

Rapport 2009-017

**Evaluering av forsøk
med redusert
arbeidstid for
seniorer**

Midtveisrapportering

Evaluering av forsøk med redusert arbeidstid for seniorer

Midtveisrapportering

Utarbeidet for
Fornyings- og
administrasjons-
departementet

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
1 BAKGRUNN, PROBLEMSTILLING OG METODE	5
1.1 Innledning	5
1.2 Nærmere om forsøket	6
1.3 Problemstillinger	7
1.4 Nærmere om forsøksvirksomhetene	7
1.5 Metode / gjennomføring	9
1.5.1 Dokumentanalyse	9
1.5.2 Dybdeintervjuer med forsøksvirksomhetene	9
1.5.3 Gjennomføring av spørreundersøkelser	10
1.6 Datainnsamling i 2009	13
2 NÆRMERE OM DATAGRUNNLAGET	14
2.1 Seleksjonsproblematikk	14
2.1.1 Valg av forsøksfylker/-enheter	15
2.1.2 Hvem som inngår i forsøket og i kontrollgruppen	16
2.2 Ytterligere begrensninger av datamateriale	21
2.3 Avslutning	22
3 SENIORENE I FORSØKET OG KONTROLLGRUPPEN	23
3.1 Stillingsprosent for seniorene i forsøket og kontrollgruppen	23
3.2 Kjennetegn ved forsøket, forsøksdeltakerne og kontrollgruppen	24
3.3 Nærmere om seniorene som takket nei	29
4 BETYDNING AV REDUSERT ARBEIDSTID	30
4.1 Nærmere om analysene	30
4.2 Helse og trivsel hos deltakerne	31
4.3 Endring av helse siden forsøket startet	34
4.4 Endring i arbeidet siden forsøket startet	38
5 FORSØKSDELTAKERNES EGEN VURDERING AV FORSØKET	42
6 EFFEKT PÅ PENSJONERINGSALDER	45
6.1 Hva situasjonen ville vært uten forsøket	45
6.2 Faktisk avgang i forsøket frem til årsskiftet 2008/2009	45
VEDLEGG – FIGURER KNYTTET TIL PRESTENE	47

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har satt i gang et forsøk i fire statlige etater for å undersøke om redusert arbeidstid innebærer at seniorer utsetter pensjoneringstidspunktet. Midtveisrapporteringen viser at forsøket i hovedsak er implementert som planlagt. En stor andel av forsøksdeltakerne har imidlertid hatt betydelige utfordringer i blant annet å få tatt ut arbeidstidsreduksjonen. Foreløpige analyser tyder på at arbeidstidsreduksjonen har en positiv effekt på forsøksdeltakernes helse, blant annet på grunn av redusert arbeidsbelastning og -tempo. Vi fant også at forsøksdeltakerne i gjennomsnitt utsetter sitt pensjoneringstidspunkt. Det er imidlertid først i hovedevalueringen, etter at forsøket avsluttes den 31.07.2009, at vi kan gi en faglig solid vurdering av tiltakets effekter.

Bakgrunn

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) har satt i gang et forsøk i perioden 01.08.2007 til 31.07.2009 for å undersøke om redusert arbeidstid innebærer at seniorer utsetter pensjoneringstidspunktet. I fire statlige etater (Vegvesenet, Skatteetaten, Fylkesmennene og prester i Bispedømmene) har utvalgte ansatte, som er 62 år eller eldre i 2007, fått tilbud om 20 % redusert arbeidstid med full lønnsmessig kompensasjon, mens ansatte i andre deler av de samme etatene fungerer som kontrollgruppe.

Planleggingen av forsøket startet i 2006, mens endelig valg av etater ble gjort i april 2007. Etatene som deltar i forsøket blir kompensert for tapte arbeidstimer for at etatens arbeidsoppgaver skal bli løst uten økt bruk av overtid eller økt belastning på andre tilsatte. Det var frivillig om den enkelte som fikk tilbud om å delta, ønsket å inngå i forsøket. Det ble lagt få føringer for hvordan reduksjonen i arbeidstid skal kunne tas ut (daglig, ukentlig, årlig, fleksibelt el.).

Econ Pöyry fikk evalueringssopdraget i mai 2007. Dette er en midtveisrapportering fra forsøket.

Problemstilling

Hovedvalueringen, som kommer etter at forsøket avsluttes i 2009, skal belyse om redusert arbeidstid fører til at eldre arbeidstakere står lenger i arbeid. Vi skal også se på eventuelle effekter på helse og trivsel, om effekten varierer mellom etater, kjønn, alder og distrikt (by/land) og om effekten har sammenheng med måten den reduserte arbeidstiden tas ut på. Vi skal i tillegg se på hvilke økonomiske konsekvenser som forsøket har for staten og hva som er de samfunnsøkonomiske konsekvensene av å innføre en ordning med redusert arbeidstid for seniorer i statlig sektor.

I denne midtveisrapporten har vi, i tillegg til å dokumentere forsøket, lagt hovedfokus på å identifisere eventuelle effekter av forsøket på helse og trivsel. Vi har hittil gjennomført dokumentanalyser, flere kvantitative spørreundersøkelser med alle som fylte 62 år eller var eldre i 2007 i de berørte etatene, og dybdeintervjuer med informanter i etatene høsten 2007 og høsten 2008.

Vurderinger

Om lag to tredjedeler av forsøksdeltakerne har valgt å ta fri én fast dag hver uke, som regel fredag eller mandag, mens rundt 10 prosent har valgt fleksibelt uttak. Et interessant fenomen er at svært få har valgt å jobbe 6 timer per dag.

En utfordring som trekkes frem av aktørene er muligheten til å ”ta ut” den reduserte arbeidstiden. Nesten 40 prosent av forsøksdeltakere er ”enig” i at dette er vanskelig, mens vel 50 prosent er uenig. Svarene tyder imidlertid på at situasjonen har blitt noe bedre i 2008 enn den var i 2007. Det har trolig sammenheng med at forsøksdeltakerne, i samarbeid med sin leder og kollegaer, har funnet rutiner som gjøre at uttak av arbeidstidsreduksjonen har blitt noe enklere etter hvert som tiden har gått.

Også i våre kvalitative intervjuer med etatene har vi fått tilbakemeldinger om at en del sliter med å ta ut den reduserte arbeidstiden. I noen tilfeller tok de ut feriedager i lønn istedet, mens andre overførte feriedager fra 2007 til 2008. Det er også eksempler på deltakere som ikke klarte å ta ut den reduserte arbeidstiden og/eller fleksiteten før årsskiftet 2007/2008, hvilket medførte at noe av den oppsparte arbeidstidsreduksjonen ble slettet. Det rapporteres at dette også vil være situasjonen for en del ved årsskiftet 2008/2009.

Vi spurte også forsøksdeltakerne om hva de bruker den økte fritiden til. Omlag to tredjedeler bruker den til fysisk aktivitet, dvs. tur, trim og lignende. Det å være sammen med familien er også viktig, ikke minst blant prestene. Hobbyer, utover fysisk aktivitet, trekkes også frem av en del. Rundt en tredjedel svarer også ”å slappe av”.

Selv om FAD i sine føringer har lagt vekt på at forsøksdeltakerne ikke skal jobbe overtid, har om lag 10 prosent av forsøksdeltakerne blitt pålagt overtid ”siste 2 måneder”. Andelen er riktignok lavere enn blant de ansatte i kontrollgruppen, men dette er åpenbart en utfordring i forsøket. Pålagt overtid har også økt noe fra november 2007 til november 2008.

Det var frivillig om man ville delta i forsøket. Vi er ikke kjent med antallet som takket nei, men blant de 31 som har svart på vår undersøkelse legger fleste vekt på at ”det er ikke mulig å ha min stilling og jobbe 80%”. Om lag tre fjerdedeler sa at dette var ganske eller meget viktig, og halvparten svarte at ”jobben spiller en stor rolle i livet mitt”. En del fryktet også at de ville miste interessante arbeidsoppgaver, at det å delta i forsøket ville signalisere at de ikke kan bidra fullt ut i jobben, og at de ville gå glipp av lønnstillegg.

Seniorene i forsøket og kontrollgruppen fikk tre spørsmål som gikk direkte på vedkommendes helse. De skulle vurdere i hvilken grad de blir fysisk og psykisk slitne av arbeidet sitt og i hvilken grad arbeidet har gitt belastninger som har ført til sykefravær. Vi har i analysen sett på hvordan deltakerne vurderte situasjonen i juni 2007, dvs. før forsøket ble igangsatt, med situasjonen i november 2008. Vi fant at endringen er forskjellig mellom de to gruppene. I kontrollgruppen er det noen flere som opplever negative helsebelastninger i 2008 enn i 2007, mens det i forsøksgruppen er omvendt. Spesielt anser forsøksdeltakerne at de blir mindre fysisk slitne av arbeidet.

Ettersom aspekter ved arbeidssituasjonen kan påvirke avgangsmønsteret ba vi senioren også beskrive deres muligheter til å påvirke arbeidssituasjonen, -tempo og -oppgaver. Vi fant at det ikke har skjedd dramatiske endringer i arbeidssituasjonen fra juni 2007 til november 2008, verken for forsøksdeltakerne eller for senioren i kontrollgruppen. Den største endringen finner vi for forsøksdeltakerne når det gjelder tempo. Forsøksdeltakerne mener at de i mindre grad må arbeide i et for høyt tempo, samtidig som de i større grad mener at arbeidet er utfordrende på en positiv måte. De mener også at de i mindre grad har for mye å gjøre i arbeidet.

Forsøksdeltakerne fikk også spørsmål om hvordan de opplever selve forsøket og i hvilken grad de selv anser at den reduserte arbeidstiden (med full lønnskompensasjon) har påvirket arbeidssituasjonen og hverdagen ellers. De mener at egen arbeidsdag og mulighetene til å drive egne fritidsinteresser har blitt betydelig bedre på grunn av den reduserte arbeidstiden. I tillegg har selvoppgitt helsetilstand blitt noe bedre. Samtidig mener de at mulighetene til å få lønnsøkning har blitt noe dårligere. Forsøket har ikke hatt betydning for deltakernes forhold til kollegaer og har heller ikke gått ut over de mest interessante arbeidsoppgavene eller for samarbeidet og medinnflytelsen på jobben - noe som ble brukt som begrunnelse av mange av de som takket nei til å delta i forsøket.

Nesten 90 prosent av forsøksdeltakerne anser at de etter forsøket har fått mer overskudd til å yte maksimalt den tiden de er på jobb. Samtidig rapporterer imidlertid over halvparten at den reduserte arbeidstiden har gitt mer tidspress. Økt tidspress kan skyldes flere forhold. Selv om en del av forsøksdeltakerne fikk redusert sin arbeidsbelastning i de individuelle avtalene som lå til grunn for deltakelse i forsøket, vet vi at dette ikke ble gjort for alle deltakerne. Hos en del av forsøksenhetene har det heller ikke blitt rekruttert faste vikarer. Enkelte forsøksdeltakere kan dermed ha vært nødt til å gjøre mer enn hva som er mulig i en redusert arbeidstid.

I hvilken grad ansvaret for dette ligger hos arbeidsgiver eller arbeidstaker har vi ikke kunnet avgjøre. I noen tilfeller kan en arbeidsgiver ha tatt for lite ansvar for å få endret forsøksdeltakers arbeidssituasjon, men vi ser ikke bort fra at en del seniorer heller ikke klarte eller ønsket å gi fra seg arbeidsoppgaver. Våre kvalitative intervjuer tyder på at begge forklaringer er reelle.

I forkant av forsøket ble muligheten for at det skulle oppstå misunnelse og konflikter på de enkelte arbeidsplassene diskutert. Av den grunn valgte man å gi tilbudet til alle som var 62 år eller eldre innen ett fylke, istedenfor tilfeldig valg av forsøksdeltakere på tvers av alle fylkene. Vi spurte derfor forsøksdeltakerne om de opplever misunnelse fra kollegaer som ikke fikk tilbud om redusert arbeidstid med full lønnskompensasjon. Resultatet viser at relativt få rapporterer om mye misunnelse, men om lag halvparten gir tilbakemeldinger om litt misunnelse fra kollegaer.

Vi spurte også forsøksdeltakerne om hva de trodde situasjonen ville vært hvis de ikke hadde deltatt i forsøket. Erfaringsmessig er hypotetiske spørsmål problematiske, men gir likevel en pekepinn på hvordan situasjonen vurderes. Svarene tyder på at omtrent halvparten av forsøksdeltakerne ville vært i full stilling. En del ville vært i reduserte stillinger, mens kun rundt 10 prosent ville hatt full AFP-pensjon.

I utgangspunktet er det sistnevnte gruppe som er den primære målgruppen for forsøket med redusert arbeidstid. Det at nesten halvparten sier at de ville vært i full stilling uten forsøket illustrerer at forsøket har et betydelig ”dødvekttap” ved at tiltaket gis generelt til alle, også de som uansett ville stått i jobb. I tillegg til at staten overfører ekstra midler til forsøksenhetene, reduseres gjennomført arbeidsinnsats med 20 prosent. Det er imidlertid først i effektanalysen i rapporteringen i 2009 at vi vil vurdere den samfunnsøkonomiske nytten av denne ordningen.

Gjennomsnittlig pensjoneringsalder for senioren som har sluttet i de fire virksomhetene siden 01.08.2007 indikerer isolert sett at forsøket har hatt effekt på pensjoneringsalder. Antallet som slutter er imidlertid for lavt til å konkludere om effekten på avgangsalder på nåværende tidspunkt.

Et annet mål på effekt er andelen som har sluttet. Isolert sett tyder erfaringene frem til årsskiftet 2008/2009 at forsøket har hatt effekt i og med at en lavere andel forsøksdeltakere har sluttet enn seniorer i kontrollgruppen. Selv om det er grunn til å tro at noe av effekten kan forklares med utfordringer med rapporteringen av sluttere, ikke minst fra Skatteetaten, er forskjellen mellom forsøksdeltakerne og kontrollgruppen såpass robust at vi foreløpig kan konkludere at forsøksdeltakerne har utsatt sitt pensjeringstidspunkt.

Antallet som hittil har sluttet er for lavt til at vi kan gjøre grundigere analyser av effekter i denne midtveisrapporteringen. Vi vil gjøre mer omfattende analyser av faktisk avgang i rapporteringen i 2009, siden antallet seniorer med avgang vil være betydelig høyere.

1 Bakgrunn, problemstilling og metode

Regjeringen har gjennom flere prosjekter fokusert på redusert arbeidstid og seniorpolitikk. I denne rapporten dokumenteres et forsøk¹ som gjennomføres i Skatteetaten, Statens vegvesen, fylkesmannsembetene og bispedømmene² gjennom en toårs periode, med start 01.08.2007 og avslutning 31.07.2009.

Hovedhensikten med forsøket er å undersøke om redusert arbeidstid innebærer at seniorer utsetter pensjoneringstidspunktet. Forsøket er lagt opp på følgende måte i de fire etatene; Alle heltidsansatte, som er 62 år eller eldre i 2007 i utvalgte fylker fikk tilbud om 20 % redusert arbeidstid med full lønsmessig kompensasjon. Ansatte som er 62 år eller eldre i 2007, i de fylker som ikke fikk tilbud om å delta i forsøket fungerer som kontrollgruppe. Forsøket gjennomføres dermed som et tilnærmet eksperiment.

Econ Pöyry fikk evalueringsoppdraget i mai 2007. Dette er en midtveisrapportering fra forsøket.

1.1 Innledning

Det er de siste årene blitt gjennomført en rekke analyser av pensjoneringsatferd med ulike faglige innfallsvinkler. Et økonomisk perspektiv tilsier at inntektene som pensjonist i forhold til inntektene dersom personen fortsetter i jobb, spiller en vesentlig rolle for faktisk avgangsalder. En lang rekke empiriske analyser tilsier også at denne typen økonomiske incentiver spiller en rolle for avgangstidspunkt. 80 prosent arbeidstid med full lønn bidrar til at man kommer bedre ut som arbeidstaker, noe som må antas å gjøre det attraktivt å stå lenger i jobb.

Forskningen om avgangsårsaker har imidlertid funnet en rekke andre faktorer enn økonomiske incentiver som påvirker når en arbeidstaker slutter å arbeide og går over på tidligpensjon i form av AFP. Den enkeltes helse spiller selvstendig inn, men virker også inn via faktoren yrke, idet et gitt helseproblem har ulike konsekvenser for muligheten til å fortsette i jobb i ulike yrker.

Ulike fysiske og psykososiale belastninger i arbeidssituasjonen påvirker også avgangsmønsteret. Slike faktorer kan være lange yrkeskarrierer, belastende arbeidsmiljø, dårlig ledelse, manglende motivasjon for jobben, omorganisering og nedbemanning. Forskning om tidligpensjonering har også funnet at arbeidstakerens oppfattelse av å være ønsket på arbeidsplassen, kan spille en selvstendig rolle for når arbeidstakerne ønsker å gå av med pensjon. Dette peker på at ledelsens signaler til eldre arbeidstakere om de er ønsket eller ikke, kan være viktige for avgangstidspunktet. Nedbemanning og omorganiseringer i bedriften øker sannsynligheten for at flere ansatte vil gå over på tidligpensjon gjerne i form av AFP.

¹ I 2007 bevilget Stortinget 20 mill kr til forsøk med redusert arbeidstid for seniorer, se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/Tema/Arbeidstid.html?id=86965>.

² I det opprinnelige forsøket finansiert av FAD inngikk Vegvesenet, Skatteetaten og Fylkesmannsembetene. I etterkant ble også prestene i bispedømmene inkludert i forsøket.

I spørreundersøkelsene har vi stilt en del spørsmål som belyser hvordan seniorenne blant annet vurderer sin arbeidsorientering, sitt arbeid, helse og trivsel, arbeidsmiljøet og personalpolitikk. Svarene på spørsmålene gir grunnlag for å identifisere grunnleggende egenskaper ved individene eller deres arbeidssituasjon, som igjen kan bidra til å belyse hvilken betydning redusert arbeidstid har for deltakerne i forsøket.

Dette forsøket er ikke et eksperiment i streng forstand siden forsøksdeltakerne vet de er med i forsøket, samtidig som kontrollgruppen vet at de ikke er med i forsøket. Siden seniortiltak er viktig for respondentene, kan vi dermed ikke se bort fra at respondentene svar er påvirket av dette. Det kan bidra til at analyser viser at ordningen med redusert arbeidstid med full lønnskompensasjon har en mer positiv effekt for seniorenne, enn den ville ha vært uten at respondentene viste om forsøket.

Når forsøksdeltakerne skulle svare på spørsmålene ble de av den grunn ikke introdusert for konkrete spørsmål om forsøket i spørreskjemaet før de skulle reflektere over egen arbeidssituasjon, helse og trivsel. Tanken var at de dermed skulle svare ”ærligere” enn de ville gjort hvis vi hadde løftet opp deres oppmerksomhet om at de deltar i forsøket, før de svarte. Siden forsøksdeltakerne er klar over at de er med i forsøket kan vi likevel ikke se bort fra at svarene kan være noe påvirket av et ønske om at forsøket skal ha en mer positiv effekt enn det ellers ville fått. I hvilken grad dette påvirker respondentenes svar har vi imidlertid ingen formening om.

1.2 Nærmere om forsøket

Forsøket er utviklet av Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) i nært samarbeid med hovedsammenslutningene LO Stat, YS Stat, Akademikerne og Unio. Det ble høsten 2006 gjort sondering i forhold til hvilke etater som skulle inngå, samtidig som opplegget for selve forsøket ble lagt. Endelig valg av etater ble gjort i april 2007.

Etatene som deltar i forsøket blir kompensert for antall tapte arbeidstimer (dvs lønn pluss arbeidsgiveravgift) for at etatens arbeidsoppgaver skal bli løst uten økt bruk av overtid eller økt belastning på andre tilsatte. Erfaringen i forsøket er at kompensasjonen til enkelte enheter dels er brukt til å lønne vikarer, men også til å kompensere forsøksdeltakerne for at manglende uttak av feriedager, overtid til forsøksdeltakere og andre ansatte, samt konsulentbistand som ikke nødvendigvis er knyttet til de arbeidsoppgavene som falt fra på grunn av forsøket.

Det var frivillig om den enkelte ansatte, som fikk tilbud om å delta, ønsket å inngå i forsøket. 277 seniorer deltok i forsøket ved oppstart 1. august 2007. FAD ønsket færrest mulige føringer for hvordan reduksjonen i arbeidstid skal kunne tas ut (daglig, ukentlig, årlig, fleksibelt el). Den enkelte ansatte har dermed i stor grad hatt mulighet til å velge hvordan de ville ta ut den reduserte arbeidstiden.

1.3 Problemstillinger

Prosjektet har følgende problemstillinger

1. Fører redusert arbeidstid til at eldre arbeidstakere står lenger i arbeid?
2. Er det eventuelt forskjellige effekter på avgangsalderen av redusert arbeidstid mellom etater, kjønn, alder og distrikt (by/land)?
3. Er det sammenhenger mellom måten redusert arbeidstid tas ut på og effekten på avgangsalder?
4. Er det effekter av redusert arbeidstid på helse, trivsel, mv.?
5. Hvilke økonomiske konsekvenser for Staten har forsøket?
6. Hva er de samfunnsøkonomiske konsekvensene av redusert arbeidstid for seniorer i statlig sektor, forutsatt at resultatene fra forsøket er representative?
7. Hva er langsiktige konsekvenser (3 år)?

I denne midtveisrapporten er hovedfokus lagt på problemstilling 4, men vi vil også så langt materialet rekker belyse om redusert arbeidstid så langt har ført til at eldre arbeidstakere står lenger i arbeid (problemstilling 1).

En viktig grunn til overnevnte avgrensning er at vi høsten 2008 er midt i forsøket og dermed ikke har godt nok datagrunnlag til å kunne svare på resterende problemstillinger på en faglig forsvarlig måte.

I hovedrapporten som kommer høsten 2009 vil vi imidlertid søke å besvare problemstillingene 1 til 6. Det er også avtalt en mindre epilog (problemstilling 7) i 2011.

1.4 Nærmere om forsøksvirksomhetene

Fornyings- og administrasjonsdepartementet startet høsten 2006 å identifisere mulige forsøksvirksomheter. I utgangspunkt skulle man finne 2-3 større statlige etater som hadde et betydelig ytre apparat, blant annet for å legge til rette for at forsøket kunne gjennomføres med kontrollgrupper.

Det ble gjort en del sonderinger rundt valg av forsøksvirksomheter høsten 2006, men Skatteetaten, Statens vegvesen og fylkesmannsembetene ble formelt valgt i april 2007. Omtrent samtidig ble også prestene i bispedømmene koblet til forsøket. Forsøksvirksomhetene blir beskrevet kort nedenfor:

Skatteetaten

Skatteetatens overordnede mål er å sikre at pliktig skatt og avgift blir korrekt fastsatt og innbetalt. Samtidig skal etaten sørge for riktig og oppdatert folkeregister. Etaten forvalter blant annet folkeregistersystemet, skattesystemet, merverdiavgiftssystemet og arveavgiftssystemet.

Skatteetaten er underlagt Finansdepartementet og omfattet høsten 2007 følgende enheter; Skattedirektoratet, 19 fylkesskattekontor, 18 skattefogdkontor, 99 likningskontor, Sentralskattekontoret for storbedrifter, Sentralskattekontoret for utenlandssaker og Oljeskattekontoret. Av de om lag 6.000 ansatte arbeidet de fleste i et av landets likningskontorer.

Skatteetatens enheter i fylkene Rogaland, Nordland, Oppland, Sør-Trøndelag og Østfold deltok i forsøket. I tillegg til 32 likningskontorer, deltok Fylkesskatte- og Skattefogdkontorene i de fem fylkene, samt sentralskattekontorene for utenlandssaker og for storbedrifter.

Den 1. januar 2008 ble Skatteetaten omorganisert i regionale skattekontor. Det betyr at de lokale likningskontor, skattefogdkontor og fylkesskattekontor ble samlet i én organisasjon regionalt. Etaten er nå delt inn i fem regioner som hver dekker tre til fem fylker. Omorganiseringen har imidlertid ikke betydd noe direkte for gjennomføringen av forsøket, i og med at det ikke ble noen endringer på hvem som deltar i forsøket. I omorganiseringen har man imidlertid erfaring med at seniorer er den gruppen arbeidstakere som opplever størst grad av utstøting gjennom bruk av tidligpensjonering/AFP/sluttpakker.

Statens vegvesen

Statens vegvesen har ansvaret for planlegging, bygging, drift og vedlikehold av riks- og fylkesvegnettet, og for tilsyn med kjøretøy og trafikanter. Etaten utarbeider også føringer og retningslinjer for vegutforming, vegtrafikk, trafikantopplæring og kjøretøy, og har ansvar for fergetilbudet på riks- og fylkesvegene.

Vegdirektoratet er hovedkontoret for Statens vegvesen. Etaten er delt inn i fem regioner som hver dekker tre til fem fylker. Det er et regionvegkontor i hver region. Regionene er igjen delte inn i distrikt – totalt 30. I hvert distrikt er det et distriktskontor som blant annet har ansvar for underliggende trafikkstasjoner (som det er rundt 70 av).

I forsøket deltar alle enheter i fylket Nordland, som ligger i Region nord, og alle enheter i fylkene Vestfold og Aust-Agder i Region sør. I tillegg fikk alle tilsatte i Vegdirektoratet tilbud om å delta. Hovedkontoret til direktoratet er i Oslo, men forsøket inkluderer også direktoratets kontorer i Vadsø, Trondheim, Tromsø og Lillehammer (som er forholdsvis små).

Fylkesmannsembetene

Fylkesmannen er Kongens og Regjeringens representant i fylket og skal arbeide for at Stortingets og Regjeringens vedtak, mål og retningslinjer blir fulgt opp. Fylkesmannen skal formidler tilpasse og iverksette statlige mål og satsingsområder og fremme fylkets interesser overfor sentrale myndigheter. En av hovedoppgavene er å ivareta folks rettssikkerhet. Det betyr at Fylkesmannen skal påse at rettigheter og plikter av så vel økonomisk som juridisk karakter blir ivaretatt overfor innbyggerne i fylket.

I forsøket deltar 9 av de 18 fylkesmannsembetene. Følgende kontor deltar; Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Østfold, Oppland, Vestfold, Aust-Agder, Rogaland, Hordaland, Sør-Trøndelag og i Nordland.

Bispedømmene

Den norske kirke består av 11 bispedømmer. Bispedømmet er et geografisk område og er den regionale administrative enhet for kirken. Bispedømmet ledes av biskop og bispedømmeråd. Den norske kirke hadde ved årsskiftet 1999/2000 102 prostier (fra 7 til 13 i hvert bispedømme). I forsøket deltar prester/proster i 2 av de 11 bispedømmene; Borg og Nidaros bispedømmer.

1.5 Metode / gjennomføring

Vi har hittil i vår evaluering gjennomført dokumentanalyser, flere kvantitative spørreundersøkelser og dybdeintervjuer med informanter i forsøksstatene høsten 2007 og høsten 2008. Nedenfor presenteres vår datainnsamling nærmere.

1.5.1 Dokumentanalyse

Det har de siste 10-årene blitt utarbeidet en rekke studier nasjonalt og internasjonalt om både betydningen av redusert arbeidstid og av seniorpolitiske virkemidler. I forbindelse med regjeringens satsing har det også kommet ytterligere materiale som kan belyse overnevnte temaer. Vi har systematisk gjennomgått tilgjengelig materiale og brukt denne kunnskapen i vårt arbeid.

1.5.2 Dybdeintervjuer med forsøksvirksomhetene

Høsten 2007 og høsten 2008 har vi gjennomført dybdeintervjuer med representanter fra forsøksvirksomhetene. I tillegg til å intervjuet etatenes sentrale kontaktpersoner for forsøket hos Vegvesenet og Skattedirektoratet har vi i alle fire etater intervjuet 1-3 informanter som er ansvarlig for forsøket lokalt, dvs. i ytre etat. Førstnevnte har som regel vært ansatte i etatens sentrale personalavdeling, mens det i ytre etat kan være kontorleder og/eller personalansvarlig/konsulent. Vi var ute etter å intervjuet de som kjente best til forsøket, henholdsvis sentralt (på vegne av etaten) og lokalt (på den enkelte enhet).

I intervjuene høsten 2007 var vi opptatt av å kartlegge hvordan og hvorfor etatene ble rekruttert inn i forsøket, hvordan forsøksenheterne/-fylkene ble valgt og når og hvordan etaten informerte de ansatte om forsøket. Vi var videre opptatt av å identifisere om det var konkrete utfordringer knyttet til å implementere forsøket og eventuelle avklaringer/dialog om forsøket med FAD og fagforeningene/tillitsvalgte.

Vi spurte også informantene om hvilke tilbakemeldinger/reaksjoner de hadde fått fra de som fikk tilbud om å delta i forsøket, begrunnelsen til at enkelte takket nei og reaksjoner fra dem som ikke fikk delta i forsøket. Sistnevnte gjelder både ansatte som er 62 år og eldre i kontrollgruppen og andre grupper ansatte (for eksempel småbarnsforeldre).

Siden flere av etatene hadde gjennomført, eller skal gjennomføre store omstillinger, var vi også opptatt av om omstillingene kan ha påvirket seniorene i forsøket. Har eventuelle omstillinger hatt betydning for dem som fikk mulighet til å delta i forsøket, eller kan det bidra til å forklare pensjoneringsadferden i etatene? Erfaringsmessig fører omstillinger til økt tidligpensjonering og overgang til trygd.

I tillegg ba vi informantene beskrive etatens seniorpolitikk. I tillegg til tradisjonelle seniorpolitiske virkemidler som for eksempel tilpassing arbeidsoppgaver/ansvar, ekstra feriedager og/eller økonomiske incentiver var vi opptatt å identifisere bruken av AFP generelt, med en spesiell oppmerksomhet rettet mot bruken av 20% AFP. Sistnevnte tilsvarer den arbeidstidsreduksjon som ligger i forsøket.

Vi ønsket også å få informantenes vurderinger av selve forsøket og ordningen som sådan. Både eventuelle fordeler og ulemper med en slik ordning og om de tror at tiltaket bidrar til at de over 62 år står lengre i arbeid.

Høsten 2008 gjennomførte vi nye intervjuer i omtrent samme omfang og med omtrent de samme informantene som i 2007. Temaet i intervjuene var også de samme som første gang, bortsett fra at vi ikke stilte spørsmål rundt implementeringen av forsøket.

1.5.3 Gjennomføring av spørreundersøkelser

Vi har siden oppstarten av vårt arbeid gjennomført flere kvantitative spørreundersøkelser blant alle som i 2007 var 62 år eller eldre i de fire etater. Det hadde vært ønskelig å starte opp med undersøkelser før forsøket ble igangsatt i august 2007, men det lot seg ikke gjøre. Hovedårsaken til dette er tredelt.

- For å identifisere respondentene til forsøket og kontrollgruppen var vi avhengig av ett uttrekk fra Statens pensjonskasse (SPK) over alle ansatte som var 62 år eller eldre i 2007.
- I forkant av dette måtte vi få godkjenning fra Datatilsynet, vha Econ Pöyrys personvernombud hos NSD.
- I etterkant av SPKs uttrekk måtte vi også få etatene til å identifisere de ansattes epostadresser.

Vi fikk dermed ikke startet med spørreundersøkelser før i november 2007.

I arbeidet med spørreskjemaene har vi benyttet en rekke kilder. I tillegg til kunnskap opparbeidet gjennom dokumentanalysen har vi hatt nytte av analysene fra QPS-Nordic³. Vi har i tillegg hatt som ambisjon å ikke lage for omfattende skjemaer, ikke minst for å redusere arbeidsbelastningen knyttet til å svare, men samtidig gjøre spørsmålene såpass detaljert at vi fikk nok grunnlag til å gjennomføre regresjonsanalyser. Utkast til spørreskjemaer ble distribuert til referansegruppen⁴ for kommentering.

Oppstartundersøkelsen over internett i november 2007

Spørreskjemaet i oppstartundersøkelsen besto av en rekke temaer. Vi startet med å be om bakgrunnsinformasjon om den enkelte respondent. For eksempel hvilken enhet som vedkommende var ansatt i, hvilken stillingsprosent de hadde, antall år opptjent i en offentlig pensjonsordning, sivilstatus og antall år med utdanning. Demografiske kjennetegn som kjønn og alder ble koblet senere via registerdataene fra SPK.

³ Dallner, M., Elo, A-L., Gamberale, F., Knardahl, S., Skogstad, A. (2000): Validation of the General Nordic Questionnaire (QPSNordic) for psychological and social factors at work. København : Nordisk Ministerråd.

⁴ Referansegrupper består av representanter fra LO Stat, YS Stat, Akademikerne, Unio, Statens vegvesen, Skatteetaten., FAD, KKD, FIN og AID.

Forsøksdeltakerne skulle angi på hvilke måte de hadde valgt å ta ut arbeidsreduksjonen og hvilke aktiviteter (fysisk aktivitet/hobbyer/sammen med familien osv) som erstattet den redusert arbeidstid. Med bakgrunn i at forsøket for prestene hadde klare føringer på praktisering av forsøket (erfaringsamlinger og individuelle samtaler med forsøksdeltakerne), skulle prestene svare på ytterligere spørsmål rundt dette. De som takket nei til forsøket skulle angi grunnene for at de gjorde det.

Alle respondentene, både forsøksdeltakerne og de i kontrollgruppen, skulle svare på noen utsagn rundt sin arbeidsorientering og vurdere sin helsetilstand. I tillegg skulle de blant annet vurdere i hvilken grad arbeidet er utfordrende og preget av stress, mulighetene til å påvirke arbeidsmengden og beslutninger som er viktige for arbeidet, samt i hvilken grad de leder, organiserer og/eller planlegger oppgaver som andre skal utføre. Vi spurte også om de ble fysisk og/eller psykisk sliten av arbeidet og om arbeidet har ført til belastninger som kan gi økt sykefravær. Siden vi ønsket en "nullpunktmåling" ba vi respondentene vurdere de fleste av overnevnte aspekter slik situasjonen var våren 2007 (før forsøket ble igangsatt).

Vi kartla også ledelse og seniorpolitikk ved å spørre om ledelsen var opptatt av at seniorer skulle fortsette å jobbe etter fylte 62 år, om seniorers muligheter til opplæring og videreutvikling samt mulighetene til å justere arbeidsoppgaver. I tillegg spurte vi om det var gjennomført omstillinger, eller planlagt omstillinger.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut medio november 2007 via QuestBack, som er internetbasert datainnsamlingsverktøy. Undersøkelsen ble sendt til 1.271 respondenter og det ble purret tre ganger, siste gang på nyåret 2008. Til sammen fikk vi 996 svar. På grunn av utfordringer knyttet til identifisering av respondenter, ikke minst i kontrollgruppen, er det ikke aktuelt å vurdere svarprosent⁵ av hele populasjonen. Når det gjelder forsøksdeltakerne vet vi imidlertid fra FAD at det i utgangspunkt deltok 277 seniorer. I og med at 249 personer har svart at de deltar i forsøket, gir det en svarprosent på 89,9 blant forsøksdeltakerne, som må sies å være meget bra.

Postal oppstartundersøkelse i februar 2008

Siden oppstartundersøkelsen ble gjennomført etter at forsøket hadde startet nådde vi ikke de som hadde sluttet i etatene før sommeren 2007 og til november 2007. Dette er et metodisk problem siden alle seniorer som var 62 år eller eldre i 2007 i forsøksenhetene hadde fått tilbud om å delta i forsøket, og da er det viktig at alle disse også ble inkludert i oppstartundersøkelsen.

Av den grunn distribuerte vi overnevnte spørreskjema postalt til de som fylte 62 år eller var eldre i 2007, og som hadde sluttet i perioden 01.06.07 til medio november – da oppstartundersøkelsen ble sendt ut. Begrunnelsen for å avgrense respondentene til denne perioden er at vår viktigste analysegruppe i effektevaluering er de som fylte 62 år i samme periode. De som fylte 62 år før tilbudet om deltakelse i forsøket ble gitt i mai/juni 2007 er på grunn av seleksjonen ikke like interessant som analysegruppe (jf. vår drøfting av seleksjonsproblematikk i neste kapittel).

⁵ I tillegg til at en del mailer kom i retur (uvisst om det skyldes feil epostadresse eller om vedkommende har sluttet) har vi i ettertid, i og med at etatene løpende rapporterer seniorer som slutter, blitt klar over at registeropplysningene fra SPK ikke var fullstendig.

Spørreskjemaet til de som allerede hadde sluttet var identisk med skjemaet som ble brukt i november 2007, med unntak av at vi inkluderte spørsmål knyttet til selve avgangen. Vi spurte om hva som ville være de viktigste inntektskildene fremover, om vedkommende gikk over i ny jobb og i tilfelle grunnene til det. Vi spurte også om årsaken til at de sluttet. Var det for eksempel fordi de var slitne, hadde fått dårligere helse, dårlig arbeidsmiljø eller om de hadde andre inntektskilder (arv eller annet) som gjorde det økonomisk mer attraktivt å slutte i jobben. Vi spurte også om det var faktorer som kunne ha bidratt til at de fortsatte i jobben. Hadde for eksempel høyere lønn, flere interessante arbeidsoppgaver eller større grad av fysisk tilrettelegging kunne bidra til at de hadde fortsatt hos virksomheten ”litt til”?

Til sammen ble det i februar 2008 sendt ut 133 spørreskjemaer og det ble purret én gang. Respondentene kunne returnere skjemaet i forhåndsbetalt returkonvolutt, eller registrere sitt svar via QuestBack. Til sammen fikk vi svar fra 73 respondenter, som gir en svarprosent på rundt 55. Dette må anses som ganske bra, i og med at vi fikk en del skjemaer i retur på grunn av gal adresse⁶ og/eller beskjed om at vedkommende ikke hadde sluttet og/eller var under 62 år.

Avgangsundersøkelse løpende

Fra november 2007 har vi gjennomført en løpende avgangsundersøkelse rettet mot alle som slutter. En gang i måneden skal deltakende etater rapportere inn til evaluator nye seniorer som har sagt opp, med avtalt avgangstidspunkt samt privat adresse. Hvis vedkommende fortsatt er i jobb ved rapporteringstidspunkt, får vedkommende en mail med en link til undersøkelsen. Hvis de allerede har sluttet, får de tilsendt undersøkelsen postalt.

Spørreskjemaet tilsvarende i stor grad det postale oppstartskjemaet som ble sendt i februar 2008. Resultatet fra avgangsundersøkelsen rapporteres ikke i denne midtveisrapporten, men vil bli rapportert i hovedrapporten i 2009.

Midtveisundersøkelse i november 2008

I november 2008 sendte vi ut en ny undersøkelse via QuestBack til alle gjenværende ansatte i forsøks- og kontrollgruppen som svarte på spørreundersøkelsen i 2007. Spørreskjemaet var i stor grad identisk med undersøkelsen fra 2007, med unntak av at vi spurte om situasjonen ”i dag” evt. ”siste par måneder.” Ved å beholde spørsmålene uforandret har vi mulighet til å sammenligne respondentenes svar over tid, dvs. med hvordan de vurderte situasjonen tilbake til våren⁷ 2007.

I midtveisundersøkelsen la vi imidlertid til ytterligere spørsmål om forsøksdeltakernes erfaringer med selve forsøket. De fikk spørsmål om hvordan forsøket med redusert arbeidstid og full lønn har påvirket deres arbeidsdag, muligheter for samarbeid og medinnflytelse på jobben, forhold til kollegaene, helsetilstand, muligheter til å få interessante arbeidsoppgaver, om å få lønnstillegg, samt mulighet til å drive med egne fritidsinteresser. Vi spurte også forsøksdeltakerne om de har fått større overskudd til å yte maksimalt på jobben, om det har vært noen endringer tidspresset og om de opplever

⁶ Vi fulgte opp alle som kom i retur for å se om vi kunne identifisere en annen adresse. Det viste seg imidlertid utfordrende, så kun et par skjemaer ble sendt på nytt til en ny adresse.

⁷ I undersøkelsen i november 2007 skulle de for en del spørsmål svare for hvordan situasjonen var ”våren 2007”.

misunnelse fra kollegaer som ikke fikk tilbud om redusert arbeidstid med full lønnskompensasjon.

Midtveisundersøkelsen ble sendt til de som hadde svart på oppstartundersøkelsen i november 2007 (og som ikke allerede hadde sluttet), henholdsvis 237 forsøksdeltakerne og 665 respondenter i kontrollgruppen. Frem til midten av desember er det registrert 222 svar fra forsøksdeltakere og 594 svar fra kontrollgruppene, som gir en svarprosent på henholdsvis 93 og 89 prosent. Det er allerede purret to ganger. Svarprosenten er imidlertid trolig noe høyere, i og med at vi vet at noen av de som fikk mail allerede har sluttet.⁸ Hvor mange som til enhver tid er rapportert for sent vet vi ikke, men det er grunn til å tro at det til enhver tid kan være omtrent 50 personer.

1.6 Datainnsamling i 2009

Det skal gjennomføres ytterligere datainnsamling i 2009.

Frem til forsøket avsluttes 30.07.2009 skal vi løpende distribuere avgangsundersøkelsen til de som slutter.

I mai/juni 2009 vil vi i tillegg gjennomføre en sluttundersøkelse. Spørreskjemaet vil i hovedsak være lik midtveisundersøkelsen, men vi åpner opp for visse justeringer av skjemaet. Hvis senioren i mai/juni svarer at de har bestemt seg for å gå av med pensjon innen 01.09.2009, vil de også få tilsendt avgangsundersøkelsen. Resterende seniorer (som altså er i jobb) vil bli fulgt opp med en egen undersøkelse i september 2009. I den vil vi også rette søkelys på erfaringer med forsøket, samt hvordan de vurderer fremtidig arbeidssituasjon, samt tanker rundt egen pensjonering.

Vi skal høsten 2009 gjennomføre nye dybdeintervjuer med informanter i berørte etater. Omfanget vil være omtrent som i 2008. I tillegg vil vi innhente en oppdatert oversikt fra SPK med deltakernes status, slik at vi får rapportert inn sluttdato til alle som er i målgruppen.

⁸ Det er et viss etterslep i rapporteringen av hvem som slutter, ikke minst fra Skatteetaten. I følge FAD har 29 forsøksdeltakere sluttet pr 01.10.2008, mens vi kun har fått rapportert inn at 13 forsøksdeltakere har sluttet.

2 Nærmere om datagrunnlaget

Forsøket skulle i utgangspunktet gjennomføres som et tilnærmet eksperiment. Grunn tanken ved en slik tilnærming er å finne effekten av forsøksordningen ved å sammenligne overgangsratene fra arbeidslivet for de som fikk tilbud om redusert arbeidstid med full lønnskompensasjon med overgangsratene for de som ikke fikk tilbudet. Sistnevnte gruppe ville tjene som kontrollgruppe. En eventuell høyere jobbrate blant de som ble omfattet av forsøket enn i kontrollgruppen, er ut fra dette et mål på effekten av tiltaket.

Som vi drøfter nedenfor knytter det seg imidlertid en del utfordringer ved den valgte tilnærmingen. Det skyldes blant annet flere metodiske og praktiske valg som ble gjort av aktørene før forsøket ble formelt startet 1. august 2007. Nedenfor drøfter vi dette mer inngående.

2.1 Seleksjonsproblematikk

Da forsøket ble planlagt høsten 2006 ble det lagt opp til at forsøket skulle gjennomføres som et kvasi-eksperiment ved at enkelte avdelinger/enheter innenfor det ytre apparatet i de aktuelle statlige etatene ble valgt ut til å delta i forsøket, mens de resterende avdelinger/enheter fungerer som kontrollgrupper.

Den økonomiske rammen ga mulighet til at rundt 300 seniorer skulle få delta i forsøket ved oppstart, i og med at en del vil falle fra etter hvert på grunn av pensjonering etc. Departementet anså at dette ville være tilfredsstillende i forhold til å gjennomføre et faglig solid forsøk.

I eksperimenter er rekruttering/seleksjonen til forsøksgruppen og kontrollgruppen essensiell. Hvis det ikke er tilfeldig hvem som inngår i de to gruppene, kan man heller ikke slutte at identifiserte forskjeller (eller fravær av sammenhenger) skyldes forsøket. Forklaringene kan ligge i selve seleksjonen.

Vi skal i våre analyser etter at forsøket er ferdig i 2009 gjennomføre grundigere analyser av resultatene gjennom blant annet ulike regresjonstilnærminger⁹. Selv om disse analysene kan kontrollere for deler av seleksjonen, slik at vi i større grad klarer å isolere effekten av selve forsøksordningen, er seleksjonen i dette forsøket likevel en betydelig utfordring. Det gjelder både når vi skal vurdere om redusert arbeidstid har effekt på helse, trivsel, mv, om eldre arbeidstakere står lenger i arbeid og i vurderingen av de

⁹ I en regresjonstilnærming studeres overgangen fra jobb til pensjon eller andre tilstander for alle individer som en funksjon av observerbare karakteristika ved individet og arbeidsplassen, samt en dummyvariabel for om personen var med i forsøket eller ikke. Man kontrollerer for eventuelle gjenværende forskjeller mellom tiltaksgruppen og kontrollgruppen gjennom at variabler som kan tenkes å påvirke overgangen fra jobb, inngår som forklaringsvariabler. En regresjonsanalyse, hvor vi legger på sterkere restriksjoner på effektene av kontrollvariablene gjennom en sterkere parametrisering, gir muligheter til å undersøke om det er ulike effekter av redusert arbeidstid i ulike deler av landet, mellom kjønn og etter andre kjennetegn.

Vi ser for Cox-regresjon som mest aktuell tilnærming. Der estimeres effekten av ulike variabler på den tiden det tar før en hendelse (her: pensjonering) skjer. Modellen er parametrisk ved at den forutsetter at effekten av hver forklaringsvariabel er konstant over tid. Metoden gir estimerte effekter av forklaringsvariablene på "overlevelseshastigheten" i jobb, herunder effekter av dummyvariablene for om individet var med på forsøket eller ikke. Om effekten av tiltaket er ulik mellom menn og kvinner, kan i en regresjonsmodell analyseres gjennom separate dummyvariabler for menn og kvinner. Tilsvarende kan man for å analysere om effektene varierer med by/land, innføre separate dummyer for deltakelse i forsøket, for by og land.

samfunnsøkonomiske konsekvensene hvis ordningen blir innført for seniorer i statlig sektor.

I dette forsøket kan seleksjonsproblematikken knyttes til følgende to forhold:

- Valg av forsøksfylker/-enheter
- Hvem som inngår i forsøket og i kontrollgruppen

2.1.1 Valg av forsøksfylker/-enheter¹⁰

Forsøksfylker/-enheter ble valgt av den enkelte etat i dialog med FAD. Forsøksfylker/-enheter ble delvis valgt ut fra økonomi (finne fylker/enheter som til sammen dekket den enkelt etats rammer for forsøket), delvis ut fra hvilke fylker/enheter som var interessert i å delta i forsøket og delvis ved at FAD ønsket at forsøket på tvers av etatene skulle dekke alle landets fylker.

I et eksperiment er selve grunnideen at identifiserte forskjeller ikke kan forklares med annet enn forhold ved selve forsøket. I dette forsøket er det imidlertid flere mulige utfordringer knyttet til seleksjonen når det gjelder valg av forsøksfylker/-enheter. Disse drøftes nedenfor.

For eksempel kan vi ikke se bort fra at det kan være variasjoner mellom enhetene som inngår i forsøket og i kontrollgruppen. Er for eksempel skatteetatens ansatte over 62 år i Nordland (som er med i forsøket) og Oslo (kontrollenhet) i gjennomsnitt helt like? Vi tenker her både på egenskaper ved det lokale arbeidsmarkedet og andre strukturelle forhold mellom de to geografiske områdene. En annen dimensjon kan være om de demografiske kjennetegn (utdannelse, økonomi, og lignende.) ved de ansatte også varierer? Selv om vi kan kontrollere for deler av dette i våre analyser vil vi i de fleste tilfeller ha en rest som er uforklart.

En annet eksempel er Vegdirektoratet som er med i forsøket. Det er ingen naturlig kontrollenhet for denne, siden direktoratet skiller seg betydelig fra enhetene i ytre etat. F.eks. er arbeidsoppgaver og kompetansekrav gjennomgående annerledes i direktoratet enn for de ansatte på en trafikkstasjon. Det at vi ikke finner en sammenlignbar kontrollgruppe i samme etat, åpner for å sammenligne Vegdirektoratet med Skattedirektoratet, siden sistnevnte ikke er med blant forsøksenheterne. En slik sammenligning er imidlertid også problematisk siden det er store variasjoner mellom disse etatene når det gjelder ansattes arbeidsoppgaver og utdannelsesbakgrunn.

Trolig kan de ulike regresjonstilnærmingene som vi skal gjennomføre i rapporteringen i 2009 til en viss grad isolere effekten av denne seleksjonen, men det er grunn til å tro at vi likevel har effekter som det er ikke mulig å forklare med annet en seleksjon. Siden antall deltakere i forsøket også er forholdsvis lavt har vi også begrensede muligheter til kontrollere for alle mulige seleksjonseffekter.

¹⁰ I den samfunnsøkonomiske analysen, som først gjøres i rapporteringen i 2009, skal vi sammenligne forsøksenheterne med resterende deler av statlig sektor. Det er grunn til å tro at de valgte etatene har betydelige høyere gjennomsnittlig pensjoneringsalder, enn hva man finner i andre deler av statlig sektor.

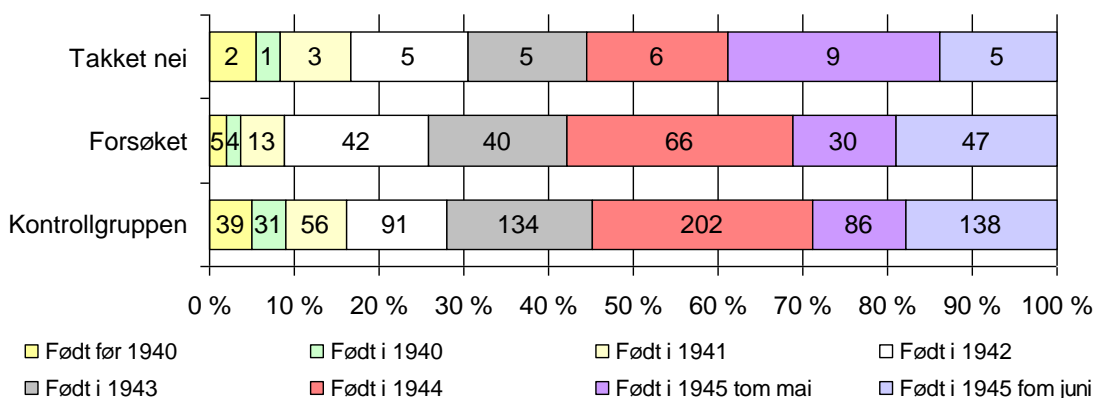
Selv om vi ovenfor har problematisert seleksjonsproblemene knyttet til forsøksfylker/-enheter legger vi til grunn at valg av forsøksfylker/-enheter ikke skaper et betydelig seleksjonsproblem i denne evalueringen. Vi kan imidlertid ikke se bort fra at det kan være lokale/geografiske og/eller demografiske forskjeller som kan bidra til å forklare de effekter som identifiserer i våre analyser og/eller bidrar til at reelle effekter ikke blir identifisert. I regresjonsanalysen i hovedrapporten i 2009 vil vi imidlertid kunne kontrollere nærmere for rekruttering/seleksjon av forsøksfylker/-enheter.

2.1.2 Hvem som inngår i forsøket og i kontrollgruppen

I grunnlagsmateriale for dette forsøket har vi til sammen 1.069 respondenter. 996 svarte på oppstartundersøkelsen, som ble gjennomført høsten 2007 og 73 på postalundersøkelsen, som ble distribuert til de som allerede hadde sluttet da oppstartundersøkelsen ble gjennomført via QuestBack.

Fordelingen av antall respondenter i grunnlagsmateriale i Figur 2.1 nedenfor viser fødselsår fordelt etter om respondentene inngår i forsøket, om de fikk tilbud om å delta i forsøket men takket nei eller om de inngår i kontrollgruppen.

Tabell 2.1 Fordeling av antall respondenter i grunnlagsmateriale



Som vi kan se er det forholdsvis stor spredning i alders sammensetningen i grunnlagsmaterialet. Vi kan også se at det er liten variasjon i alders sammensetningen mellom forsøksdeltakerne og senioren i kontrollgruppen.

Hensikten med forsøket er å undersøke om redusert arbeidstid innebærer at ansatte utsetter sitt pensjoneringstidspunkt. Flere studier¹¹ har vist at en stor andel velger full AFP tett opptil tidspunktet de fyller 62 år, selv om det er betydelig variasjoner både mellom sektorer/bransjer og internt i den enkelte virksomhet.

¹¹ I NAV-rapport 3/2008 vises det til en beregning fra NAV Arbeids- og velferdsdirektoratet som viser at rundt en fjerdedel går av med AFP ved 62 år.

For å få full effekt av et tiltak for seniorer er det av den grunn viktig å komme med virkemidler som de ansatte er kjent med før de fyller 62 år, i og med at mulighetene til å få AFP bidrar til at en del slutter akkurat når de runder 62 år. Den primære målgruppen i et forsøk for stimulere til økt pensjoneringsalder er dermed å nå ut med informasjon og tilbud til de seniorer som ennå ikke har fylt 62 år. Hvis vi kun måler effekten av forsøket på de som er igjen en stund etter at de fylte 62 år, undervurderer vi i tilfelle effekten av forsøket.

Muligheten for å delta i forsøket ble forbeholdt de som ble 62 år i løpet av 2007 eller som var 63 år eller eldre i 2007. Som vi kan se utgjør 62-åringene (dvs .de som er født i 1945) omlag 30 prosent av respondentene (som i utgangspunkt er alle ansatte som er 62 år i 2007 eller eldre i de fire statlige etatene pr. 01.06.2007)¹². Av de 247 forsøksdeltakerne som svarte på oppstartundersøkelsen fylte 77 seniorer 62 år i løpet av 2007. Resten er altså 63 år eller eldre i 2007.

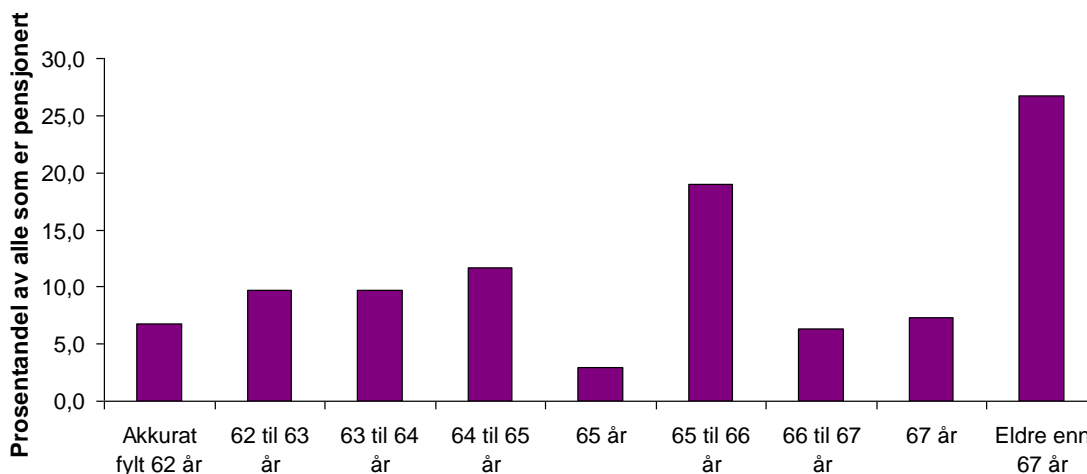
De fire statlige etatene ble formelt valgt i april 2007. Selv om forsøket nok var kjent for enkelte ansatte vinteren 2007 ble tilbudet formelt gitt potensielle deltakere i mai/juni 2007. Informasjonen ble gitt lokalt, så det eksakte tidspunkt for når dette skjedde kan ikke fastsettes.

Årsaken til at tidspunktet for tilbudet er viktig i vår effektevaluering, er at en del av de potensielle deltakerne allerede hadde fylt 62 år når tilbudet om deltakelse ble gitt, nærmere bestemt de som hadde fødselsdag i perioden jan. til mai 2007. Med bakgrunn i at en del av disse hadde gått av med full AFP-pensjon, er gruppen seniorer som er igjen selektert, siden disse allerede har tatt et valg om å fortsette og jobbe etter fylte 62 år. Som vi kan se har 30 seniorer i sistnevnte gruppe takket ja til å delta i forsøket.

De som fyller 62 år i perioden juni til og med desember 2007, i alt 47 seniorer, er dermed vår viktigste analysegruppen, siden resterende deltakere i forsøket har vært utsatt for en selektering.

¹² I bispedømmene er undersøkelsen kun sendt til prestene.

Figur 2.1 Innrapportert pensjoneringsalder fra 01.06.2007 og frem til 31.12.2008 for kontrollgruppen



Figur 2.1 viser pensjoneringsalderen til de som har sluttet fra 01.06.2007 og frem til 31.12.2008 i kontrollgruppen¹³. Til sammen er det rapportert inn 206 seniorer¹⁴ som har sluttet. 14 av seniorenne sluttet akkurat da de fylte 62 år, som utgjør rundt 7 prosent av populasjonen. Ved alder 65 år har rundt 40 prosent av seniorenne sluttet. Figuren illustrerer at jo eldre seniorenne er i vårt materiale, jo større utfordringer er seleksjonen, siden det er grunn til å tro at arbeidsmotivasjon og helse på de som er igjen i etatene vil bedres med alder. De med dårligst arbeidsmotivasjon og helse har trolig allerede sluttet.

Skal en ordning med 80 prosent arbeidstidsreduksjon med full lønnskompensasjon bli innført på permanent basis i staten - over en lengre tidsperiode - ville målgruppen vært betydelig større enn de som inkluderes i vår datainnsamling. Nærmere bestemt alle som er, eller har vært ansatt i forsøksenhetene, og som fylte 62 år i 2007 eller var eldre i 2007. Seleksjonsproblematikken i dette forsøket, som ikke minst er viktig i vår vurdering av de samfunnsøkonomiske konsekvensene om ordningen innføres på permanent basis i staten, drøftes nedenfor.

Seleksjon: Seniorenne som har sluttet før 01.01.2007

Vi vet at mange seniorer allerede har sluttet før 2007. Noen fordi de kan ha skiftet jobb eller blitt uføretrygdet. Det fleste har imidlertid trolig gått ut i full AFP. Hva som kjennetegner disse og hva de ville gjort hvis de hadde fått tilbud om å delta i en slik ordning vet vi ikke. Det er grunn til å tro at noen ville revurdert sin beslutning om pensjonering, men det åpenbart at en del likevel ville valgt å slutte.

¹³ Vi får månedelig innrapportert alle avganger fra de som fylte 62 år eller var eldre pr. 01.06.2007. Det har imidlertid vist seg at det knytter seg noe usikkerhet til denne rapporteringen, både ved at det rapporteres om seniorer som ikke ble identifisert i SPKs uttrekk og ved at det er et visst etterslep, ikke minst for ansatte i Skatteetaten. Sistnevnte betyr at enkelte avganger først blir rapportert flere måneder etter at vedkommende sluttet. Vi anser imidlertid at de innrapporterte avgangene er representativt for pensjoneringsmønstrene i de fire etatene. Når forsøket avsluttes vil vi be om et nytt uttrekk fra SPK slik at eventuell mangelfull/forsinket rapportering ikke skaper problemer for effektevalueringen.

¹⁴ Vi har fått rapportere ytterligere noen som vi ikke kjenner alderen til. Disse kan vi ikke beregne pensjoneringsalder til.

Seleksjon: Seniorene som sluttet før tilbud om å delta i forsøket ble gitt (01.01.2007-31.05.2007)

Som drøftet tidligere er den primære målgruppen for effektevalueringen de som fylte 62 år i løpet av 2007. En del av de som fylte 62 år i perioden januar til og med mai 2007 har allerede sluttet. Vi er ikke kjent med hvor mange dette er. Vi vet heller ikke hva som kjennetegner denne gruppen eller hva de ville gjort hvis de hadde vist at de i mai/juni ville fått et tilbud om å delta i forsøket. Noen ville sikkert fortsatt valgt å slutte, men det er grunn til å tro at noen ville ha revurdert sin beslutning om pensjonering.

Det at disse ikke fikk tilbud om å delta i forsøket er spesielt problematisk ut fra et metodisk synspunkt, fordi erfaringsmessig er det mange seniorer som går over i full AFP når de fyller 62 år¹⁵. Gjenværende ansatte som fylte 62 år i perioden januar til og med mai 2007 er dermed selektert i den forstand at disse tok et valg om å ikke ta AFP da de rundet 62 år. Vi sitter dermed trolig igjen med de som har høyeste arbeidsmotivasjon og har best helse¹⁶. Ut fra en slik forventning vil vi i tilfelle undervurdere effekten av forsøket.

Seleksjon: Økt seleksjon med seniorenes alder

En analyse av pensjoneringsmønstre til de som for eksempel er 66 år i 2008 i vårt materiale, vi heller ikke være representativt med hva som ville vært situasjonen hvis alle ansatte som var 60 år i 2002 hadde hatt mulighet til å delta på en slik ordning fra fylte 62 år og fortsatt til de ble 66 år i 2008 (som ville vært situasjonen hvis ordningen ble innført på permanent basis).

Det er grunn til å forvente at noen i hver alderskohort ville revurdert sin pensjoneringsbeslutning, men hvor mange har vi naturligvis ingen formening om. I hvilken grad disse avviker fra de som er igjen i 2008 er også usikkert, men det er grunn til å tro at de som er igjen i gjennomsnitt har høyere arbeidsmotivasjon og bedre helse enn de som har sluttet. Ut fra en slik forventning vil vi i tilfelle undervurdere effekten av forsøket.

Seleksjon: Hva hvis seniorene hadde hatt lengre tid til å vurdere tilbudet før forsøket ble igangsatt?

Hva ville situasjonen vært hvis seniorene som fylte 62 år i løpet av 2007, eller var eldre i 2007 i forsøksenhetene hadde fått vite om forsøket for eksempel i 2005? Det er grunn til å tro at en del flere seniorer ville revurdert sin pensjoneringsbeslutning og deltatt i forsøket, siden en del tar beslutning om pensjoneringstidspunkt i god tid før man slutter.¹⁷ I hvilken grad disse avviker fra de som er igjen i 2008 er også usikkert.

¹⁵ Andelen som går over i full AFP ved fylte 62 år varierer betydelig mellom sektorer og yrkesgrupper. Foreløpig tall (jf. Figur 2.1) tyder på at andelen er forholdsvis lav i disse etatene, i underkant av 10 prosent.

¹⁶ Vi kan naturligvis ikke se bort fra en annen form for seleksjon. Nemlig at en del med høy arbeidsmotivasjon og helse, samt kanskje god økonomi, ser muligheter til å realisere andre interesser (faglig/reise/osv.) når de fyller 62 år og dermed tar ut full AFP. Vi tror imidlertid at denne gruppen er mindre enn seleksjonen knyttet til dårlig arbeidsmotivasjon og helse.

¹⁷ Enkelte studier viser imidlertid at en del revurderer sin beslutning om pensjoneringsbeslutning når tidspunktet nærmer seg. Det er derfor usikkert hvor stor betydning kunnskapen om en slik ordningen ville hatt hvis de kjente til det for eksempel når de var 60 år.

En mulighet til å håndtere deler av sistnevnte utfordring hadde vært om de som fylte 62 år i 2008 også hadde fått mulighet til å delta i forsøket (fra de fylte 62 år). Det ble imidlertid ikke funnet økonomiske rammer til en slik utvidelse av forsøket, da dette ble drøftet sommeren 2007. Hadde dette blitt gjort kunne vi fått kunnskap om det å få et slikt tilbud om lag ½ til 1½ år før man fylte 62 år, hadde gitt en annen effekt enn om man fikk vite om tilbudet rett før man fyller 62 år.

Seleksjon: Seniorene skulle være ansatt i full stilling for å få tilbud om å delta i forsøket

I utgangspunktet skulle kun ansatte i full¹⁸ stilling få tilbud om å delta i forsøket, men det er eksempler på at også ansatte med lavere stillingsprosent fikk tilbud (se Figur 3.1 på side 23). Det har således vært noe varierende praksis i etatene om hvem som fikk tilbud om å delta i forsøket.

Dette kan forklares med to forhold. For det første gjorde man lokalt vurderinger av at det i enkelte tilfeller ville oppfattes som svært ”urimelig” om to ansatte¹⁹ som var ”like på alt”, unntatt avtalt stillingsprosent i mai/juni 2007, skulle få ulik økonomisk kompensasjon. For det andre er det noen få eksempler på at enkelte fikk tilbud, fordi man lokalt ikke hadde fått med seg denne begrensningen. Når tilbudet først var gitt ble det vurdert som umulig å trekke dette tilbake.

I staten kan alle ved fylte 62 år få delvis AFP-pensjon. Av de som velger å bli er det grunn til å tro at egenskaper hos den enkelte og/eller arbeidsplassen forklarer om vedkommende velger å være i full stilling eller ha delvis AFP. Det er nærliggende å anta at de som velger å jobbe 100 prosent har en større tilbøyelighet til å være motivert, ha bedre helse osv, enn de som tar ut delvis AFP. Det er kun førstnevnte som fikk tilbud om å delta i forsøket.

Legger vi overnevnte til grunn har vi også et seleksjonsproblem mellom ansatte i forsøksenhetene og kontrollgruppen, ved at sistnevnte gruppe har en større andel ansatte med redusert arbeidstid i mai/juni 2007, og dermed trolig også en større andel seniorer med lavere motivasjon og dårligere helse. En analyse av forskjeller mellom de to gruppene kan dermed i noen sammenhenger kunne forklares helt eller delvis med denne seleksjonen, og ikke egenskaper i selve forsøket.

¹⁸ Rammen for forsøket var at ansatte skulle jobbe 80 prosent av full stilling. Hvis for eksempel et kontor hadde en kantinedarbeider på 50 prosent ville deltakelse av en slik person forstyrre analysen, siden vedkommende ikke ville fått redusert arbeidstid - men økt arbeidstid på grunn av forsøket – hvis vedkommende fikk delta i forsøket. En annen grunn til en slik begrensning kan også være at enkelte arbeidsgivere ikke hadde hatt mulighet til å gi vedkommende flere/andre arbeidsoppgaver - enten fordi behovet ikke er tilstede og/eller fordi de ikke har rammer/stillingshjemler til at vedkommende kan få en full stilling.

¹⁹ Man kan for eksempel tenke seg to seniorer med helt like arbeidsoppgaver, der den ene hadde tatt 20 % AFP fra mars 2007, mens den andre fylte 62 år i juni 2007 og hadde planlagt 20 % AFP fra vedkommende rundet 62 år. Siden informasjonen ble gitt mai/juni 2007 ville man ved et strengt regime kun gitt til sistnevnte, mens praksis var at også en del i førstnevnte gruppe fikk mulighet til å gjøre om inngått avtale om 20 % AFP. Det har imidlertid vært noe varierende praksis mellom etatene og enkeltheter når det gjelder hvordan denne problemstillingen er blitt håndtert.

2.2 Ytterligere begrensninger av datamateriale

Utover seleksjonsproblematikken som er drøftet ovenfor er det to andre forhold som legger begrensninger på de analysene som gjøres. Det ene er at enkelte av forsøksdeltakerne hadde redusert stilling før forsøket ble igangsatt, mens det andre er at alle ansatte i Staten har mulighet til å ta delvis AFP-pensjon. Disse drøftes kort nedenfor:

En del av forsøksdeltakerne hadde redusert stilling før forsøket ble igangsatt

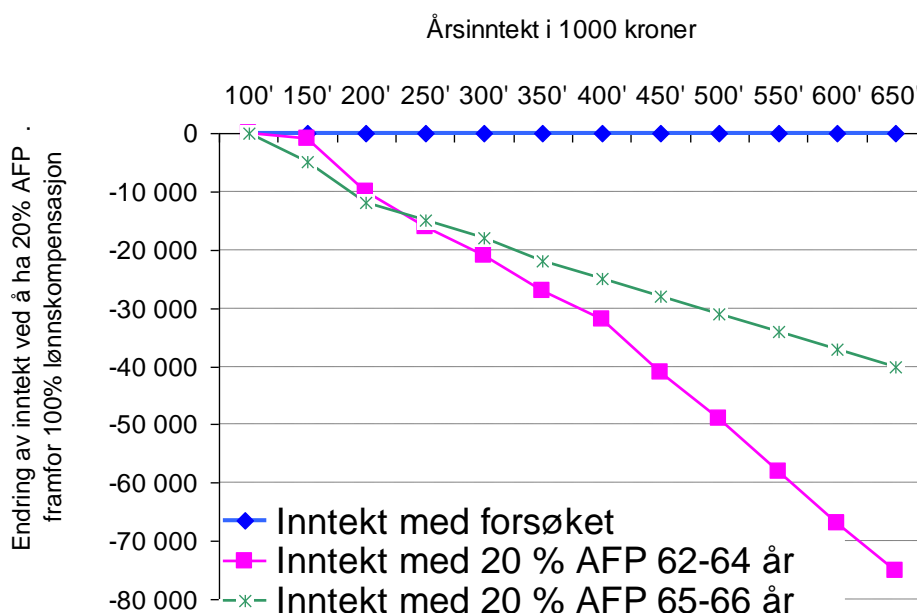
Utfordringen ved at en del av forsøksdeltakerne hadde 20 prosent AFP før forsøket ble igangsatt er at disse ikke fikk redusert sin arbeidstid ved å delta i forsøket. Den eneste endringen er at de har fått en annen økonomisk kompensasjon som i størrelse avhenger av antall opptjente år i Statens pensjonskasse og lønnsnivå (se avsnittet nedenfor). For denne gruppen forsøksdeltakere kan vi dermed ikke måle noen endring i arbeidstid, men hva det betyr at de har fått en annen økonomiske kompensasjon.

Ordning med delvis AFP-pensjon i staten

En annen analytisk utfordring ved forsøket er at alle ansatte over 62 år i staten har rett til delvis AFP pensjon. Det betyr at ansatte i kontrollgruppen har samme mulighet til redusert arbeidstid som deltakerne i forsøket. Det er dermed ikke variasjoner i arbeidstiden, men økonomiske kompensasjon som er forskjellen mellom de to gruppene. Vi skal nedenfor illustrere dette nærmere.

De som velger redusert arbeidstid i seniorforsøket beholder sin opprinnelige lønn, mens seniorer i kontrollgruppen med 20 prosent AFP før redusert sin lønn. Som Figur 2.2 viser vil den økonomiske kompensasjonen ved 20 prosent AFP variere avhengig av om vedkommende er mellom 62-64 år eller 65-66 år.

Figur 2.2 Økonomiske konsekvenser: deltakelse i forsøket vs. 20% AFP



Hvis en forsøksdeltaker og en senior i kontrollgruppen har samme lønn ser vi av figuren at deltakelse i forsøket betyr forholdsvis lite økonomisk for de med lav lønn. Med 200.000 kroner i inntekt er forskjellen mellom 20 prosent AFP og forsøket om lag 10.000 kr, som gir en inntektsreduksjon på 5 prosent ved å ta 20 prosent AFP. For én senior som tjener 500.000 ser vi at inntektstapet ved 20 prosent AFP vil være om lag 30.000 kroner for seniorer som er 65-66 år og nesten 50.000 for de som er 62-64 år, henholdsvis en reduksjon på 6 og 10 prosent.

Det overnevnte illustrerer at incentivet av å delta i forsøket i realiteten ikke er 20 prosent økonomiske kompensasjon, siden forskjellen mellom de to ordningene er betydelig mindre. Den reelle økonomiske kompensasjon varierer fra tilnært null for de som tjener minst til omlag 10-12 prosent for de som tjener mest.

Sammenligningen mellom de to ordningene varierer imidlertid fra person til person, blant annet med hvor lang opptjeningstid vedkommende har i Statens pensjonskasse. Det er derfor ikke mulig ta fullt hensyn til dette i våre analyser.

2.3 Avslutning

Vi har ovenfor drøftet forsøket og hvilke utfordringer som seleksjonen kan ha for analysene. Selv om vi trolig kan korrigere for flere av seleksjonseffektene i de regresjonsanalyser som skal gjennomføres i hovedrapporteringen høsten 2009, vil analysene på enkelte områder bli usikre. I den grad det identifiseres effekter er det imidlertid grunn til å tro at de i de fleste tilfeller undervurderes, i og med den primære målgruppen for ordningen (seniorer som fyller 62 år) er underrepresentert i materialet.

Den deskriptive presentasjonen av seniorenene i forsøket og kontrollgruppen (kap 3) tar utgangspunkt i hele materialet. I kap. 4 og 5, der vi ser på forsøkets betydning for forsøksdeltakerne og deres vurdering av forsøket, baserer vi oss på et utvalg av forsøksdeltakerne og kontrollgruppen – nærmere bestemt seniorer som sto i en 100 prosent stilling før forsøket ble startet opp 1. august 2007. I kontrollgruppen inkluderes kun de seniorenene som fortsatt sto i 100 prosent stilling i november 2008.

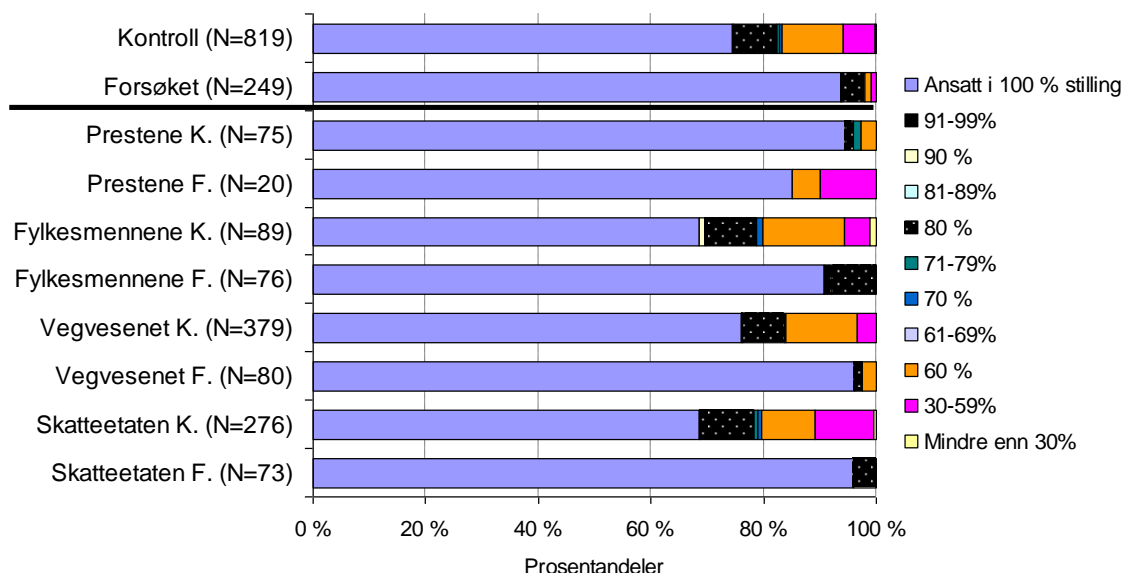
3 Seniorene i forsøket og kontrollgruppen

I det følgende skal vi presentere kjennetegn ved seniorene som inngår i forsøket og kontrollgruppen. Tilslutt ser vi nærmere på seniorene som takket nei til å delta i forsøket.

3.1 Stillingsprosent for seniorene i forsøket og kontrollgruppen

For å kunne delta i forsøket måtte deltakerne i utgangspunktet ha 100 prosent stilling. Som vi kan se av Figur 3.1 hadde imidlertid en del av forsøksdeltakerne allerede lavere stillingsprosent i juni 2007, noe som skyldes ulik praktisering i etatene i forbindelse med rekruttering til forsøket. Noen sendte kun ut informasjon til de som hadde full stilling, mens andre også informerte ansatte med lavere stillingsprosent.

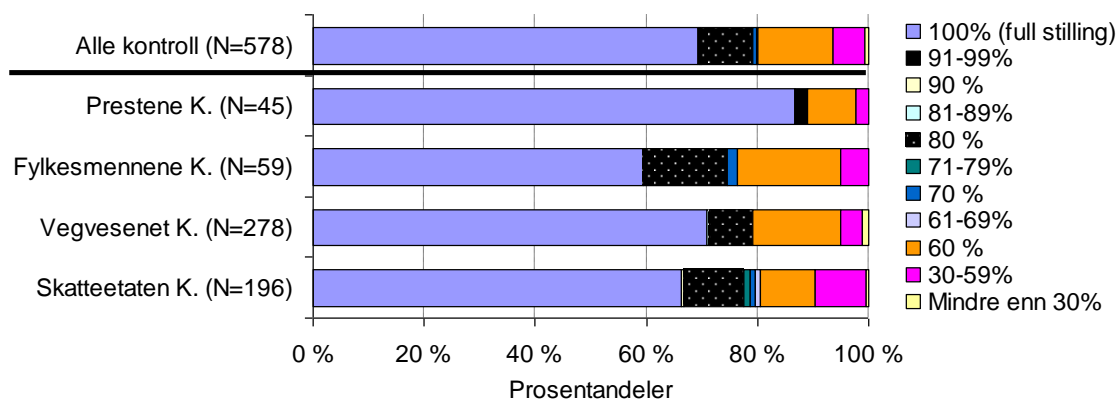
Figur 3.1 Stillingsprosent i juni 2007



Blant de ansatte i kontrollgruppen ser vi også at et stort flertall har full stilling, men vi finner samtidig en høyere andel i reduserte stillinger. Det gjenspeiler at det i hovedsak var seniorer i full stilling som deltar i forsøket²⁰.

²⁰ De som fikk tilbud om å delta i forsøket, men takket nei, inngår ikke i Figur 3.1.

Figur 3.2 Stillingsprosent i november 2008 for de som ikke deltar i forsøket



Figur 3.2 viser stillingsprosenten til kontrollgruppen november 2008. Som vi kan se har rundt 70 prosent redusert stillingsprosent. Om lag 10 prosent har 80 prosent, og omlag samme andel har 60 prosent. Vi kan også se at noen har lavere enn 60 prosent.

3.2 Kjennetegn ved forsøket, forsøksdeltakerne og kontrollgruppen

Nedenfor presenteres utvalgte kjennetegn ved forsøket og forsøksdeltakerne. I tillegg til å vise antall deltakere ser vi nærmere på hvilke avtale om arbeidstidsreduksjon som deltaker har inngått, om det er vanskelig å ta ut den redusert arbeidstiden, hva de bruker den økte fritiden til og i hvilke grad de jobber overtid. I vedlegg vises ytterligere aspekter ved forsøket blant prestene.

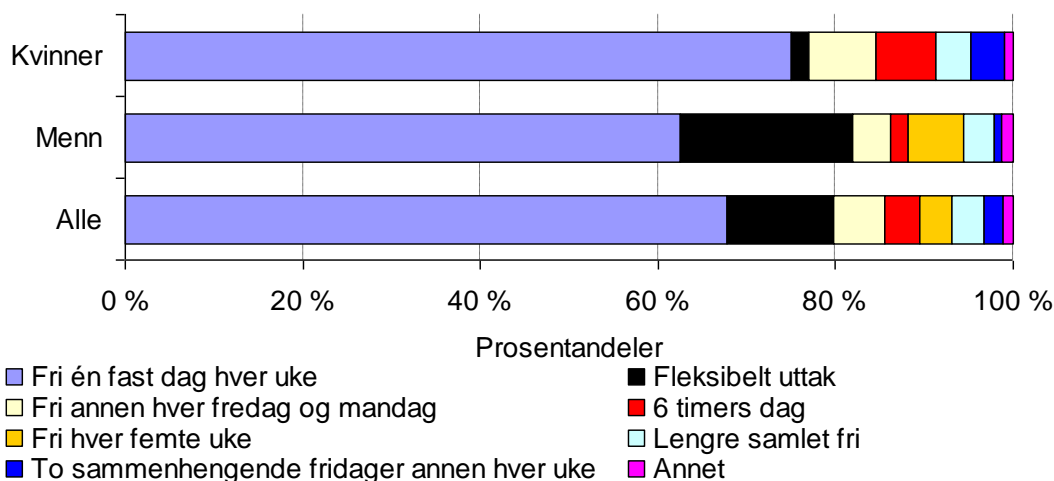
Tabell 3.1 Antall deltakere i forsøket 1 okt. 2008 og ved oppstart – Rapportering fra FAD

	Totalt		Menn		Kvinner	
	Okt. 2008	Oppstart 2007	Okt. 2008	Oppstart 2007	Okt. 2008	Oppstart 2007
Prestene	22	25	20	23	2	2
Fylkesmennene	77	87	36	41	41	46
Vegvesenet	79	84	55	60	24	24
Skatteetaten	70	81	33	44	37	37
Sum	248	277	144	168	104	109

Som vi kan se av Tabell 3.1 var det ved oppstart av forsøket den 1. august 2007 til sammen 277 deltakere; 168 menn og 109 kvinner. I de tre store etatene Skatteetaten, Vegvesenet og Fylkesmennene hadde omtrent like mange forsøksdeltakere (81-87), mens antallet prester er en del lavere – til sammen 25 deltakere.

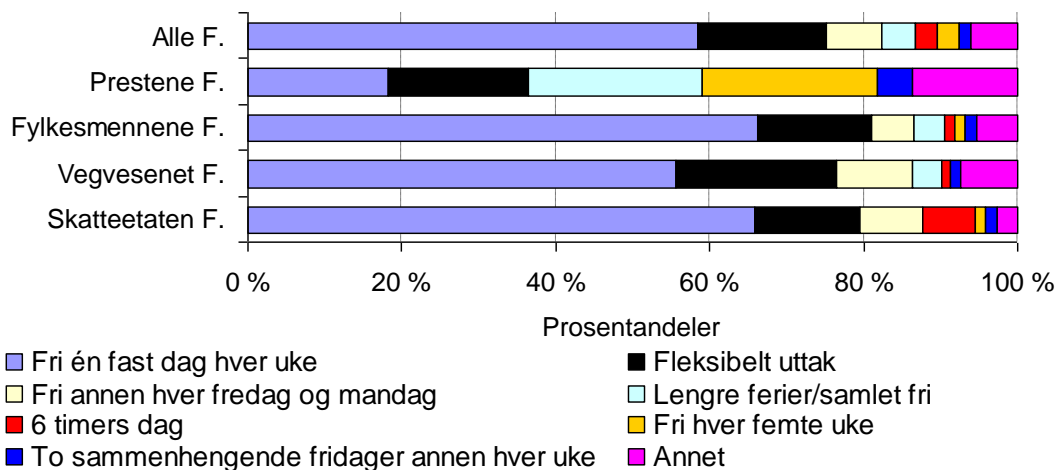
FAD ønsket færrest mulige føringer for hvordan reduksjonen i arbeidstid skulle tas ut (daglig, ukentlig, årlig, fleksibelt el) - noe også etatene har fulgt opp. I Figur 3.3 viser vi hvilke ordninger som forsøksdeltakerne har inngått med sin arbeidsgiver.

Figur 3.3 Hvilken avtale forsøksdeltakerne har knyttet til uttak av redusert arbeidstid – Rapportering fra FAD pr. Okt. 2008. N=248



Som vi kan se har om lag to tredjedeler av forsøksdeltakerne valgt å ta fri én fast dag hver uke, som regel fredag eller mandag. Rundt 10 prosent har valgt fleksibelt uttak. Et interessant fenomen er at så få har tatt 6 timers dag. Vi kan riktignok se visse kjønnsmessige forskjeller, ved at andelen er en del høyere blant kvinner, men den er likevel lav (rundt 8 prosent av kvinnene). Som vi kan se tar flere menn ut fleksibelt uttak.

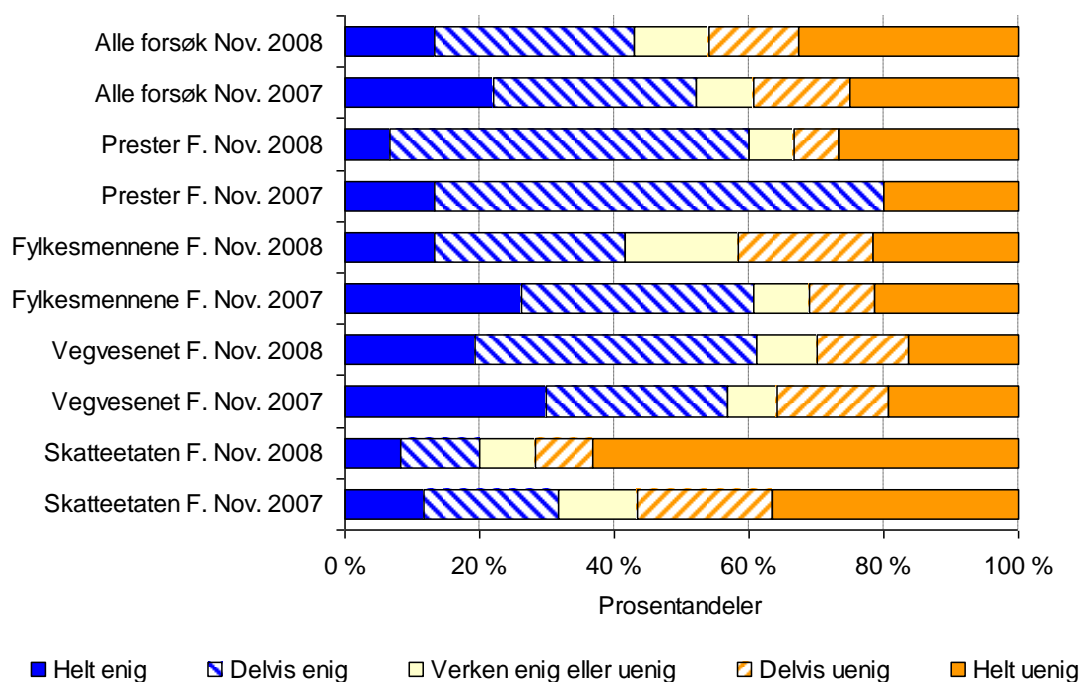
Figur 3.4 Hvilken avtale forsøksdeltakerne har knyttet til uttak av redusert arbeidstid – Rapportering pr. Nov. 2008. N=250



Figur 3.4 viser forsøksdeltakerne avtale pr. november 2008 fordelt etter etat. Som vi ser skiller prestene seg spesielt ut fra ansatte i de andre etatene – noe som nok kan forklares med at de har en betydelig annerledes arbeidsordning/-situasjon enn hva vi finner i de tre andre etatene. Ellers er fri en fast dag hver uke det vanligste i de tre andre etatene.

Vi spurte deltakerne i forsøket om de den siste tiden har opplevd det som vanskelig i praksis å redusere arbeidet til 80 prosent. I Figur 3.5 viser vi svarene i november 2008, sammenlignet med svarene som ble gitt november 2007. Vi ser at i november 2008 svarer nesten 40 prosent av forsøksdeltakere at de er ”enig” i at det er vanskelig å redusere arbeidet til 80 prosent, mens vel 50 prosent er uenig. De ansatte Skatteetaten vurderer det som lettest, mens flest opplever dette som en utfordring i Vegvesenet.

Figur 3.5 Enig/uenig i følgende utsagn: "Den siste tiden har jeg opplevd det som vanskelig i praksis å redusere arbeidet til 80 prosent av full tid". – Forsøksdeltakerne i november 2007 og 2008



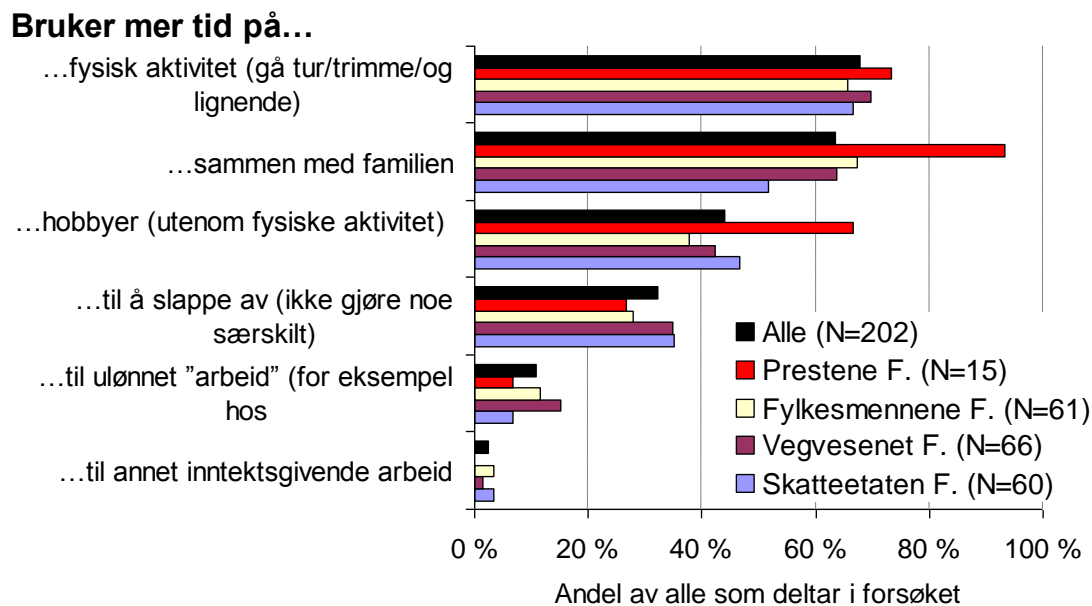
Svarene tyder imidlertid på at situasjonen har blitt noe bedre i 2008, enn den var i 2007. Det har trolig sammenheng med at deltakerne, i samarbeid med sin leder og kollegaer, har funnet rutiner som gjør at uttak av arbeidstidsreduksjonen har blitt noe enklere etter hvert som tiden har gått.

Også i våre kvalitative intervjuer med etatene har vi fått tilbakemeldinger om at deltakerne opplever det som noe enklere å ta fri nå, enn den første tiden etter oppstart. Mange klarer imidlertid ikke å ta ut all redusert arbeidstid. I noen tilfeller tok de ut deler av ferien i lønn isteden, mens andre overførte feriedager fra 2007 til 2008. Det er også eksempler på deltakere som ikke klarte å ta ut den reduserte arbeidstiden og/eller fleksitiden før årsskiftet, hvilket medførte at den oppsparte arbeidstidsreduksjonen blir slettet.²¹ Det rapporteres at dette også vil være situasjonen for en del ved årsskiftet 2008/2009.

I spørreundersøkelsen spurte vi også forsøksdeltakerne om hva de bruker den økte fritiden til. Vi laget seks alternativer og deltakerne kunne sette så mange kryss de ville. I Figur 3.6 vises resultatet.

²¹ I staten har man ikke mulighet til å overføre mer enn 45 timer fleksitid ved et årsskifte. Det er heller ikke mulig å overføre oppsparte fridager fra forsøket til et nytt år.

Figur 3.6 Hva bruker forsøksdeltakerne arbeidstidsreduksjonen til (flere svar mulig) - november 2008

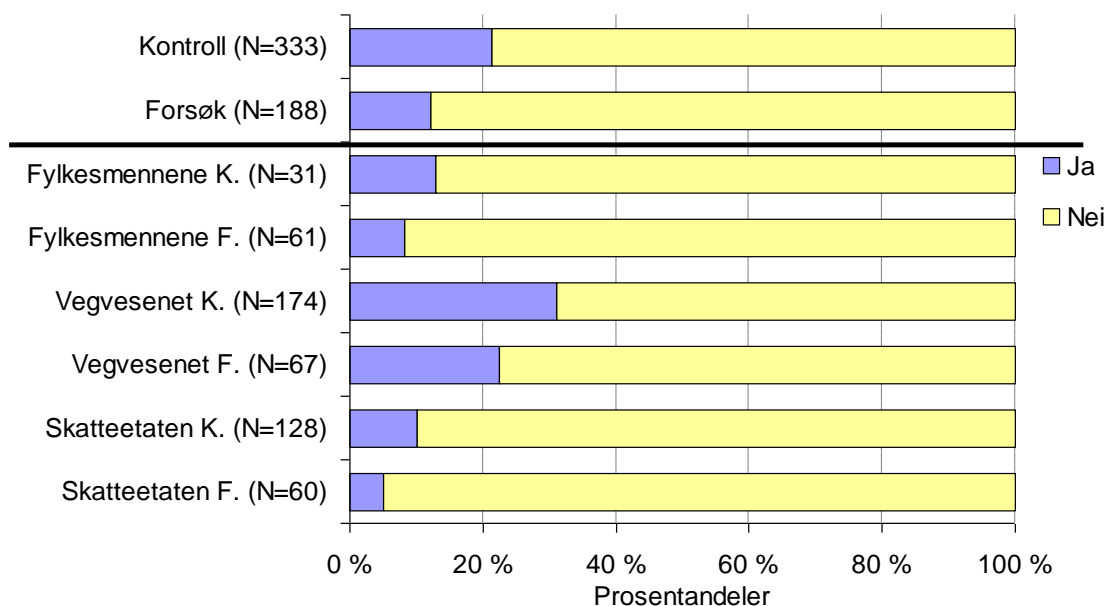


Vi kan se at fysisk aktivitet, dvs. tur, trimme og lignende, er den aktiviteten som de fleste trekker frem. Omlag to tredjedeler av seniorenene svarer dette. Det å være sammen med familien er også viktig, ikke minst blant prestene. Hobbyer, utover fysisk aktivitet, trekkes også frem av en del. Rundt en tredjedel svarer også "å slappe av". Relativt få utfører ulønnet arbeid, for eksempel hos interesseforeninger/-organisasjoner, mens ytterst få har annet inntektsgivende arbeid.

FAD har i sine føringer i forsøket lagt vekt på at forsøksdeltakerne ikke skal jobbe overtid, noe som også ville ha medført en forringelse av selve forsøket, i og med at arbeidstidsreduksjonen står så sentralt. I Figur 3.7 viser vi om seniorenene har blitt pålagt overtid²² i løpet av siste 2 måneder.

²² Presten er unntatt arbeidsmiljøloven og kan ikke pålegges overtid.

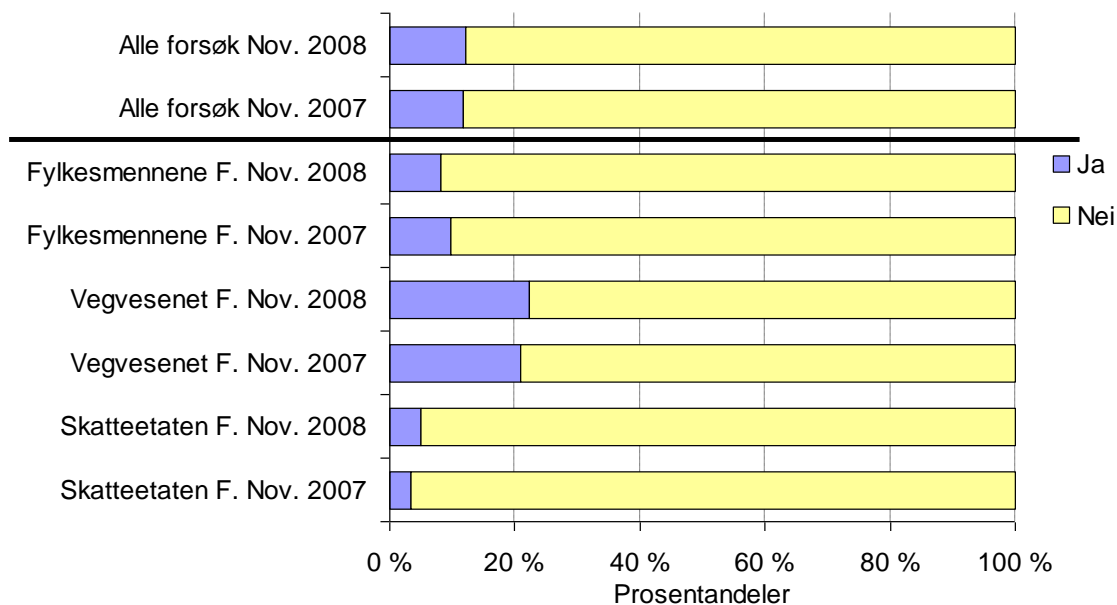
Figur 3.7 Pålagt overtid i løpet av de siste 2 månedene – november 2008



Som vi kan se har om lag 10 prosent av forsøksdeltakerne i november 2008 blitt pålagt overtid siste 2 måneder, mens andelen er vel 20 prosent i kontrollgruppen. Det er de ansatte i Vegvesenet at vi finner fleste som jobber overtid.

Nedenfor ser vi nærmere på om pålagt overtid for forsøksdeltakerne har endret seg siden november 2007. Figur 3.8 viser at pålagt overtid er økt noe fra november 2007 til november 2008, men det er ikke de store endringene.

Figur 3.8 Pålagt overtid i løpet av de siste 2 månedene – Forsøksdeltakerne i november 2007 og 2008

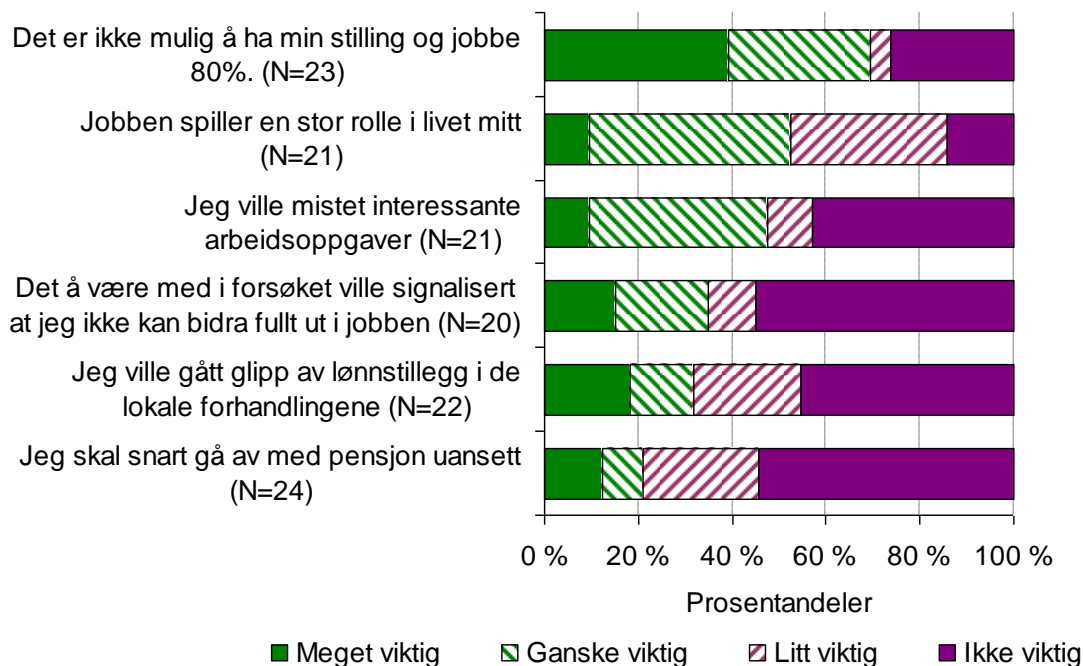


3.3 Nærmere om seniorene som takket nei

En del ansatte som fikk tilbud om å delta i forsøket takket nei. Vi er ikke kjent med det opprinnelige antallet som fikk tilbud om deltakelse, men i vår undersøkelse har 31 oppgitt at de takket nei. Av disse var 24 seniorer ansatt i Vegvesenet - ikke minst i Vegdirektoratet.

Med utgangspunkt i seks ulike aspekter skulle seniorene svare på hvor viktig hvert enkelt utsagn var for at de takket nei.

Figur 3.9 Årsaker til å takke nei til deltakelse i forsøket i Vegvesenet



Som vi kan se av Figur 3.9 svarer flest seniorer i Vegvesenet at det ”ikke er mulig å ha min stilling og jobbe 80 prosent”. Om lag tre fjerdedeler sa at dette var ganske eller meget viktig. Om lag halvparten svarer at ”jobben spiller en stor rolle i livet mitt”. En del fryktet også at de ville miste interessant arbeidsoppgaver, det å delta i forsøket ville signalisere at de ikke kan bidra fullt ut i jobbet og at de ville gå glipp av lønnstillegg. Få takket nei fordi ”de snart skulle gå av med pensjon uansett”²³

²³ Deltakerne som takket ja fikk ingen føringer i forhold til hvor lenge de måtte delta i forsøket. Det var fullt mulig å gå ut i permisjon etter et par uker som deltaker i forsøket.

4 Betydning av redusert arbeidstid

Vi skal i dette kapitlet se nærmere på betydningen av at senioren har fått redusert arbeidstid. Vi starter med å drøfte nærmere enkelte aspekter ved vår analyse, før vi ser nærmere på seniorennes helse og trivsel i etatene. Til slutt ser vi nærmere på endringer i helse og arbeidet etter at forsøket ble startet.

4.1 Nærmere om analysene

Med bakgrunn i at arbeidstidsreduksjonen er det essensielle i dette forsøket har vi i analysene nedenfor tatt utgangspunkt i forsøksdeltakerne som hadde 100 prosent stilling i juni 2007. Resterende forsøksdeltakerne er utelatt, i og med at disse ikke har fått redusert sin arbeidstid gjennom forsøket. I analysene i dette kapitlet inngår dermed 203 av forsøksdeltakerne.

Forsøksdeltakerne sammenlignes med de ansatte i kontrollgruppen som hadde 100 prosent stilling i juni 2007 og 100 prosent stilling i november 2008. Resterende seniorenne i kontrollgruppen er dermed utelatt, i og med at disse har eller har hatt redusert arbeidstid i forsøksperioden. Det gir ikke mening å finne noen effekt av forsøket hvis man skulle sammenligne forsøksdeltakerne med for eksempel ansatte i kontrollgruppen som har 20 eller 40 prosent AFP. I analysene i dette kapitlet inngår dermed 373 personer i kontrollgruppen.

Vi analyserer materialet langs følgende tre dimensjoner.

- Vi viser gjennomsnittstall for forsøksdeltakerne og kontrollgruppen på utvalgte aspekter for å illustrere om de to vurderer dette ulikt. Finner man en forskjell kan denne helt eller delvis ha sammenheng med den reduserte arbeidstiden, men det kan også skyldes seleksjonen²⁴.
- I spørreundersøkelsen i november 2007 ble seniorenne spurt om å vurdere utvalgte aspekter ut fra hvordan de anså at situasjonen var i juni 2007²⁵. Poenget var å skape en nullpunktmåling – dvs. en situasjon før forsøket ble igangsatt. I analysene sammenligner vi svarene som den enkelte ga for juni 2007 og i november 2008. Finner man en forskjell for forsøksdeltakerne, som er signifikant forskjellig fra kontrollgruppen, er det grunn til å tro at dette helt eller delvis kan ha sammenheng med den reduserte arbeidstiden.

²⁴ I rapporteringen i 2009 vil vi vurdere om eventuelle regresjonsanalyser og/eller andre metoder kan belyse seleksjonen.

²⁵ Det hadde faglig sett vært ønskelig at spørreundersøkelsen hadde blitt gjennomført i juni 2007. Med bakgrunn i at evaluator fikk oppdraget først i mai 2007, samtidig som vi fikk betydelig utfordringer med å identifisere aktuelle seniorer, ble det ikke mulig å gjennomføre undersøkelsen før i november 2007. Vi anser imidlertid at vi gjennom vår tilnærming har klart å skape en nullpunktmåling som gir et godt utgangspunkt for å identifisere eventuelle endringer.

- Vi har også gjennomført faktoranalyser av materialet. En faktoranalyse gjør det mulig å konstruere indekser for ulike aspekter ved arbeidsmiljøet, arbeidssituasjonen, personal/seniorpolitikken og lignende på arbeidsplassen, som igjen kan bidra til å belyse eventuell konsekvenser av redusert arbeidstid. Analyser med utgangspunkt i konkrete indekser kan belyse sammenhengene på en mer robust måte enn analyser av enkeltspørsmål.

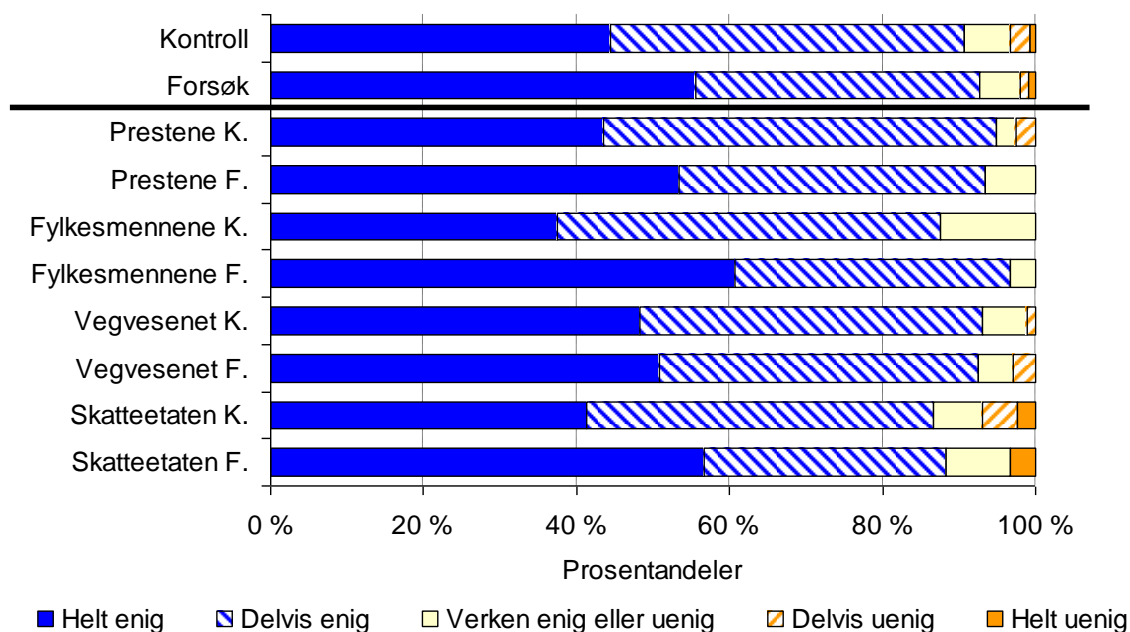
4.2 Helse og trivsel hos deltakerne

Forskningen om avgangsårsaker har funnet en rekke andre faktorer enn økonomiske incentiver som påvirker når en arbeidstaker slutter å arbeide og går over på tidligpensjon i form av AFP. Den enkeltes helse spiller selvstendig inn, men virker også inn via faktoren yrke, idet et gitt helseproblem har ulike konsekvenser for muligheten til å fortsette i jobb i ulike yrker.

Ulike fysiske og psykososiale belastninger i arbeidssituasjonen påvirker også avgangsmønsteret. Slike faktorer kan være lange yrkeskarrierer, belastende arbeidsmiljø, dårlig ledelse, manglende motivasjon for jobben, omorganisering og nedbemanning. Nedenfor ser vi nærmere på seniorennes vurdering av en del aspekter ved helse og trivsel.

Seniorenne som var 62 år eller eldre i 2007 i våre fire etater skulle svare på hvor enig/uenig de var i følgende utsagn: "Jeg er godt fornøyd med hvordan jeg har det i hverdagen". Figur 4.1 viser resultatet.

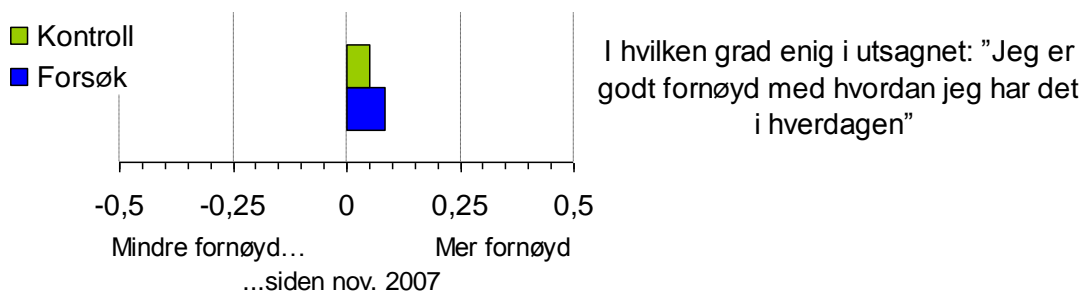
Figur 4.1 Enig/uenig i følgende utsagn: "Jeg er godt fornøyd med hvordan jeg har det i hverdagen" – november 2008



Som vi kan se er de fleste seniorenne enig i dette, uavhengig av om de er med i forsøket eller i kontrollgruppen. Vi ser imidlertid at deltakerne i forsøket er noe mer fornøyd med hvordan de har det i hverdagen, enn de som ikke deltar i forsøket. Dette gjelder for seniorenne i alle fire etater. Om dette skyldes seleksjon, eller om årsaken kan være selve arbeidstidsreduksjonen skal vi belyse nærmere nedenfor.

Vi har sett på deltakers svar på hvor fornøyd de er med hverdagen ved å sammenligne vedkommendes svar i november 2007 og november 2008. Det er viktig å være klar over at dette ikke er en "nullpunktmåling" i og med at forsøket var godt i gang når de svarte i november 2007. Vi måler imidlertid med denne tilnærmingen om det har vært en endring siste 12 måneder.

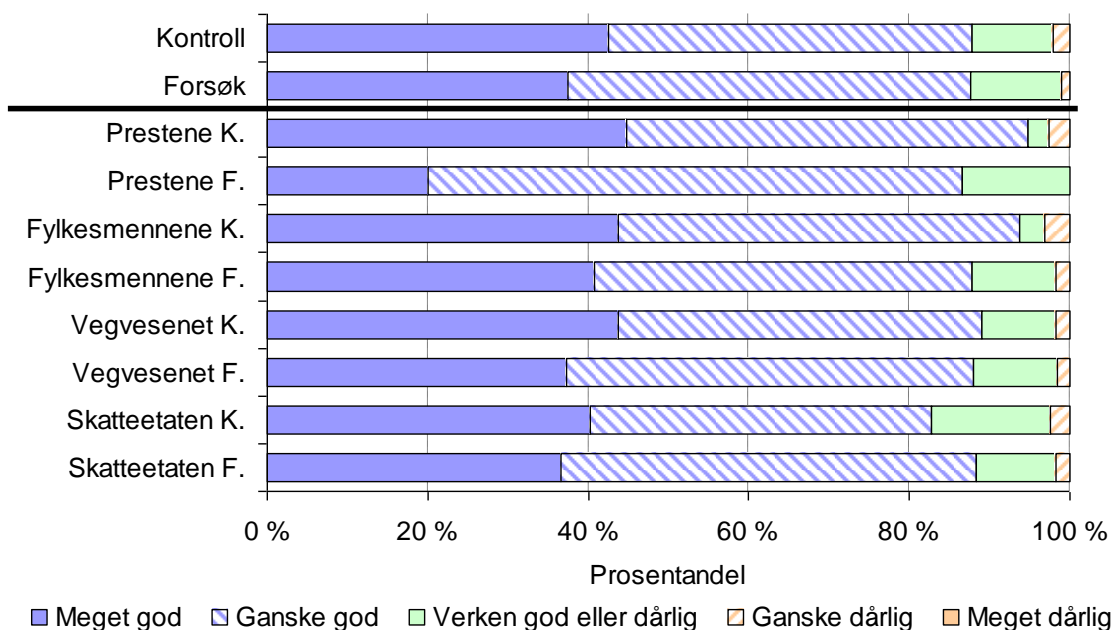
Figur 4.2 Gjennomsnittlig endring i deltakernes svar på: "Jeg er godt fornøyd med hvordan jeg har det i hverdagen" Endring nov. 2007 til nov. 2008.



Som vi kan se i Figur 4.2 er både seniorer i kontrollgruppen og forsøksdeltakerne i gjennomsnitt mer fornøyd med hvordan de har det i hverdagen i november 2008, enn november 2007. Siden skalaen er fra 1 til 5 er imidlertid endringene svært små. Selv om forsøksdeltakerne i gjennomsnitt er noe mer fornøyd tyder resultatet på at deltakelse i forsøket betyr relativt lite for hvordan de vurderer sin hverdag.

Vi spurte også seniorenne om hvordan de oppfatter sin helsetilstand. I Figur 4.3 vises resultatet i november 2008.

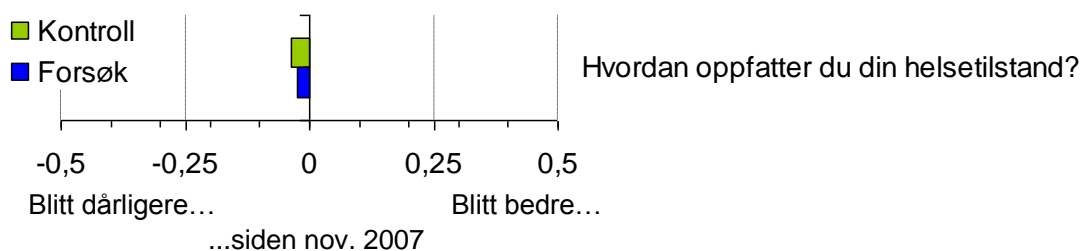
Figur 4.3 Hvordan seniorenne oppfatter sin helsetilstand? – November 2008



Som vi kan se er det svært få seniorer som vurderer sin helsetilstand som dårlig. Vi ser også at det er til dels små forskjeller i vurdering av egen helse mellom forsøksdeltakerne og seniorer i kontrollgruppene. Det er heller ikke store forskjeller mellom seniorene i de fire etatene.

Vi har også sett på deltakers svar på helsetilstanden ved å sammenligne deres svar i november 2007 og november 2008. Selv om dette ikke er en "nullpunktmåling" måler vi denne beregningen en eventuell endring siste 12 måneder. Hvis man anser at redusert arbeidstid skulle påvirke helsetilstanden vil vi få en indikasjon på dette nedenfor:

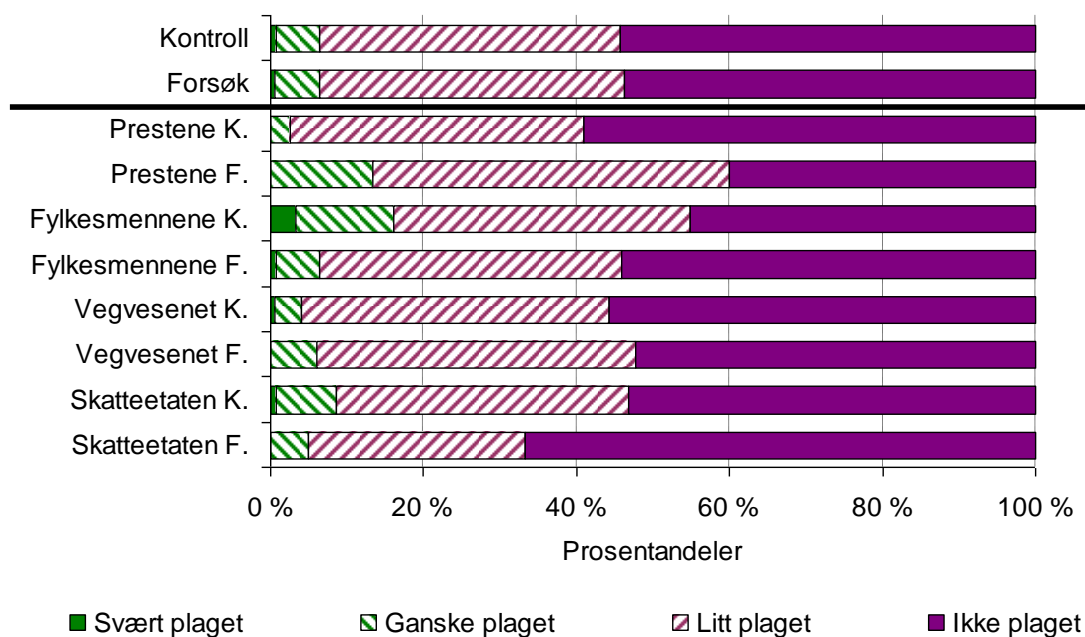
Figur 4.4 Gjennomsnittlig endring i seniorennes svar på helsetilstand fra nov. 2007 til nov. 2008



Figur 4.4 viser at både seniorer i kontrollgruppen og forsøksdeltakerne i gjennomsnitt anser at de har en dårligere helsetilstand i november 2008, enn november 2007. Siden skalaen er fra 1 til 5 er imidlertid endringene svært små. Deltakelse i forsøket ser dermed ut til å betyr svært lite for hvordan de vurderer sin helsetilstand.

Vi spurte også seniorene i hvilken grad de har vært plaget av fysiske smerter den siste måneden. I Figur 4.5 vises resultatet i november 2008.

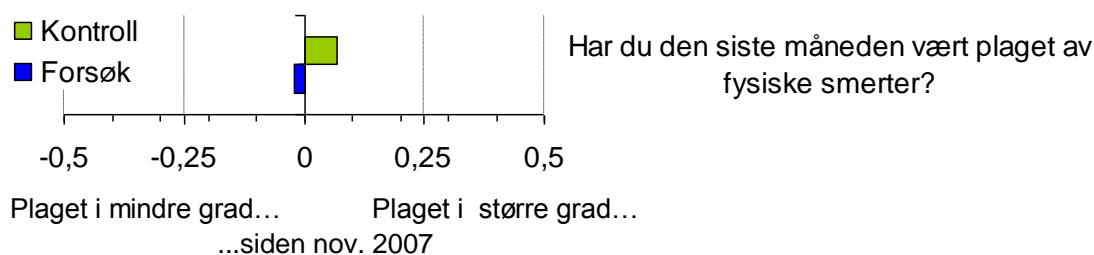
Figur 4.5 Har seniorenne vært plaget av fysiske smerter den siste måneden? – November 2008



Som vi kan se er det svært få seniorer som har vært ganske eller svært plaget av fysiske smerter den siste måneden. Vi ser også at det er til dels små forskjeller mellom forsøksdeltakerne og seniorer i kontrollgruppene. Det er heller ikke store forskjeller mellom seniorenene i de fire etatene.

Vi har også sett på seniorenenes svar ved å sammenligne deltakernes svar i november 2007 og november 2008. Selv om dette ikke er ”nullpunktmåling” måler vi denne beregningen en eventuell endring siste 12 måneder. Hvis man anser at redusert arbeidstid skulle påvirke fysisk helse vil vi få en indikasjon på dette nedenfor:

Figur 4.6 Gjennomsnittlig endring i seniorenenes svar fra nov. 2007 til nov. 2008

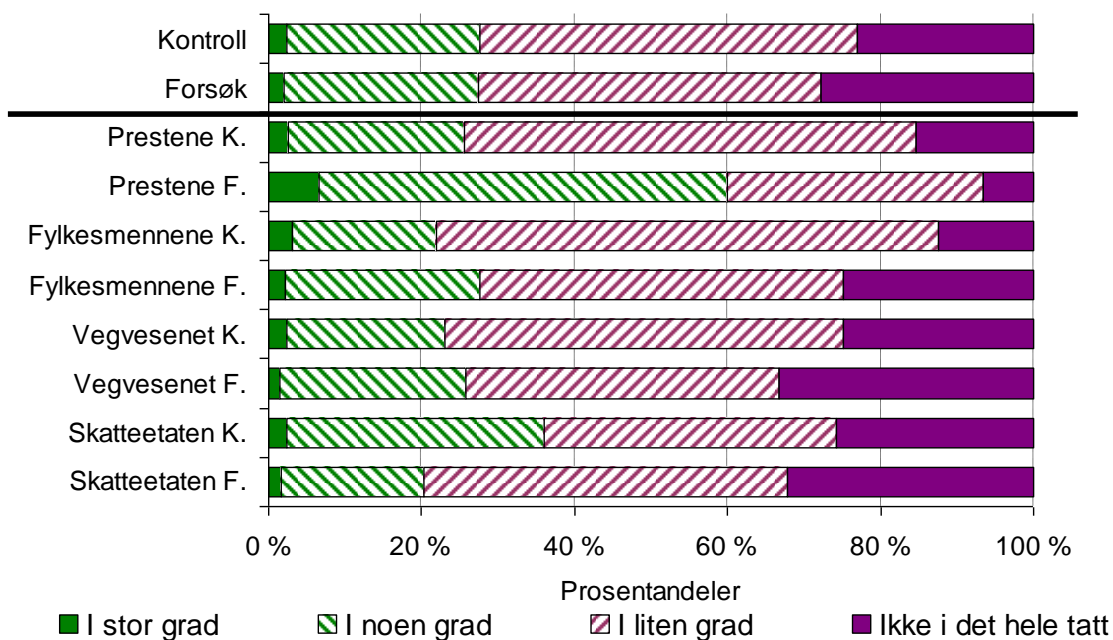


Figur 4.6 viser at forsøksdeltakerne i gjennomsnitt anser at de har blitt mindre plaget av fysiske smerter, mens seniorenene i kontrollgruppen i gjennomsnitt har blitt mer plaget i november 2008, sammenlignet med hva de svarte i november 2007. Siden skalaen er fra 1 til 4 er imidlertid endringene relativt små.

4.3 Endring av helse siden forsøket startet

Deltakerne fikk tre spørsmål som gikk direkte på vedkommende helse. De skulle vurdere i hvilken grad de blir fysisk og psykisk sliten av arbeidet sitt og i hvilken grad arbeidet har gitt belastninger som har ført til et sykefravær. Forsøksdeltakerne skulle i november 2007 svare for situasjonen slik den var våren 2007 (før forsøket ble startet) og igjen i november 2008 for ”i dag”.

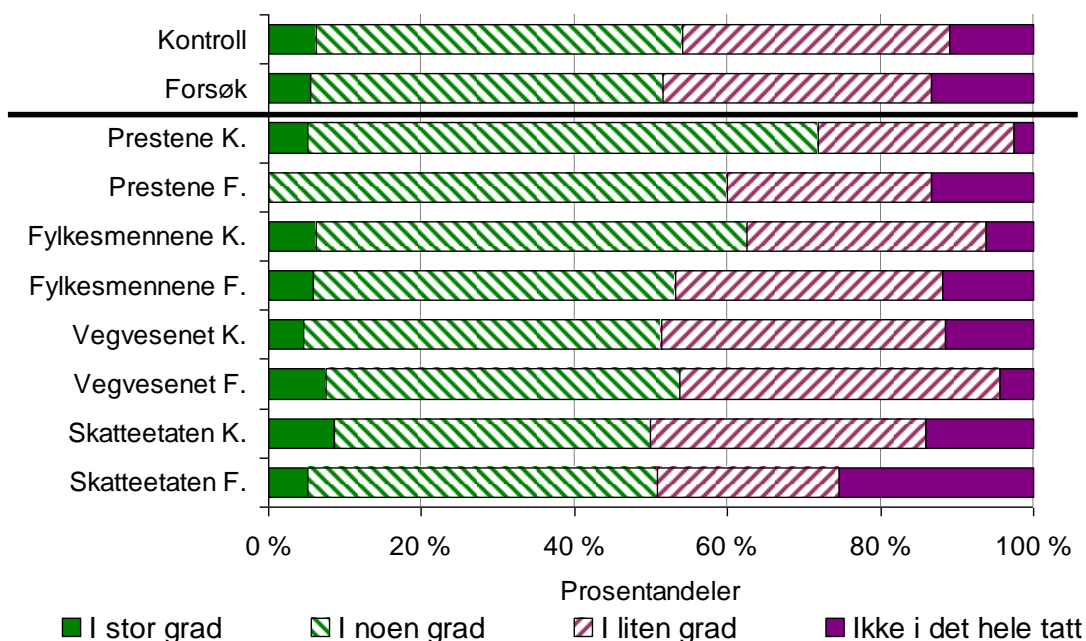
Figur 4.7 I hvilken grad blir vedkommende fysisk slitne av arbeidet sitt? – November 2008



I Figur 4.7 viser vi om seniorene anser at de blir fysisk slitne av arbeidet sitt. Som vi kan se er det svært få som i november svarer at de er slitne i stor grad, mens rundt en fjerdedel svarer i noen grad. Det er generelt liten forskjell i vurderingen mellom forsøksdeltakerne og kontrollgruppene, med unntak av prestene. Prestene i forsøket er generelt mer slitne enn de som inngår i kontrollgruppen.

Vi spurte også seniorene i hvilken grad de er psykisk slitne av arbeidet den siste måneden. I Figur 4.8 vises resultatet i november 2008.

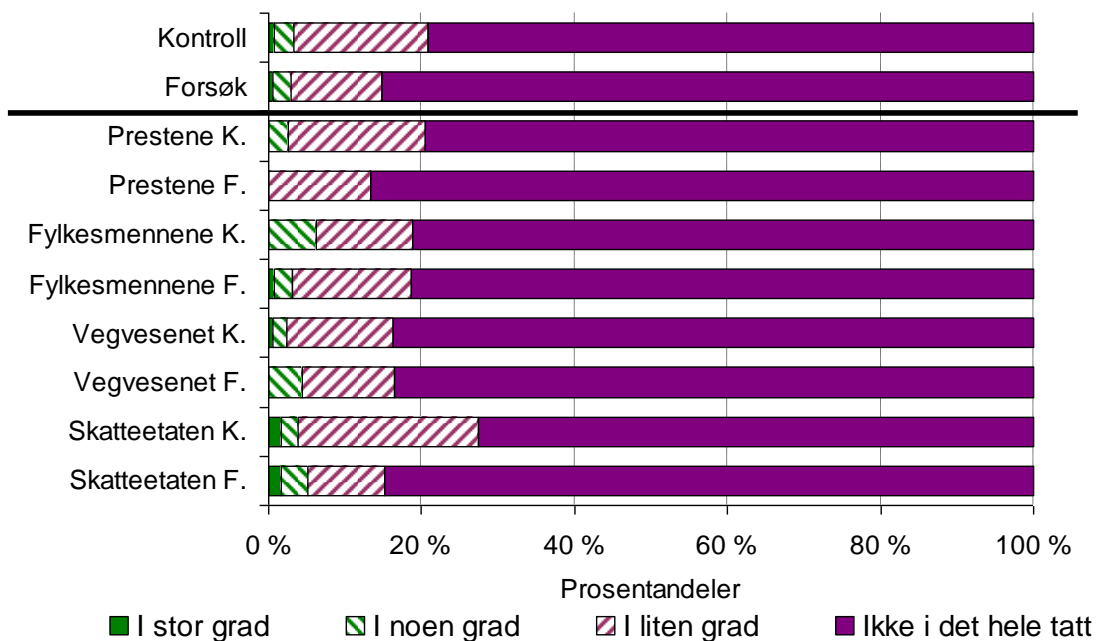
Figur 4.8 I hvilken grad blir vedkommende psykisk slitne av arbeidet sitt? – November 2008



Som vi kan se har om lag halvparten av seniorenene svart at de i stor eller noen grad blir psykisk slitne av arbeidet sitt. Vi ser også at det er til dels små forskjeller mellom forsøksdeltakerne og seniorenene i kontrollgruppene. Det er heller ikke store forskjeller mellom seniorenene i de fire etatene.

Vi spurte også seniorenene i hvilken grad belastninger i arbeidet fører til at vedkommende har sykefravær fra jobben. I Figur 4.9 vises resultatet i november 2008.

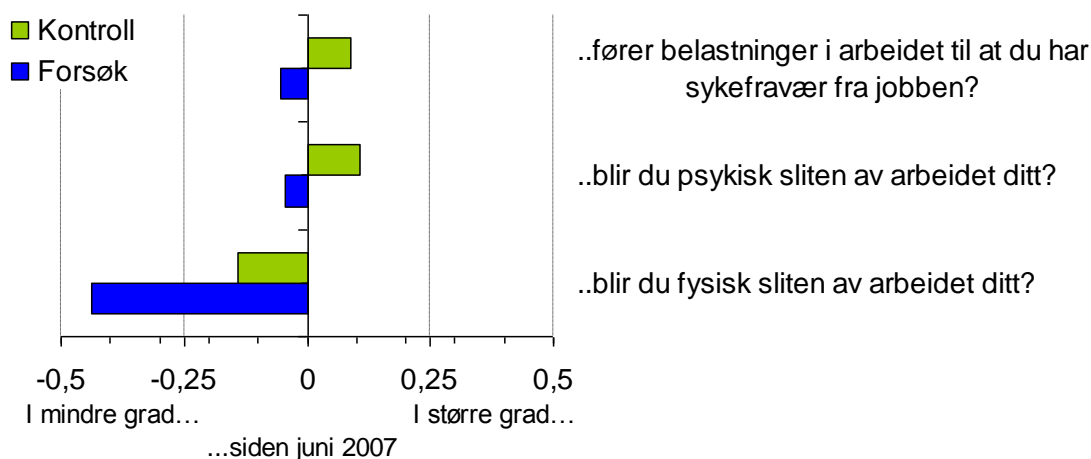
Figur 4.9 I hvilken grad fører belastninger i arbeidet til at vedkommende har sykefravær fra jobben? – November 2008



Som vi kan se er det svært få seniorer som svarer at belastninger i arbeidet fører til at de har sykefravær fra jobben. Vi ser også at det er til dels små forskjeller mellom forsøksdeltakerne og seniorenene i kontrollgruppene. Det er heller ikke store forskjeller mellom seniorenene i de fire etatene.

Vi har også sett på deltakernes svar på psykisk og fysiske belastninger, samt sykefravær, ved å sammenligne svarene for juni 2007 og november 2008. Dette blir en "nullpunktmåling", dvs. vi sammenligner med situasjonen slik de vurderte at den var i juni 2007 – før forsøket ble igangsatt. Hvis man anser at redusert arbeidstid skulle redusere belastningene vil vi få en indikasjon på dette nedenfor:

Figur 4.10 Gjennomsnittlig endring i seniorennes svar fra juni 2007 til nov. 2008

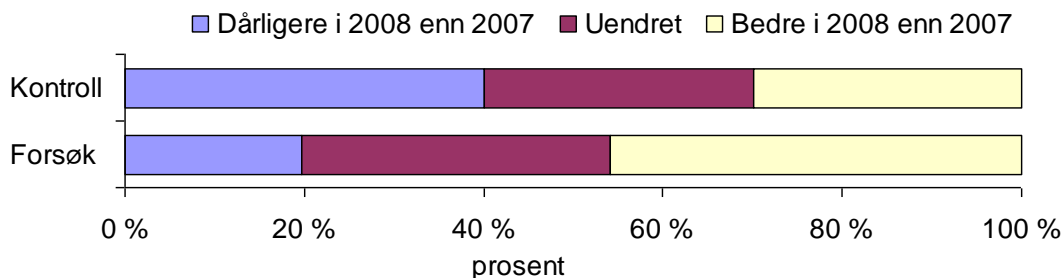


Figur 4.10 viser at forsøksdeltakerne i gjennomsnitt anser at de har blitt mindre psykisk, og ikke minst mindre fysisk, slitne av arbeidet, sammenlignet med hva de svarte for juni 2007. Seniorer i kontrollgruppen har i gjennomsnitt også blitt noe mindre fysisk sliten av arbeidet, men samtidig har de blitt noe mer psykisk slitne av arbeidet. Siden skalaen er fra 1 til 4 er imidlertid endringene relativt små, hvis vi ser bort fra forsøksdeltakerne svar når det gjelder fysisk helse. Her ser vi en forbedring på nesten 0,5 poeng, som gir et klart signal om at forsøksdeltakerne blir mindre fysisk sliten av arbeidet.

På spørsmålet om belastninger i arbeidet fører til at seniorenne har sykefravær finner vi små utslag. Vi ser imidlertid at forsøksdeltakerne svarer i gjennomsnitt i ”mindre grad”, mens seniorenne i kontrollgruppen svarer i ”større grad”. Endringene er imidlertid relativt liten fra juni 2007 til november 2008.

Gjennom en faktoranalyse fant vi at overnevnte tre dimensjoner ved helsen kunne grupperes i én indeks for helse. I Figur 4.11 viser vi hvordan respondentenes opplevelse har endret seg fra våren 2007 til november 2008.

Figur 4.11 Endring i opplevd helseeffekter av arbeidet fra våren 2007 til november 2008, i forsøket og kontrollgruppen



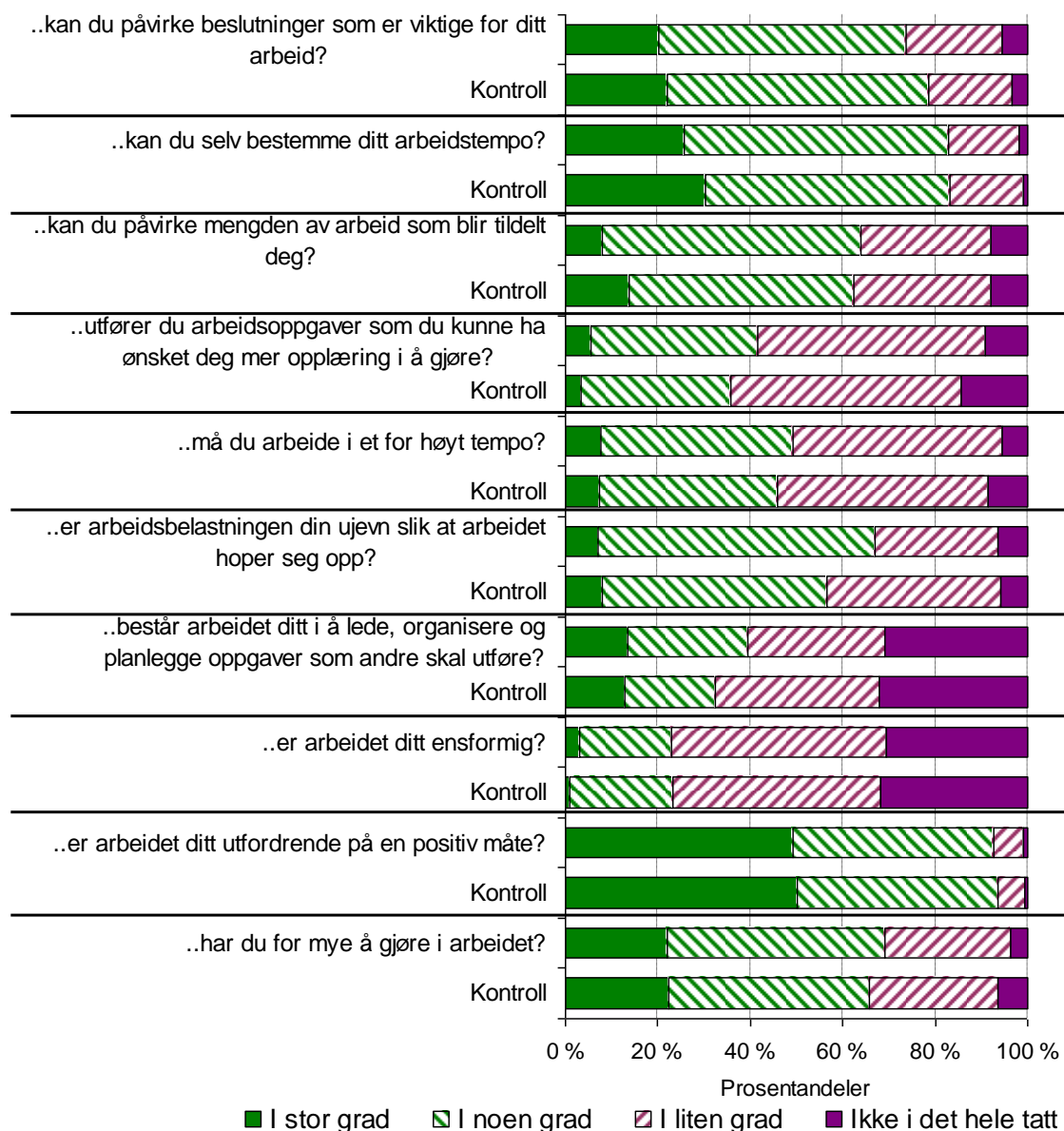
Vi kan se at det er forskjeller mellom de to gruppene. I kontrollgruppen er det noe flere som opplever negative helsebelastninger i 2008 enn i 2007, mens det i forsøksgruppen er omvendt. Forskjellen mellom den gjennomsnittlige endringen for de to gruppene er signifikant.

4.4 Endring i arbeidet siden forsøket startet

Med bakgrunn i at aspekter ved arbeidssituasjonen kan påvirke avgangsmønstre ba vi senioren i spørreundersøkelsene om å beskrive deres muligheter til blant annet å påvirke arbeidssituasjonen, -tempo og -oppgaver. De skulle i undersøkelsen i november 2007 svare hvordan situasjonen var juni 2007, dvs. før forsøket ble igangsatt, mens de i den siste undersøkelsen skulle svare for situasjonen ”i dag” (dvs. november 2008). Nedenfor vises resultatet.

Figur 4.12 Vurdering av ulike forhold ved deltakernes arbeidssituasjon? – November 2008

I hvilken grad...

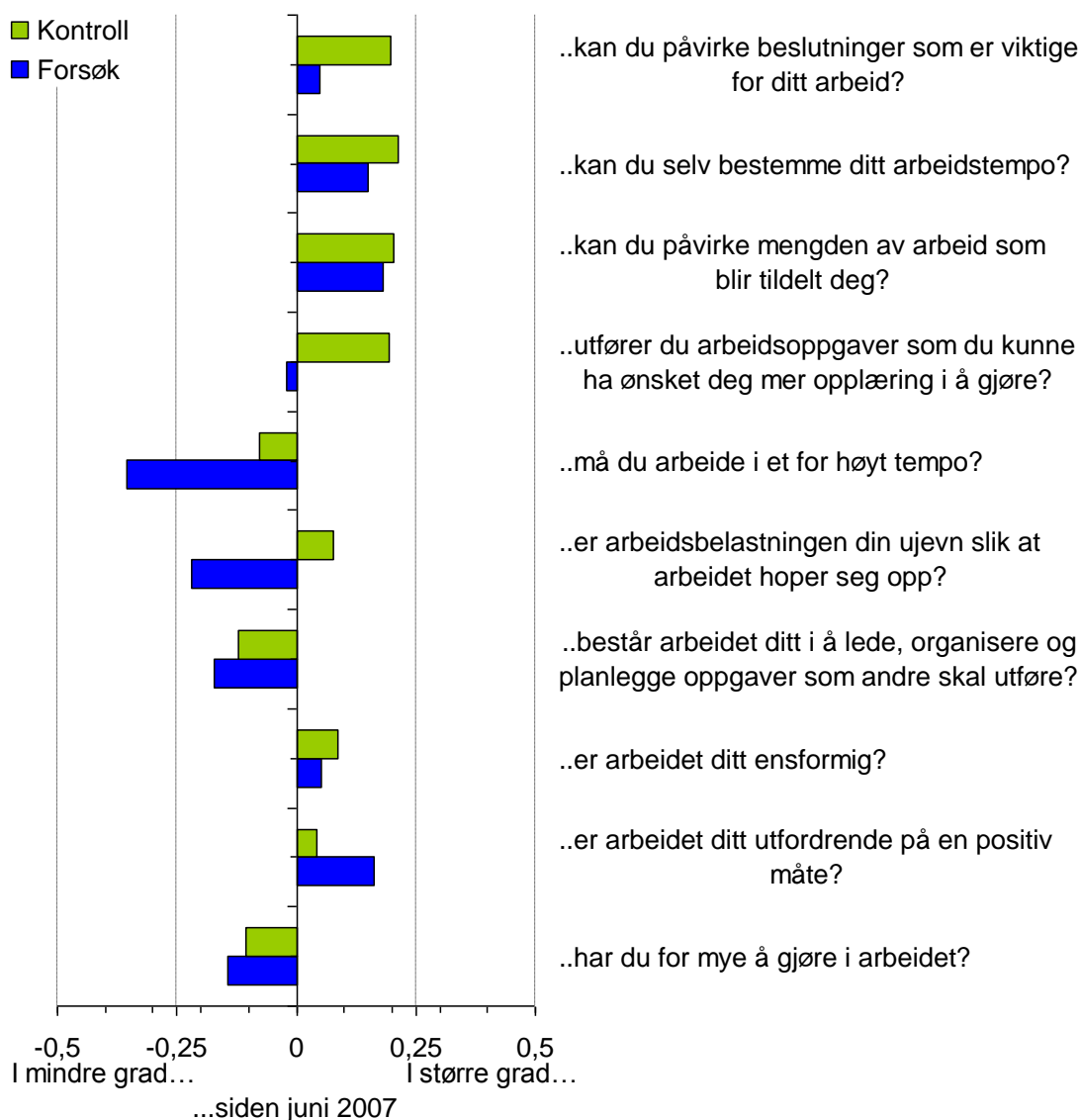


I Figur 4.12 sammenlignes svarene til forsøksdeltakerne og senioren i kontrollgruppen. I første linje (der utsagnet står) representerer forsøksdeltakerne, mens linje to representerer svarene til kontrollgruppen. Vi kan se at det er til dels små forskjeller mellom hvordan forsøksdeltakerne og senioren i kontrollgruppen vurderer arbeids-

situasjon i november 2008. De fleste senioren ser ut til å være relativt fornøyde med sin arbeidssituasjon.

Vi har også sett på deltakernes svar ved å sammenligne svarene i november 2007 (for juni 2007) med november 2008. Dette blir en "nullpunktmåling", dvs. vi sammenligner med situasjonen slik de vurderte at den var før forsøket ble igangsatt. Hvis man anser at redusert arbeidstid skulle ha betydning for disse aspektene ved arbeidet vil vi få en indikasjon på dette nedenfor:

Figur 4.13 Gjennomsnittlig endring fra juni 2007 til nov. 2008 i deltakernes vurdering av ulike forhold ved egen arbeidssituasjon



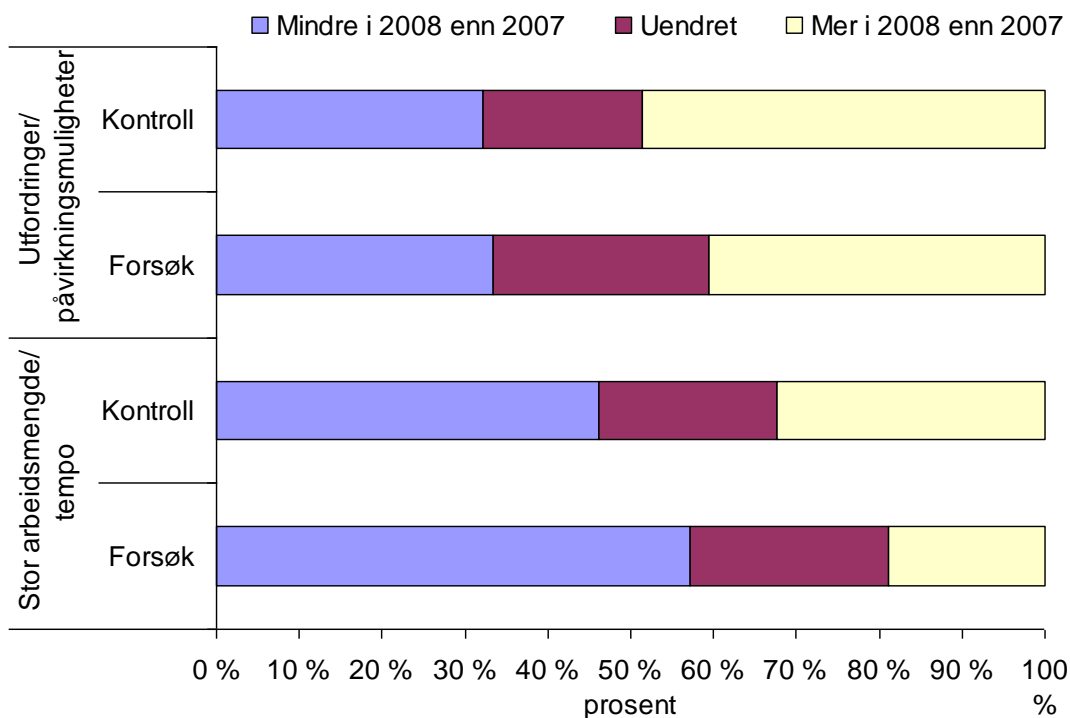
Som vi kan se av Figur 4.13 har det ikke skjedd dramatiske endringer i arbeidssituasjonen for senioren fra juni 2007 til november 2008, verken for forsøksdeltakerne eller for senioren i kontrollgruppen. En endring på et par desimalpoeng er ikke spesielt høyt, når skalaen går fra 1 til 4.

Den største endringen finner vi for forsøksdeltakerne når det gjelder tempo. Forsøksdeltakerne mener at de i mindre grad må arbeide i et for høyt tempo, samtidig som de i større grad mener at arbeidet er utfordrende på en positiv måte. De mener i gjennomsnitt også at de i mindre grad har for mye å gjøre i arbeidet og at arbeidsbelastningen har blitt mindre ujevn.

I faktoranalysen har vi sett nærmere på overnevnte ti aspekter ved arbeidet. Analysen viser at aspektene kan grupperes i tre ulike forhold, eller dimensjoner; Én dimensjon²⁶ dreier seg om arbeidsmengde, tempo og stress, en annen²⁷ dreier seg om utfordringer, variasjon og påvirkningsmuligheter. Spørsmålet om man utfører arbeidsoppgaver som man kunne ønske seg mer opplæring i, viser seg å måle et kjennetegn ved arbeidet som er lite korrelert med de to nevnte dimensjonene.

På grunnlag av faktoranalysen har vi konstruert additive indekser for de to viktigste dimensjonene. I Figur 4.14 viser vi hvordan respondentenes svar (målt ved de to indeksene) har endret seg fra juni 2007 til november 2008.

Figur 4.14 Endring i arbeidsmengde/tempo og utfordringer/påvirkningsmuligheter i jobben fra juni 2007 til november 2008, i forsøket og kontrollgruppen



²⁶ Det å arbeide i for høyt tempo, mulighet til å bestemme over eget arbeidstempo, for mye å gjøre og for ujevn arbeidsbelastning.

²⁷ Påvirke beslutninger som er viktige for eget arbeid og mengden av arbeid, det å lede, organisere og planlegge oppgaver som andre skal utføre, om arbeidet er ensformig og/eller utfordrende på en positiv måte.

Når det gjelder arbeidsmengde/tempo, er det et flertall i forsøksgruppen som rapporterer mindre arbeidsmengde/tempo i november 2008 enn i juni 2007. Bare 19 prosent opplever større arbeidsmengde/tempo i 2008 enn i 2007. Også i kontrollgruppen er det flere som har opplevd en forbedring enn en forverring, men forskjellen mellom juni 2007 og november 2008 er mindre.

Vi finner også at *gjennomsnittverdien* på indeksen for arbeidsmengde/tempo har endret seg en del for begge grupper, men signifikant mer for forsøks- enn for kontrollgruppen.

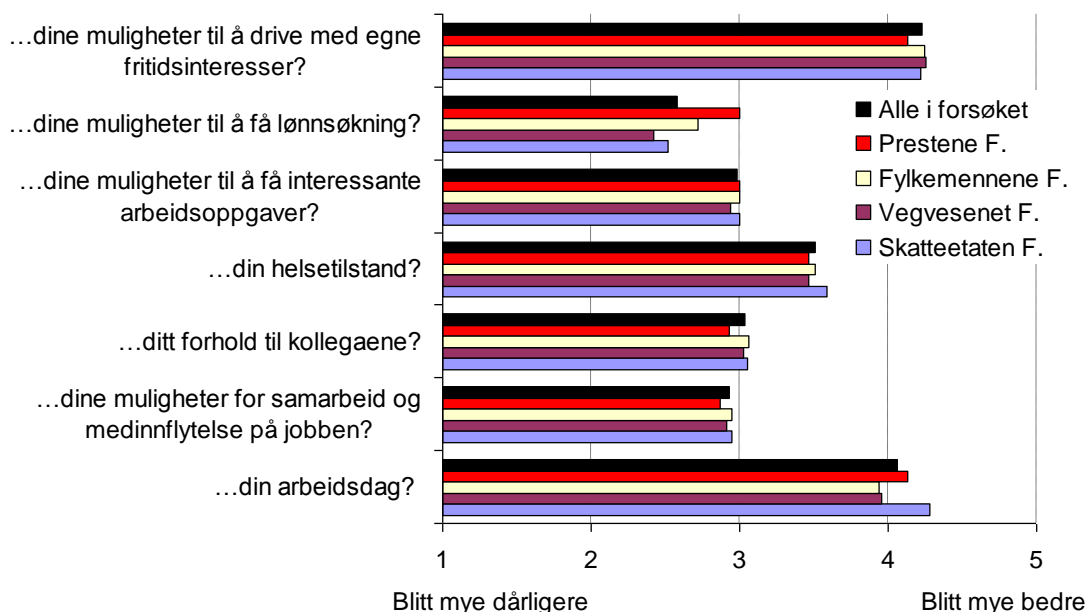
Opplevelsen av utfordringer og påvirkningsmuligheter i jobben har endret seg lite i forsøksgruppen – det er omtrent like mange som har opplevd en forbedring som en forverring, og gjennomsnittet er likt på de to tidspunktene. I kontrollgruppen er det en viss positiv utvikling i samme periode – det er flere som har opplevd en forbedring enn en forverring. I gjennomsnitt er imidlertid ikke denne forskjellen mellom forsøks- og kontrollgruppen signifikant.

5 Forsøksdeltakernes egen vurdering av forsøket

Når forsøksdeltakerne skulle svare på spørsmålene som er ble brukt i forrige kapittel ble de ikke introdusert for konkrete spørsmål om forsøket før de skulle reflektere over sin arbeidsorientering, sitt arbeid, helse og trivsel, arbeidsmiljøet og personalpolitikk. Tanken var at de skulle svare ”ærligere” enn de ville gjort hvis vi hadde løftet opp deres oppmerksomhet om at de deltar i forsøket før de svarte.

Til slutt i undersøkelsen fikk imidlertid forsøksdeltakerne en del spørsmål om hvordan de opplever selve forsøket og i hvilken grad de selv anser at den reduserte arbeidstiden (med full lønnskompensasjon) har påvirket arbeidssituasjonen og hverdagen ellers. De skulle vurdere om utvalgte aspekter hadde blitt mye bedre pga forsøket, noe bedre, noe dårligere, mye dårligere eller om forsøket ikke har medført noen endring.

Figur 5.1 *Hvordan opplever forsøksdeltakerne at forsøket med redusert arbeidstid og full lønn har påvirket..*

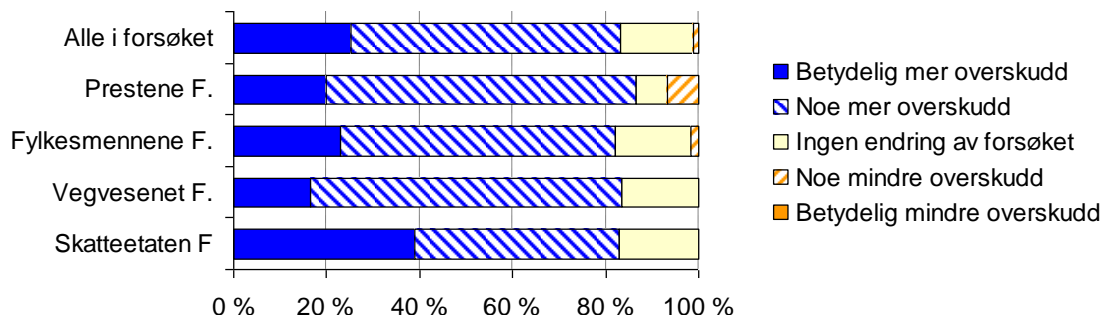


I Figur 5.1 viser vi hvordan forsøksdeltakerne vurderer en del aspekter ved sin arbeidssituasjon, helse og trivsel. De anser at egen arbeidsdag og mulighetene til å drive egne fritidsinteresser har blitt betydelig bedre på grunn av den redusert arbeidstiden, samtidig som de anser at mulighetene til å lønnsøkning har blitt noe dårligere. Generelt anser forsøksdeltakerne også at helsetilstanden har blitt noe bedre på grunn av den reduserte arbeidstiden.

Forsøket har imidlertid hatt liten betydning for deltakernes forholdet til kollegaer, samt muligheter til å få interessante arbeidsoppgaver og for samarbeid og medinnflytelse på jobb. Dette var også noen av forklaringene som ble brukt av de som takket nei til å delta i forsøket.

Vi spurte også forsøksdeltakere om den reduserte arbeidstiden har gitt deltakerne et større overskudd til å yte maksimalt den tiden de er på jobb. I Figur 5.2 vises resultatet fordelt etter etat.

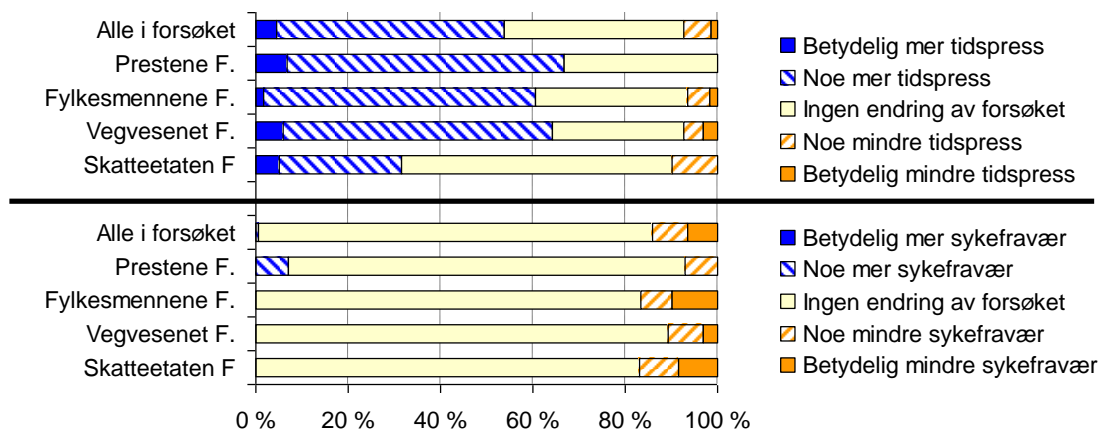
Figur 5.2 *Har forsøket med redusert arbeidstid gitt forsøksdeltakerne et større overskudd til å yte maksimalt den tiden de er på jobb?*



Som vi kan ser anser nesten 90 prosent av forsøksdeltakerne at de har fått mer overskudd til å yte maksimalt den tiden de er på jobb. Det er forholdsvis små forskjeller mellom etatene, men vi kan se at seniorer i Skatteetaten rapporterer om noe mer overskudd, enn seniorenene i de andre etatene.

Enkelte av seniorenene som takket nei til å delta i forsøket begrunnet avslaget med at de ville miste interessante arbeidsoppgaver. Vi så også i Figur 3.5 at nesten 40 prosent av forsøksdeltakerne svarte i november 2008 at det er vanskelig å redusere arbeidet til 80 prosent. Andelen var enda høyere i november 2007. Av den grunn er det interessant å se på om forsøksdeltakerne anser at den redusert arbeidstid har påvirket tidspresset i jobbe og hvordan dette har påvirket sykefravær. I Figur 5.3 vises resultatet:

Figur 5.3 *Hvordan har forsøket med redusert arbeidstid påvirket tidspresset i jobbe og antall sykefraværsdager du har hatt siste 12 måneder?*



Som vi kan se av figuren rapporterer over halvparten at den reduserte arbeidstiden har gitt mer tidspress, mens i underkant av 10 prosent rapporterer om mindre tidspress. Økt tidspress kan skyldes flere forhold. Selv om en del av forsøksdeltakerne fikk redusert sin arbeidsbelastning i den avtalen som lå til grunn for deltakelsen i forsøket, vet vi at det i mange tilfeller ikke ble gjort slike avklaringer på forhånd. Hos en del av forsøksenhetene har det heller ikke blitt rekruttert faste vikarer²⁸.

²⁸ Kompensasjonen fra FAD kan isteden ha gått til overtid til andre ansatte, konsulenthjelp, utbetaling av ikke brukte feriedager og lignende.

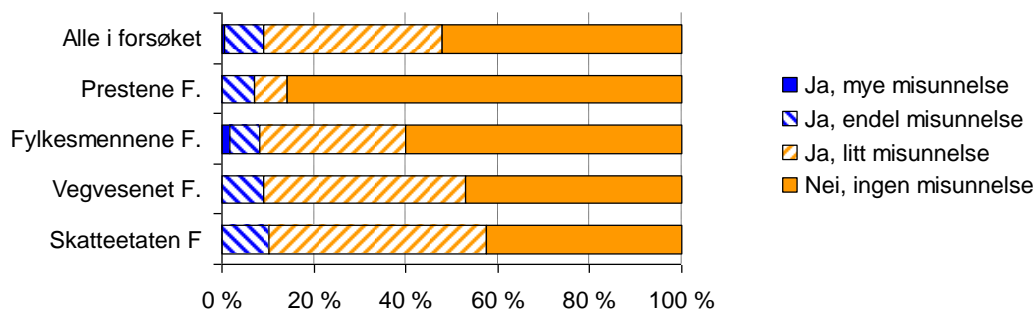
I noen tilfeller har manglende bruk av vikarer vært et bevisst valg av arbeidsgiver, men i andre tilfeller har vikarer vært svært vanskelig å rekruttere. Sistnevnte gjelder ikke minst i arbeidet for å finne vikarprester. Enkelte forsøksdeltakere kan dermed ha vært nødt til å arbeide mer enn hva som er mulig etter at arbeidstiden ble redusert med 20 prosent.

I hvilken grad ansvaret for dette ligger hos arbeidsgiver eller arbeidstaker har vi ikke kunne avgjøre. I noen tilfeller kan en arbeidsgiver ha tatt for lite ansvar for å få endret forsøksdeltakers arbeidssituasjon, men vi ser ikke bort fra at en del seniorer heller ikke klarte eller ønsket å gi fra seg arbeidsoppgaver. Våre kvalitative intervjuer tyder på at begge forklaringer er reelle.

Vi spurte også forsøksdeltakerne om den reduserte arbeidstiden har hatt betydning for sykefraværet. Som vi kan se Figur 5.3 svarer vel 10 prosent at antall sykefraværsdager har gått ned etter at de fikk redusert arbeidstid. Det er imidlertid viktig å være klar over at vi ikke har tilgang til de reelle tallene over sykefraværet til deltakerne.

I forkant av forsøket ble muligheten for misunnelse og konflikter på de enkelte arbeidsplassene diskutert. Av den grunn valgte man å gi tilbudet til alle som var 62 år eller eldre innen hvert fylke, istedenfor tilfeldig valg av forsøksdeltakere på tvers av fylker. Vi spurte forsøksdeltakerne om de opplever misunnelse fra kollegaer som ikke fikk tilbud om redusert arbeidstid med full lønnskompensasjon fordi de er for unge. I Figur 5.4 viser vi tilbakemeldingen.

Figur 5.4 *Opplever forsøksdeltakerne misunnelse fra kollegaer som ikke fikk tilbud om redusert arbeidstid med full lønnskompensasjon fordi de er for unge?*



Som vi kan se av figuren er det relativt få som rapporterer om mye misunnelse. Om lag halvparten gir imidlertid tilbakemeldinger om litt misunnelse fra kollegaer. Potensialet for denne konflikten økte trolig i 2008, i og med at forsøksenhetene fikk en ny kohort med 62-åringere, som ikke fikk samme mulighet til å få redusert arbeidstid med full lønnskompensasjon. Det er også eksempler på at enkelte deltakere i forsøket valgte å gå tilbake til 100 prosent stilling, blant annet fordi de følte et for sterkt negativt press / misunnelse fra sine kollegaer.

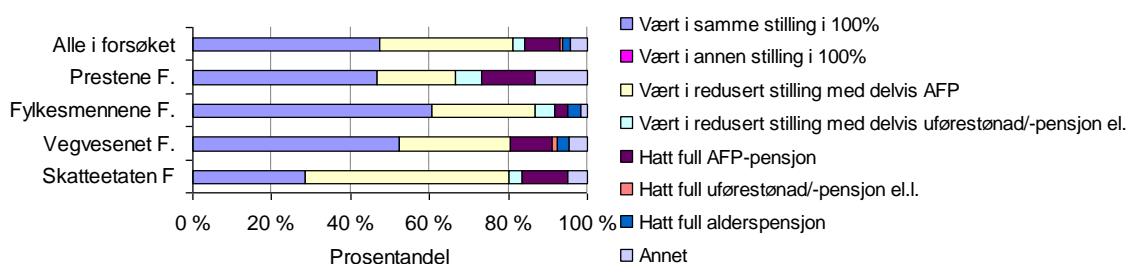
6 Effekt på pensjoneringsalder

Vi skal nedenfor se nærmere på om forsøket har noen effekt på pensjoneringsalder. Vi gjør det gjennom følgende to tilnærminger; I tillegg til få forsøksdeltakernes vurdering av hva de tror situasjonen ville vært hvis de ikke hadde deltatt i forsøket har vi en rapportering av gjennomsnittlig pensjoneringsalder i forsøket frem til årsskiftet 2008/2009.

6.1 Hva situasjonen ville vært uten forsøket

Vi spurte forsøksdeltakerne om hva de trodde situasjonen ville vært ”i dag” hvis de ikke hadde deltatt i forsøket. Erfaringsmessig er hypotetiske spørsmål problematiske, men de gir likevel en pekepinn på hvordan situasjonen vurderes. Nedenfor ser vi nærmere på de svarene som deltakerne ga.

Figur 6.1 *Hva tror forsøksdeltakerne at situasjonen ville vært i dag hvis de ikke hadde deltatt i forsøket?*



Figur 6.1 viser at omtrent halvparten tror de ville vært i full stilling, med unntak av ansatte i Skatteetaten der andelen var nede i nærmere 25 prosent. Vi ser at en del mener de ville vært i reduserte stillinger med delvis AFP, mens rundt 10 prosent ville hatt full AFP-pensjon. I utgangspunktet er det sistnevnte gruppe som er den primære målgruppen for forsøket med redusert arbeidstid.

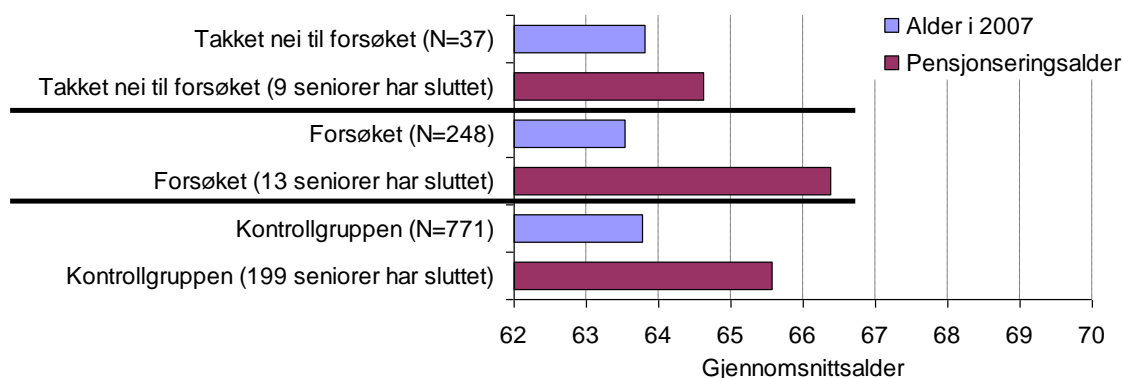
Det at nesten halvparten sier at de uten forsøket ville vært i full stilling illustrerer imidlertid at forsøket har et betydelig ”dødvecttap”. I tillegg til at staten overfører ekstra midler til forsøksenheter, reduseres gjennomført arbeidsinnsats med 20 prosent. Det er imidlertid først i effektanalysen i rapporteringen i 2009 at vi vil vurdere den samfunnsøkonomiske nytten av denne ordningen.

Som drøftet tidligere kan utfordringene ved seleksjonen forklare at såpass få av forsøksdeltakerne er i den opprinnelige målgruppen for forsøket. Redusert arbeidstid kan imidlertid medvirke til at de seniorer som fortsatt var i jobb i juni 2007 står lengre i arbeid. Dette ser vi nærmere på i neste avsnitt.

6.2 Faktisk avgang i forsøket frem til årsskiftet 2008/2009

Som drøftet tidligere har vi et visst etterslep i etatens rapportering av avgang, hvilket gjør at analyser av faktisk avgang er beheftet med betydelig usikkerhet (se side 18). Selv om det er en slik usikkerhet har vi beregnet gjennomsnittlig pensjoneringsalder for de 221 seniorene som har sluttet i perioden 01.06.2007 til 31.12.2008.

Figur 6.2 Forsøkets effekt på pensjoneringsalder



Som vi kan se av Figur 6.2 er gjennomsnittlig pensjoneringsalder for senioren i kontrollgruppen 65,6 år, mens den for de 13 forsøksdeltakerne som har sluttet er 66,4 år. Dette kan isolert sett indikere at forsøket har hatt effekt på pensjoneringsalder. Det at de som takket nei til forsøket har en gjennomsnittlig pensjoneringsalder på 64,6 kan imidlertid tyde på seleksjon - dvs. at hvem som valgte å takke ja og nei til å delta i forsøket - kan bidra til å forklare forskjellen. Avgangsalder blant sluttet som fikk tilbudet om å delta (enten de takket ja eller nei) var på 65,7 år.

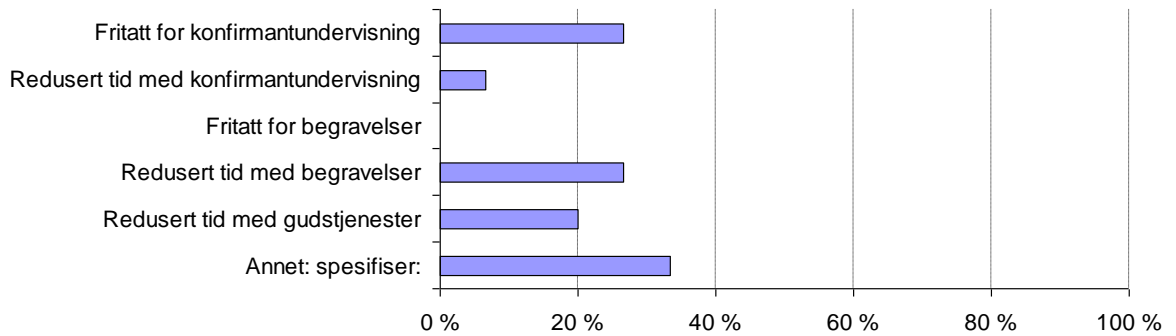
En annen forklaring kan være at gjennomsnittsalderen til de tre gruppene seniorer i 2007 varierte. Hvis for eksempel gjennomsnittsalder var betydelig høyere for forsøksdeltakerne enn kontrollgruppen i 2007, kan det bidra til å forklare at pensjoneringsalderen også er høyere. Som vi kan se i Figur 6.2 er det imidlertid forholdsvis liten variasjon mellom de tre gruppene. I og med at forsøksdeltakerne i gjennomsnitt var yngre er det dermed ikke hold i en slik forklaring. Antallet er imidlertid for lavt til at vi kan trekke noen endelig konklusjon.

Et annet mål på effekt er andelen som har sluttet. Tar vi utgangspunkt i tallene fra Figur 6.2 ser vi at 24 prosent av de som takket nei til forsøket har sluttet, 26 prosent av senioren i kontrollgruppen har sluttet, mens kun 5 prosent av forsøksdeltakerne har sluttet. Isolert sett tyder det på forsøket har effekt i og med at færre forsøksdeltakere slutter. Som drøftet tidligere har vi imidlertid hatt utfordringer med rapporteringen av hvem som slutter, ikke minst fra Skatteetaten. Selv om det er grunn til å tro at noe av identifisert effekt på avgang kan forklares med dette, er forskjellen mellom forsøksdeltakerne og kontrollgruppen såpass robust at vi foreløpig kan konkludere at forsøksdeltakerne i gjennomsnitt har utsatt sitt pensjoneringstidspunkt.

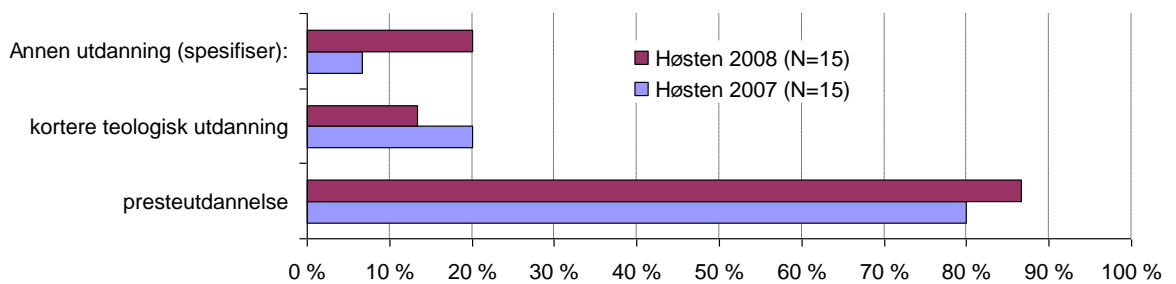
En regresjonsanalyse kan gjøre det mulig å kontrollere bedre for eventuelle forskjeller i alder og andre forhold mellom forsøksdeltakerne og kontrollgruppen. Antallet som har sluttet er imidlertid for lavt til vi kan gjøre grundigere analyser av effekter i denne rapporteringen. Vi kan derfor ikke konkludere entydig om forsøket har bidratt til at seniorer står lenger i arbeid på nåværende tidspunkt, selv om andelen som har sluttet frem til årsskiftet 2008/2009 antyder en slik effekt. Vi vil imidlertid gjøre mer omfattende analyser av faktisk avgang i rapporteringen i 2009, siden antallet seniorer med avgang vil være betydelig høyere.

Vedlegg – Figurer knyttet til prestene

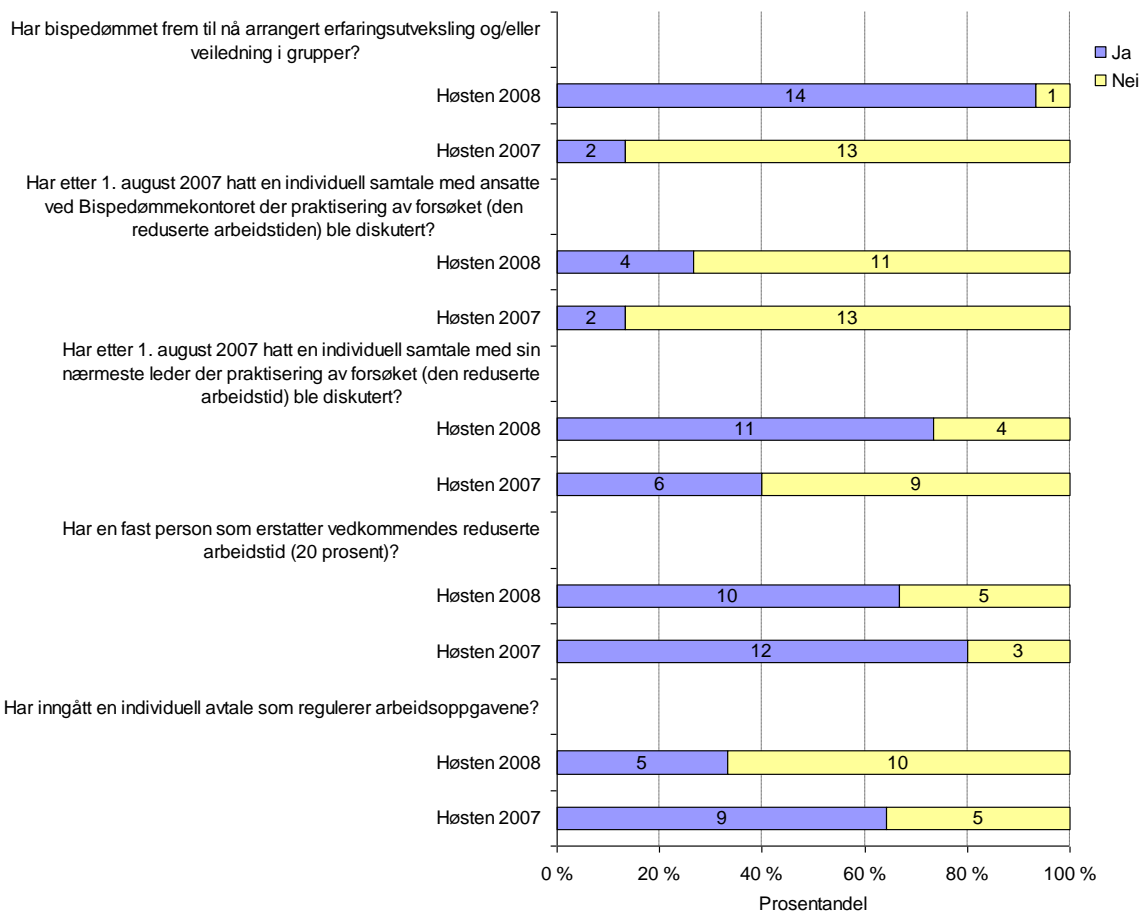
Figur 1 Andelen av prestene som i forbindelse med forsøket er blitt fritatt eller fått redusert sin arbeidstid i forhold til konkrete oppgaver. N=15



Figur 2 Utdannelsen til de som har erstattet den reduserte arbeidstiden. N=15



Figur 3 Prestenes deltakelse på aktiviteter, Svar nov 2007 og nov 2008 - N=15



Figur 4 Prestenes vurdering av aktivitetene – november 2009

