i stilling/ønskelig jobbfremtid er også en naturlig del av ledersamtalene. Kommunen kan også ta i bruk beordringsinstituttet for fleksibel bruk av seniorenes kompetanse, mobilitet mellom virksomheter i kommunen og variasjon i arbeidsforholdet.
- *Gradert AFP*
Gradert AFP, som innebærer at medarbeideren går ned i stilling og tar ut delvis AFP, brukes i Oslo kommune. Gradert AFP er ikke en rettighet, men må avtales med arbeidsgiver. Virksomhetene bør se med velvillighet på at medarbeiderne ønsker å benytte seg av gradert AFP.
- *Fagutvikling/opplæring*
Seniorene skal tilbys kurs som gir fagutvikling og kompetanseheving på linje med yngre medarbeidere, og uansett type stilling. Der det er behov kan det settes inn særlig opplæring for seniorer i bruk av hjelpemidler og arbeidsverktøy, for eksempel innen IKT.
- *Mentorordning og fadder/veiledningsoppgaver*
På bakgrunn av livserfaring og arbeidslivserfaring sitter mange seniorer inne med visse ressurser som arbeidslivet trenger, og som de yngste medarbeiderne mangler. Disse ressursene kan nyttes aktivt av arbeidsgiver ved målrettet ordning med mentor-/fadderordninger.
- *Ett års angrefrist for uttak av AFP*
Det tilbys en angrefrist på ett år slik at de som ønsker det kan komme tilbake som arbeidstagere i Oslo kommune, helt eller delvis. Tilbakeføringen gjelder Oslo kommune som helhet, og det kan ikke kreves gjeninntredelse i samme jobb, samme type jobb, eller i samme virksomhet.

Personalpolitisk strategi vedtatt av byrådet 22.12.2005.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Noen av de tiltakene som foreslås kan ha økonomiske konsekvenser, men disse forutsettes å bli spart inn ved at kommunens/virksomhetenes utgifter til AFP reduseres. Det forutsettes videre at den reduserte arbeidsgiveravgiften for arbeidstakere over 62 år benyttes til å forebygge tidligpensjonering – i tråd med de nye reglene for redusert arbeidsavgift.

Vedtakskompetanse

Bystyrevedtak 07.05.03, sak 132 som delegerer arbeidsgivermyndighet til byrådet, herunder å vedta kommunens arbeidsgiverregelverk.

Byråden for finans og utvikling innstiller til byrådet å fatte følgende vedtak:

1. Virksomhetene utarbeider en plan for seniorpolitikk som kan inneholde følgende tiltakspunkter:
 - Oversikt over alderssammensetning i virksomheten
 - Seniorperspektiv i karriereplanleggingen
 - Seniorperspektiv som kriterium i lokale forhandlinger
 - Bruk av lønnsfullmakten for å motivere seniorer
 - Redusert stilling uten lønnskompensasjon
 - Fleksibel arbeidstid som kan gjennomføres uten vesentlig ulempe for virksomheten
 - Strategisk bruk av vikarer for å forebygge helseplager hos eldre ansatte
 - Fysisk tilrettelegging av arbeidsplassen
 - Hjemmekontor der dette kan gjennomføres uten vesentlig ulempe for virksomheten
 - Retrettstilling mv
 - Gradert AFP
 - Fagutvikling/opplæring
 - Mentorordning og fadder/veiledningsoppgaver
 - Trening i arbeidstiden som kan gjennomføres uten vesentlig ulempe for virksomheten
 - Ett års angrefrist for uttak av AFP, med tilbud om reansettelse i kommunen, uten garanti om å få tilbake samme stilling eller samme type stilling
 - Eventuelt andre tiltak som iverksettes lokalt og som kan gjøres innenfor virksomhetenes rammer
2. Saken sendes bystyret til orientering

Byrådsavdeling for finans og utvikling, den **24.10.2006**


André Støylen

Trykte vedlegg: 1. Sammendrag av seniorpolitiske tiltak i staten, andre kommuner og organisasjoner
 2. Statistikk fra OPF – AFP, uførepensjon, midlertidig uførepensjon

Utrykte vedlegg: Ingen