



SSP-NOTAT NR. 2
20. FEBRUAR 2019

Hva kan vi lære av våre naboland?

Om å forebygge og begrense frafall fra arbeidslivet som følge av omstillinger og nedbemanninger

SENTER FOR SENIORPOLITIKK (SSP) er et kompetansesenter som arbeider med stimulering og utvikling av god seniorpolitikk i arbeidslivet. SSP koordinerer og bidrar til samarbeid om seniorspørsmål med myndigheter, virksomheter, arbeidslivets parter og personalfaglige organisasjoner. I tillegg initierer og støtter SSP forskning innen fagområdet.

Hva kan vi lære av våre naboland?

Om å forebygge og begrense frafall fra arbeidslivet som følge av omstillinger og nedbemanninger

SKREVET AV BJØRN HALVORSEN

Omstilling = utstøting og tidligpensjon for arbeidslivets eldre?

Omstillinger, nedbemanninger og nyetableringer skjer hele tiden i arbeidslivet, og mange antar at omstillingstakten vil øke i tiden fremover. Samtidig er det et mål om at frafallet fra arbeidslivet skal reduseres, og at flere eldre kan fortsette lenger i arbeid. Spørsmålet er om dette står i motsetning til hverandre; og om høy omstillingstakt betyr at flere seniorer faller ut av arbeidslivet tidligere enn ønsket. Dette notat beskriver situasjonen i Norge og Norden og diskuterer om Norge kan lære noe av andre nordiske land om å forebygge og redusere frafall i arbeidslivet ved omstilling og nedbemanning.

Oppsummering og konklusjoner

Sysselsettingen blant seniorer i Norden er høy og har vært stigende helt siden 2000-tallet. Det kan se ut til at store omstillinger ikke har påvirket seniorsysselsettingen i særlig negativ retning. Norge skiller seg likevel ut med forholdsvis høye uførerater, og uførhet er fortsatt den vanligste tidligpensjonsårsaken – selv om denne trenden er nedadgående. Det kan likevel se ut til at uføretrygd har utgjort mye av «omstillingsoljen» i Norge. Andre nordiske land har utviklet mer målrettede omstillingstiltak som har vært forholdsvis vellykket når det gjelder å omstille seniorer og andre til nytt arbeid.

Det kan dreie seg om å vri de generelle arbeidsmarkedstiltakene om til mer aktiv omstillingsbistand og skreddersydd karriereveiledning og kompetansepåfyll for seniorer. Her har Norge noe å lære. Basert på erfaringer i andre nordiske land kan det være grunn til å vurdere en forsterket innsats innenfor følgende tre områder:

- 1) Arbeidsmarkedstiltakene kan i større grad vris til å være mer aktive omstillingstiltak. Dette kan gjøres på forskjellige måter i både offentlig og privat regi, men vi trenger flere spesialiserte «omstillingskonsulenter» som i større grad kan tilby skreddersydde omstillingsprogrammer for seniorer. Tidlig innsats er viktig.
- 2) Styrke mulighetene for jobbskifter blant seniorenene. Dette kan dreie seg om både at seniorer i omstilling kan få relevant og tilpasset karriereveiledning, og å styrke muligheten og tilbudene for etter- og videreutdanning, eventuelt omskolering.
- 3) Utprøving og pilotering. Både arbeidsmarkedstiltak og karriereveiledning bør være egnet for utprøving i mindre skala før man ruller det ut som et tilbud for alle. Man kunne for eksempel tenke seg en slags pilotering i et par fylker med spesielle omstillingsutfordringer.

Det er også eksempler på gode enkeltstående omstillingsprosjekter i Norge, der en kan bygge på tidligere erfaringer.

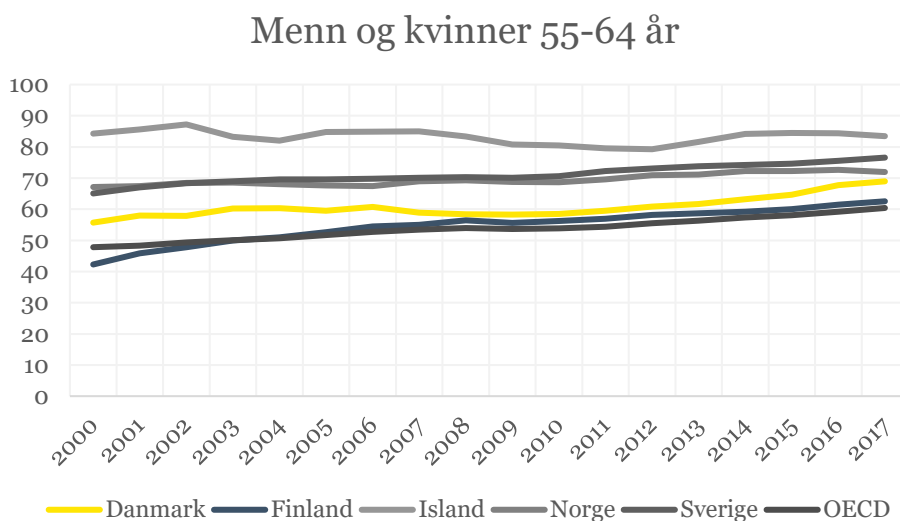
Stigende seniorsyssselsetting i de nordiske landene etter årtusenskiftet

Syssselsettingen blant seniorer 55-74 år har vært stigende siden årtusenskiftet (2000) i alle de nordiske land, så vel som i de aller fleste OECD-land. Stadig flere seniorer fortsetter flere år i arbeid. Dette har vært en jevn og nokså lik utvikling i Norden og andre land i alle årene 2000-2017, samtidig som det har skjedd store omstillinger i arbeidsliv og politikk. Se [figur 1](#).

Seniorsyssselsettingen i Island ligger høyest i Norden og innen hele OECD-området. Den har vært nokså stabil i hele perioden 2001-2017, til tross for at Island ble svært hardt rammet av finanskrisa. Seniorsyssselsettingen i Norge og Sverige følger etter Island i nivå, og lavest blant de nordiske landene er seniorsyssselsettingen i Danmark og Finland. Men i Danmark og Finland har den økt mer enn i Norge og Sverige.

I Norge økte syssselsettingen i aldersgruppen 55-64 år fra 67 prosent i år 2000 til 72 prosent i 2017. Det er en betydelig økning, men den har vært vel så sterk i de andre nordiske landene unntatt Island, som altså ligger langt høyere. I Norge har syssselsettingen økt mest blant personer over 60 år.

Figur 1 Sysselsetting i alderen 55-64 år i de nordiske land og OECD totalt år 2000-2017. Prosent



Utviklingen i de nordiske landene avviker ikke så veldig fra utviklingen i OECD totalt, hvor det også har vært en jevn stigning i seniorsyssselsettingen. Island, Norge og Sverige ligger godt over OECD-nivået i aldergruppene 55-64 år. I aldergruppen 65-69 år er forskjellene mindre, og i aldergruppen 70-74 år er OECD-nivået høyere enn i de nordiske landene, med unntak av Island.

I alle de nordiske landene og i de aller fleste OECD-landene har sysselsettingen økt mer blant kvinner enn blant menn, men fra lavere nivåer i utgangspunktet (år 2000).

Hovedårsakene til den økende seniorsyssselsettingen er nokså felles i alle land: Nye årskull av seniorer og eldre har stadig bedre helse og lengre forventet levealder. Flere har høyere utdanning, mindre fysisk krevende jobber og mange begynte senere i arbeid enn det tidligere generasjoner gjorde. Kvinnenes store inntog i arbeidslivet særlig fra 1970-tallet av har betydd mye. Dertil er det innført pensjonsreformer og arbeidslivsreformer og det har skjedd holdningsendringer som bidrar til å fremme lengre arbeidsliv for flere.

Det er både likheter og forskjeller i hva de nordiske landene har gjort og fått til for å fremme økt sysselsetting blant seniorer. I dette notatet er vi spesielt opptatt av hva som er gjort og oppnådd for å forebygge og redusere frafall fra arbeidslivet ved omstilling og nedbemanning.

Det er store forskjeller i sysselsettningsnivåer mellom aldersgrupper over 55 år. Nivåene avtar mye med stigende aldersgrupper. I Norge i 2017 var sysselsettningsnivåene slik:

55-59 år: 79 %. 60-64 år: 64 %. 65-69 år: 29 %. 70-74 år: 7 %.

Dette viser at det fortsatt er et stort potensial for fortsatt stigende sysselsettingsnivåer framover blant framtidige kull av seniorer og eldre, ettersom helse og levealder, utdanning osv. kan forventes å fortsette å bli bedre framover. Dette gjelder særlig fra omkring 65 år av.

Omstillinger og nedbemanninger i arbeidslivet

Omstillinger, nedbemanninger og nyetableringer i arbeidslivet skjer hele tiden – i alle land. Det er en viktig del av den alminnelige velstandsutviklingen. Men hvordan forebygge frafall?

«Varig velstand krever vilje og evne til omstilling.» Dette er hovedbudskapet i Perspektivmeldingen 2017, som ble lagt frem av regjeringen og behandlet i Stortinget våren 2017 (Meld. St. 29 for 2017-2017). Der fremheves det at en vellykket utvikling krever at vi lykkes på tre hovedområder:

- 1) Et trygt arbeidsliv for lav ledighet og høy sysselsetting
- 2) Mer igjen for innsatsen – både i private og offentlige virksomheter
- 3) Velstandsveksten må nå fram til alle»

Det blir understreket at aldringen i befolkningen må bety at flere eldre må fortsette flere år i arbeid for at velferden skal kunne opprettholdes og utvikles videre uten at det blir for store byrder på generasjonene etter.

Produktivitetsutvikling og omstillinger er nødvendig for å få mer ut av innsatsen i både privat og offentlig sektor. Kompetansebygging er da helt avgjørende nødvendig, både blant yngre og eldre.

I regjeringens nye politiske plattform (Granavolden 17.01 2019) blir dette igjen trukket fram: «Regjeringen vi løse de store utfordringene Norge står overfor:

- *Skape et bærekraftig velferdssamfunn gjennom å omstille norsk økonomi, skape vekst og flere jobber, bygge infrastruktur i hele landet, fremme det grønne skiftet og sikre flere ben å stå på. Det er gledelig at flere lever lenger, men bærekraften i velferdsordningene avhenger av at flere er yrkesaktive og av nye løsninger.» (forts. - sitat fra side 3.)*

Tall fra **OECD** (Older workers scoreboard 2016) viser blant annet at:

- 20-25 prosent av sysselsatte seniorer 55-64 år jobber deltid. Det gjelder i Norden og EU totalt. Andelen på deltid har gått ned i Norge og i flere andre nordiske land.
- Få seniorer har midlertidig jobb, og lavest er andelen i Norge.
- Andelen selvstendig næringsdrivende i alderen 55-64 år er også lavest i Norge, og andelen har gått ned.
- Få seniorer bytter jobb, og mobiliteten er lavest i Norge (ca. 3 prosent) og høyest i Danmark og Sverige (9-10 prosent)
- Det er relativt få arbeidsløse i alderen 55-64 år. Norge ligger lavest med bare 2 prosent arbeidsløse i denne aldersgruppen. Høyest er den i Finland (7 prosent). En stor andel av de arbeidsløse i denne alderen er langtidsledige (1 år eller mer).

Oppsummert så kan vi konstatere at seniorer i alderen 55-64 år alt i alt kan se ut til å ha en relativt stabil og god tilknytning til arbeidslivet i Norge sammenlignet med de øvrige nordiske landene og ikke minst sammenlignet med resten av Europa. Mobiliteten er imidlertid lav.

OECD viste i sin landrapport for noen år siden om seniorpolitikken i Norge at sysselsettingen blant seniorer 50 år og eldre var relativt høy i Norge, samtidig som mobiliteten på arbeidsmarkedet blant seniorenne (50+) var relativt lav (OECD 2013 A). De viste også til den omfattende uførepensjoneringen i Norge etter fylte 50 år. OECD framhevet IA-samarbeidet, pensjonsreformen og holdningsskapende arbeid for å få seniorer til å stå lenger i arbeid. OECD stilte samtidig spørsmål ved den relativt lave mobiliteten på arbeidsmarkedet blant seniorenne. Kanskje kunne også en viss mobilitet bidra til flere og bedre arbeidsår for flere seniorer og færre på uføretrygd? OECD anbefalte at vi i Norge burde undersøke og vurdere dette spørsmålet nærmere.

Etter initiativ fra Arbeids- og sosialdepartementet og på oppdrag fra Senter for seniorpolitikk gjennomførte **Samfunnsøkonomisk analyse og Fafo** en nærmere analyse av mobilitet blant seniorer (50+) i Norge (Tofteng, red. 2016). De bekreftet og supplerte OECD's analyser om relativt høy sysselsetting og lav mobilitet blant seniorer i Norge. Mobiliteten avtar jevnt og trutt allerede fra 40-års alderen av, men øker litt igjen mellom 62-70 år. Det siste antas å ha sammenheng med pensjonsreformen, som legger til rette for å kombinere pensjon og jobb fra fylte 62 år. Mobiliteten blant seniorenne (50+) i Norge har dessuten avtatt over tid. Rapporten belyser en del særnorske forhold som kan være med på å begrunne og forklare den lave mobiliteten: En relativt stor offentlig sektor, distriktpolitiske mål, lav ledighet, relativt få midlertidige stillinger, høy jobbsikkerhet og høy jobbtrivsel. Dette er forhold som er ønskelige og prioriterte mål i Norge. De konkluderte derfor med at de ikke anså det relativt lave mobilitetsnivået blant seniorer i Norge som problematisk, og at de derfor heller ikke kunne se noe behov for tiltak for å øke jobb-mobiliteten blant seniorer i Norge.

Uføretrygden utgjør mye av «omstillingsoljen» i Norge

Forekomsten av mottakere av uføretrygd ligger høyt i Norge. 1 av 10 nordmenn i yrkesaktiv alder er uførepensjonerte. Det er av de aller høyeste uføreratene i Europa (OECD 2013 B). Det er særlig blant folk i 50-60 års alderen at det er mange uførepensjonerte i Norge:

- I alderen 55-59 år er 1 av 5 personer uføretrygdet, og dette nivået har vært nokså stabilt i de siste 10 årene.
- I alderen 60-64 år er 1 av 4 personer uføretrygdet, men her har uføretallene gått nedover.
- I alderen 65-66 år er 1 av 3 personer uføretrygdet, og her har også forekomsten gått nedover.

De avtakende uføreratene over 60 år kan ses i sammenheng med pensjonsreformen. Uttaket av fleksibel alderspensjon i alderen 62-66 år har økt betydelig mer enn det uføreratene har gått ned i de samme alderskullene. Mange kombinerer da jobb og uttak av alderspensjon. Det er høyere forekomst av uføretrygd blant kvinner enn blant menn, og det er flere menn som tar ut fleksibel alderspensjon. (NAV Uførestatistikk 2018)

De relativt høye forekomstene av uføretrygdete i Norge, spesielt i 55-65 års alderen, og de relativt lave arbeidsløshetstallene i de samme aldersgruppene må også sees i sammenheng. *Uføretallene inneholder en betydelig «arbeidsledighetsgradient».* Dette skjer i stor grad ved frafall fra arbeidslivet som følge av store omstillinger og nedbemanninger. Dette er grundig dokumentert i tidligere forskning i Norge:

Rege, Telle og Votruba (2009) anslo at ansatte i bedrifter med mer enn 60 prosent nedbemanning hadde 24 prosent høyere sannsynlighet for å være uførepensjonerte 5-6 år etter nedbemanningen, sammenlignet med sammenlignbare ansatte i sammenlignbare bedrifter som ikke hadde nedbemanning. Den samme forskergruppen fant også (2011) at store bedriftsnedleggelse hadde en «smitteeffekt» på ansatte i nabolaget som ikke var direkte omfattet av bedriftsnedleggelsen.

Bratsberg, Fevang og Røed (2010) fant at bortfall av jobben som følge av nedleggelse / store omstillinger kunne forklare om lag 28 prosent av den samlede tilstrømmingen til uførepensjon blant menn og ca. 6 prosent av den samlede tilstrømmingen til uførepensjon blant kvinner. Dødeligheten blant menn økte med 34 prosent etter seks år.

Huttunen, Mjøen og Salvanes (2010) fant at det å miste jobben som følge av bedriftsnedleggelse eller -innskrenking økte sannsynligheten for å forlate arbeidsstyrken med ca 30 prosent (10 prosentenheter) i løpet av 7 år. Korrigert for kjennetegn ved hhv oppsagte arbeidere og nedlagte bedrifter ble forskjellen 20 prosent (6 prosentenheter).

Gode strategier og reformer i våre nordiske naboland

Danmark

I Danmark har man hatt tradisjon for ganske liberal og gunstig avgang fra arbeidslivet fra rundt 60 års alderen gjennom ordningene med «etterløn» og annen tidlig-pensjon. Dette kan sies å ha vært en del av den danske «flexicurity-modellen» («lett å hyre og lett å fyre»). Det har imidlertid ikke vært noe vesentlig «lett å hyre» element her. Ordningene har fungert som en hovedvei tidlig ut av arbeidslivet for mange. Det har også bidratt til å «smøre» omstillinger og nedbemanninger i arbeidslivet. Politikken på 2000-tallet kan i hovedsak sies å ha vært en lang og omfattende snu-operasjon for denne politikken.

Mange utredninger og politiske pakkeløsninger har vært lansert og iverksatt. De ser nå ut til å gi resultater. Sysselsettingen blant eldre over 60 år øker nå betydelig i Danmark. Som ledd i den (foreløpig) siste sysselsettingsreformen i Danmark (2015) er det innført en rekke tiltak for å stimulere til økt sysselsetting blant personer over 50 år. Det omfatter bl.a. utvidet rett og plikt til aktivering av arbeidsløse, økonomiske insentiver for arbeidsgivere som ansetter eldre arbeidssøkere, egenaktiviseringsnettverk for arbeidssøkende seniorer osv.

Finland

Det har vært en ganske langvarig økonomisk stagnasjon i Finland, men den økonomiske utviklingen er nå i bedring. Regjeringen har programfestet å øke den samlede sysselsettingsraten fra 68 % til 72 % av befolkningen i yrkesaktiv alder (15-65 år) i årene 2015-2020. Sysselsettingen blant seniorer er lavest i Norden, men den øker mest. Finland har hatt tradisjon for relativt omfattende tidligpensjonering, men også dette er nå i endring, gjennom bl.a. pensjons- og aldersgrensereformer.

Finland har et dynamisk arbeidsmarked der mange blir berørt av oppsigelser som følge av omstillinger og nedbemanning. Sjansene for å komme i ny jobb etter nedbemanning er likevel ganske store i Finland, også for seniorer. Det er flere programmer og tiltak for å fremme re-sysselsetting i slike situasjoner, blant annet ved hjelp av omstillingsekspertene ved de offentlige arbeidskontorene. Disse har imidlertid varierende og til dels manglende kapasitet, så re-sysselsettingstiltakene når ikke fram til alle som trenger det.

Island

Island og islendingene er bemerkelsesverdige i flere henseender:

- De har den klart høyeste sysselsettingen blant OECD-land, både totalt, blant eldre og ikke minst blant kvinner
- De har gjennomført en kraftig snu-operasjon i økonomien, etter å ha blitt svært hardt rammet av den globale finans- og økonomikrisa i 2008-2010/12.
- Det er det mest egalitære landet innen OECD, med relativt små inntektsforskjeller, lite fattigdom og høy grad av likestilling mellom kvinner og menn.

Island har gjennomført de desidert kraftigste omstillingene i økonomien, men uten at dette har gått nevneverdig ut over seniorsysselsettingen. Hva er årsakene?

Arbeidsmarkedet i Island er ganske fleksibelt. Det er ikke så streng beskyttelse av arbeidstakere som i Norge og Sverige. Bedrifter kan forholdsvis lett tilpasse arbeidsstokken etter skiftende konjunkturer og etterspørsel. Fagforeningene står likevel sterkt. Trepартssamarbeid om lønns- og inntektspolitikken er i

utvikling. Sysselsettingen blant kvinner er svært høy. Det er forholdsvis mange selvstendig næringsdrivende.

En årsak synes å stå fram som den viktigste bak den høye seniorsysselsettingen i Island: Nemlig tradisjonelle holdninger om at arbeid har egenverdi, og at alle forventes å bidra etter evne. En høy arbeidsmoral, arbeidsglede og aldersnøytrale holdninger og atferd i arbeidsmarkedet, både blant eldre selv og blant arbeidsgivere og ledere. Alder er stort sett ikke noe tema i arbeidslivet i Island.

Sverige

Sysselsettingen blant eldre er høy i Sverige fram til 65 års alder, da den går markert ned. Pensjonsaldersnormen på 65 år står sterkt i Sverige.

De fleste seniorer er mange år i samme jobb i Sverige, men det er også relativt mange som skifter jobb. I Sverige har man tradisjon og suksess med å håndtere omstillinger og nedbemanninger i arbeidslivet slik at mange kommer over i en ny jobb. «Trygghetsrådet» (TRR) og liknende ordninger gir tidlig og aktiv bistand til bedrifter og ansatte som står overfor store omstillinger og nedbemanninger. Om lag 9 av 10 berørte personer har fått ny jobb eller karriere ved hjelp av TRR og liknende ordninger. Om lag 3 av 4 arbeidstakere er omfattet av slike «omstillingsforsikringer».

Arbeidsmarkedspolitikken i Sverige har få eller ingen særskilte innsatser for å få seniorer til å fortsette flere år i arbeid. Likevel så er altså senior-sysselsettingen høy fram til 65-års alder. Det er imidlertid økonomiske insentiver for bedriftene til å ansette eldre arbeidssøkere. I skattesystemet og i sosialforsikringen er det innført reformer og insentiver som bidrar til å begrense sykefravær og førtidspensjonering. Pensjonsreformen i Sverige ble innført for ca. 20 år siden. Nå går man videre med neste steg av pensjons- og aldersgrensereformer i Sverige. Aldergrenser i arbeidslivet og pensjonssystemet skal heves.

Svenske utredninger og forskning viser at brede løsninger er nødvendig for å fremme lengre og bedre arbeidsliv for flere. Helse, utdanning og kvaliteten på arbeidet er avgjørende. Økonomiske insentiver betyr også noe. Familiesituasjon og holdninger likeså. «Vi må bli mer aldersblinde», konkluderer den svenske Pensjonsaldersutredningen.

Omstilling og seniorsysselsetting – hva kan vi lære av våre naboland?

Andre nordiske land har utviklet mer målrettede omstillingstiltak som har vært forholdsvis vellykket nå det gjelder å omstille seniorer og andre til nytt arbeid. Det kan dreie seg om å vri de generelle arbeidsmarkedstiltakene over mot mer aktiv omstillingsbistand og skreddersydd karriereveiledning og kompetansepåfyll for seniorer. For styrke omstillingsevnen blant arbeidslivets

seniorer bør det vurderes en forsterket og fornyet innsats innfor følgende tre områder:

- 1) **Arbeidsmarkedstiltakene** bør i større grad vris til å være mer aktive omstillingstiltak. Dette kan gjøres på forskjellige måter i både offentlig og privat regi, men vi trenger flere spesialiserte «omstillingskonsultenter» som i større grad kan tilby skreddersydde omstillingsprogrammer for seniorer. Tidlig innsats er viktig.
- 2) Styrke **mulighetene for jobbskifter** blant seniorenene. Dette kan dreie seg om både at seniorer i omstilling får relevant og tilpasset karriereveiledning, og å styrke muligheter for og tilbud av for etter- og videreutdanning, eventuelt omskolering.
- 3) Utprøving og pilotering. Både arbeidsmarkedstiltak og karriereveiledning bør være egnet for utprøving i mindre skala før man ruller det ut som et tilbud for alle. Man kunne for eksempel tenke seg en slags pilotering i et par fylker med spesielle omstillingsutfordringer.

Det er også eksempler på gode enkeltstående omstillingsprosjekter i Norge, der en kan bygge på tidligere erfaringer. Her kan kort nevnes noen: *NAV Arbeidslivssenter Buskerud* og *NAV Kongsberg* leverte meget vellykket bistand i forbindelse med nedbemanningsprosessen i FMC Kongsberg i 2015-16. (Aargaard Terjesen 2016). *NAV Østfold* etablerte et midlertidig tjenestetilbud på Rygge flyplass da denne ble nedlagt. *NAV Trøndelag / Trondheim* ga aktiv bistand ved omstillingsprosessen mot stenging av Britannia hotel i Trondheim i 2016.

Referanser

Bratberg, Fevang og Røed (2010): *Disability in the Welfare State: An unemployment problem in disguise?* IZA Discussion Paper no 4897, April 2010 Bonn

Huttunen, Mjøen og Salvanes (2010): *How destructive is a creative destruction? The costs of worker displacement.* Journal of the European Economic Association 2010.

NAV Statistikk: Mottakere av uføretrygd etter alder og kjønn pr 30.09.2018

OECD Employment Database 2018 & Older Workers scoreboard 2016

OECD (2013 A) Working better with age: Norway

OECD (2013 B) Mental health and work: Norway

Rege, Telle og Votruba (2009): *The effects of plant downsizing on disability pension utilization.* Journal of European Economic Association 7 (4) 754-785 (2009)

Tofteng (red. 2016): *Seniorers mobilitet på arbeidsmarkedet.* Samfunnsøkonomisk analyse. Rapport nr. 52-2016

Perspektivmeldongen 2017. Meld. St. 29 (2017) Melding til Stortinget

Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti. Granavolden 17. januar 2017

Aargaard Terjesen, HC: *Samarbeid og suksesskriterier I forbindelse med nedbemanning I FMC: En evaluering av NAV's innsats.* AFI Notat 07:2016