



Søkelys på

ARBEIDSLIVET

VOLUM 28
NUMMER 4 2011

Denne digitale versjonen av TfS er publisert på Institutt for samfunnsforskning nettsider, og kan kun leses på skjerm. Artiklene kan kjøpes for nedlasting og print på www.idunn.no. Abonnement på tidsskriftet kan bestilles på www.universitetsforlaget.no

Tidsskriftet er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med ISF eller forlaget, er enhver eksemplarfremsending og tilgjengeliggjøring utover dette bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov. Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar, og kan straffes med bøter eller fengsel.

... Er det blitt tøffere krav i arbeidslivet?

... Arbeidsgiveres forventninger til NAV

... Sykefravær i kommunale tjenester

... Jobbtilfredshet blant renholdere

UNIVERSITETSFORLAGET

SØKELYS PÅ ARBEIDSLIVET ÅRGANG 28 NR 4 2011

Innhold

Artikler

- 285 TORBERG FALCH OG OLE HENNING NYHUS
Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting og inaktivitet blant unge voksne
- 302 BERNT BRATSBERG, TORBJØRN HÆGELAND OG ODDBJØRN RAAUM
Tøffere krav? Ferdigheter og deltakelse i arbeidslivet
- 317 TONE ALM ANDREASSEN OG ANN CECILIE BERGENE
Forpliktelse, omsorg eller nytte – arbeidsgiveres inkluderingsansvar og forventninger til NAV
- 335 SOLVEIG OSBORG OSE, SILJE HAUS-REVE, ROLAND MANDAL OG IVAR PETTERSEN
Sykefravær i kommunale tjenester
- 355 DAVID JORDHUS-LIER, AADNE AASLAND, ANDERS UNDERTHUN OG GURI TYLDUM
Fragmenterte arbeidsplasser? En spørreundersøkelse blant hotellarbeidere i Oslo og Akershus
- 374 LARS-ERIK BECKEN
Redusert arbeidstid med full lønnskompensasjon blant seniorer med rett til AFP i fire statlige etater

Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting og inaktivitet blant unge voksne

Torberg Falch og Ole Henning Nyhus

Torberg Falch

Dr.polit., samfunnsøkonomi, professor ved Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU, og medarbeider ved Senter for økonomisk forskning AS

torberg.falch@svt.ntnu.no

Ole Henning Nyhus

Master, samfunnsøkonomi, forsker III ved Senter for økonomisk forskning AS

ole.nyhus@sof.ntnu.no

Vi analyserer i denne artikkelen hvordan fullføring av videregående opplæring påvirker sysselsettings- og utdanningstilbøyeligheten for 22-åringer i 2008. Fullføring innen 5 år etter avsluttet grunnskole er estimert til å redusere sannsynligheten for å være verken i jobb eller utdanning med 13–15 prosentpoeng. Fullføring har stor positiv effekt på sannsynligheten for å være i utdanning, og ved valg av en yrkesfaglig utdanning er det positiv effekt på sannsynligheten for å være sysselsatt i hel stilling. Vi finner også at karakternivået fra grunnskolen har relativt stor uavhengig effekt.¹

I Norge er gjennomført tre- eller fireårig videregående opplæring en betingelse for fagbrev og opptak til høyere utdanning. Personer som faller ut av utdannings-systemet for videregående opplæring er gjennomført, vil ha færre muligheter i arbeidslivet. Det er en vanlig oppfatning at globalisering og den teknologiske utviklingen gir økt etterspørsel etter arbeidskraft med høy kompetanse og redusert etterspørsel etter arbeidskraft med lav kompetanse. St.meld. nr. 44 (2008–2009) starter sitt sammendrag med følgende: «Behovet for arbeidskraft med bare grunnskoleutdanning er lav og kommer etter alt å dømme til å bli enda lavere i årene framover. At flere fullfører videregående opplæring er derfor viktig, både for den enkelte og for samfunnet.»

Redusert frafall fra utdanning i aldersgruppen 16–19 år blir betraktet som en hovedutfordring for utdanningssystemene i den vestlige verden. Som en del av EUs strategi for å bli «the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world» (Lisboa-strategien) etablerte EUs Education Council fem europeiske benchmark. To av de fem målene var knyttet til frafall i videregående opplæring (EU 2002).² Motivasjonen for så tydelige målsettinger innen dette området synes å være den oppfatning at dette er viktig både for høy sysselsettingsandel og

for økonomisk likhet i samfunnet. For USA dokumenterer blant annet Levin et al. (2006) og Belfield og Levin (2007) stort frafall fra «high school», noe de argumenterer for har store samfunnsøkonomiske kostnader.

I den internasjonale litteraturen er det vanlig å finne en relativt stor avkastning på å fullføre mellomnivået i utdanningssystemet («upper secondary education», «high school» eller liknende). Levin et al. (2006) og Belfield og Levin (2007) (for USA) gir et bilde av store konsekvenser både for arbeidsmarkedstilknytning og andre forhold. Et annet eksempel er Oreopoulos (2009), som studerer effekten av økt obligatorisk skolealder fra 17 til 18 år, som er innført i flere amerikanske delstater de senere årene. Han finner at slike reformer fører til høyere total utdanningslengde hos de berørte, høyere lønn, lavere sannsynlighet for å bli arbeidsledig og lavere sannsynlighet for å motta sosialhjelp. Oreopoulos (2007) benytter økt lengde på obligatorisk skole i USA, Canada og Storbritannia til å identifisere effekten av økt utdanningslengde.³ Han finner stor effekt på lønn i alle landene, samt redusert sannsynlighet for å være arbeidssøker eller motta økonomisk støtte fra myndighetene. OECD (2010, Indicator A8) rapporterer om betydelig høyere lønn for dem som fullfører videregående opplæring enn for dem som ikke fullfører. Den årlige nettoavkastningen er beregnet til rundt 10 prosent for de fleste OECD-land, inkludert Norge.

De relativt få analysene av betydningen av å fullføre videregående opplæring i Norge har typisk studert inntektsnivå. Basert på en analyse av kohorter født før 1958 finner Aakvik et al. (2010) at avkastningen av å fullføre utdanning på videregående nivå er større enn avkastningen av høyere utdanning. Opheim (2009) studerer bruttoinntekt til individer i heltidsstilling i 2005 og til dem som startet videregående opplæring i perioden 1999–2001. Hun finner at fullføring øker bruttoinntekten med over 20 prosent.⁴

Denne artikkelen studerer om og i hvor stor grad fullføring av videregående opplæring påvirker unge voksnes sannsynlighet for å være sysselsatt, i utdanning eller inaktiv. Inaktivitet er definert som at man verken er sysselsatt eller i utdanning. Tidligere studier av liknende spørsmål har i hovedsak vært deskriptive (Støren et al. 2007, Frøseth 2008, Fekjær og Brekke 2009, Falch 2011). Den analytiske utfordringen er at det antakelig finnes faktorer som påvirker både sannsynligheten for å fullføre videregående opplæring og arbeidsmarkedstilknytningen som ung voksen. For å estimere den isolerte effekten av å fullføre videregående opplæring er det derfor nødvendig å ta hensyn til slike faktorer. En viktig faktor identifisert av Falch et al. (2010) er karakternivået fra grunnskolen. Siden grunnskolekarakterer først er tilgjengelig fra og med 2002 i SSBs registre, er analysene i denne artikkelen basert på individene som avsluttet grunnskolen i 2002. Vi studerer deres hovedbeskjeftigelse høsten 2008, når de er 22 år gamle. Siden mange da er i utdanning og ikke sysselsatt i hel stilling – og utdanning betraktes som en investering i fremtidig arbeidsmarkedstilknytning – er det problematisk å estimere effekter på inntekt.

Vi estimerer modeller for effekten av å fullføre videregående opplæring som tar hensyn til at flere typer hovedbeskjeftigelse er mulig; sysselsetting i hel stilling, utdanning, sysselsetting i deltidsstilling, samt inaktivitet. Det benyttes to ulike tilnærminger. Den første tilnærmingen estimerer en modell som inkluderer observerbare faktorer som påvirker sannsynligheten for å fullføre. Den andre tilnærmingen reduserer analyseutvalget til å inkludere kun individer som «nesten» fullfører, og individer som «bare så vidt» fullfører. De to gruppene er identifisert ved hjelp av informasjon fra vitnemålene og antall år i videregående opplæring.

Datamaterialet

I registerdataene fra SSB består 2002-kohorten av 55 972 individer. Datamaterialet inkluderer informasjon om karrieren i videregående opplæring, utdanning utover videregående opplæring og sysselsetting fram til og med 2008. Tabell 1 viser at 94 prosent er født i 1986, 45 prosent startet på en studieforbereidende studieretning høsten 2002, mens 49 prosent startet på en yrkesfaglig studieretning (begrepet studieretning er i forbindelse med Kunnskapsløftet endret til utdanningsprogram).

Vi definerer fullført videregående opplæring som at individet har oppnådd studiekompetanse (vitnemål), fagbrev eller svennebrev. Tabell 1 viser at 55 prosent av utvalget har fullført videregående opplæring på normert tid, og 66 prosent har fullført innen fem år.

For at ikke spesielle forhold skal påvirke estimeringsresultatene, følger vi Falch et al. (2010) og benytter kun individer som er født i 1986 i analysene. Analyseutvalget vi benytter, ekskluderer 8,4 prosent av individene. De fleste som ekskluderes fra analysene, er ikke født i 1986.⁵ I tillegg er det noen observasjoner som mangler karakterinformasjon. Til sammen gir dette et analyseutvalg på 51 430 individer. I forhold til hele utvalget er det i analyseutvalget en større andel som starter videregående opplæring høsten 2002, og en større andel som fullfører. Disse forskjellene kan skyldes at det ofte er en årsak til at individer er forsinket i grunnskolen (født før 1986), samt at fullføringsgraden i videregående opplæring er lav blant dem som mangler grunnskolekarakterer.⁶

Sysselsettingsinformasjon er hentet fra FD-Trygd. FD-Trygd er en forløpsdatabase som inneholder tidsperioder individer er under ulike trygde- og stønadsordninger, sysselsetting med mer. Analysene våre vil klassifisere individene i hovedbeskjeftigelse. Fordi sysselsettingsforhold endrer seg på kort tid for relativt mange i 20-årene, har vi valgt å ta utgangspunkt i en bestemt dag og benytter informasjon for 15. oktober 2008.

Tabell 1. Beskrivelse av kohorten som avsluttet grunnskolen i 2002

	Alle observasjoner	Analyseutvalg
Andel født 1986, prosent	94,4	100,0
Startet på studieforbereidende studieretning i 2002, prosent	45,3	46,1
Startet på yrkesfaglig studieretning i 2002, prosent	49,3	50,4
Startet ikke videregående opplæring i 2002, prosent	5,35	3,43
Fullført videregående opplæring på normert tid, prosent	55,3	57,4
Fullført videregående opplæring innen 5 år, prosent	65,5	67,7
Gjennomsnittskarakter fra grunnskolen	3,88	3,89
Innvandrer, 1. generasjon, prosent	5,80	3,71
Innvandrer, 2. generasjon, prosent	1,84	1,73
Observasjoner	55 972	51 430

Hva som er hovedbeskjeftigelse, er ikke uten videre opplagt fordi det er vanlig tidlig i 20-årene å være både i utdanning og i et ansettelsesforhold. Vi betrakter jobb som hovedbeskjeftigelse når man har hel stilling, og utdanning som hovedbeskjeftigelse når man har deltidsstilling. Deltidsstilling er ikke uvanlig blant studenter, mens det er krevende å kombinere full jobb med normert studieprogresjon. Tabell 2 viser at 15. oktober 2008 var 36 prosent av utvalget sysselsatt i hel stilling definert som et arbeidsforhold på 30 timer eller mer i uken. 38 prosent har utdanning som hovedbeskjeftigelse når vi som sagt betrakter sysselsetting for hovedbeskjeftigelse for alle som har hel stilling. De fleste er i høyere utdanning, men 10 prosent i denne gruppen er registrert i videregående opplæring.⁷

I diskusjonen nedenfor antas sysselsetting i hel stilling og utdanning som de mest positive utfallene. Deltidsstilling er en mellomkategori. Tabell 2 viser at relativt få er ansatt i deltidsstilling – det vil si en ukentlig arbeidstid på under 30 timer – uten å være i utdanning. Den siste gruppen som er inkludert, er individer som verken er registrert sysselsatt eller i utdanning. Hele 17 prosent er inaktive etter denne definisjonen. Det inkluderer blant annet arbeidsledige og mottakere av offentlig stønad. Denne gruppen inkluderer også en del andre forhold, som for eksempel individer som er på reise eller avtjener verneplikt. Ved 22-årsalder er det imidlertid kun om lag 1 prosent som avtjener verneplikt (Falch 2011). De aller fleste kvinner som er registrert med fødselspenger, er også registrert sysselsatt.

Tabell 2 gir videre en deskriptiv beskrivelse av sammenhengen mellom fullført videregående opplæring og hovedbeskjeftigelse. Av dem som har fullført, er det 50 prosent som har utdanning som hovedbeskjeftigelse høsten 2008, mens det kun gjelder 13 prosent av dem som ikke har fullført. Ved manglende fullføring er det større sannsynlighet både for å være sysselsatt i hel stilling og i deltidsstilling. Det er imidlertid verdt å merke seg at det for denne gruppen også er en betydelig større sannsynlighet for å være verken i jobb eller utdanning. Differansen er på hele 21 prosentpoeng.

Tabell 2. Fullført videregående opplæring, sysselsetting og utdanning 15.10.2008

	Alle	Fullført	Ikke fullført	Differanse
Sysselsatt i hel stilling, prosent	36,0	32,3	43,6	-11,3
Utdanning og ikke sysselsatt i hel stilling, prosent	38,3	50,4	13,1	37,3
Deltidsstilling og ikke i utdanning, prosent	8,9	7,4	12,1	-4,7
Ikke sysselsatt eller i utdanning, prosent	16,9	10,0	31,2	-21,2
Observasjoner	51 430	34 799	16 631	51 430

Tabell 3. Sysselsetting og valg av studieretning, analyseutvalget

	Startet studieforberedende			Startet yrkesfag		
	Fullført	Ikke fullført	Differanse	Fullført	Ikke fullført	Differanse
Sysselsatt i hel stilling, prosent	19,1	38,2	-19,1	49,7	47,2	2,5
Utdanning og ikke sysselsatt i hel stilling, prosent	68,1	21,0	47,1	27,2	10,4	16,8
Deltidsstilling og ikke i utdanning, prosent	5,9	13,0	-7,1	9,2	11,9	-2,7
Ikke sysselsatt eller i utdanning, prosent	6,9	27,8	-20,9	13,9	30,5	-16,6
Observasjoner	19 562	4 170	23 732	14 904	11 030	25 934

Noe av differansene i tabell 2 skyldes at elevene velger ulike karriereveier allerede rett etter grunnskolen. De som velger å starte en yrkesfaglig studieretning, er

sannsynligvis mer motivert for å komme raskt i sysselsetting enn elever som velger en studieforberedende studieretning. I tabell 3 er individene gruppert etter hvilken type studieretning de startet på høsten 2002.⁸ For individene som startet en studieforberedende studieretning, går alle differansene i samme retning som i tabell 2, og utslagene for utdanning og sysselsetting er større. For individer som startet en yrkesfaglig studieretning, er imidlertid situasjonen noe annerledes. For denne gruppen er andelen sysselsatt i hel stilling størst blant dem som har fullført. Differansen er ikke stor, men samtidig er tilbøyeligheten til å være i utdanning størst blant dem som har fullført også her. Det er slik at mange av dem som startet en yrkesfaglig studieretning, skifter studieretning underveis i opplæringen og fullfører med studiekompetanse i stedet for yrkeskompetanse.

Tabell 4 viser på en enkel måte at det også er en sammenheng mellom karakternivået fra grunnskolen og utdannings- og arbeidsmarkedstilknytningen. Tabellen viser at sysselsetting ved 22-års alder er sterkt knyttet til karakternivået man hadde i grunnskolen. Individer med karakterer under gjennomsnittet er i større grad sysselsatt enn individer med karakterer over gjennomsnittet. Differansen for sysselsetting i hel stilling er faktisk større enn for fullført videregående opplæring eller ikke i tabell 2, mens differansen for inaktivitet er noe mindre.

Tabell 4. Sysselsetting og grunnskolekarakterer

	Grunnskole- karakter over gjennomsnitt	Grunnskole- karakter under gjennomsnitt	Differanse
Sysselsatt i hel stilling, prosent	25,3	47,7	-22,4
Utdanning og ikke sysselsatt i hel stilling, prosent	58,3	16,4	41,9
Deltidsstilling og ikke i utdanning, prosent	6,7	11,3	-4,6
Ikke sysselsatt eller i utdanning, prosent	9,8	24,6	-14,8
Observasjoner	26 943	24 487	51 430

Metode

Estimering av konsekvenser av å fullføre videregående opplæring er krevende fordi fullføring til en viss grad er individuelle valg som påvirkes av karakteristika ved individene og deres interesser og innsats. For å estimere en årsakssammenheng er det derfor viktig at modellen inkluderer alle relevante forhold som påvirker fullføring. Kun på den måten kan individer med og uten fullført videregående

opplæring sammenliknes på en meningsfylt måte. Vi søker å sammenlikne fullføring med manglende fullføring alt annet likt.

Vi vil tilnærme oss estimeringsproblemet på to måter. For det første vil vi benytte en vanlig regresjonstilnærming som sammenlikner individer som er like etter de dimensjonene som fanges opp av de uavhengige variablene i modellen. Siden grunnskolekarakterer uten sammenlikning er den viktigste prediktoren for om videregående opplæring fullføres eller ikke, kan det være viktig at karakterene inkluderes i den empiriske modellen. Hvis det ikke gjøres, risikerer man at de estimerte effektene av fullført videregående opplæring reflekterer ulikt initialt kunnskapsnivå, og ikke det som skjer i videregående opplæring.

Modellen inkluderer også en rekke andre variabler som kan tenkes å påvirke sannsynligheten for å fullføre videregående opplæring. Individ- og familiekjennetegn som inkluderes i modellen, er kjønn, åtte indikatorer for foreldrenes utdanningsnivå, to indikatorer for innvandrerbakgrunn og indikatorer for mottak av grunn- eller hjelpestønad før fylte atten år. Effektene av disse variablene presenteres i tabell 5 nedenfor. I tillegg er geografiske og regionale variabler basert på individets bosted ved avslutning av grunnskolen inkludert. Det er arbeidsledighet, relativ lønn, næringssammensetning og utdanningsnivået i arbeidsstyrken i den økonomiske regionen samt antall unike studieretninger og skoler innen 50 km reiseavstand fra bosted. I tillegg inkluderes indikatorer for fylke. Det viser seg at de estimerte effektene av disse variablene er relativt små.⁹ Til slutt inkluderes indikatorvariabler for studieretningen individet startet på høsten 2002 (ikke oppstart er en egen gruppe), og antall elever på skolen eleven startet på.

Analysen inkluderer de fire mulige utfallene beskrevet over. Disse kan ikke uten videre rangeres innbyrdes. Mens man kan argumentere for at hel stilling reflekterer en bedre arbeidsmarkedstilknytning enn deltidsstilling, kan ikke sysselsetting uten videre rangeres i forhold til utdanning. Den vanlige empiriske metoden i slike tilfeller er multinomisk logit.

En multinomisk logitmodell er en generalisert logitmodell som tillater at den avhengige variabelen kan ha flere utfall. Modellen estimerer hvordan de ulike forklaringsvariablene isolert sett påvirker sannsynligheten for å være i de ulike tilstandene. På samme måte som en ordinær logitmodell så krever multinomisk logit at utfallene spesifiseres som indikatorer, og at de er gjensidig utelukkende. Hvert individ må klassifiseres i én tilstand. Vi bruker samme oppdeling i hovedbeskjeftigelse som i tabellene foran.

En ulempe med multinomisk logit er at de estimerte koeffisientene er krevende å tolke. Siden ethvert individ må være i en tilstand, vil en variabel som øker sannsynligheten for en tilstand, nødvendigvis redusere sannsynligheten for minst en annen tilstand. I stedet for å rapportere de estimerte koeffisientene fra modellen, vil vi rapportere marginaleffekter. For eksempel, hva skjer når gjennomsnittskarakteren fra grunnskolen øker med ett karakterpoeng? Vi vil rapportere hvor

mange prosentpoeng sannsynlighetene for de fire tilstandene endres. Disse endringene vil summere seg til null.

Den andre tilnærmingen vi benytter, reduserer analyseutvalget til å inkludere kun individer som «nesten» fullfører videregående opplæring og individer som «bare så vidt» fullfører. Ved å sammenlikne disse gruppene kan det argumenteres for at man er bedre i stand til å identifisere årsakssammenhenger. Denne tilnærmingen har klare fellestrekk med såkalte diskontinuitetsanalyser. Ideen ved å utnytte diskontinuiteter er at individer nær diskontinuiteten tilfeldig havner i den ene eller den andre gruppen, og at de derfor er lik langs alle andre observerbare og uobserverbare dimensjoner. Det vi gjør i denne artikkelen, er imidlertid ikke en tradisjonell diskontinuitetsanalyse siden det ikke er et objektivt kriterium som plasserer individene i en av de to gruppene.

Vår tilnærming har også klare fellestrekk med såkalt «matching»-analyser. Ved matching sammenliknes hvert individ i behandlingsgruppen (her de som har fullført) ikke med et gjennomsnitt for alle i kontrollgruppen (her de som ikke har fullført), men med individene i kontrollgruppen som i størst grad likner. Tilordningen av sammenlikningsindivid gjøres basert på objektive kjennetegn, og det benyttes typisk en form for vektning. Vi reduserer også kontrollgruppen til individer som er mer sammenliknbare, men det gjøres ikke basert på objektive kriterier, og kontrollgruppen er den samme for alle.

Vi definerer gruppene basert på vitnemål fra grunnskolen og videregående opplæring og benytter eksakt samme kriterier som Falch et al. (2010). Siden de som oppnår fagbrev, ikke får karakterer på viktige elementer i opplæringen, begrenser vi utvalget til individer som startet en studieforberedende retning høsten 2002.

Gruppen som «bare så vidt» fullfører, er definert som individer med gjennomsnittskarakter lavere enn 3,65 på vitnemålet fra videregående opplæring. Dette er fjerdedelen med svakest gjennomsnittskarakter. Vi utelater altså 3/4 av dem som har fullført. Gruppen som «nesten» fullfører, definerer vi som at gjennomsnittskaracteren fra grunnskolen var på minst 3,1. Denne grensen er satt slik at vi utelater fjerdedelen med svakest grunnskolekarakterer. I tillegg inkluderer vi kun individer som har vært minst 3 år i videregående opplæring. Dette utelater ytterligere 10 prosent fra gruppen. Utvalget består dermed av 5 837 individer som har fullført med relativt svakt resultat, og 2 881 individer som «nesten» har fullført.

Hvis denne tilordningen av «behandlingsgruppe» og «kontrollgruppe» er slik at det kun er en tilfeldighet hvilken gruppe et individ havner i, er det tilstrekkelig å sammenlikne gjennomsnittsutfall i gruppene for å avdekke en årsakssammenheng. Siden det kan stilles spørsmål ved om denne forutsetningen er oppfylt, gjennomfører vi også samme regresjonen som vi gjør for hele utvalget. På denne måten kontrollerer vi for at det kan være gjenværende observerbare forskjeller mellom de to gruppene.

Siden denne analysen er begrenset til individer som startet på en studieforbe-

redende studieretning høsten 2002, kan ikke resultatene uten videre sammenliknes med resultater basert på alle individer. Delutvalget som brukes, er selektert på den måten at alle individer som ikke startet en studieforberedende studieretning, er ekskludert. Dette diskuteres nærmere i forbindelse med analysene nedenfor.

Regresjonsresultater

Tabell 5 viser at det er kraftige effekter av å fullføre videregående opplæring. Marginaleffekten er statistisk utsagnskraftig for alle de fire tilstandene. Fullføring medfører at sannsynligheten for å være inaktiv reduseres med 14,5 prosentpoeng. Det er en stor effekt i forhold til at det er «kun» 10 prosent av dem som har fullført, som er inaktive (se tabell 2).

Den reduserte sannsynligheten for å være inaktiv som følge av fullføring motsvares av større sannsynlighet for å være i utdanning. Fullføring øker sannsynligheten for å være i utdanning med hele 20 prosentpoeng. Når det gjelder sannsynligheten for å være sysselsatt, er det negative og forholdsvis små effekter. Sannsynligheten for å være sysselsatt i hel stilling reduseres med 2,5 prosentpoeng ved fullføring, og sannsynligheten for deltidsstilling reduseres med 3,1 prosentpoeng. Dette kan altså ikke tolkes som negative effekter på arbeidsmarkedstilknytningen, men er et resultat av at sannsynligheten for å være i utdanning øker mye.

Alle de estimerte effektene av fullføring er mindre enn de «råe» sammenlikningene i tabell 2. Det må skyldes at det er andre faktorer som er av betydning. Av variablene som er inkludert i modellen, er det først og fremst gjennomsnittlig grunnskolekarakter som har sterk effekt med små estimerte standardavvik i forhold til estimert marginaleffekt. En økning i gjennomsnittskaracteren med ett karakterpoeng fører for eksempel til 7,2 prosentpoeng mindre sannsynlighet for å være inaktiv.

For å sammenlikne de estimerte effektene av fullført videregående opplæring og grunnskolekarakterer, må man ta hensyn til at variasjonen i karakterer (fra 1 til 6) er større enn variasjonen i fullføring eller ikke (fra 0 til 1). Variasjon målt ved standardavvik er på 0,47 for fullføring og på 0,84 for karakterene. En økning på ett standardavvik i fullføring reduserer sannsynligheten for inaktivitet med 6,8 prosentpoeng, og en økning på ett standardavvik i karakterer reduserer sannsynligheten med 6,1 prosentpoeng. Målt på denne måten er betydningen av det som skjer i grunnskolen, målt ved karakternivå, og betydningen av det som skjer i videregående, målt ved fullføring av om lag samme størrelsesorden.

Karakternivået har enda større effekt på valget mellom utdanning og sysselsetting. Det skyldes sannsynligvis at det er elevene med de beste karakterene som i størst grad velger en studieforberedende studieretning i videregående opplæring. En økning på ett karakterpoeng øker sannsynligheten for å være i utdanning med 17,5 prosentpoeng og reduserer sannsynligheten for hel stilling med 7,2 prosentpoeng.

Tabell 5. Marginaleffekter fra multinomisk logit modell

	Sysselsatt i hel stilling	Utdanning og ikke sysselsatt i hel stilling	Sysselsatt i deltidsstilling	Ikke sysselsatt eller i utdan- ning
Fullført videregående opplæring innen fem år etter avsluttet grunnskole	-0,025* (0,005)	0,200* (0,007)	-0,031* (0,004)	-0,145* (0,005)
Grunnskolekarakter	-0,072* (0,005)	0,175* (0,005)	-0,032* (0,002)	-0,072* (0,003)
Kvinne	-0,099* (0,009)	0,032* (0,007)	0,059* (0,004)	0,009 (0,005)
1. generasjons innvandrere	-0,048* (0,011)	0,009 (0,012)	0,004 (0,009)	0,035* (0,012)
2. generasjons innvandrere	-0,087* (0,016)	0,082* (0,022)	0,018 (0,016)	-0,014 (0,010)
Far videregående skole	-0,014 (0,006)	0,036* (0,007)	-0,006 (0,003)	-0,016* (0,004)
Mor videregående skole	-0,014* (0,005)	0,034* (0,006)	-0,004 (0,003)	-0,016* (0,003)
Far høyere utdanning, lavere grad	-0,069* (0,007)	0,096* (0,007)	-0,013* (0,004)	-0,013 (0,006)
Mor høyere utdanning, lavere grad	-0,059* (0,006)	0,084* (0,006)	-0,012* (0,004)	-0,012 (0,005)
Far høyere utdanning, høyere grad	-0,108* (0,013)	0,146* (0,010)	-0,024* (0,006)	-0,016 (0,012)
Mor høyere utdanning, høyere grad	-0,127* (0,020)	0,118* (0,015)	0,008 (0,011)	0,001 (0,017)
Far uoppgitt utdanning	-0,061* (0,012)	0,045* (0,015)	-0,008 (0,008)	0,024 (0,012)
Mor uoppgitt utdanning	-0,053* (0,017)	0,071* (0,017)	0,0001 (0,008)	-0,018 (0,012)
Grunnstønad	-0,018 (0,017)	-0,007 (0,018)	0,006 (0,009)	0,019 (0,012)
Hjelpstønad	-0,081* (0,016)	0,018 (0,020)	-0,002 (0,008)	0,065* (0,015)

Note: I tillegg til rapporterte variabler inkluderer modellen indikatorer for bostedsfylke, studieretning høsten 2002, samt regional- og arbeidsmarkedsvariabler (se teksten for definisjoner). 51 430 observasjoner. Estimerte standardavvik som er justert for heteroskedastisitet og klustering på regionnivå, er gjengitt i parentes. * indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på ett prosent signifikansnivå.

Alle effektene på sannsynligheten for sysselsetting i hel stilling som er rapportert i tabell 5, er negative, mens alle effekter på sannsynligheten for å være i utdanning – med ett insignifkant unntak – er positive. Det betyr at sannsynligheten for å være sysselsatt i hel stilling er størst, og sannsynligheten for å være i utdanning er minst

for «referanseindividet». Referanseindividet er en norskfødt mann med norskfødte foreldre som begge kun har grunnskoleutdanning. Han har ikke mottatt grunn- eller hjelpestønad før fylte 18 år, har svake grunnskolekarakterer, og han har ikke fullført videregående opplæring.

For kvinner er det 0,9 prosentpoeng større sannsynlighet for å være inaktiv enn for menn, alt annet likt, men effekten er ikke signifikant på ett prosent nivå. 1. generasjons innvandrere har større sannsynlighet for å være inaktive enn individer med norskfødte foreldre. Det motsvares av en lavere sannsynlighet for å være sysselsatt i hel stilling. 2. generasjons innvandrere har også lavere sannsynlighet for å være sysselsatt i hel stilling, men det skyldes at de i større grad er i utdanning. Vi finner altså mindre grad av inaktivitet blant 2. generasjons innvandrere enn blant 1. generasjons innvandrere fordi 2. generasjons innvandrere i større grad er i utdanning.

Både mors og fars utdanningsnivå, gitt nivået på de andre variablene i modellen, har kun liten effekt på inaktivitet. Men foreldrenes utdanningsnivå har en betydelig indirekte effekt på arbeidsmarkedstilknytningen siden dette er den viktigste prediktoren for kunnskapsnivået ved avslutningen av grunnskolen (se f.eks. Bonesrønning og Iversen 2008, Bakken 2010). Foreldrenes utdanningsnivå har også en betydelig effekt på valget mellom utdanning og sysselsetting. For eksempel er sannsynligheten for å være i utdanning 12 prosentpoeng høyere, og sannsynligheten for hel stilling 13 prosentpoeng lavere, hvis mor har høyere grad fra høyere utdanning enn hvis hun kun har grunnskoleutdanning, alt annet likt.

Det er ikke urimelig å tro at betydningen av å fullføre videregående opplæring er heterogen; den varierer mellom grupper. For eksempel har studieforberedende og yrkesfaglige studieretninger veldig ulik innretning. Fullføring av en studieforberedende retning gir en annen kompetanse (studiekompetanse) enn fullføring av en yrkesfaglig studieretning (yrkeskompetanse). Et skille mellom studieretninger er også nødvendig å gjøre i vår andre tilnærming nedenfor.

Tabell 6 presenterer separate modeller for individer som startet på en studieforberedende og en yrkesfaglig studieretning. Tabellen viser at valg av studieretning påvirker effekten av å fullføre videregående opplæring. Ved oppstart på en studieforberedende retning øker fullføring sannsynligheten for å være i utdanning med hele 35 prosentpoeng. Det er en positiv effekt også for dem som startet en yrkesfaglig retning (7 prosentpoeng), noe som sannsynligvis skyldes at mange av disse fullfører med studiekompetanse i stedet for yrkeskompetanse. Motstykket til dette er at fullføring blant dem som startet på en studieforberedende retning, reduserer sannsynligheten for sysselsetting. Ved manglende fullføring velges jobb i stedet for utdanning. Ved oppstart på en yrkesfaglig studieretning har fullføring en klar positiv effekt på sannsynligheten for å være sysselsatt i hel stilling som forventet.

Det er verdt å merke seg at effektene på inaktivitet er forholdsvis like for de to

gruppene. Vi finner at effekten på inaktivitet av å fullføre er noe større for dem som starter på studieforberedende, enn for dem som starter en yrkesfaglig studieretning (15,0 vs. 12,5 prosentpoeng), men i forhold til effektene på de andre tilstandene er differansene små.¹⁰

Tabell 6. Effekten av fullført videregående opplæring, separate modeller avhengig av studieretning

	Sysselsatt i hel stilling	Utdanning og ikke sysselsatt i hel stilling	Sysselsatt i deltidsstilling	Ikke sysselsatt eller i utdanning
Oppstart studieforberedende studieretning i 2002	-0,153* (0,010)	0,349* (0,011)	-0,046* (0,004)	-0,150* (0,007)
Oppstart yrkesfaglig studieretning i 2002	0,078* (0,007)	0,067* (0,007)	-0,020* (0,005)	-0,125* (0,006)

Note. Samme modellspesifikasjoner som i modellen rapportert i tabell 5. * indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på ett prosent signifikansnivå.

Analysert basert på mer sammenliknbare grupper

Det kan i prinsippet være uobserverbare faktorer som ligger bak effektene av fullføring som er estimert over. For å belyse om uobserverbare faktorer er viktig for de estimerte effektene, sammenlikner vi her individer som er forholdsvis like i forhold til fullføring. Vi reduserer utvalget til å inkludere kun individer som startet en studieforberedende studieretning, og som enten «bare så vidt» fullfører eller «nesten» fullfører, som beskrevet over.

Den første raden i tabell 7 gjengir fra tabell 3 gjennomsnittlige differanser mellom dem som har fullført, og dem som ikke har fullført videregående opplæring. Den andre raden viser differansene for utvalget med sammenliknbare grupper. Differansene er betydelig mindre i utvalget med sammenliknbare grupper.

Hvis fullføring av videregående opplæring er en tilfældighet i utvalget med sammenliknbare grupper, bør alle andre observerbare kjennetegn være like for de to gruppene. I en regresjonsanalyse som inkluderer andre variabler, vil de andre variablene være uten betydning.

En regresjonsanalyse med de samme variablene som er inkludert i tabell 5, gir som forventet effekter av fullføring som er tilnærmet identisk med differansene rapportert i tabell 7. Det tyder på at gruppene består av relativt like individer, bortsett fra om de har fullført eller ikke. En regresjonsanalyse gir ikke mer informasjon om betydningen av å fullføre videregående opplæring enn en enkel sam-

menlikning av gruppene. Effektene fra disse regresjonsanalysene er fremstilt i figur 1 sammen med differansene i tabell 7. Figuren inkluderer også de estimerte effektene i tabell 6 basert på alle som startet på en studieforberedende retning. De estimerte effektene er veldig like differansene for sammenliknbare grupper, men de er noe større for utdanning (34,9 vs. 29,8 prosentpoeng) og noe mer negative for sysselsetting (-15,3 vs. -8,8 prosentpoeng).

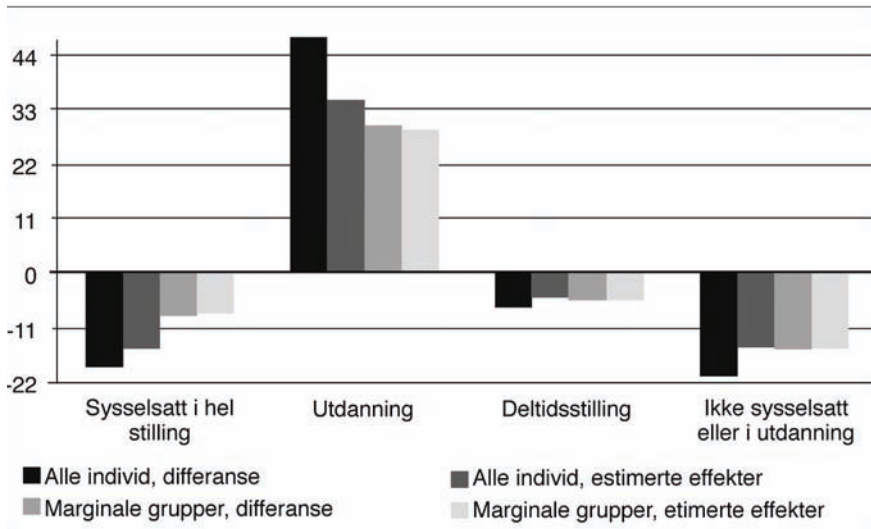
Tabell 7. Differanse fullført vs. ikke fullført videregående opplæring for tilstandsvariablene, delutvalg

	Observasjoner	Sysselsatt i hel stilling	Utdanning og ikke sysselsatt i hel stilling	Sysselsatt i deltidsstilling	Ikke sysselsatt eller i utdanning
Alle som startet studieforberedende studieretning	23 732	-0,191	0,471	-0,071	-0,209
Sammenliknbare grupper	8 718	-0,088	0,298	-0,056	-0,154

Note: Utvalget «sammenliknbare grupper» inkluderer kun individer som startet på en studieforberedende studieretning høsten 2002, og som enten (i) har fullført med svake karakterer eller som (ii) ikke har fullført men som hadde relativt gode grunnskolekarakterer og har vært minst tre år i videregående opplæring.

Det er interessant at alle de tre tilnærmingene som tar hensyn til at individene, er forskjellig, gir omtrent identiske effekter på inaktivitet. Dette resultatet synes robust. Man må imidlertid også tolke disse resultatene med noe forsiktighet siden det er noen variabler som har statistisk signifikante effekter i regresjonsmodellen for sammenliknbare grupper. For eksempel er effektene av grunnskolekarakterene veldig lik det vi fant for modellen som benytter hele kohorten i tabell 5. Dette kan være en indikasjon på at gruppene ikke er helt sammenliknbare likevel, og at også denne tilnærmingen kan overvurdere den kausale effekten av å fullføre videregående opplæring. Vi tror årsaken til at det er utslag av flere variabler, er at gruppene ikke er forsøkt gjort sammenliknbare langs disse dimensjonene. Vi har utelukkende prøvd å gjøre gruppene sammenliknbare med hensyn videregående opplæring, slik at fullføring kan betraktes som en tilfeldighet. På dette punktet ser det ut som at tilnærmingen er rimelig, siden de «råe» differansene er identisk med de estimerte effektene i modellen som tar hensyn til en rekke andre forhold.

Figur 1. Effekter av fullført av videregående opplæring, individer som startet en studieforberedende retning direkte etter avsluttet grunnskole, ulike empiriske tilnærminger



Oppsummering og diskusjon

Utdannings- og arbeidsmarkedstilknytningen ser ut til å bedres betraktelig av å fullføre videregående opplæring. Vi finner at sannsynligheten for å være verken i jobb eller i utdanning på høsten det året man fyller 22 år, reduseres med 12–15 prosentpoeng når videregående opplæring fullføres innen 5 år etter avsluttet grunnskole. Vi får samme estimat for individer som starter en yrkesfaglig studie- retning, som for individer som starter på studieforberedende. Vi får også samme utslag i en estimeringsmodell som inkluderer alle individer, som for et utvalg som er designet slik at fullføring i størst mulig grad skal fremstå som en tilfeldighet. Resultatene er i tråd med Falch et al. (2010), som finner at fullføring reduserer sannsynligheten for å være arbeidssøker og sannsynligheten for å motta offentlig stønad.

Vi har ikke analysert hvorfor fullføring av videregående opplæring synes å ha så stor betydning for inaktivitet. En mulig årsak kan være fallende etterspørsel etter arbeidskraft med lav utdanning og ingen formalkompetanse. En annen mulighet er økt arbeidsinnvandring til jobber i denne delen av arbeidsmarkedet. En tredje mulighet er at fullføring fungerer som et signal om andre egenskaper. Arbeidsgivere kan være skeptiske til å ansette arbeidstakere uten formalkompe- tanse fordi de er redd det avspeiler lav motivasjon og lav innsatsvilje.

Fullføring har stor effekt på sannsynligheten for å være i utdanning. Dette er naturlig fordi høyere utdanning krever at videregående opplæring er fullført. I gjennomsnitt er effekten på om lag 20 prosentpoeng, men avhenger av studieretningsvalg. Siden effekten på utdanning er større enn effekten på å være inaktiv, må nødvendigvis effekten på sysselsetting være negativ. Men siden utdanning generelt bedrer jobbmulighetene, har åpenbart fullføring av videregående opplæring en positiv effekt på sysselsetting på sikt. Vi finner også at blant dem som startet på en yrkesfaglig studieretning, en opplæring som formelt sett gir yrkeskompetanse, så øker sysselsettingssannsynligheten ved fullføring.

Gjennomsnittlig karakternivå fra grunnskolen har en sterk selvstendig effekt på tilstanden for 22-åringene. Uavhengig av fullføring av videregående opplæring eller ikke fører bedre grunnskolekarakterer til større sannsynlighet for å være i utdanning, lavere sannsynlighet for å være sysselsatt, og betydelig lavere sannsynlighet for å være verken i jobb eller utdanning. Den positive effekten på utdanning er altså betydelig sterkere enn den negative effekten på sysselsetting. Resultatene tyder på at betydningen for arbeidsmarkedstilknytningen av grunnskolekarakterer og fullføring er av om lag samme størrelsesorden.

Disse resultatene impliserer at det er viktig med kunnskap om hvorfor relativt mange ikke fullfører videregående opplæring. Det foreligger mange analyser av dette både internasjonalt og for Norge. Slike studier finner typisk at sosioøkonomisk bakgrunn betyr noe, men at kunnskapsgrunnlaget betyr mye mer. Betydelig økning i fullføringsgrad ser altså ut til å kreve enten at kunnskapstilegnelsen i grunnskolen økes, eller at flere med relativt svakt kunnskapsgrunnlag fullfører. Det siste vil sannsynligvis kreve økt motivasjon og innsats hos elevene. Det synes imidlertid å være mangelfull kunnskap om hvordan man kan øke motivasjon og innsats hos elever som har svak progresjon i videregående opplæring.

Noter

- 1 Takk til en anonym konsulent, Bjarne Strøm og Lars-Erik Borge for konstruktive samtaler i forbindelse med dette arbeidet. Artikkelen er basert på et større arbeid (Falch og Nyhus 2011) finansiert av Arbeidsdepartementet og Kunnskapsdepartementet.
- 2 Disse målene blir imidlertid ikke oppfylt (se f.eks. EU 2008).
- 3 Han estimerer dermed ikke den direkte effekten av fullført utdanning på videregående nivå, men effekten av noe mer obligatorisk utdanning.
- 4 En annen interessant norsk studie er Bratsberg et al. (2010). Der studeres variasjon i inntekt for individer som ikke fullfører videregående opplæring, samt overgangen fra skole til arbeidsliv, og man finner blant annet at lange perioder utenfor jobb eller utdanning bidrar til å redusere arbeidsmarkedstilknytningen, samt at denne prosessen avhenger av familiebakgrunn.
- 5 Det er forholdsvis mange 1. generasjons innvandrere som er født før 1986 (32,7 %).

- 6 Gjennomsnittlig grunnskolekarakter er forholdsvis lik for hele utvalget og analyseutvalget i tabell 1. For kolonnen for hele utvalget er imidlertid gjennomsnittskarakteren kun beregnet for dem som har karakterinformasjon, noe som utgjør 97,1 % av observasjonene.
- 7 Det er 19,3 % av individene som er klassifisert som sysselsatt i hel stilling, som også er registrert i utdanning. Og i gruppen som er klassifisert med utdanning som hovedbeskjeftigelse, er det 38,5 prosent som også har deltidsstilling.
- 8 Individene som ikke startet videregående opplæring høsten 2002, er ikke inkludert i tabellen.
- 9 Se Falch og Nyhus (2011) for en nærmere beskrivelse og for estimerte effekter av disse variablene.
- 10 Vi har også estimert separate modeller for kvinner og menn. For begge kjønn finner vi at fullføring av videregående opplæring øker sannsynligheten for å være i utdanning, mens sannsynligheten for de øvrige tre tilstandene reduseres. Alle estimerte effekter er imidlertid noe større for kvinner enn for menn.

Referanser

- Bakken, A. (2010), *Prestasjonsforskjeller i Kunnskapsløftets første år – kjønn, minoritetsstatus og foreldres utdanning*. Rapport 9/2010, NOVA.
- Belfield, C. og H. Levin (2007), «The economic losses from high school dropouts in California». California Dropout Research Project Report 1.
- Bonesrønning, H. og J.M.V. Iversen (2008), *Suksessfaktorer i grunnskolen: Analyse av nasjonale prøver 2007*. SØF-rapport nr. 05/08, Senter for økonomisk forskning AS.
- Bratsberg, B., O. Raaum, K. Røed og H.M. Gjefsen (2010), *Utdannings- og arbeidskarrierer hos unge voksne: Hvor havner ungdom som slutter skolen i ung alder?* Rapport 3/2010, Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.
- EU (2002), «European benchmarks in education and training: Follow-up to the Lisbon European council». Communication from the commission 629.
- EU (2008), «Progress towards the Lisbon objectives in education and training. Indicators and benchmarks 2008». Commission staff working document.
- Falch, T. (2011), «Videregående opplæring og arbeidsmarkedstilknytning for unge voksne». *Tidsskrift for velferdsforskning*, 14 (1):25–37.
- Falch, T., L.-E. Borge, P. Lujala, O.H. Nyhus og B. Strøm (2010), *Årsaker til og konsekvenser av manglende fullføring av videregående opplæring*. SØF-rapport nr. 03/10, Senter for økonomisk forskning AS.
- Falch, T. og O.H. Nyhus (2011), *Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting blant unge voksne*. SØF-rapport nr. 01/11, Senter for økonomisk forskning AS.
- Fekjær, S.N. og I. Brekke (2009), «I samme båt: Frafall fra videregående skole og arbeidsmarkedstilknytning blant etterkommere av innvandrere og unge med majoritetsbak-

- grunn». I: G.E. Birkelund og A. Mastekaasa (red.), *Integrert? Innvandrere og barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Frøseth, M.W. (2008), *Tre år etter videregående opplæring. Kartlegging av overgangen til videre utdanning og arbeidsliv blant personer som avsluttet videregående opplæring i Østfold våren 2003*. Oslo: Rapport 46/2008, NIFU STEP.
- Levin, H., C. Belfield, P. Muennig og C. Rouse (2006), «The costs and benefits of an excellent education for America's children». Working Paper, Teachers College, Columbia University.
- OECD (2010), *Education at Glance*. OECD, Paris.
- Opheim, V. (2009), «Kostnader ved frafall: Hva betyr frafall i videregående opplæring for inntekt blant ulike grupper yrkesaktiv ungdom?» *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 26:325–340.
- Oreopoulos, P. (2007), «Do dropouts drop out too soon? Wealth, health and happiness from compulsory schooling». *Journal of Public Economics*, 91:2213–2229.
- Oreopoulos, P. (2009), «Would more compulsory schooling help disadvantaged youth? Evidence from recent changes to school-leaving laws». I: J. Gruber, red., *The problems of disadvantaged youth: An economic perspective*, Chicago: NBER og Chicago University Press.
- St.meld. nr. 44 (2008–2009), *Utdanningslinja*.
- Støren, L.A., Helland, H. og Grøgaard, J.B. (2007), *Og hvem stod igjen...? Sluttrapport fra prosjektet Gjennomstrømning i videregående opplæring blant elever som startet i videregående opplæring i årene 1999–2001*, Oslo: Rapport 14/2007, NIFU STEP.
- Aakvik, A., K.G. Salvanes og K. Vaage (2010), «Measuring heterogeneity in the returns to education using an educational reform». *European Economic Review*, 54:483–500.

Tøffere krav?

Ferdigheter og deltakelse i arbeidslivet

Bernt Bratsberg, Torbjørn Hægeland og Oddbjørn Raaum

Bernt Bratsberg

Ph.d., samfunnsøkonomi, seniorforsker ved Frischsenteret

bernt.bratsberg@frisch.uio.no

Torbjørn Hægeland

Dr.polit., samfunnsøkonomi, forskningsdirektør ved Statistisk sentralbyrå

thd@ssb.no

Oddbjørn Raaum

Dr.polit., samfunnsøkonomi, direktør ved Frischsenteret

oddbjorn.raaum@frisch.uio.no

Arbeids- og dagliglivet har de seneste tiårene vært dominert av teknologiske endringer, særlig knyttet til informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Ofte fremheves det at disse endringene favoriserer høyt kvalifiserte personer på arbeidsmarkedet. En følge av denne hypotesen er at jobbmulighetene for personer med svake kvalifikasjoner er forverret, og at sammenhengen mellom kompetanse og arbeidsmarkedsdeltakelse har blitt sterkere over tid. I denne artikkelen bruker vi mikrodatabe for Canada, Norge og USA for å undersøke om kompetanse målt ved utdanningslengde, leseferdigheter og tallforståelse har fått endret betydning for arbeidsmarkedsdeltakelse fra 1990-tallet til 2003. Vi finner ingen indikasjoner på at arbeidslivet har blitt tøffere i denne perioden, i den forstand at personer med kort utdanning og svake kvalifikasjoner i større grad faller utenfor.¹

Det store antallet personer i arbeidsdyktig alder uten tilknytning til arbeidslivet bekymrer mange. Dette forholdet kan tyde på samfunnsøkonomisk sløsing, der det samfunnsmessige inntektstapet langt overstiger den tapte inntekten for de menneskene som står uten jobb. Det innebærer dessuten at mange enkeltpersoner faller utenfor en arena som, i tillegg til å danne grunnlag for økt materiell levestandard, ofte gir rom for personlig utvikling og sosial tilhørighet.

Ofte fremheves mangel på samsvar mellom arbeidsgivernes krav til kvalifikasjoner og hva arbeidstakere besitter som en viktig forklaring på at en del mennesker faller utenfor arbeidslivet. Kvalifikasjoner, ferdigheter eller kompetanse favner

vidt og avspeiler i tillegg til formell utdanning blant annet lese- og tallforståelse, problemløsningsevne samt evne til nytenkning og samarbeid. Ulike former for kompetanse samvarierer sterkt og bidrar antakelig til å forsterke hverandre gjennom livsløpet.

Det er godt dokumentert at de fleste industrialiserte land i de senere år har opplevd en økning i etterspørselen etter høyt kvalifisert arbeidskraft, på bekostning av arbeidskraft med lavere kvalifikasjoner (Katz og Autor 1999). En raskere teknologisk endringstakt er trolig en viktig forklaring på denne utviklingen. For eksempel har bruken av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) for mange dramatisk endret måten arbeidet organiseres og utføres på. IKT har erstattet lavkvalifisert arbeidskraft i utførelsen av mange rutinepregede arbeidsoppgaver, mens de er komplementære med høyt kvalifisert arbeidskraft i utførelsen av en rekke ikke-rutinemessige oppgaver. I tillegg har globalisering, med økt åpning for handel med land som har rikelig lavkvalifisert arbeidskraft, ført til at mange arbeidsplasser for lavt kvalifisert arbeidskraft har blitt borte.

Relativt høye reelle minstelønninger, fastsatt gjennom tariffavtaler i Norge, skjerper også kravene til produktivitet, og isolert sett gir dette arbeidstakere med svak kompetanse økt risiko for å falle ut. Gunstige trygdeordninger med spesielt høy kompensasjonsgrad for personer med lavt arbeidsinntekspotensial, vil også lett trekke i retning av at lavkvalifiserte havner utenfor arbeidsmarkedet.

På den annen side stimulerer en sammenpresset lønnsstruktur til etablering av arbeidsplasser med høy produktivitet. I tillegg har velstandsvekst og demografiske endringer medført en økning i etterspørselen etter en rekke tjenester hvor kvalifikasjonskravene ikke er spesielt høye, og hvor potensialet for arbeidsbesparende produktivitetsforbedringer ved hjelp av ny teknologi er begrenset. Likevel er det nokså klart at endringene i sum har ført til at arbeidslivets krav til ferdigheter og kvalifikasjoner har økt.

En drøfting av hvorvidt arbeidsmarkedet i Norge stiller tøffe(re) krav til ferdigheter og kompetanse, gir liten mening uten at diskusjonen relateres til en *utvikling over tid eller variasjon mellom land*. Ethvert marked stiller krav til kvaliteten på varen eller tjenesten som omsettes. Vi undersøker om disse kravene har blitt skjerpet over tid, og om eventuelle endringer i sammenhengen mellom kompetanse og deltakelse i arbeidsmarkedet i Norge avviker fra hva vi finner i andre vestlige land.

Data gir sjelden anledning til å studere samspeilet mellom en rekke ulike ferdighets- og kompetansemål på den ene siden og arbeidsmarkedsdeltakelse på den andre, for de samme individene. I tillegg er sammenliknbarhet av data et alvorlig hinder for komparative studier av ulike land. Undersøkelsen *Adult Literacy and Life Skills Survey* (ALL) fra 2003 (se OECD 2005) representerer gjennom sitt komparative fokus og rike innhold en unik mulighet, både når det gjelder forekomsten av ferdighetsmål, arbeidsmarkedsutfall, helseopplysninger og så videre innenfor samme datamateriale, og når det gjelder sammenliknbarhet mellom land. Spesielt

inneholder studien resultater fra fire ulike ferdighetstester. Dessuten er det mulig å studere utviklingen over tid ved å sammenlikne mønstre i ALL-undersøkelsen med hva vi finner i forgjengeren, undersøkelsen *International Adult Literacy Survey* (IALS) (se OECD 2000), som ble gjennomført på 1990-tallet.

Formålet med denne artikkelen er å studere mønstre vi finner i Norge i et internasjonalt perspektiv, gjennom identiske analyser på mikrodata for Norge, USA og Canada. Hvis internasjonale trender knyttet til teknologi og handelsmønstre er drivkreftene bak samvariasjonen mellom kompetanse og arbeidsmarkedsutfall, vil vi forvente å finne fellestrekk i tidsutviklingen i betydningen av kompetanse på tvers av land.

Internasjonale data for ferdigheter blant voksne

Undersøkelsen «Adult Literacy and Life Skills Survey» ble gjennomført i Norge i 2003, i et samarbeid mellom Lesesenteret ved Universitetet i Stavanger og Statistisk sentralbyrå. Et hovedformål med ALL-undersøkelsen var å bygge på ferdighetsmålene i IALS-undersøkelsene fra 1990-tallet, slik at det ble mulig å sammenlikne ferdighetsmål i IALS med tilsvarende mål i ALL, og derigjennom kunne studere utvikling over tid. Undersøkelsen var en del av et internasjonalt prosjekt ledet av Statistics Canada og Educational Testing Service i USA (se Statistics Canada 2002). Parallelt med undersøkelsen i Norge ble tilsvarende undersøkelser gjennomført i Bermuda, Canada, Italia, Mexico, Sveits og USA. Dessverre deltok ingen andre nordiske land, blant annet på grunn av høye kostnader.

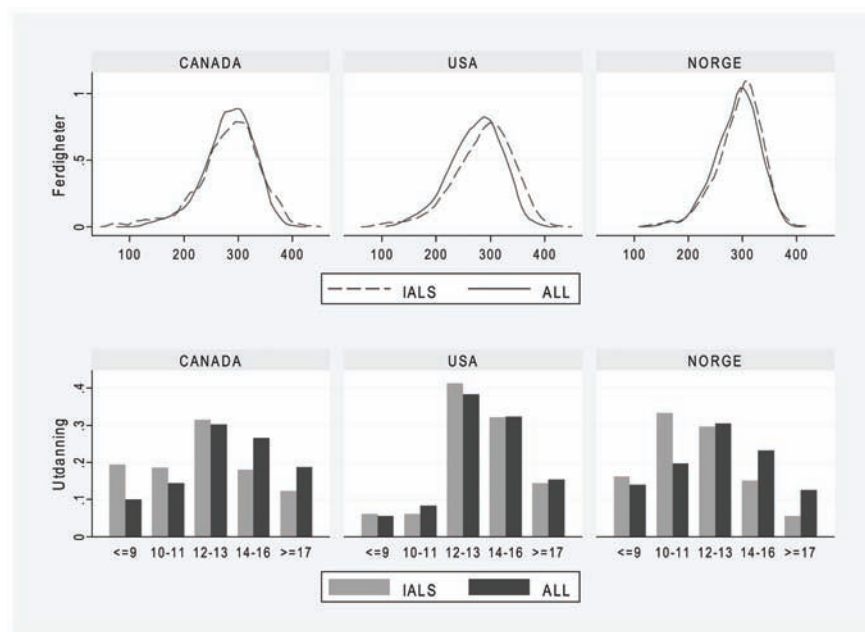
Undersøkelsene ble gjennomført ved at det ble trukket representative sannsynlighetsutvalg fra populasjonen i alder 16–65 år i de ulike landene. På grunn av forskjeller i de nasjonale bevilgningene varierte utvalgsstørrelsene noe på tvers av land, fra 3053 i IALS-USA til 20059 i ALL-Canada.² Svarprosenten varierte mellom 56 prosent i ALL-Norge og 69 prosent i IALS-Canada (OECD 2000, 2005). Mikrodatene leveres med populasjonsvekter som tar hensyn til ulike svarprosenten på tvers av observerte kjennetegn; vi benytter disse vektene gjennomgående i våre analyser. Selve undersøkelsen ble gjort ved intervjuer, hvor en vesentlig del av intervjuet ble benyttet til oppgaveløsning. Oppgavene var spesielt konstruert for å måle kompetansen på fire ulike ferdighetsområder:

- forståelse av sammenhengende tekst (prosatekst)
- forståelse av ikke-sammenhengende tekst, med tabeller, figurer e.l. (dokumenttekst)
- tallforståelse
- problemløsning³

Basert på svarene på oppgavene, fikk hver deltaker en skåre på en skala fra 0 til

500 på hvert av de fire ferdighetsområdene. I tillegg til selve testingen av lese- og tallforståelse, ble det gjennomført et bakgrunnsintervju og/eller påkoplet informasjon fra registre. Denne delen av datamaterialet inneholder grunnleggende demografisk informasjon, opplysninger om egen og foreldres utdanning og innvandringsbakgrunn samt arbeidsmarkedsstatus i intervjuåret. Videre er det opplysninger om arbeidsoppgaver som krever ulike former for leseforståelse, deltakelse i kurs og etterutdanning, bruk av IKT i arbeid og privat, lesevaner, deltakelse i kulturelle aktiviteter, et cetera. Testingen av lese- og tallforståelse og bakgrunnsinformasjonen som er beskrevet ovenfor, er felles for alle land som er med i undersøkelsen. Mye arbeid er lagt ned for å sikre konsistens i data på tvers av land, for å muliggjøre komparative analyser.

Figur 1. Fordeling av ferdigheter og utdanning etter land og survey



Note: Data omfatter personer i alderen 25–65 år, født i landet og utenfor utdanning ved undersøkelsestidspunktet. Individobservasjoner er vektet med populasjonsvekter. Ferdighetsfordelingene er kernel-estimer.

I denne artikkelen begrenser vi oss til å bruke et samlemål for lese- og tallforståelse, definert som gjennomsnittlig skåre på forståelse av prosa, dokumenter og tall.⁴ Figur 1 viser fordelingen av det samlede ferdighetsmålet (heretter kalt ferdigheter) fra de to undersøkelsene for utvalgene som inngår i denne studien. Vi ser at fordelingen har mindre spredning i Norge enn i Canada og USA. Mens fordelin-

gene har vært stabile over tid i Canada og Norge, har den flyttet noe til venstre i USA. Det nederste panelet av figuren viser frekvensfordelingen av utdanning i utvalgene. Her merker vi oss at utvalget fra USA har høyere utdanningsnivå enn utvalgene fra de to andre landene, først og fremst fordi en mye lavere andel ikke har fullført videregående utdanning («high school») i USA. Og mens utdanningsfordelingen var stabil over tid i USA, har den har den flyttet seg mot høyre med kraftig økning i andelen med høyere utdanning i utvalgene for Canada og Norge. I analysene under skiller vi mellom arbeidsmarkedsutfall blant kvinner og blant menn. Mens det innen land er store kjønnsforskjeller i deltakelse og sysselsetting, finner vi ingen nevneverdige forskjeller etter kjønn i fordelingene av ferdigheter og utdanning.

Arbeidslivsdeltakelse og ferdigheter

Det hevdes ofte at kravene til å delta i arbeidslivet har økt de siste årene. Mange mener det er blitt svært knapp plass til arbeidstakere med svake kvalifikasjoner og til dem som ikke kan «yte 100 prosent» hele tiden. Teknologiske og organisatoriske endringer pekes på som naturlige årsaker. Endring i relativ etterspørsel i favør av høyt kvalifisert arbeidskraft vil, i henhold til standard økonomisk teori, enten slå ut i endrede relative lønninger eller i redusert sysselsetting blant arbeidskraft med svake kvalifikasjoner. Jo mindre fleksibel lønnstrukturen er, jo større utslag vil en endring i etterspørselen gi på sysselsettingen. Utviklingstrekk av denne typen er krevende å teste empirisk, og litteraturen har typisk sett på forskjeller i utvikling mellom utdanningsgrupper (Katz og Autor 1999) eller mellom grupper definert ut fra andre indirekte mål på ferdigheter (se f.eks. Røed og Nordberg 2004).

Samtidig er det ikke slik at teknologiske endringer utelukkende er en større fordel jo lengre utdanning man har. Som blant annet påpekt av Acemoglu og Autor (2010), er det et typisk trekk at teknologi erstatter rutinejobber både i tradisjonell vareproduksjon og i tjenestesektoren. Acemoglu og Autor argumenterer for at IKT erstatter arbeidsoppgaver spesielt innen yrker for personer med tradisjonell mellomlang utdanning. Parallelt med dette ser man en økende etterspørsel etter mange tjenester som tradisjonelt har blitt produsert uten særlige krav til formell skolegang blant de ansatte, og hvor teknologiske endringer knyttet til IKT ikke har fundamentale konsekvenser for hvordan arbeidet utføres.

Litteraturen på dette feltet har i stor grad brukt formell utdanning – og i noen grad arbeidserfaring – som mål på kompetanse. Formell utdanning er selvsagt en viktig kilde til kompetanse som verdsettes i arbeidslivet, men kompetanse er likevel langt mer enn utdanning. Skolegang vil ofte være positivt korrelert med annen relevant kompetanse, men endringer i skolesystemer over tid og forskjeller mellom land kan gjøre at antall år utdanning ikke nødvendigvis fungerer godt som kompetansemål alene når man gjør studier over tid eller mellom land.

De to internasjonale undersøkelsene gir en særlig interessant mulighet siden ferdighetsskårer sammen med utdanning gir et langt mer robust mål på en persons kompetanse. Vi kombinerer de to undersøkelsene *IALS* og *ALL* for å studere endringer mellom undersøkelsestidspunktene (nærmere bestemt høsten 1994 i Canada og USA og høsten 1997 i Norge samt høsten 2003 i alle tre land, se OECD 2000, 2005). Forskjeller i utdanningssystemer mellom land og over tid kan gi endret forhold mellom ferdigheter og utdanningslengde. Formålet med de internasjonale ferdighetsstudiene er å etablere et mål som er sammenliknbart i tid og rom. Sammenliknbare data gir oss anledning til å gi et pålitelig svar på hvorvidt ferdighetsnivået har større effekt på sannsynligheten for arbeidsmarkedsdeltakelse nå enn tidligere. Er konsekvensene for yrkesdeltaking av svake kvalifikasjoner økende over tid?

Formelt tenker vi oss at en latent indeks for arbeidsmarkedsdeltakelse (Y) er en funksjon av formell utdanning (UTD), ferdigheter (FER), andre variabler (som alder, kjønn osv., spesifisert ved X) samt en individspesifikk effekt

$$(1) \quad Y_{ict} = \alpha_{ct} + \beta_{ct}^{UTD} UTD_{ict} + \beta_{ct}^{FER} FER_{ict} + \gamma_{ct} X_{ict} + \mu_{ict}$$

der i er individ, t surveyår, c representer land, X kontrollvariabler og μ utelatte variabler og tilfeldig støy. Vi observerer yrkesdeltakelse i våre data hvis og bare hvis $Y_{ict} > Y_{ct}^*$. Økt kompetanse i form av utdanning eller ferdigheter forventes å gi økt sannsynlighet for yrkesdeltakelse grunnet høyere lønn (tilbudseffekt) og flere jobbtillbud fra arbeidsgivere (etterspørselseffekt), hvilket innbærer at β -koeffisientene i (1) er positive.

Vi ser på hvorvidt sammenhengene mellom kompetanse og yrkesdeltakelse er endret over tid, slik at utdanning og ferdigheter i større grad påvirker sannsynligheten for å være sysselsatt nå enn før. Det vil si hvorvidt regresjonskoeffisientene i (1) for ferdigheter og utdanning er større på det andre observasjonstidspunktet enn på det første, innen land;

$$(2) \quad \text{Tøffere krav} \Rightarrow \beta_{ct}^j < \beta_{ct'}^j, t < t', j = UTD, FER$$

For besvarelse av vårt spørsmål om «tøffere krav» oppstår et tolkningsproblem dersom utdannings- og ferdighetseffektene endrer seg i hver sin retning over tid. De to kompetansemålene er sterkt korrelert, og det kan av den grunn være vanskelig å identifisere separate effekter av dem. Vi har derfor valgt å teste hvorvidt effekten av økning i ett standardavvik for begge gir et samlet sett større, uendret eller mindre utslag på yrkesdeltakingen.

Sammenhengene mellom kompetansemålene og yrkesdeltaking i (1) er enkel, lineær og separabel i den latente deltakelsesindeksen. I diskusjonen om tøffere krav innebærer dette at vi gjør viktige, men testbare, antakelser: Betydningen av

økt kompetanse er den samme for alle, uavhengig av hvilken kompetanse en person besitter i utgangspunktet. Dessuten antas konsekvensene av økte ferdigheter å være de samme, uavhengig av lengden på utdanningen. Dette vil vi teste nærmere. Spesielt vil vi undersøke hvorvidt personer med særlig lav kompetanse i form av kort utdanning og svake leseferdigheter har lavere yrkesdeltaking enn tidligere. Vi vet at mange i denne gruppen står utenfor arbeidsmarkedet. Hypotesen om tøffere krav innebærer at disse har relativt sett svakere tilknytning til arbeidsmarkedet enn før.

Det er verdt å understreke begrensningene i vår tilnærming. Ved å estimere en redusert- form-sammenheng mellom kompetanse og yrkesdeltaking er vi for eksempel ikke i stand til å skille mellom tilbuds- og etterspørselseffekter. En forverret arbeidsmarkedssituasjon av typen «tøffere krav» kan arte seg både som færre jobbtilbud/arbeidsplasser og som dårligere lønnsutvikling. Med fleksible lønninger vil tøffere krav endre lønnsstrukturen og ikke nødvendigvis sysselsettingen, dersom arbeidstilbudet er uelastisk med hensyn til lønn. Ulike resultater for ulike grupper kan skyldes at de har ulik arbeidstilbudselastisitet.

Det er også viktig å minne om at selv om vår modell stiller opp en sammenheng som går fra kompetanse til jobb, kan kausaliteten også gå den andre veien. Når arbeidstakere akkumulerer ferdigheter gjennom jobben, kan noe av korrelasjonen mellom ferdigheter og yrkesdeltaking avspeile læring, snarere enn krav til kompetanse for å få en gitt jobb.

Data

Vi studerer deltakelse og sysselsetting i tre land, USA, Canada og Norge. Yrkesdeltaking styres i noen grad av ulike faktorer hos kvinner og menn. Tabell 1 gjengir derfor hovedtrekk i data for både ferdigheter, utfallsmål og øvrige kjennetegn, inndelt etter kjønn og land.

Dataene fra IALS-undersøkelsen fra 1990-tallet viser at ferdighetene er noe høyere i Norge enn i USA og Canada. Samtidig er spredningen i ferdigheter større i Nord-Amerika enn i Norge, illustrert ved forskjellen i standardavvik (se også fig. 1). Utdanningsnivået blant respondentene var langt høyere i USA enn i Canada og Norge. Yrkesdeltakingen var derimot høyest i Norge, og særlig store var forskjellene blant kvinner. Går vi til ALL-undersøkelsen i 2003, er ferdighetene relativt uendret i Canada og Norge, mens de har falt i USA, sammenliknet med IALS. Spredningen i ferdigheter er mindre i alle land, mens rangeringen fremdeles er slik at Norge har minst forskjeller.

Yrkesdeltakingen er svært stabil over tid for menn i alle de tre landene. For kvinner har den vært økende idet både Canada og USA har nærmet seg det norske nivået for yrkesdeltaking. Siden arbeidsledigheten generelt er lavere i Norge, er det større forskjeller mellom land hva gjelder sysselsetting.

Tabell 1. Databeskrivelse

	Kvinner			Menn		
	Canada	USA	Norge	Canada	USA	Norge
Panel A: IALS (1994/98)						
Ferdighetsmål						
Gjennomsnitt	285,1	287,6	292,9	280,5	286,6	295,8
Standardavvik	53,1	52,1	41,7	58,0	58,0	42,3
Utdanning	12,0	13,4	11,4	12,3	13,8	11,8
Deltakelse	0,657	0,736	0,799	0,886	0,887	0,917
Syssetsetting	0,573	0,704	0,775	0,798	0,855	0,895
Arbeidsledig	0,127	0,044	0,030	0,100	0,036	0,024
Alder 45–65	0,350	0,452	0,426	0,310	0,464	0,437
Observasjoner	1644	983	1217	1269	850	1129
Panel B: ALL (2003)						
Ferdighetsmål						
Gjennomsnitt	282,1	270,2	286,3	285,7	275,5	293,1
Standardavvik	45,1	46,9	40,9	47,5	49,3	40,6
Utdanning	13,4	13,6	12,8	13,3	13,7	12,6
Deltakelse	0,803	0,793	0,815	0,891	0,884	0,918
Syssetsetting	0,746	0,702	0,781	0,829	0,806	0,883
Arbeidsledig	0,071	0,114	0,042	0,069	0,088	0,037
Alder 45–65	0,465	0,483	0,482	0,462	0,493	0,484
Observasjoner	7310	1264	1875	5944	1069	2009

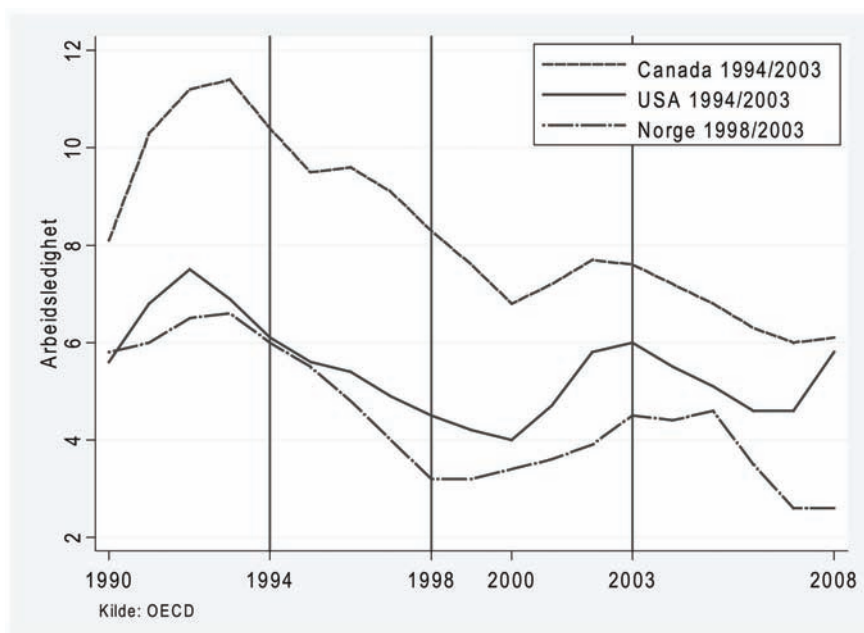
Note: Data omfatter personer i alderen 25–65 år, født i landet, utenfor utdanning og med gyldige verdier på alle kjennetegn i tabellen.

Mens ALL ble gjennomført i 2003 i alle tre land, var timingen av IALS noe ulik på 1990-tallet. Samtidig er konjunktorene ikke synkronisert i tid mellom land. Deres de makroøkonomiske forholdene varierer ulikt over de to måletidspunktene for de tre landene, kan vi være bekymret for at analysene plukker opp – eller maskeres av – konjunktoreffekter som slår ulikt ut for arbeidstakere med forskjellig

kompetanse. Eksempelvis vil økt arbeidsledighet (av konjunkturelt bestemte forhold) kunne slå særlig sterkt ut i yrkesdeltakelsen for personer med svake kvalifikasjoner. Tabell 1 viser tydelig at arbeidsledigheten er langt høyere i USA og Canada enn i Norge. Viktigere er endringene over tid innen land der det viser seg at konjunkturerne bedret seg kraftig i Canada, mens arbeidsledigheten i surveydata for USA er langt høyere i ALL enn i IALS. For Norge er endringene over tid små og motsatt for kvinner og menn.

Offisielle tall fra OECD bekrefter kraftig fall i den kanadiske ledigheten og svært lik makroledighet i Norge på de to tidspunktene (se figur 2).

Figur 2. Konjunkturutviklingen rundt surveyår etter land

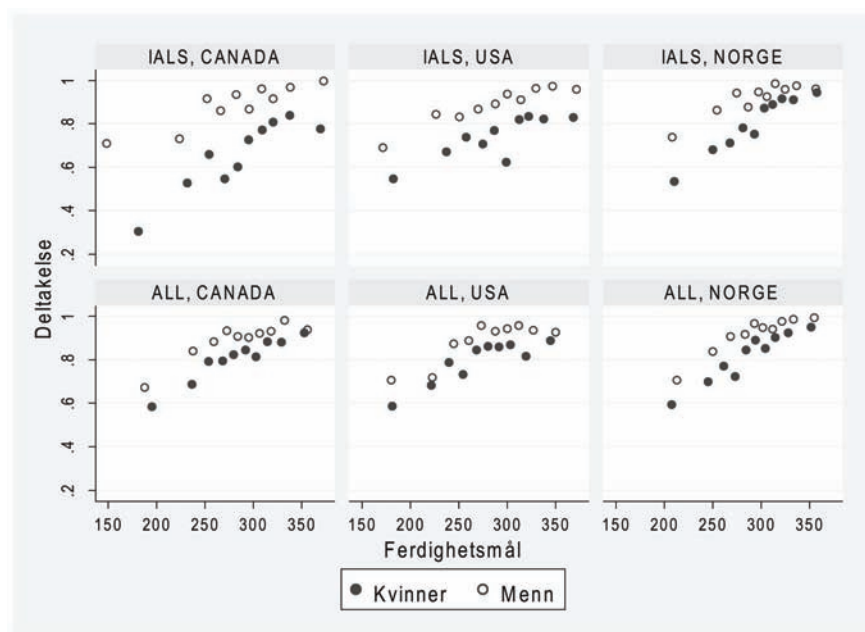


I USA er imidlertid ledigheten langt høyere blant ALL-respondentene enn hva tallene fra OECD i 2003 viser. Hvis dette reflekterer selektiv deltakelse i undersøkelsen, er det grunn til bekymring for at våre estimater delvis avspeiler denne skjevheten. Undersøkelsene er omfattende, og dersom vi antar at personer med høye tidskostnader er underrepresentert, vil sysselsatte og personer med høye ferdigheter være mindre tilbøyelige til å delta. Isolert sett vil en slik mekanisme gi opphav til en *negativ* korrelasjon mellom ferdigheter og restleddet i likning (1) i analyseutvalget. På den annen side vil personer med høye ferdigheter kunne ha større interesse av å være med på en undersøkelse de mestrer, hvilket innebærer at sammenhengen mellom ferdigheter og deltakelse ikke er entydig. Dermed er det ikke

opplagt i hvilken retning en eventuell seleksjonsskjevhet vil påvirke våre estimerte sammenhenger mellom kompetanse og deltakelse i arbeidslivet.

Samvariasjonene mellom yrkesdeltakelse og ferdigheter er illustrert i figur 3, inndelt etter kjønn og land. Hvert punkt representerer en kombinasjon av (gjennomsnittlige) ferdigheter og yrkesdeltaking, der utvalgene er delt inn i 10 like andeler (desiler) etter ferdighetsnivå. For hver ferdighetsgruppe gjengis tilhørende andel yrkesaktive langs den vertikale akse.

Figur 3. Ferdigheter og arbeidsmarkedsdeltakelse etter survey, land og kjønn



Note: Plottene viser gjennomsnitt av ferdighetsmål og yrkesdeltakelsesandel for hver desil av ferdighetsfordelingen. IALS undersøkelsen er fra 1994 i Canada og USA og 1998 i Norge, mens ALL undersøkelsen er fra 2003 i alle land.

Figur 3 illustrerer velkjente mønstre. Yrkesdeltakingen er høyere for menn enn for kvinner langs hele ferdighetsfordelingen. Bedre ferdigheter går sammen med høyere yrkesdeltaking, og blant dem som har ferdigheter over medianen, er det svært få som ikke er yrkesaktive. Det er også verdt å merke seg at mønstrene er svært like på tvers av land. Figur 3 gir heller ingen klare indikasjoner på at yrkesdeltakingen i gruppen med svake ferdigheter er svekket over tid.

Analyse

Våre hovedresultater er gjengitt i tabell 2, som marginaleffekter på sannsynligheten for yrkesdeltakelse. La oss først se på sammenhengene slik de fremstår på 1990-tallet (IALS). For kvinner er deltakelse i arbeidsstyrken stigende i utdanning i alle tre land, og ett år ekstra går sammen med en økning i deltakelsesprosenten på omkring 3 prosentpoeng. Deltakelsen er lavere for personer med svakere ferdigheter, selv når vi tar hensyn til utdanning og måler samvariasjonen blant dem med like lang utdanning. Effekten av ferdigheter på yrkesdeltaking varierer imidlertid sterkt mellom land. En endring i ferdigheter på 100 poeng, hvilket tilsvarer omkring to standardavvik, innebærer en endring i kvinnelig yrkesdeltaking på i overkant av 5 prosentpoeng i Nord-Amerika, mens effekten er hele 16 prosentpoeng i Norge.

For menn i Canada og USA er mønsteret for ferdigheter og deltakelse svært likt det vi finner for kvinner, mens deltakelse er svakere knyttet til ferdigheter blant norske menn. På den annen side samvarierer utdanning og deltakelse for menn i Norge, men ikke i Nord-Amerika. For samlet kompetanse målt ved utdanningslengde og ferdigheter er dermed deltakelsesmønsteret for menn svært likt på tvers av land.

To empiriske mønstre for kjønnsforskjeller er verdt å merke seg. Tabell 2 viser at betydningen av utdanning for deltakelse og sysselsetting er større for kvinner enn for menn. I tillegg virker ferdigheter å spille en større rolle for arbeidsmarkedsutfallene enn formell utdanning blant menn. En betydelig internasjonal litteratur har dokumentert at arbeidstilbudet blant kvinner påvirkes sterkere av lønn enn hva tilfellet er for menn (Blundell og MaCurdy 1999, Blau og Kahn 2007), og ettersom utdanning innebærer høyere timelønn, er det trolig slike underliggende kjønnsmønstre som reflekteres i større utdanningskoeffisienter for kvinner. Interessant nok finner vi igjen disse kjønnsforskjellene i alle tre land. Statistiske tester viser at kjønnsforskjellene i utdanningskoeffisienter er signifikante på 5 prosent nivå med kun ett unntak: sysselsettingslikningen i USA.

Hypotesen om tøffere krav til deltakelse i arbeidslivet tester vi gjennom interaksjonsleddene for ferdigheter og utdanning, der disse målene på kompetanse tilates å samvarierte sterkere (eller svakere) med deltakelse i 2003 (ALL) enn på 1990-tallet (IALS). Ser vi samlet på kvinner og menn i de tre landene, er det klare indikasjoner på at ferdigheter har økende betydning over tid. Unntakene er amerikanske menn og norske kvinner, der vi ikke kan forkaste at sammenhengene er uendret over tid.

Likevel vil vi ikke konkludere entydig at kravene til kompetanse for deltakelse har økt over tid. Det skyldes at sammenhengen mellom utdanningslengde og deltakelse generelt er svekket. Det er særlig for gruppene der ferdigheter har fått økende betydning at forskjellene etter utdanningslengde blir mindre. For norske

menn er sammenhengen mellom ferdigheter og deltakelse doblet over tid, samtidig som forskjellene mellom utdanningsgruppene har blitt borte (når vi kontrollerer for ferdigheter).

Tabell 2. Ferdigheter og arbeidsmarkedsutfall. Probit regresjoner. Marginaleffekter

	Kvinner			Menn		
	Canada	USA	Norge	Canada	USA	Norge
A. Utfall: I arbeidsstyrken						
Ferdighetsmål	0,070 (0,024)	0,052 (0,029)	0,159 (0,032)	0,066 (0,015)	0,089 (0,020)	0,049 (0,014)
Ferdighetsmål *2003 survey	0,060 (0,027)	0,077 (0,043)	-0,014 (0,040)	0,032 (0,017)	-0,014 (0,026)	0,046 (0,017)
Utdanning	0,031 (0,004)	0,033 (0,006)	0,027 (0,006)	0,001 (0,003)	0,002 (0,004)	0,010 (0,003)
Utdanning *2003 survey	-0,017 (0,005)	-0,023 (0,008)	-0,002 (0,007)	-0,001 (0,003)	0,002 (0,004)	-0,010 (0,003)
Tøffere krav, p-verdi	0,982	0,885	0,742	0,053	0,502	0,889
B. Utfall: Sysselsatt						
Ferdighetsmål	0,102 (0,028)	0,060 (0,033)	0,164 (0,035)	0,157 (0,023)	0,131 (0,028)	0,083 (0,021)
Ferdighetsmål *2003 survey	0,063 (0,032)	0,170 (0,048)	0,007 (0,044)	0,001 (0,026)	-0,002 (0,038)	0,053 (0,027)
Utdanning	0,031 (0,005)	0,040 (0,007)	0,031 (0,006)	0,001 (0,004)	0,010 (0,006)	0,014 (0,004)
Utdanning *2003 survey	-0,010 (0,005)	-0,028 (0,009)	-0,007 (0,007)	-0,000 (0,004)	0,005 (0,007)	-0,012 (0,005)
Tøffere krav, p-verdi	0,541	0,353	0,791	0,504	0,275	0,835

Note: Probit regresjonskoeffisienter som uttrykker endring i sannsynlighet, dp/dx , av et års utdanning og 100 poeng på ferdighetsskalaen og tilhørende standardfeil på denne marginaleffekten (i parentes). Modellen inneholder kontroll for alder, survey år og interaksjon dem i mellom.

Hvis vi formulerer hypotesen om tøffere krav som at samlet innflytelse fra både utdanningslengde og ferdigheter har økt, finner vi ingen empirisk støtte for det. De statistiske testene viser at vi er svært langt fra å forkaste at den samlede effekten

av økt kompetanse (et standardavviks endring i begge variabler) har vært stabil over tid.

I panel B i tabell 2 er yrkesdeltaking byttet ut med sysselsetting som utfall. Mønstrene er svært like dem vi finner for deltakelse. Blant nordamerikanske menn er sammenhengene mellom ferdigheter og sysselsetting helt stabil over tid, og formell utdanning har relativt svak betydning. I Norge har betydningen av ferdigheter økt for menn, samtidig som utdanningskoeffisienten faller. Samlet sett er sammenhengene mellom kompetanse og sysselsetting uendret over tid.

For kvinner finner vi svært stabile og sterke sammenhenger mellom kompetanse og sysselsetting i Norge. I Nord-Amerika får ferdighetene økt betydning samtidig som utdanning er mindre viktig for sysselsettingssannsynligheten. Over tid ser vi en endring i mønsteret blant nordamerikanske kvinner i retning av slik det er i Norge. Alt i alt er det heller ikke for sysselsetting tegn til at det har blitt tøffere krav i arbeidslivet.

Før vi endelig konkluderer og drøfter mulige forklaringer, er det grunn til å undersøke om modellstrukturen i (1) er for enkel, og dermed skjuler viktige sammenhenger. Dersom vi utvider modellen og tillater ulik effekt av ferdigheter etter utdanning gjennom et såkalt interaksjonsledd, står konklusjonen likevel fast. I de fleste grupper er betydningen av en type kompetanse mindre dersom personen det gjelder har mer av den andre. Men det er ingen tegn til endrede mønstre over tid. Endelig har vi testet hvorvidt grupper med særlig lav kompetanse i form av kort utdanning og svake ferdigheter har lavere yrkesdeltaking enn tidligere. Når vi for eksempel definerer «lav kompetanse» som at man er i den laveste fjerdedelen av fordelingen både når det gjelder skoleår og ferdigheter, finner vi at mange i denne gruppen står utenfor arbeidsstyrken og uten jobb i alle de tre landene. Særlig blant kvinner viser det seg at de med svak kompetanse har lavere deltakelse og sysselsettingsrater enn det som blir fanget opp av den lineære modellspesifikasjonen brukt i tabell 2. Men igjen: Når vi tar hensyn til slike ikke-lineære sammenhenger i dataene, finner vi heller ikke her tegn til at de med lav utdanning og svake ferdigheter har blitt utsatt for tøffere krav i arbeidslivet. Vi kan ikke forkaste nullhypotesen om at ulempen for deltakelse og sysselsetting forbundet med svak kompetanse var den samme i 2003 som på 1990-tallet for noen av de gruppene vi studerer.

Når vår konklusjon om fravær av tøffere krav står fast, hvordan skal det forklares i lys av den åpenbare teknologiske endringen som utvilsomt har skjedd? En mulig tolkning ligger i at økt omfang av IKT i arbeidslivet ikke nødvendigvis har rammet etterspørselen etter arbeidskraft med de svakeste kvalifikasjonene hardest. Manuelle jobber som ikke er rutinepreget, må fremdeles utføres av mennesker, og land som blir rikere, vil typisk øke etterspørselen etter tjenester mer enn annet. Det er rutinejobbene som er forsvunnet, og mange produksjonsarbeidere som i dag er erstattet, hadde til dels solid formell utdanning og øvrig kompetanse

(jf. Autor et al. 2006). Dermed finner vi heller ingen entydige endringer i sammenhengen mellom kompetanse og yrkesdeltaking. Vi finner visse indikasjoner på at betydningen av ferdigheter har økt noe på bekostning av betydningen av utdanning. Det kan tolkes som at arbeidsgivere i noe større grad legger vekt på individuelle ferdigheter i forhold til formell utdanning enn før. Dette resultatet bør imidlertid tolkes svært varsomt, da den sterke samvariasjonen mellom utdanning og ferdigheter vanskeliggjør separat identifikasjon av effektene fra hver av dem.

Avslutning

Vårt utgangspunkt er den utbredte oppfatning at arbeidsmarkedet stadig stiller tøffere krav til kompetanse hos arbeidstakere, og spesielt at jobbmulighetene for personer med svake kvalifikasjoner er dårligere enn tidligere. I de fleste empiriske studier er kompetanse ensbetydende med utdanning, eventuelt supplert med erfaring, og er således et grovt mål. Tilgang på sammenliknbare data med rikere informasjon om kompetanse gir muligheter for en bedre test av hypotesen om tøffere krav. Ved hjelp av individdata fra Canada, Norge og USA undersøker vi hvorvidt sammenhengen mellom kompetanse målt ved utdanningslengde, leseferdigheter og tallforståelse har fått endret betydning for arbeidsmarkedsdeltakelse over tid. Vi finner ingen indikasjoner på at kompetanse har fått økt betydning, eller at arbeidslivet stiller tøffere krav i den forstand at personer med kort utdanning og svake kvalifikasjoner faller utenfor i større grad enn før. En mulig forklaring er at mange arbeidstakere tilpasser seg endret etterspørsel, enten via yrkesmessig mobilitet eller via rekvalifisering.

Det er grunn til å være varsom med generaliseringer om arbeidslivets utvikling ut ifra denne ene studien. Fravær av bekreftelse på hypotesen om tøffere krav er knyttet til en type data for tre land med kun to observasjonstidspunkt for hvert land. I tillegg er det relativt få år i mellom, kun opp til cirka ti.

Likevel gir resultatene grunn til å stille spørsmål ved viktigheten av teknologisk endring for utvikling av jobbmuligheter på tvers av kompetansegrupper. Mye tyder på at endringene i alle fall ikke er så entydige som en del av den tidlige litteraturen på dette feltet fremholdt.

Noter

- 1 Denne artikkelen inngår i prosjektet «Tøffere krav?» finansiert av Norges forskningsråd (prosjekt nr. 172568/S20) og er samtidig en del av forskningen ved Senter for studier av likhet, sosial organisering og økonomisk utvikling (ESOP) ved Universitetet i Oslo.
- 2 I Norge ble det i tillegg gjennomført en spesialundersøkelse blant ikke-vestlige innvandrere (279 personer med landbakgrunn fra Somalia, Pakistan eller Vietnam bosatt i Oslo eller Akershus (se Gabrielsen og Lagerstrøm 2005).

- 3 Det siste området, problemløsning, var ikke dekket i IALS, og heller ikke i den amerikanske delen av ALL, og er derfor ikke brukt i denne studien.
- 4 Det er sterk korrelasjon mellom kompetansen på de ulike ferdighetsmålene. Tall- og tekstforståelse har en korrelasjonskoeffisient på 0,9 i ALL i Norge (Bratsberg, Hægeland og Raaum 2006).

Referanser

- Acemoglu, D. og D. Autor (2011), «Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings». I: O. Ashenfelter og D. Card, red., *Handbook of Labor Economics* (Vol. 4B), s. 1043–1171. Amsterdam: Elsevier.
- Autor, D.H., L.F. Katz og M.S. Kearney (2006), «The Polarization of the U.S. Labor Market». *American Economic Review* 96(2):189–194.
- Blau, F.D. og L.M. Kahn (2007), «Changes in the Labor Supply Behavior of Married Women: 1980–2000». *Journal of Labor Economics* 25(3): 393–438.
- Blundell, R. og T. MaCurdy (1999), «Labor Supply: A Review of Alternative Approaches». I: O. Ashenfelter og D. Card, red., *Handbook of Labor Economics* (Vol. 3A), s. 1559–1695. Amsterdam: Elsevier.
- Bratsberg, B., T. Hægeland og O. Raaum (2006), *Lese- og tallforståelse, utdanning og arbeidsmarkedssuksess*. Universitetet i Stavanger: Lesesenteret.
- Gabrielsen, E. og B.O. Lagerstrøm (2005), «Mange innvandrere er dårlige til å lese norsk». *Samfunnsspeilet* 19(2):2–10.
- Katz, L.F. og D.H. Autor (1999), «Changes in the Wage Structure and Earnings Inequality». I: O. Ashenfelter og D. Card, red., *Handbook of Labor Economics* (Vol. 3A), s. 1463–1555. Amsterdam: Elsevier.
- OECD (2000), *Literacy Skills for the Knowledge Society: Final Report of the International Adult Literacy Survey*. Paris: OECD.
- OECD (2005), *Learning a Living. First Results from the Adult Literacy and Life Skills Survey*. Paris: OECD og Statistics Canada.
- Røed, K., og M. Nordberg (2004), «Have the relative employment prospects of the low-skilled deteriorated after all?» *Journal of Population Economics* 17(1):67–82.
- Statistics Canada (2002), *The Adult Literacy and Life Skills Survey, 2003. Public Use Micro-data File: User's Manual*. Ottawa: Statistics Canada.

Forpliktelse, omsorg eller nytte – arbeidsgiveres inkluderingsansvar og forventninger til NAV

Tone Alm Andreassen og Ann Cecilie Bergene

Tone Alm Andreassen

Dr.polit., forsker I ved Arbeidsforskningsinstituttet

tone.alm.andreassen@afi-wri.no

Ann Cecilie Bergene

Ph.d., forsker II ved Arbeidsforskningsinstituttet

ann.cecilie.bergene@afi-wri.no

I denne artikkelen drøfter vi om arbeidsgiveres forventninger til og erfaringer med NAV påvirkes av deres vurderinger av inkluderingsansvaret versus produksjonsoppgavene; det vi beskriver som en tilnærming til sosialt ansvar. På bakgrunn av kvalitative intervjuer med et utvalg arbeidsgivere som har vært i kontakt med NAV, identifiseres fem kategorier arbeidsgivere med ulike tilnærminger til sosialt ansvar. Vi betegner dem forpliktete, selvtilstrekkelige, moralske, nytteorienterte og avvisende. De fire førstnevnte representerer ulike former for sosialt ansvar, den femte avviser på mange måter at arbeidsgiver har et sosialt ansvar. Videre viser vi hvordan tilnærmingene innebærer ulike forventninger til NAV.¹

Gjennom NAV-reformen koples velferdspolitikken inkluderingsmål med arbeidsmarkedspolitiske oppgaver. NAV-reformens mål er flere i arbeid og færre på trygd. Det målet kan bare realiseres i arbeidslivet. Arbeidsgiverne må derfor være samarbeidspartnere for NAV. Arbeidsgiverne er også en brukergruppe for NAV. NAVs oppgaver overfor arbeidslivet er både å bistå virksomhetene som økonomiske aktører og deltakere i samfunnets produksjon og å bistå dem som bidragsyttere i arbeidet mot målet om et inkluderende arbeidsliv. Å forstå arbeidsgivernes relasjon til NAV er derfor sentralt for realiseringen av både NAV-reformen og IA-avtalen.

Vi stiller spørsmål om arbeidsgivernes forventninger til og erfaringer med NAV påvirkes av hva slags tilnærming de har til inkluderingsansvaret versus produksjonsoppgavene, som altså er de to ulike kontaktpunktene arbeidsgivere kan ha til NAV. Vi beskriver dette som arbeidsgivernes tilnærming til sosialt ansvar og legger vekt på to dimensjoner ved dette ansvaret: a) arbeidsgivernes forståelse av hvorfor de skal ta ansvar for mennesker som har problemer med å delta i arbeidslivet, og b) arbeidsgivernes forståelse av hva ansvaret omfatter, det vil si

hvor langt ansvaret strekker seg. På bakgrunn av kvalitative intervjuer med et utvalg arbeidsgivere som har vært i kontakt med NAV, identifiserer vi fem ulike tilnærminger til sosialt ansvar og viser hvordan disse i noen grad også innebærer ulike forventninger til tjenester fra NAV.

Artikkelen er bygget opp slik at vi først presenterer materialet og metoden vi har benyttet i analysen. Deretter introduserer vi perspektiver på sosialt ansvar. Så beskriver vi hva arbeidsgivernes kontakt med NAV dreier seg om, i hvor stor grad denne er knyttet til inkluderingsoppgaven eller til produksjonsoppgaven. Deretter presenterer vi fem ulike tilnærminger til sosialt ansvar slik de fremsto i arbeidsgivernes presentasjon av sine erfaringer med NAV. Fire av tilnærmingene representerer ulike former for sosialt ansvar, den femte avviser på mange måter at arbeidsgiver har et sosialt ansvar. Kategoriseringen er vokst fram av materialet; den er utledet av den variasjonen som fremsto i måten arbeidsgiverne beskrev sin virksomhet på. I drøftingen systematiserer vi kjennetegnene ved de ulike tilnærmingene og diskuterer hvor typiske arbeidsgiverne i vårt materiale er, og om det er bakenforliggende forhold som eventuelt kan forklare hvorfor arbeidsgiverne havner i de ulike kategoriene av tilnærminger til sosialt ansvar. Avslutningsvis peker vi på noen konsekvenser funnene i analysen kan ha for NAV.

Metode og materiale

Beskrivelsene av ulike arbeidsgivertilnærminger til sosialt ansvar er basert på tematisk strukturerte kvalitative intervjuer med 31 arbeidsgivere om deres forventninger til og erfaringer med NAV og om deres eget inkluderingsarbeid. Arbeidsgiverne er dels rekruttert via de to arbeidsgiverorganisasjonene NHO og HSH, dels via et utvalg NAV-kontorer. Den todelte rekrutteringsprosedyren er valgt fordi vi forventet en tendens til at virksomheter rekruttert via arbeidsgiverorganisasjonene ville være kritiske til NAV (at NHO og HSH ville kjenne til dem fordi de hadde formidlet en kritikk de ønsket at arbeidsgiverforeningene skulle viderebringe), mens virksomheter rekruttert via NAV-kontorene ville være fornøyd med NAV (at NAV-kontorene plukket virksomheter de hadde jobbet mye med, og som de trodde hadde gode erfaringer med NAV). Slike systematiske forskjeller fant vi ikke; noen arbeidsgivere ble til og med foreslått av både et NAV-kontor og en arbeidsgiverforening.

I materialet vårt er det en overvekt av arbeidsgivere i privat sektor og av store arbeidsgivere. Den minste bedriften har 9 ansatte, den største 1500. Mange har mellom 100 og 500 ansatte. Arbeidsgiverne er spredt over 10 fylker fra Nord-Norge til Sørlandet, men mange er lokalisert i Oslo-området. Videre er det en overvekt av produksjons-/industribedrifter (bygg- og anlegg, næringsmiddel, metall, elektro, olje), men også servicebedrifter (reiseliv og privat tjenesteyting), offentlig forvaltning og tjenesteyting er representert. Mange av virksomhetene har

fysiske arbeidsoppgaver. 22 av virksomhetene er IA-bedrifter. Det er høyt tatt i betraktning den høye andelen private bedrifter i materialet, og har nok sammenheng med at rekrutteringen har gått via aktører som er involvert i IA-avtalen. Intervjuene er gjennomført høsten 2009 og våren 2010, enten direkte eller på telefon. Informantene er enten administrative ledere i virksomhetene eller HR/HMS-ansvarlige.

Hensikten med de kvalitative intervjuene er å gi et mer utdypende bilde av relasjonen mellom arbeidsgivere og NAV enn det som fremkommer gjennom NAVs arbeidsgiverundersøkelse, som gir et statistisk representativt, men overflattisk bilde av arbeidsgiveres erfaringer. Det er imidlertid også svakheter ved en analyse basert på et begrenset utvalg virksomheter. Vi skal komme nærmere tilbake til disse i diskusjonen av undersøkelsens funn.

Beskrivelsene av arbeidsgivernes tilnærming til sosialt ansvar er basert på det informantene forteller, og viser det bildet arbeidsgiverne tegner av seg selv. Vi har ikke data om hvorvidt arbeidsgiverne handler slik de sier, eller om de ansatte i virksomhetene vil beskrive sine arbeidsgivere på samme måte som arbeidsgiverne selv gjør det. En surveyundersøkelse blant både ledere og ansatterepresentanter om liknende tematikk tyder ikke på at forskjellene vil være store (Trygstad 2006), men en annen undersøkelse viser forskjellige vurderinger mellom ledere og tillitsvalgte når det gjelder hvorvidt ledelsen strekker seg langt for å tilrettelegge for arbeidstakere med helseproblemer eller funksjonsnedsettelse (Ose et al. 2009). Ledernes selvpresentasjon behøver altså ikke overensstemme med deres ansattes opplevelse av hvordan arbeidsgiveren utøver inkluderingsansvaret.

Perspektiver på arbeidsgiveres sosiale ansvar

Ideer om at virksomhetene skal ta et sosialt ansvar (corporate social responsibility – CSR) som går utover deres økonomiske og juridiske ansvar, og styre også etter en sosial og miljømessig bunnlinje, ikke utelukkende en økonomisk (Carroll 1999, Elkington 1999), innebærer at produksjonen ikke er det eneste hensynet arbeidsgivere skal ivareta; arbeidsgivere har også samfunnsmessige forpliktelser. De har ansvar ikke kun overfor eiere og aksjonærer, men også overfor interessenter i samfunnet (stakeholdere) (Nordhaug og Olsen 2010).

Den skandinaviske utformingen av arbeidsgiveres sosiale ansvar synes å fokusere mer på inkludering og forebygging av fravær og frafall enn i anglosaksiske land, der oppmerksomheten rettes mer mot etikk, miljøforurensning, bærekraftig utvikling, rettferdig handel, barnarbeid med mer (Elkington 2006, Kamp 2001, Midtsundstad 2008). Bildet er likevel ikke entydig: De førstnevnte temaene får oppmerksomhet i en ny, norsk lærebok på området (Nordhaug og Olsen 2010), og antidiskriminering, ansettelse og utvikling av arbeidstakere med minoritetsbakgrunn var tidlig temaer i anglosaksisk CSR (Carroll 2008). Den norske og

skandinaviske modellen har vært kjennetegnet av partssamarbeid, rettigheter for arbeidstakerne (arbeidsmiljø og oppsigelsesvern), aktiv arbeidsmarkedspolitikk for høy sysselsetting og økonomisk vekst, statlig ansvar for inntektssikring og kvalifisering for dem som ikke har oppfylt arbeidslivets krav, samt frivillighet og økonomisk kompensasjon til arbeidsgivere som tar inkluderingsansvar (Engelstad 2003, Hvinden 2004, Midtsundstad 2008). Gjennom IA-avtalen utvides partssamarbeidet mellom staten, arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Staten tilbyr rådgivning fra NAVs arbeidslivssentre. Samtidig understrekes arbeidsgiveres forpliktelse etter arbeidsmiljøloven til å tilrettelegge for arbeidstakere med helseproblemer og funksjonsnedsettelse; det etableres et regelverk for arbeidsgiveres og arbeidstakeres plikter i sykefraværsoppfølgingen: oppfølgingsplan fra arbeidsgiver, aktivitetsplikt for den sykemeldte, dialogmøter mellom arbeidstaker, arbeidsgiver, eventuelt bedriftshelsetjeneste og etter hvert sykemeldende lege og NAV. Dette kan betegnes som en *forpliktelsesbasert* forståelse av sosialt ansvar, bygget på fremforhandlede rettigheter og forpliktelser for arbeidsgivere og arbeidstakere, liknende det som har vært omtalt som en «rettighetsmodell» for sosialt ansvar (Kamp 2001) – en fortolkning av sosialt ansvar som i vid forstand følger av det utstrakte partssamarbeidet i den norske modellen.

Det er ikke uvanlig å forstå sosialt ansvar som noe går *utover* hva virksomhetene er pålagt i lovgivningen, som et ansvar arbeidsgivere frivillig tar på seg (Thuesen et al. 2010, Trygstad 2006). IA-avtalens forpliktelser om å tilrettelegge for egne ansatte med helseproblemer går i liten grad ut over hva arbeidsgivere er pålagt gjennom arbeidsmiljøloven (Dale-Olsen mfl, 2005). Det kan derfor diskuteres om dette samsvarer med forståelsen av sosialt ansvar som å omfatte mer enn det virksomhetene er lovpålagt. Forpliktelser til å integrere personer som står utenfor arbeidslivet, kan derimot betraktes som et ansvar utover det lovpålagte. Arbeidsgivere som aktivt ønsker å integrere mennesker som har problemer med å få en plass i arbeidslivet, kan gjøre dette ut fra normative begrunnelser og ønsker om å vise omsorg. Ansvaret strekkes da lenger enn det som er betegnet som en «omsorgsmodell» for sosialt ansvar, som beskriver en patriarkalsk relasjon mellom arbeidsgivere og deres *egne* ansatte (Kamp 2001). Det dreier seg om arbeidsgivere som ikke bare tar et «internt» sosialt ansvar for egne medarbeidere, men som strekker grensene og tar et «eksternt» sosialt ansvar for samfunnshensyn utenfor egen virksomhet, som integrering av utsatte grupper i arbeidslivet (Holt 1998). Det kan betraktes som en *moralsk* forståelse av sosialt ansvar.

Virksomheters begrunnelser for å ta sosialt ansvar kan også være økonomisk begrunnet og knyttet til produksjonshensyn. «The business case» for CSR sier at bedrifter kan «do well by doing good» (Kurucz et al. 2008). I en tid der bedrifter ikke bare produserer produkter, men like mye selger merkevarer, og der det er kamp om kvalifisert arbeidskraft, kan sosialt ansvar være *strategisk* begrunnet i bedriftens omdømme både hos kunder og potensielle arbeidstakere (Kamp 2001,

Klein 2000, Lantos 2002). Tilsvarende kan det å tilrettelegge for å beholde medarbeidere som erverver helseproblemer eller funksjonsnedsettelse være begrunnet i arbeidsgiverens egeninteresse i å beholde medarbeidere med vanskelig erstattbar eller fleksibelt anvendbar kompetanse (Alm Andreassen 1999, 2009). Å tilby praksisplass via NAV til personer som har problemer med å komme inn i arbeidsmarkedet, kan også være et strategisk valg – en mulighet til å prøve ut potensielle medarbeidere som eventuelt kan ansettes i etterkant.

Arbeidsgiveres tilnærminger til sosialt ansvar kan altså ha ulike begrunnelser. Vi kan skille mellom tilnærminger som vektlegger legale og avtalefestede forpliktelser; tilnærminger som vektlegger moralsk ansvar, og mer strategiske tilnærminger som tar utgangspunkt i virksomhetenes egne interesser. Også grensene for det sosiale ansvaret kan trekkes ulikt, inkluderingsansvaret kan omfatte kun egne medarbeidere eller også integrering av personer som har problemer med å komme inn i arbeidslivet. Grensene for det sosiale ansvaret dreier seg om hvordan arbeidsgiverne vurderer inkluderingshensyn opp mot produksjonshensyn.

Arbeidsgivernes kontakt med NAV

Spørsmålet i denne artikkelen er hvorvidt arbeidsgivernes forventninger og erfaringer med NAV påvirkes av deres tilnærming til sosialt ansvar, som vi forstår som avveiningen mellom produksjonshensyn og inkluderingshensyn. Derfor er det sentralt først å klarlegge hva arbeidsgivernes kontakt med NAV dreier seg om, og om det er inkluderingsansvaret (f.eks. sykefraværsoppfølgingen) eller produksjonsoppgavene (f.eks. rekrutterings- eller omstillingsbehov) som bringer arbeidsgiverne i kontakt med NAV.

Sykefraværsoppfølging var et viktig inntak til NAV for alle arbeidsgiverne i vårt materiale. Få arbeidsgivere hadde kontakt med NAV om rekruttering. Én arbeidsgiver hadde rekruttert sjåfører via arbeidsmarkedsopplæring av arbeidsledige. To arbeidsgivere hadde brukt Eures. Arbeidsgiverne sa at de heller bruker annonser i media, går via utdanningsinstitusjoner eller vikarbyråer. Noen sa at vikarbyråer er mer rettet mot bedriftens virksomhet, eller at NAV tidligere ikke hadde klart å levere søkere med de kvalifikasjonene arbeidsgiver etterspurte. Noen løste rekrutteringsproblemer av ufaglært arbeidskraft ved å være arbeidstreningsskole for innvandrere eller ungdom og ansatte eventuelt disse i etterkant.

For noen arbeidsgivere var nedbemanning bakgrunn for NAV-kontakten. NAV var brukt til å gi informasjon til de permitterte eller oppsagte om rettigheter til inntektssikring, gjerne ved at NAV hadde sendt en medarbeider til informasjonsmøter avholdt på bedriften slik at de ansatte kunne slippe å oppsøke NAV-kontoret. Noen hadde brukt NAVs opplæringstiltak og var fornøyd med det. Flere av arbeidsgiverne har hatt private tjenester inne til å bistå oppsagte medarbeidere til å finne ny jobb; de store har organisert det i egen regi. NAV blir aktuell først når

karriereveilederen har avdekket at en oppsagt egentlig er et «NAV-tilfelle». Begrepet «NAV-tilfelle» ble brukt av en arbeidsgiver om en person som arbeidsgiveren mente ikke var klar for å gå ut i ny jobb, men som trengte tilrettelagt arbeid, og egentlig gjorde det allerede før vedkommende ble oppsagt.

Når det gjelder kontaktmønsteret er det samsvar mellom det kvalitative materialet og NAVs kvantitative undersøkelser. Også i disse er sykefraværsoppfølging den dominerende grunnen til arbeidsgivernes kontakt med NAV. NAVs kanalundersøkelse² viste at selv under finanskrisen på slutten av 2008, dreide kontakten med NAV seg om sykefravær for godt over 60 prosent av arbeidsgiverne. Kun rett over 15 prosent av arbeidsgiverne hadde kontakt med NAV om arbeidsledighet. NAVs brukerundersøkelse til arbeidsgivere³ viste at selv i 2009 var det bare 9 prosent av arbeidsgiverne som hadde fått bistand av NAV i forbindelse med omstilling, permittering og nedbemanning, mens 52 prosent hadde fått oppfølging av NAV i forbindelse med sykemeldte. Det er altså inkluderingspolitikken, ikke arbeidsmarkedspolitikken, som er arbeidsgivernes viktigste kontaktflate til NAV. Bakgrunnen er en eller annen form for tilnærming til et sosialt ansvar. Vi skal nå se nærmere på fem tilnærminger til sosialt ansvar som sto fram blant arbeidsgiverne i vårt materiale.

De forpliktete arbeidsgiverne

Det dominerende bildet av virksomhetene i materialet er de forpliktete arbeidsgiverne som utøver et sosialt ansvar bygget på framforhandlede avtaler og forpliktelser. De finnes både i privat og offentlig sektor og i ulike bransjer. De er sosialt ansvarlige fordi lovverket pålegger dem det, og de aksepterer det som en del av samfunnsavtalen for det å være arbeidsgiver i Norge, enten de er IA-medlemmer eller ikke. De oppfyller sine arbeidsgiverforpliktelser overfor de ansatte – av hensyn til medarbeiderne – og de forventer at NAV skal stille opp på sin del av avtalen. Det vil si gjennomføre sine oppgaver i sykefraværsoppfølgingen, avholde dialogmøter, få legen på banen, registrere at arbeidsgiver har gjort sitt, og sørge for at arbeidstakerne får sykepengen. De opplever å måtte forholde seg til en rekke NAV-kontorer med ulik praksis, noen er flinke og gjør det de skal, overfor andre må bedriftene ta initiativ og mase.

Forpliktete arbeidsgivere kan understreke at de står på for å ivareta sine ansatte slik at ingen faller utenfor arbeidslivet på grunn av manglende oppfølging, og beklage seg over at NAV ikke fungerer som ønsket, slik at løsningene blir dårligere og sykefraværene lengre enn nødvendig. En arbeidsgiver sier: «Vi er villige, vi tar det ansvaret vi skal, og vi følger opp som vi skal, men vi har ikke denne NAV-partneren som er viktig i samarbeidet med å få sykefraværet ned.» En annen arbeidsgiver sier: «Vi har godt samarbeid med fagforeningen lokalt, vi har ledere som står på og gjør det de skal, og ønsker å få til de beste løsningene for sine

ansatte, og så har de ikke den profesjonelle samarbeidspartneren som NAV bør være i det arbeidet.» En tredje sier at bedriften har «tatt den rutinen som NAV har lagt opp til» og følger den, men opplever at NAV ikke er den medspilleren de ønsker seg. Sykefraværarbeidet stopper opp, eller drar ut i tid, fordi NAV ikke kommer tidsnok på banen. Bildet som tegnes av flere arbeidsgivere, er at arbeidsgiver handler, men NAV henger etter. Bildet understrekes med inntrykk av at noen NAV-ansatte egentlig bare «venter på at sykepengene skal renne ut, for da har de ikke noe mer med saken å gjøre» eller synes det er enklere å gi folk penger enn å gjøre en innsats for å finne aktive løsninger. Arbeidsmengde kan være forklaringen, sier arbeidsgiverne og signaliserer at det er forståelig, men ikke akseptabelt.

Et annet problem er skifte av saksbehandlere i NAV både under sykepengeperioden, og i det saken nærmer seg en løsning som innebærer et annet vedtak, en ny ytelse eller et tiltak. Da kommer ofte en ny saksbehandler inn, og arbeidsgiver må da bruke tid på at den nye skal sette seg inn i saken, hva som har vært prøvd, hva som har fungert og ikke fungert, for å «få til en forståelse hos NAV for hvor langt vi faktisk har kommet». Ikke bare har NAV-kontorene flere saksbehandlere i samme sak, i en del fylker gjennomfører arbeidslivssenteret dialogmøter for å avlaste NAV-kontorene. Det betyr enda flere på saken, med ulike syn på hva som skal til for å få arbeidstaker tilbake i jobb. Det blir lite kontinuitet, og flere å forholde seg til for arbeidsgivere, som «bruker en masse tid på å organisere, finne ut hvem som skal være med i dialogmøtene. Vi blir nesten de som gjør jobben for NAV.»

Arbeidsgiverne frustreres også når NAV kontrollerer at arbeidsgiver oppfyller sine forpliktelser, mens NAV ikke oppfyller sine. NAV kan etterlyse oppfølgingsplaner som er sendt inn, eller sende brev til sykemeldte om at sykepengene stoppes fordi dokumentasjon mangler, selv om arbeidsgiver har sendt den inn. «Det kommer aldri initiativ om dialogmøte 2, men hvis vi har glemt å sende en oppfølgingsplan, så kommer det varsel om tvangsmulkt, og de brevene går fort ut!» Arbeidsgiverne vet at purring på oppfølgingsplaner skjer automatisk med mindre NAV-ansatte aktivt har registrert i datasystemet at oppfølgingsplanen er kommet. Så snart saksbehandlerne ligger på etterskudd, får bedriftene «purring på purring». «Jeg kan ha sendt den både tre og fire ganger, og likevel purrer de [...] Senest i dag fikk jeg purring på en oppfølgingsplan jeg har sendt inn hvert fall to ganger, pluss at den ansatte har vært på NAV-kontoret og egenhendig overlevert den over disken der,» forteller en arbeidsgiver, og tilføyer: «Det er jo helt forferdelig for neste gang sender de brev om at de har stoppet sykepengeutbetalingen [...] Stopp i desemberlønna, med fem uger, det er ikke noen hyggelig jul. Og på grunn av saksbehandling...». Det er «et brutalt brev å få», sier en annen arbeidsgiver som også har sendt inn oppfølgingsplaner som NAV ikke har registrert. Slik viser forpliktete arbeidsgivere ikke bare hvordan NAV svikter, men også at de har medfølelse med sine ansatte.

Forpliktete arbeidsgivere både argumenterer på vegne av sine arbeidstakere om problemer med NAV, og handler på vegne av dem overfor NAV. De kan kontakte NAV for å få NAV til finne papirer som er sendt inn, men ikke er registrert. De kan søke opp informasjon om medarbeidernes rettigheter og muligheter; de kan hjelpe medarbeiderne med å formulere sine spørsmål til NAV.

Forpliktete arbeidsgivere forteller om medarbeidere de tilrettelegger for. Én forteller om en ansatt som er blitt skadet og er tilbake i jobb, men nå som rullestolsbruker, og at det derfor kreves omfattende tilrettelegging av arbeidssituasjonen. En annen forteller om en ansatt som går i halv stilling, og som får jobbe så mye som vedkommende klarer. Ved å fortelle om slike ansatte formidler arbeidsgiverne at de tar ansvar. Samtidig understreker forpliktete arbeidsgiverne at det er grenser for deres ansvar: arbeidsgivere kan jo ikke finne opp oppgaver; det må finnes en jobb en syk kan fylle. Oppgaver som de syke ikke kan ta, må overtas av andre, og arbeidsgiver kan ikke tilrettelegge så mye at det går utover «de langtids-friske».

Når alle muligheter internt er prøvd ut, forventer arbeidsgiverne at NAV skal ta over og finne løsninger utenfor bedriften. De tror på NAV-reformen, på at trygdeetat og arbeidsmarkedsetat er slått sammen, fordi det kan gi sykemeldte arbeidstakere som sliter, og som arbeidsgiverne sliter med, flere muligheter på et tidligere stadium og utenfor arbeidsgiverens ansvar. De er opptatt av at løsningene utenfor bedriften er gode for medarbeiderne, for da kan de som arbeidsgivere oppleve at de har handlet ansvarlig. Arbeidsgiverne ønsker at NAV-kontorene kan, som én arbeidsgiver sier, være «behjelpelig med å sette av tid til samtaler, og ikke minst synliggjøre hvilke muligheter en arbeidstaker har utenom bedriften». Arbeidsgiveren tenker at når mennesker er i en situasjon der de bør vurdere annet arbeid, er det ofte «en terskel sånn trygghetsmessig, og en modningsprosess» som de må igjennom, og som NAV bør bistå i. Forventningen til NAV er, uttrykt av én arbeidsgiver, å være «navet i prosessen med å flytte mennesker fra en situasjon til en annen, enten det er tilbake til arbeid, til uførhet eller til attføring». NAV burde være mer styrende, ønsker arbeidsgiveren, ta tak i den enkelte, se hvilket handlingsrom som finnes, og hvilke alternativer den enkelte har. Arbeidsgiverne ønsker seg et NAV-kontor som er «løsningsorientert» og villig til å strekke virkemidlene. De kan oppleve NAV-kontorer som byråkratiske i det de «har falt tilbake i en saksbehandlertilnærming» som bare legger vekt på regelverket og ikke ser virksomhetenes eller arbeidstakernes behov.

Forpliktete arbeidsgivere ønsker å ta sitt ansvar, men de ønsker også støtteordninger for å gjøre det – lønnskompensasjon, dekning av utgifter og oppfølging. For dem gir IA-avtalen adgang til flere støtteordninger: egen takst i bedriftshelsetjenesten, tilretteleggingstilskudd, reisetilskudd som alternativ til sykemelding, hjelpemidler og tidsbestemt lønnstilskudd. En IA-kontakt som kjenner mulighetene på ytelsessiden, er viktig når tiltak skal sys sammen for en ansatt. Når NAV

dekker drosjeutgifter til og fra jobb, kan en arbeidsgiver ha en MS-syk medarbeider som egentlig er så syk at vedkommende «kunne vært uføretrygdet».

Forpliktete arbeidsgivere tar godt vare på sine ansatte og sier dem ikke opp selv etter ett års sykefravær, de har en «menneskelig og god omsorgsprofil», men de må ha aksept for arbeidsgivers styringsrett når det gjelder ansettelser. De kan oppleve NAV som ensidig opptatt av «å åpne dørene for alle som måtte ha et eller annet problem i forhold til å komme seg inn i arbeidslivet». En arbeidsgiver understreker at norsk industri lever i hard konkurranse, arbeidskraften er dyr, bedriften har alltid mange søkere til ledige stillinger, og da er det «selvsagt» at arbeidsgiver «jakter på den som vi mener er best på alle måter», selv om det går på tvers av NAVs ønsker om å integrere yrkeshemmede: «Vi er klar over at vi har en del av samfunnsansvaret i forhold til å holde folk i arbeid og å gi muligheter, og vi tar det. Men det er noe der i virkelighetsforståelsen hos NAV og hos næringslivet som kanskje ikke går helt godt i hop.» En annen sier at det er en risiko ved å ta inn personer som trenger tilrettelegging, for de «har gjerne en lidelse som gjør at de har høyere risiko for høyt fravær», og det blir en belastning for kollegene de deler vakter eller skift med. En tredje sier at de tør ikke ta inn mennesker med sammensatte problemer og ungdom helt uten arbeidserfaring, for de krever «for mye pass» og «det er grenser for hvor mye vi kan pålegge lederne våre å være barnevakt».

De forpliktete arbeidsgiverne ønsker lett tilgang til kompetansen i NAV og frustreres over den manglende tilgjengeligheten, over telefoniske kundesentre med 800-nummer, over ventetid, over ikke å kunne ta direkte kontakt når de vet hvem de skal ha kontakt med, over NAV-ansatte som ikke har kunnskap, over å stadig bli satt videre. De ønsker *én* kontakt i NAV. De skjønner at det er urimelig å forvente at én medarbeider skal kjenne alle sider av NAV, men de ønsker at de skal kunne gå via sin faste kontakt. De er fornøyd med fast kontaktperson fra arbeidslivssenteret, og ønsker seg en fast kontaktperson også fra NAV-kontoret, helst en som kan ha ansvar for alle bedriftens sykemeldte, uavhengig av de ansattes bostedskommune. De ønsker seg en relasjon til én person som de blir kjent med, og som blir kjent med bedriften. De bruker gjerne sin IA-kontakt til å følge opp NAV-kontorene, eller de skaffer seg en egen kontakt i NAV-kontoret, som de får direkte linje til, og bruker denne til å finne løsninger. Eventuelt ringer de direkte til NAV-kontorets leder når de ikke får det de ønsker. Arbeidsgiverne kan være oppgitt over NAV, men de mener likevel ikke uten videre at alt var bedre før NAV, for førsituasjonen er ikke sammenliknbar med dagens; den gang var ikke sykemeldingsoppfølgingen så tett, og de gamle trygdekontorene var mindre kompetente og mer passive enn det er forventet at NAV skal være i dag.

De forpliktete arbeidsgiverne er de som tar et *forpliktelsesbasert* sosialt ansvar begrunnet i hensyn til medarbeiderne. Det er imidlertid flere kategorier arbeidsgivere i materialet, som har andre måter å nærme seg det sosiale ansvaret på, og andre forventninger til og erfaringer med NAV.

De andre sosialt ansvarlige arbeidsgiverne

Den ene kategorien er *de selvtilstrekkelige arbeidsgiverne*. De er opptatt av å representere en attraktiv arbeidsplass, av å beholde kompetente medarbeidere og av å tilrettelegge slik at medarbeidere kan fortsette i bedriften selv om de blir syke eller skadet. De kjenner sine forpliktelser, men deres interesse for tilrettelegging er like mye strategisk – de trenger sine medarbeideres kompetanse. De tar direkte kontakt med hjelpemiddelsentralen om kostbar tilrettelegging, mindre tilrettelegging tar de på eget budsjett. For de selvtilstrekkelige arbeidsgiverne er NAV inntekts-sikring, mens de håndterer bistanden til medarbeiderne selv. De trenger ikke NAVs tjenester. De bryr seg ikke om å være IA-bedrift, for de ser ikke at de har noe å hente på det. De backer opp medarbeidernes kontakt med NAV og frustres over at medarbeiderne får uklare beskjeder eller må skifte saksbehandlere. De uttrykker tilfredshet med NAV når ytelsesforvaltningen og hjelpemiddel-formidlingen fungerer. De har egne HR/HMS-medarbeidere og bruker bedriftshelsetjenesten til å støtte medarbeidere som vil diskutere sin situasjon med en nøytral part, eventuelt tenke nytt om fremtiden hvis de ser at bedriften ikke skal være deres arbeidsplass fremover.

En annen kategori er *de moralsk ansvarlige arbeidsgiverne*. De tar ansvar til tross for og ikke på grunn av NAV, og er drevet av normer om å vise omsorg for mennesker som sliter. Slik de fremstiller sin kontakt med NAV, opprettes denne fordi de føler de har et samfunnsansvar og gjerne vil hjelpe mennesker som sliter med å finne en plass i arbeidslivet. Disse arbeidsgiverne er imidlertid misfornøyde med NAVs tjenester. For eksempel får de lønnskompensasjon fra NAV, men de anser den som «tungvint og ubetydelig». Likedan tar tilrettelegging og hjelpemidler via NAVs hjelpemiddelsentral for lang tid, så mindre kostnader tar arbeidsgiver selv. De ønsker seg en annen type støtte fra NAV, mer oppfølging av de menneskene som arbeidsgiveren gir en sjanse. Her gjør imidlertid NAV lite; arbeidsgiverne må ta ansvar alene og føler de får lite bistand fra NAV til å gjøre sine gode gjerninger. En sier: «Jeg kan vel ikke akkurat si at NAV har bistått bedriften. Det må jo være mer bedriften som har bistått samfunnet, vil jeg si, ved å ta inn en som ellers hadde falt utenfor arbeidslivet.» I stedet kan moralske arbeidsgivere som sier til NAV at de kan tenke seg «å stille opp for et menneske som trenger arbeid, som faller utenfor – et ungt menneske, gjerne en med psykiske problemer», oppleve å bli mistenkeliggjort, at NAV mistenker at deres beveggrunn ikke er moralsk, men økonomisk. De moralsk ansvarlige arbeidsgiverne mener at NAV burde ta kontakt og forespørre dem, men NAV er ikke på banen: «Det har undret meg mange ganger at ikke de ønsker å bruke oss.»

De nytteorienterte arbeidsgiverne likner de moralsk ansvarlige. De er ikke bare opptatt av å ivareta egne ansatte (slik de forpliktete er), men ønsker også å integrere personer som har problemer i arbeidslivet. Deres begrunnelser for dette er

ikke primært å gjøre en god gjerning, men å rekruttere medarbeidere. Det som skiller de nytteorienterte fra de selvtilstrekkelige arbeidsgiverne, er at de nytteorienterte har en strategisk tilnærming til NAV. Dette er arbeidsgivere som ansetter personer med funksjonsnedsettelse eller helseproblemer, men som forventer at NAV er med og finansierer opplæring og utprøving. De betrakter det å bistå noen utenfor til å komme inn i arbeidslivet som et gjensidig nytteforhold – NAV får bistand av bedriften til å kvalifisere en person; bedriften får prøvd ut en potensiell arbeidstaker. Arbeidsgiverne «finner jobber som de [med redusert arbeids-evne] kan klare, og som de passer til, og som vi trenger», og skolerer og tilrettelegger arbeidssituasjoner både i form av stillingsprosent og type oppgaver. Lønnstilskudd til praksisplass er en del av denne gjensidigheten; bedriften gjør en oppgave og får dekket kostnadene knyttet til stillingen. Stønadssordninger gir mulighet til kvalifisering for oppgavene i virksomheten, og om arbeidsgiver så får en stilling ledig, finnes en kvalifisert person tilgjengelig og kan få fast ansettelse. Lønnstilskudd gir mulighet for at virksomheten kan ansette også personer som ikke gjør 100 prosent jobb. I likhet med de moralske arbeidsgiverne ønsker de nytteorienterte arbeidsgiverne et aktivt og oppsøkende NAV som tar bedriften i bruk. De er fornøyd når NAV-ansatte har kompetanse om ordninger og muligheter, og kan veilede ledere og mellomledere i hvordan de skal følge opp medarbeidere med helseproblemer og funksjonsnedsettelse. De synes det er blitt enklere med NAV-reformen ved at de kan forholde seg til én instans og ikke tre, de uttrykker at man må forstå at reformen er en stor omstilling, at medarbeiderne i NAV må tas vare på, og de forteller om gode erfaringer med NAV.

De avvisende arbeidsgiverne

Avvisende arbeidsgivere mener at det ikke er noe arbeidsgivere kan gjøre for å få bukt med det uønskede sykefraværet. Det uønskede fraværet er det fraværet som ikke er «reelt», men som skyldes ansattes sviktende arbeidsmoral og legenes unntakshet. Bak den avvisende holdningen ligger mistillit. En avvisende arbeidsgiver ser ingen grunn til å være IA-bedrift fordi dette vil øke sykefraværet: Da kan ansatte med dårlig arbeidsmoral ta ut enda flere dager med egenmelding. Holdningen er at arbeidsgivere må styres av kravene fra produksjonen, skal tilrettelegge arbeidsforholdene slik at medarbeiderne ikke får helseskader av arbeidet, men ikke kan pålegges flere kostnader ved sykefravær. Problemstillingen dreier seg ikke om arbeidsgiveres sosiale ansvar, men om arbeidsmoral.

Den avvisende arbeidsgiveren er unntaket blant arbeidsgiverne vi har intervjuet, men er i likhet med mange av de forpliktete arbeidsgiverne i en produksjonsbedrift med fysiske arbeidsoppgaver. Den har en stabil arbeidsstokk og ikke problemer med å skaffe arbeidskraft. Bedriften har ikke veldig høyt sykefravær, men noen gjengangere som er mye borte. Ved langtidssykemeldinger er vikarer

nødvendig, og siden det er grenser for hvor lenge vikarer kan være i en bedrift før de får rett til fast ansettelse, må vikarene jevnlig skiftes ut. Arbeidsgiver må stadig lære opp nye. Resultatet er lite effektiv drift.

Bedriften er ikke IA-bedrift, og begrunnelsen er: «Konseptet med IA-bedrifter er veldig bra, men det passer ikke til alle typer bedrifter.» Til kontor og administrasjon er IA-konseptet perfekt, etter leders mening, men i produksjonsbedrifter har man ikke positive erfaringer. Ansatte blir godt informert om sine rettigheter, men arbeidsgiver får lite. Det passer ikke i denne bedriften fordi «de som jobber i produksjonen, de jobber her fordi de ikke får andre ting å gjøre, de utnytter systemet alt de kan, og vil misbruke egenmeldingene». Arbeidsgiver forteller om ansatte som er sykemeldt til grensen, kommer tilbake, tar ut ferie og blir sykemeldt igjen; om ansatte som bruker egenmelding og går på byen i stedet for på jobb, om sykemeldte som blir observert i aktiviteter de ut fra sykemeldingen ikke skulle vært i stand til. Arbeidsgiver understreker at det også er «reelle tilfeller» av sykdom, som skal tas seriøst, og det gjør bedriften.

Arbeidsgivers opplevelse er at verken fagforeningene, sykemeldende leger eller NAV er til hjelp. Fagforeningene støtter de ansatte ukritisk, uten å lytte til arbeidsgivers side. Det finnes leger som er flinke og holder igjen med sykemeldinger, men mange leger sykemelder for lett, for å opprettholde sine langvarige pasientrelasjoner; de dekker seg bak taushetsplikten og møter ikke til dialogmøter. Det finnes NAV-kontorer som får til samarbeid med gode behandlings- og treningstilbud, men mange er bare opptatt av tilrettelegging for alternative oppgaver, og en bedrift som kun driver produksjon, har ikke alternative oppgaver å sette sykemeldte til. NAV jobber for langsomt, «de tenker ikke på at hver dag koster firmaet kroner, og kan gå utover arbeidsplasser». NAV må gripe mer aktivt inn i sykefraværene og organisere seg slik at noen saksbehandlere jobber på vegne av de ansatte, mens andre jobber for arbeidsgiver og ivaretar arbeidsgivers interesser.

Drøfting – ulike arbeidsgivertilnærminger til sosialt ansvar

De fem ulike tilnærmingene til sosialt ansvar som de intervjuede arbeidsgiverne representerer, kan systematiseres etter følgende dimensjoner:

- 1 arbeidsgivernes forståelse av hvorfor de skal ta ansvar for mennesker som har problemer med å delta i arbeidslivet, i tabellen under betegnet «begrunnelser»
- 2 arbeidsgivernes forståelse av hva ansvaret omfatter, det vil si hvor langt ansvaret strekker seg og hvordan dette vurderes i forhold til produksjonsformålet, i tabellen under betegnet «grenser»

På bakgrunn av innholdet i disse to dimensjonene kan vi utlede en tredje dimensjon:

3 hvordan arbeidsgiverne betrakter egne eller potensielle arbeidstakere som de har kontakt med NAV om, i tabellen under betegnet «arbeidstakersyn»

Kategoriene er laget slik at én virksomhet kun kan havne i én kategori. Slik kategoriseringen er bygget opp, er den forpliktete arbeidsgiveren grunnfiguren, den minst omfattende form for sosialt ansvar. De øvrige kategoriene sosialt ansvarlige arbeidsgivere – de selvtilstrekkelige, moralske eller nytteorienterte – representerer alle en utvidelse av det sosiale ansvaret sammenholdt med de forpliktete arbeidsgiverne; de tar det forpliktete ansvaret og trekker grensene for sitt sosiale ansvar videre. Når det gjelder arbeidstakersyn, kan vi si at alle de fire kategoriene sosialt ansvarlige arbeidsgivere forholder seg til en avveining mellom inkluderingshensyn og produksjonshensyn, men likevel representerer de to ulike posisjoner som ikke kan forstås som fullstendig motsatte, mer som et figur-grunnskifte der forgrunn blir bakgrunn. De forpliktete og moralske arbeidsgiverne har arbeidstakernes «heftelser» i forgrunnen og forstår tilrettelegging for arbeidstakere med helseproblemer og funksjonsnedsettelse som en belastning for produksjonshensynet. De selvtilstrekkelige og nytteorienterte arbeidsgiverne har produksjonshensynet i forgrunnen og tenker ikke dette som å stå i motsetning til inkluderingshensynet. Snarere forstår de tilrettelegging som et middel til å få utnyttet arbeidskraften til arbeidstakere med helseproblemer og funksjonsnedsettelse. Den siste kategorien – de avvisende arbeidsgiverne – tilhører ikke de sosialt ansvarlige arbeidsgiverne. De har mistillit til arbeidstakerne; deres tilnærming er at fravær ikke handler om helseproblemer, men om arbeidsmoral.

Ettersom de fem ulike tilnærmingene til sosialt ansvar er utledet av et kvalitativt materiale fra et begrenset utvalg arbeidsgivere, er det grunn til å spørre hvor representativt, i betydningen typisk, utvalget av arbeidsgivere er, og om det er arbeidsgivers holdninger eller andre, bakenforliggende forhold som avgjør hvilken kategori en virksomhet faller i.

I utvalget er de forpliktete arbeidsgiverne den dominerende kategorien. Et sentralt trekk som skiller denne kategorien fra både de moralske og de nytteorienterte arbeidsgiverne, er at grensene trekkes ved det interne sosiale ansvaret – virksomhetens egne ansatte. At tilrettelegging for egne ansatte tillegges langt mer vekt enn integrering av personer utenfor arbeidslivet, er dokumentert i flere tidligere undersøkelser (Alm Andreassen 2009, Midtsundstad 2008). For eksempel arbeidet 70 prosent av IA-virksomhetene med å legge til rette for egne ansatte med redusert funksjonsevne (Ose et al. 2009). Også blant IA-virksomhetene synes dermed forpliktete arbeidsgivere å være en dominerende kategori. Blant IA-virksomhetene øker innsatsen på dette området med økende virksomhetsstørrelse (Ose et al. 2009). I vårt materiale finnes forpliktete arbeidsgivere i ulike virksomhetsstørrelser, men alle de fire største arbeidsgiverne hører til i denne kategorien. Større virksomheter har i større grad godt innarbeidede HMS-rutiner og IA-arbeidet forankret i HMS-arbeidet (Ose et al. 2009), de har et profesjonelt HMS-apparat som altså forventer en tilsvarende profesjonell samarbeidspartner i NAV.

Figur 1 Ulike arbeidsgivertilnærminger til sosialt ansvar

	Begrunnelser	Grenser	Arbeids-takersyn	Forventninger til NAV
De forpliktete	En legal eller avtalebasert forpliktelse Av hensyn til medarbeiderne	Når arbeidskraften ikke kan anvendes Når støttebehov blir en urimelig ledelsesbelastning Ved de som står utenfor	Som arbeidskraft med heftelser (reduisert arbeidsevne)	Være et fungerende system for inntektssikring Være en profesjonell samarbeidspartner/ oppfylle sine forpliktelser Ta over når arbeidsgiver har nådd sin grense
De selvtilstrekkelige	Strategisk for å bli en attraktiv arbeidsplass/ sikre kompetent arbeidskraft	Tar også kostnader til tilrettelegging Gir bistand selv, ofte uavhengig av NAV Kan også omfatte dem utenfor	Som bidragsytere i virksomhetens produksjon, forutsatt at arbeidstakeren har en kompetanse arbeidsgiver etterspør	Få, utover å være et fungerende system for inntektssikring Trenger ikke NAV
De moralske	Moralsk: å gjøre en god gjerning Av hensyn til svaktstilte	Tar også kostnader til tilrettelegging Ved oppfølging som krever faglig kompetanse	Som mennesker som bør få en sjanse / få del i det «godet» arbeid er	Være oppsøkende, be om bistand til inkludering Gi faglig oppfølging Gi lønnstilskudd
De nytteorienterte	Strategisk rekruttering. En vinn-vinn-situasjon med gjensidig nytte	Tar også kostnader til tilrettelegging Omfatter også dem som står utenfor	Som potensielle bidragsytere i virksomhetens produksjon, men også som potensiell utgift	Være oppsøkende, tilby arbeidssøkere som trenger tilrettelegging Gi faglig oppfølging Gi lønnstilskudd Har en instrumentell tilnærming til NAV
De avvisende	—	—	Som potensielle misbrukere av systemet	Gripe inn overfor uansvarlige arbeidstakere og uansvarlige leger

De fleste arbeidsgivere opplever ikke å ha samme ansvar for å rekruttere personer med funksjonsnedsettelse eller integrere personer utenfor arbeidslivet, som de mener å ha for å tilrettelegge for egne ansatte som erverver helseproblemer og funksjonsnedsettelse (Alm Andreassen 2009, Midtsundstad 2008); IA-avtalene synes ikke å ha endret på dette (Dale-Olsen et al. 2005, Ose et al. 2009). Kun 10 prosent av IA-virksomhetene har arbeidet med målet om å rekruttere funksjonshemmede (Ose et al. 2009). De moralske eller nytteorienterte arbeidsgiverne er altså få blant IA-virksomhetene, slik de også er i vårt materiale. I forhold til arbeid med IA-målet om å rekruttere funksjonshemmede var det ingen tydelige sektor- eller næringsforskjeller, heller ikke forskjeller etter virksomhetsstørrelse (Ose et al. 2009). I vårt materiale er det spredning både på bransje, sektor og størrelse for de moralske og nytteorienterte arbeidsgiverne. Arbeidsgiverne i hotell- og restaurantbransjen tilhørte de nytteorienterte arbeidsgiverne, og dette kan virke overraskende ettersom denne bransjen skiller seg ut i IA-evalueringen ved at en høy andel mener arbeidsgivere *ikke* kan ha ansvaret for å inkludere personer med varig nedsett funksjonsevne som ikke har noen tilknytning til virksomheten (Ose et al. 2009). Vårt utvalg er lite, og her kan utvalgsprosedyren (at virksomheten har hatt kontakt med NAV) ha hatt betydning.

Som beskrevet over er mange av arbeidsgiverne i vårt utvalg industribedrifter, og mange har oppgaver som innebærer fysisk arbeid, og på dette området er det vanskelig å identifisere noen systematiske forskjeller mellom arbeidsgivere med ulike tilnærminger til sosialt ansvar. Heller ikke er det systematiske forskjeller etter hvorvidt arbeidsgiver mener at virksomhetens økonomiske situasjon er god eller ikke. Virksomhetenes opplevelse av sin økonomiske situasjon synes ikke å være utslagsgivende for opplevelsen av sosialt ansvar (Alm Andreassen 2009).

Konklusjon – konsekvenser for NAV

Denne artikkelen har tatt utgangspunkt i at NAV forvalter to politikkområder – inkluderingspolitikken og arbeidsmarkedspolitikken – og ut fra dette har to oppgaver overfor arbeidsgiverne – å samarbeide med arbeidsgiverne for å gjøre det mulig for flere å delta i arbeidslivet og å bistå arbeidsgiverne i produksjonsoppgaven gjennom tjenester knyttet til rekruttering, omstilling og nedbemanning. For arbeidsgiverne er det likevel først og fremst inkluderingsoppgaven som er inngangen til NAV – sykefraværsoppfølging og muligheter for å tilrettelegge for arbeidstakere med helseproblemer og funksjonsnedsettelse. I tillegg er arbeidsgiverne opptatt av et velfungerende system for inntektssikring.

De sterkeste forventningene har altså arbeidsgiverne til de nye sammenslåtte NAV-kontorene som har som hovedoppgave å realisere inkluderingspolitikken, og til de sentraliserte forvaltningsenhetene som ble opprettet gjennom iverksettningen av NAV-reformen, og som ivaretar mange inntektssikringsoppgaver som

tidligere lå under det lokale trygdekontoret. Når det også er på disse områdene arbeidsgiverne har dårligst erfaringer med NAV, må det forstås på bakgrunn av at det er disse delene av NAV som i størst grad har vært under omstilling. Omorganiseringen av ytelsesforvaltningen skapte økte saksbehandlingstider og høyere antall ubehandlede saker, og førte til at NAV-kontorene måtte rette oppmerksomheten mot inntektssikring mer enn mot inkludering (Alm Andreassen 2011, Alm Andreassen og Fossetøl 2011). For at arbeidsgivernes behov skal møtes, er det altså inkluderingsoppgaven i NAV som må styrkes. Hvordan dette skal skje, representerer imidlertid arbeidsgiverne ulike bud på.

I denne artikkelen har vi vist at arbeidsgivernes forventninger til NAVs utøvelse av inkluderingsoppgaven varierer, avhengig av deres tilnærming til sosialt ansvar. Den dominerende kategorien – de forpliktete arbeidsgiverne – forventer at NAV skal ta over når arbeidsgiverne har nådd grensen for sitt sosiale ansvar, og finne løsninger overfor arbeidstakere som sliter, og som arbeidsgiverne sliter med. De ønsker et fleksibelt NAV-kontor som ubyråkratisk finner løsninger og ikke er for opptatt av regelverk og kontroll av arbeidsgivere.

De forpliktete arbeidsgiverne trekker grensene for sitt sosiale ansvar ved egne medarbeidere. NAV-kontorene har også oppgaven med å finne plass i arbeidslivet for mennesker som ikke har kommet inn. I dette arbeidet fremstår de moralske og nytteorienterte arbeidsgiverne som enklere samarbeidspartnere enn de forpliktete. De ønsker å bli tatt i bruk, de ønsker et oppsøkende NAV-kontor som spør om de kan rekruttere mennesker som står utenfor. De er også mer fornøyde med NAV, kanskje særlig når NAV-kontoret viser aksept for at arbeidsgivere kan tjene, også økonomisk, på å bidra til inkluderingsmålsettingen.

Mens NAV-reformen åpnet for kopling av velferdspolitikkenes inkluderingsmål og arbeidsgiveres rekrutteringsbehov, har NAV videreført en organisatorisk atskillelse av inkluderingsoppgaver og markedsarbeid: Rekrutterings- og omstillingsbistand ivaretas av egne enheter lagt til store NAV-kontorer og fylkesnivået i etaten og er i liten grad berørt av NAV-reformen. Det kan se ut til å passe de forpliktete og de avvisende arbeidsgivere som ikke ønsker ansvar for integrering av mennesker som står utenfor. For realiseringen av målsettingene med NAV-reformen – og delmålet i IA-avtalen om rekruttering av personer med funksjonsnedsettelse – ser mulighetene ut til å ligge i å kople oppgavene og finne måter å møte moralske og nytteorienterte arbeidsgivere som mener de kan dekke rekrutteringsbehov og samtidig ivareta inkluderingsmålsettinger.

NAV-reformen gjør arbeidsgivere til nødvendige samarbeidspartnere for NAV-kontorene, men NAV-kontorene har også kontrolloppgaver overfor arbeidsgivere. De skal vurdere om arbeidsgivere oppfyller sine forpliktelser i sykefraværsoppfølgingen, om de har gjort nok for å tilrettelegge for helseproblemer og funksjonsnedsettelse, og om de misbruker praksisplasser (Djuve og Tronstad 2011), slik at ikke gjensidig nytte glir over i utnytting av arbeidstakere og offentlige støtteord-

ninger. Men ingen av de sosialt ansvarlige arbeidsgiverne, og heller ikke de avvisende arbeidsgiverne som mener NAV bør gripe inn overfor uansvarlige arbeidstakere og leger, ønsker kontrollens mistenkeliggjøring. Her ligger utfordringer både for NAV og virksomhetene.

Noter

- 1 Denne analysen er et resultat av prosjektet «Arbeidsgiverperspektiv på NAV-reformen», et delprosjekt i Forskningsrådets evaluering av NAV-reformen, som også er koplet til analysen av den lokale iverksettingen av NAV-reformen som AFI leder. Vi takker NAV-kontorene, NHO og HSH som har formidlet kontakt til arbeidsgivere, arbeidsgiverne som har stilt opp på intervju og fortalt om sin virksomhet og sine erfaringer med NAV-reformen. Vi takker også tidsskriftets anonyme referee for kritiske og konstruktive forslag til forbedringer.
- 2 Kilde: Kanalundersøkelsen 2008. Undersøkelsen er basert på et representativt utvalg av befolkningen over 18 år. Målgruppen for undersøkelsen ble definert som de som hadde hatt kontakt med NAV i løpet av de siste 12 månedene i en eller annen sammenheng, på egne vegne, på vegne av familien, som arbeidsgiver osv. Undersøkelsen ble gjort i perioden fra 15. november til 15. desember 2008. NAV har stilt resultatene til disposisjon for oss.
- 3 Kilde: Brukerundersøkelsen blant arbeidsgivere 2009. Undersøkelsen er sendt til 6000 virksomheter som var registrert som å ha mottatt rekrutteringsbistand, samarbeidet med NAV om arbeidsmarkedstiltak, ha IA-avtale eller ha brukt NAV i forbindelse med oppfølging av sykemeldte i løpet av november, desember 2008 eller januar 2009.

Referanser

- Alm Andreassen, T. (1999), «'Tidlig intervensjon' – Om egnet og uegnet inngripen i sykefraværsløp». I: K. Fossetøl, red.: *Mellom individ og marked – atferdsvirksomhet i velferdsstaten*, Skrifteserie nr 6, s. 33–58. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Alm Andreassen, T. (2009), «Når politikken rettes mot arbeidslivet. Behov for kunnskap om funksjonshemming i arbeidslivet». I: J. Tøssebro, red., *Funksjonshemming : politikk, hverdagsliv og arbeidsliv*. Oslo Universitetsforlaget.
- Alm Andreassen, T. (2011), «Sentralisering av «ikke brukernære oppgaver» – konsekvenser for oppgaveløsningen i NAV». I: T. Alm Andreassen, S. Legard og A. Lie, red., *Forvaltningsenheter i NAV-etaten – etableringsprosess og konsekvenser for oppgaveløsningen. Dokumentasjonsrapport fra en studie av organisering av NAV-forvaltningens virksomhet gjennom egne forvaltningsenheter*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet og Universitetet i Oslo.
- Alm Andreassen, T. og K. Fossetøl (2011), «Hvor går NAV-reformen? Hva blir NAV-kontorene som velferdstjeneste?». I: T. Alm Andreassen og K. Fossetøl, red., *NAV ved en*

- skillevei? *Organisasjonsendring som velferdsreform*, s. 240–260. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Carroll, A.B. (1999), «Corporate Social Responsibility: Evolution of a Definitional Construct». *Business and society*, 38:268–295.
- Carroll, A.B. (2008), «A History of Corporate Social Responsibility: Concepts and Practices». I: Crane, A., A. McWilliams, D. Matten, J. Moon og D.S. Siegel, red., *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility*, Oxford: Oxford University Press.
- Dale-Olsen, H., I. Hardoy, A. Storvik og H. Torp (2005), *IA-avtalen og yrkesaktivitet blant personer med redusert funksjonsevne*. Rapport 2005:9 Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Djuve, A.B. og K.R. Tronstad (2011), *Innvandrere i praksis. Om likeverdig tjenestetilbud i NAV*. Fafo-rapport 2011:07. Oslo: Fafo.
- Elkington, J. (1999), *Cannibals With Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business*. Oxford: Capstone.
- Elkington, J. (2006), «Governance for Sustainability». *Corporate Governance: An International Review*, 14:522–529.
- Engelstad, F. (2003), *Makt og demokrati i arbeidslivet*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Holt, H. (1998), *En kortlægning af danske virksomheders sociale ansvar*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Hvinden, B. (2004), «Nordic Disability Policies in a Changing Europe: Is There Still a Distinct Nordic Model?». *Social Policy and Administration*, 38:170–189.
- Kamp, A. (2001), *Virksomheder under modernisering – socialt ansvar under forandring. Human Resource Management og socialt ansvar på danske virksomheder*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Klein, N. (2000), *No logo*. London Flamingo.
- Kurucz, E.C., B.A. Colbert og D. Wheeler (2008), «The Business Case for Corporate Social Responsibility». I: Crane, A., A. McWilliams, D. Matten, J. Moon og D.S. Siegel, red., *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility*, Oxford: Oxford University Press.
- Lantos, G.P. (2002), «The Ethicality of Altruistic Corporate Social Responsibility». *Journal of consumer marketing*, 19:205–230.
- Midtsundstad, T. (2008), «Virksomheten som sosialpolitisk aktør». *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 11:17–33.
- Nordhaug, O. og J.B. Bue (2010), *Etikk, ledelse og samfunnsansvar*, Oslo: forlag 1.
- Ose, S.O., A.M. Bjerkan, I. Pettersen, K.-G. Hem, A. Johnsen, J. Lippestad, B. Paulsen, T.O. Mo og P.Ø. Saksvik (2009), *Evaluering av IA-avtalen (2001–2009)*. Rapport A11947. Trondheim: Sintef Teknologi og samfunn.
- Thuesen, F., H. Holt, S. Jensen og L.B. Thomsen (2010), *Virksomheders sociale engagement. Årbog 2010*. København: SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd.
- Trygstad, S. (2006), *Sykefravær og sosialt ansvar*. Fafo-rapport 542. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.

Sykefravær i kommunale tjenester

Solveig Osborg Ose, Silje Haus-Reve, Roland Mandal og Ivar Pettersen

Solveig Osborg Ose

Dr.polit., samfunnsøkonom, seniorforsker i SINTEF Teknologi og samfunn, avdeling Helse.

Gruppe for arbeid og helse (forskningsleder).

solveig.ose@sintef.no

Silje Haus-Reve

Master i samfunnsøkonomi, forsker i SINTEF Teknologi og samfunn, avdeling Helse.

Gruppe for arbeid og helse.

silje.haus-reve@sintef.no

Roland Mandal

Cand.polit. i statsvitenskap, forsker i SINTEF Teknologi og samfunn, avdeling Helse.

Gruppe for arbeid og helse.

roland.mandal@sintef.no

Ivar Pettersen

Ph.d., samfunnsøkonomi, forsker i Senter for økonomisk forskning, NTNU.

ivar.pettersen@svt.ntnu.no

Denne artikkelen analyserer variasjon i legemeldt sykefravær de siste ti årene i kommunale sykehjem, hjemmetjenester, grunnskoler og barnehager innenfor en kommunaløkonomisk ramme. Informasjon fra ulike offentlige individregister er summert opp for hver tjeneste, for hver kommune, for hvert kvartal og koplet med annen informasjon om kommunene. Resultatene fra paneldataanalyser tyder på at kommunenes rammebetingelser (inntekter, kostnader, behov og etterspørsel etter tjenestene m.m.) ikke har vesentlig betydning for nivået på sykefraværet eller på utviklingen i sykefraværet i kommunale tjenester i perioden 2000–2010. Ett viktig unntak er at sykefraværet i sykehjem og hjemmetjenester går ned når bemanningen øker.¹

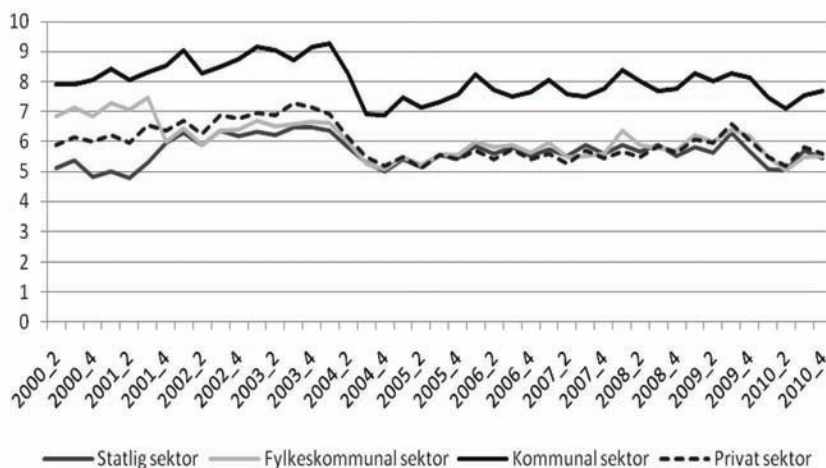
Nærmere hver femte sysselsatte i Norge arbeider i kommunal sektor. Grunnskolen utgjør omtrent hvert fjerde årsverk, mens barnehagene står for om lag ti prosent av årsverkene.

Kommunale tjenester, og særlig pleie- og omsorgstjenestene, som alene utgjør 40 prosent av alle kommunalt ansatte, står overfor store endringer i årene som kommer. Endret oppgavefordeling med spesialisthelsetjenestene og endringer i behov, etterspørsel og forventninger blant brukerne betyr at tjenestene må utvik-

les. Etterspørsel etter lokale tjenester vil øke som følge av at befolkningen blir eldre, lever lenger, og at tjenestene i fremtiden i større grad må tilbys gjennom førstelinjen heller enn gjennom spesialisthelsetjenestene. Kompetansekravene og grad av spesialisering endres for eksempel som følge av at velferdsteknologi gradvis utvikles, og at nye brukergrupper med andre behov etterspør tjenester. Samhandlingsreformen legger opp til økt aktivitet i kommunene, med en gradvis oppbygging av kompetanse for å øke aktivitet og kvalitet i kommunale tjenester. Det er behov for kunnskap om hvordan kommunene best kan utnytte sine ressurser i tjenesteproduksjonen både i forhold til rekrutteringsstrategi for kommunene og i forhold til effektiv bruk av den arbeidskraften de har.

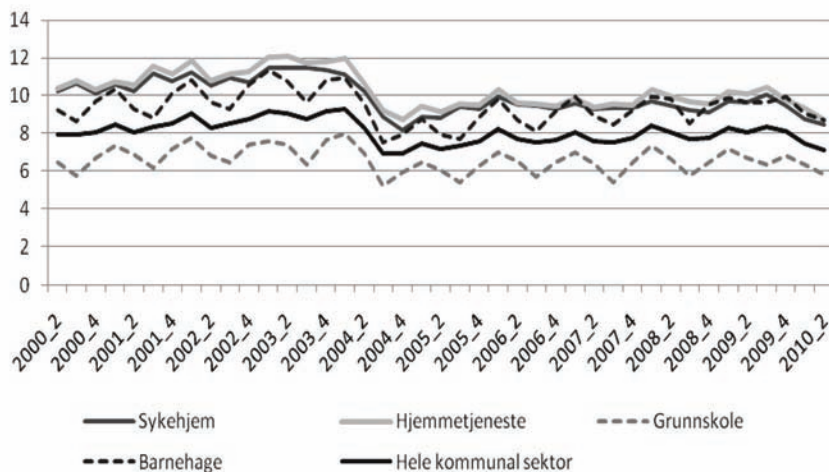
Høyt sykefravær kan tyde på dårlig ressursutnyttelse, og sykefraværet i kommunal sektor ligger jevnt to–tre prosentpoeng høyere enn i de andre sektorene (se fig. 1).

Figur 1. Legemeldt sykefraværspersent etter sektor, 2000, 2. kvartal – 2010, 4. kvartal



Det er altså stabile sektorforskjeller i legemeldt sykefravær, men det er likevel stor variasjon både mellom kommuner og mellom ulike kommunale tjenesteområder. Figur 2 viser variasjon mellom kommunale tjenester, der vi ser at hjemmesykepleie, hjemmehjelp og sykehjem ligger høyest, mens grunnskolesektoren ligger lavest blant de store kommunale sektorene. Figur 2 viser også at den betydelige kvartalsvariasjonen som er i sykefraværet i kommunal sektor, i stor grad skyldes kvartalsvariasjon i barnehagene og grunnskolene. Det er betydelige kjønnsforskjeller i sykefraværet også i de kommunale tjenestene. Selv om legemeldt sykefravær er høyest i sykehjem og hjemmetjenester både for kvinner og menn, finnes den store kvartalsvariasjonen i barnehager og grunnskoler særlig blant kvinner.

Figur 2. Legemeldt sykefraværspersent etter sektor, 2000, 2. kvartal – 2010, 2. kvartal



Antall ansatte i kommunal sektor har økt med 17 prosent i perioden (økning på nesten 70 000 ansatte), mens avtalte dagsverk har økt med 15 prosent, og halvparten av årsverksøkningen har vært i barnehager og skolefritidsordningen. Somatiske sykehjem og hjemmetjenester (hjemmehjelp og hjemmesykepleie) har begge hatt en vekst i antall årsverk på 15 prosent (Ose et al. 2011).

I denne artikkelen undersøker vi tre problemstillinger:

- Har sykefravær i kommunale tjenester sammenheng med ressursinnsatsen i tjenestene når vi kontrollerer for kommunale rammebetingelser?
- Varierer nivået på sykefraværet i kommunale tjenester med kjennetegn ved kommunene?
- Har kommunenes økonomiske situasjon betydning for nivået på og utviklingen i sykefraværet?

Tidligere forskning

Det er generelt lite forskning på kommunale tjenester, og særlig finnes det lite om forholdet mellom bemanning og sykefravær, og om sammenhengen mellom sykefravær og rammebetingelser. Det som finnes, handler i stor grad om pleie- og omsorgstjenestene.

Røed og Fevang (2007) forsket på effekter av nedbemanning i helse- og sosialsektoren på 1990-tallet, og fant, ved bruk av PAI-registeret fra KS og kobling til andre register, at en stor andel av sykepleierne og hjelpepleierne hadde opplevd nedbemanning, og at nedbemanning førte til høyere sannsynlighet for å bli mot-

takere av sykepenger eller andre helserelaterte ytelser. De samme forskerne fant også at nedbemanninger reduserte sannsynligheten for at sykmeldte kommer tilbake til jobb, og at de som fortsetter etter nedbemanning, også har noe høyere sannsynlighet for sykefravær. En reduksjon i antall årsverk på 20 prosent førte til en økning i sykefraværet for dem som forble ansatt på 7 prosent i sannsynligheten for fravær, og 10 prosent reduksjon i sannsynligheten for å bli friskmeldt etter en sykmelding. Effektene av nedbemanningene på sannsynligheten for å motta andre trygdeordninger, og det å gå ut av arbeidslivet, ble funnet å være mye større enn effekten på sykefraværet.

En studie basert på spørreskjemadata i de nordiske lands eldreomsorg har sett på sammenhengen mellom jobbstress og sykefravær (Elstad & Vabø 2008). Basert på 483 svar fra Sverige, 704 fra Danmark, 597 fra Finland og 663 fra Norge viser studien blant annet at jobbstress er assosiert med sykefravær og sykenærvar i alle landene. Ved lavere nivå av jobbstress, var nivået på sykefravær og sykenærvar også lavere. I en annen spørreskjemaundersøkelse blant over 5500 norske hjelpepleiere ble det funnet at krav og kontroll i arbeidet varierer veldig (Eriksen 2006). Kontroll på arbeidsplassen var høyest ved psykiatriske institusjoner og på institusjoner for psykisk utviklingshemmede, og lavest innenfor somatiske sykehjem (ibid.). Det ble der konkludert med at nødvendigheten av generell fysisk funksjon og omfanget av brukere med disse behovene kunne føre til denne variasjonen i opplevd kontroll.

Basert på de samme spørreskjemadataene fra de 5500 hjelpepleierne identifiseres de viktigste faktorene som bidrar til økt sykefravær (Eriksen et al. 2003). Faktorene var opplevd mangel på oppmuntring og manglende støttekultur på arbeidsplassen, å være ansatt på psykiatrisk eller pediatrik avdeling, å ha skadet nakken i et uhell og helseproblemer.

Basert på en spørreskjemaundersøkelse gjennomført våren 2008 med svar fra nesten 10 000 hjelpepleiere ansatt i norske kommuner er det undersøkt hva som er assosiert med sannsynligheten for å ha hatt sykefravær siste 6 måneder (Ose et al. 2009). Resultatene viser at det er arbeidsmiljøfaktorene som i aller størst grad forklarer forskjeller i sannsynlighet for fravær blant hjelpepleiere. Det er da kontrollert for kjønn, alder, egenvurdert helse (somatisk og psykisk), arbeidstidsordning, type enhet de er ansatt ved, med mer. Den viktigste enkeltfaktoren assosiert med lav sannsynlighet for å ha fravær, var det å ha en god leder. De som ikke var fornøyd med lederen, hadde systematisk høyere sykefravær og lavere skåre på de andre trivsels- og mestringsindikatorne (ibid.).

I en hovedoppgave fra 2004 (UiO/Frisch) er det brukt en kobling av PAI-data og FD-trygd for å se på sykefravær blant helsepersonell i årene 1993 til 2000 (Fevang 2004). Utvalget består av sykepleiere og hjelpepleiere som jobber på somatiske sykehus, psykiatriske institusjoner, i hjemmetjenesten og i alders- og sykehjem. Det konkluderes blant annet med at pleiere på sykehjem og i hjemme-

tjenesten har betydelig mer langtidsfravær enn pleiere som jobber i sykehus og psykiatriske institusjoner, og at høyere stillingsbrøk gjør det mer sannsynlig at enkelte pleiere tar ut sykefravær.

I en undersøkelse av sammenhengen mellom bemanning og kvalitet basert på data fra 29 sykehjemsavdelinger med hovedsakelig vanlige langtidspasienter, fant man svake sammenhenger mellom variasjoner i de ansattes vurderinger av bemanningssituasjonen og faktisk bemanning (Paulsen et al. 2004). Man fant heller ingen indikasjoner på at økning i faktisk pleiebemanning bidrar til økt kvalitet, men at de viktigste bidragene til kvalitetsøkning er knyttet til arbeidsmiljømessige forhold. Et klima som vektlegger kompetanseutvikling og gjensidig kollegial veiledning, sykefravær i avdelingen, bygningens alder og samarbeid med pårørende og andre, bidrar til økt kvalitet.

En kvalitativ studie som også ser på kvalitet i omsorgstjenesten, tar for seg seks kommuner – to med konkurranseutsatte tjenester, to fra Modellkommuneprojektet som satset på effektivisering uten konkurranseutsetting, og to «vanlige» kommuner (Rønning 2004). I alle kommunene ble brukere og personell intervjuet. Brukernes svar er ordnet i ni indekser som belyser tjenestenes kvalitet. De fire kommunene som satte effektivisering i sentrum, med eller uten konkurranseutsetting, skåret vesentlig dårligere på alle brukerindeksene som belyste de menneskelige sidene ved tjenestene. Hovedbudskapet fra dette forskningsprosjektet er at omsorg aldri må bli en vare.

Det har også vært gjort analyser av geografisk variasjon i sykefraværet der kommune er enhet, men der alle sektorene analyseres samlet (Ose et al. 2004). Der ble det konkludert med at idealkommunen, når det gjelder lavt sykefravær, typisk har en lav andel sysselsatte innen helse- og sosialtjenester og generelt få årsverk i kommunal forvaltning i forhold til andre sektorer fordi fraværet er høyest i kommunal sektor. For at kommunene skal ha samlet lavt sykefravær, bør bedriftene i kommunen være relativt små, og det bør være mange bedrifter i forhold til innbyggertallet. Samtidig bør kommunen ha mange unge innbyggere og høy sysselsetting.

Med dagens sterke fokusering på sykefraværsoppfølging, tilrettelegging og mulighet for gradering av sykmeldinger, har det også vært viktig å undersøke om kommunal sektor skiller seg fra de andre sektorene på disse områdene (jf. de tydelige sektorforskjellene i sykefraværet, vist i fig. 1). I evalueringen av IA-avtalen 2001–2009 fant vi at det er særlig utfordrende med tilrettelegging for sykmeldte i kommunene, særlig i pleie- og omsorgstjenestene (Ose et al. 2009). Dette skyldes selvsagt at sykefraværet er høyt i denne sektoren, og at det er mange som trenger tilrettelegging, men også at jobbinnholdet og arbeidsorganiseringen tilsier at det er vanskelig å redusere belastningen ved å ta bort noen av de vanlige oppgavene når noen får helseproblemer. Belastningen på de andre ansatte vil øke når en ansatt ikke er i stand til å gjøre jobben fullt ut, og det er dermed fare for at tilrettelegging for noen gir økt sykefravær for andre.

Vi finner ikke forskning som ser på sammenhengen mellom sykefravær i kommunen og kommunens økonomiske situasjon. Gjennom intervjuer med mange aktører i kommunale tjenester i ulike prosjekter har respondentene ofte hevdet at dårlig kommuneøkonomi fører til økt sykefravær på ulike måter, og vi skal i denne artikkelen se nærmere på om det faktisk finnes en slik sammenheng.

Teoretisk tilnærming

En modell for å analysere forskjeller i sykefravær mellom kommuner må først og fremst kunne ta hensyn til at kommunene er svært ulike. Kommunene skiller seg vesentlig med hensyn til kostnads- og etterspørselsforhold, prioriteringer og økonomi. Kommunestørrelse og bosettingsmønster skaper forskjeller i kostnadsforhold gjennom ulik fleksibilitet i valg av organisering og lokalisering av tjenestene. Etterspørselsforholdene skaper ulikt behov for innhold og dimensjonering av tjenestene, i tillegg til at forskjeller i alderssammensetning påvirker allokeringen av ressurser mellom ulike kommunale tjenester. Innenfor hver enkelt kommune kan velgere og interessegrupper bruke sin innflytelse for å sikre kommunal satsing på nettopp deres tjenesteområder. Dette gjør at kommunene kan prioritere kommunale tjenester ulikt. Kommunenes økonomi setter rammene for drift av alle kommunale sektorer. Rike kommuner har derfor bedre forutsetninger for å implementere gode kommunale tilbud enn fattige. Vi tar utgangspunkt i tidligere analyser av kommunenes økonomiske beslutning (se f.eks. Rattsø 1989).

Fordi de lokale rammebetingelsene er forskjellige, vil altså mulighetene for å produsere et bestemt tjenestetilbud variere fra kommune til kommune. Skal man kunne foreta sammenlikninger av tjenesteproduksjonen eller andre forhold mellom kommuner, vil det derfor være nødvendig å kontrollere for disse rammebetingelsene. Rammebetingelser er derfor faktorer som er årsak til den variasjonen i tjenesteproduksjonen vi kan observere, og faktorer det er relevant å holde konstante. I utgangspunktet kan vi tenke oss følgende faktorer som har betydning for den kommunale tjenesteproduksjonen:

Kostnader

En rekke faktorer er med på å avgjøre hvor dyrt det er å produsere tjenester i den enkelte kommune. Dette gjelder blant annet:

- kommunestørrelse (skalaeffekter)
- bosettingsstruktur
- pris på innsatsfaktorene (lønn, differensiert arbeidsgiveravgift, husleie/ byggekostnader, utdanningsnivå etc.)
- klimatiske faktorer

Behov og etterspørsel

Etterspørselen etter kommunale tjenester varierer også sterkt mellom kommunene. Årsakene til dette er blant annet:

- at størrelsene på målgruppene varierer
- at andelen av målgruppene som faktisk etterspør tjenesten, varierer
- at faktorer som påvirker behovet for ulike tjenester rettet mot mål- og befolkningsgrupper, varierer (f.eks. ulike typer sosiale faktorer).

Inntekter

Det er svært store variasjoner i de inntektene kommunene disponerer. Samtidig er dette størrelser som kommunene bare i begrenset grad styrer selv. Variasjonene skyldes blant annet:

- ulikt skattegrunnlag
- variasjon i overføringer fra staten

Den viktigste økonomiske begrunnelsen for det kommunale selvstyret er å gi de lokale beslutningsmyndighetene muligheter til å tilpasse tjenesteproduksjonen etter lokalbefolkningens ønsker og behov. Selv om både nasjonale standarder, lov-pålagte oppgaver og øremerkede tilskudd setter grenser for kommunenes handlefrihet, er det likevel betydelig rom for lokale prioriteringer.

Bak disse betraktningene ligger tankegangen at innbyggerne i kommunene har behov for mange ulike tjenester. Dette er alt fra barnehager, grunnskole, institusjonstilbud til eldretilbud, botilbud, sosialtjenester med videre. Beslutningen om tilbud tas av lokale myndigheter innenfor de rammebetingelser som lover og regler, inntekter og kostnader til enhver tid gir. Vi antar videre at størrelsen på målgruppene for ulike kommunale tjenester påvirker de politiske beslutningene.

Rammebetingelser og arbeidsforhold

Kommunenes kostnads- og inntektsforhold, befolkningens behov og etterspørsel etter tjenestene påvirker arbeidsforholdene til de kommunalt ansatte. Rammebetingelsene bestemmer blant annet hvordan tjenestene organiseres og dimensjoneres. Ressursinnsatsen i tjenestene vil avhenge av alle disse forholdene, og for eksempel vil skatteproveny og gjeldsgrad kunne påvirke bemanningsfaktoren eksempelvis i sykehjem og hjemmetjenester. Kompetansesammensetningen i tjenestene vil også være avhengig av rammebetingelsene, og dette vil igjen ha betydning for arbeidsbetingelsene til de ansatte. Lav sykepleierdekning kan for eksem-

pel bidra til at de ansatte må gå i en upopulær turnus med flere arbeidshelger. Hvor gode rammebetingelser kommunene har, vil også kunne påvirke muligheten for å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft. Vakanser forventes å ha konsekvenser for de ansattes arbeidsforhold. I tillegg vil kommunenes økonomiske rammer påvirke hvor store ressurser som settes inn i ulike investeringer i arbeidsmiljøet. For eksempel kan det tenkes at kommuner med gunstigere rammebetingelser vil kunne sette i gang prosjekter for å rekruttere flere menn i tjenestene og gjøre ulike forsøk med arbeidstidsordninger for å redusere uønskede lave stillingsandeler. Dette vil kunne påvirke arbeidsforholdene og dermed sykefraværet i tjenestene.

Data, operasjonalisering av variabler og metode

Datagrunnlaget tar utgangspunkt i Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (Aa-registeret) som omfatter de aller fleste arbeidstakere i Norge.² Dette er videre koplet med Bedrifts- og foretaksregisteret og Sykefraværsregisteret. Data dekker alle kvartaler fra andre kvartal 2000 til og med fjerde kvartal 2010.

Fra dette grunnlaget har vi selektert kommunal sektor. I disse analysene er det ikke individnivået som er av interesse, men tjenestenivået i de enkelte kommunene og variasjonen over tid.

Datastrukturen er som følger:

$$X_{n,i,g,y}$$

der n = næring (1, ... 60), i = kommune (1, ..., 430), g = kjønn (0,1,2) og y = kvartal (1, ..., 41)

Dette utgjør potensielt over 3 millioner celler der hver celle gir informasjon om en kommunal tjeneste (fordelt på 60 ulike næringskoder) for en kommune for enten begge kjønn, menn eller kvinner for hvert av kvartalene i perioden andre kvartal 2000 til andre kvartal 2010. Data er levert av SSB.³

For hver celle har vi informasjon om antall tapte dagsverk på grunn av eget sykefravær, antall avtalte dagsverk, antall hovedarbeidsforhold, antall hoved- og biarbeidsforhold, antall ansatte og sykefraværspersent (som også konstrueres direkte av de to første variablene).

Med ulike aggregeringer på mellomnivå består datasettet av 869 105 unike observasjoner av potensielt over 3 millioner celler. Avviket skyldes tomme celler, for eksempel ved at noen tjenester ikke har mannlige ansatte, mens andre ikke har kvinnelige ansatte.

Det har vært to skifter av næringsstandard (NACE-kode) i løpet av perioden vi har data for. SN94 gjelder fra og med 2. kvartal 2000 til og med 3. kvartal 2002. SN02 gjelder fra og med 4. kvartal 2002 til og med 4. kvartal 2008, og

SN07 gjelder fra og med 1. kvartal 2009. Tall for alle kvartaler i 2008 er oppdatert med SN07.

Endringene i næringsstandard betyr at næringskodene kan være splittet eller slått sammen på en slik måte at det ikke er mulig å følge alle tjenestene gjennom perioden. Vi har plukket ut de største og viktigste tjenestene. I disse tjenestene har det vært få endringer i innholdet i kodene, og det er mulig å lage en kontinuerlig tidsserie. Tjenestene som inngår i analysene, er derfor somatiske sykehjem, hjemmesykepleie, hjemmehjelp, grunnskole og barnehage.

Hjemmetjenester kan være organisert som egne enheter bestående av både hjemmesykepleie og hjemmehjelp, eller det kan være separate tjenester der alle sykepleiere tilhører hjemmesykepleien, og de andre tilhører hjemmehjelpen. Hvordan kommunene organiserer og registrerer akkurat disse tjenestene kan ha mange begrunnelser eller være tilfeldig, og vi ser derfor på hjemmetjenester samlet, selv om det er ulike næringskoder i Bedrifts- og foretaksregisteret. (Se tabell A i appendiks for fordeling av ansatte og årsverk i tjenestene.)

Vi har også spesifisert SFO som egen tjeneste (utgjør 2 prosent av alle kommunale årsverk), men det ser ut til å være stor variasjon i hvordan kommunene har registrert disse årsverkene gjennom perioden. Vi har derfor valgt ikke å ta med SFO i analysene.

Datasettet består dermed av fem næringskoder gruppert i fire tjenester (dekker nesten 60 prosent av årsverkene i kommunal sektor) for hver kommune, kjønn og kvartal. Videre har vi koplet kommuneinformasjon på dette datasettet, inkludert ulike behovstall på kommunenivå.

I det følgende operasjonaliserer vi variablene (jf. den teoretiske modellen).

Avhengig variabel er legemeldt sykefravær,⁴ og vi definerer denne på standard måte (jf. definisjon i Sykefraværregisteret):

$$\text{Legemeldt sykefraværprosent} = \frac{\text{Antall dagsverk grunnet eget fravær}}{\text{Antall avtalte dagsverk}} \cdot 100$$

Kostnader

Kommunene kan ha ulikt nivå på kostnadene som er knyttet til produksjon av tjenestene. Dette er i hovedsak knyttet til størrelsen på kommunene og hvordan befolkningen er konsentrert i kommunegeografien. I analysene inngår størrelsen på kommunene som logaritmen til antall innbyggere. Bosettingsmønster er representert ved andel av innbyggere som bor i tettbygde strøk.

Behov og etterspørsel

I analyser av kommuner er det vanlig å kontrollere for ulike aldersgrupper. Dette fordi de fleste tjenestene gis til brukere i bestemte aldersgrupper. Brukere av de ulike tjenestene vil i ulik grad konkurrere om å oppnå et tilbud, slik at vi ved å inkludere ulike aldersgrupper også kan si noe om etterspørselen fra andre grupper av befolkningen. For eksempel vil økt etterspørsel etter grunnskole og barnehage kunne trekke ressurser bort fra pleie- og omsorgstjenestene. Dersom andelene i de ulike aldersgruppene varierer mellom to kommuner, kan tjenestetilbudet i disse to kommunene avvike mye. Det er derfor viktig å kontrollere for disse aldersgruppene for å gjøre kommunene sammenliknbare.

Andel innbyggere i barnehagealder (0–5 år) og grunnskolealder (6–15 år) og andel eldre (her definert som over 80 år) brukes for å kontrollere for etterspørselen etter de ulike tjenestene.

For å fange opp forskjeller i etterspørselen etter tjenester har vi inkludert variabler som fanger opp sosiale forhold i kommunene. Variablene kan ikke direkte antas å fange opp etterspørselen, men tidligere empirisk forskning viser at de er korrelert med kjennetegn ved innbyggere med over gjennomsnittlig behov for kommunale tjenester. De relevante variablene som her er tatt med, er andel uføre, andel arbeidsledige og andel husholdninger med eneforsørger.

Inntekter

Kommunenes inntekter kommer i hovedsak fra inntekts- og formueskatt, rammetilskudd og eiendomsskatt. Vi har valgt ikke å inkludere eiendomsskatt fordi denne er frivillig og dermed problematisk i forhold til endogenitetsproblemer. For eksempel kan det tenkes at kommuner innfører eiendomsskatt for å skaffe inntekter til utbygging av kommunale tjenester. Med andre ord er innføring av eiendomsskatt et utfall bestemt av manglende tjenestetilbud.

Vi ser også bort fra inntekter knyttet til gebyrer og konsesjonskraft. Kommunenes inntektssystem består av to hovedkomponenter, inntekts- og utgiftsutjevning. Utgiftsutjevning har som formål å kompensere kommunene for kostnads- og etterspørselsforhold de ikke kan påvirke selv. I praksis betyr dette at kjennetegn ved befolkningen virker gjennom kostnadsnøklerne i inntektssystemet og bestemmer delvis størrelsen på rammetilskuddet. Andel uføre virker i en slik modellformulering direkte på tjenestene og kan føre til at det er vanskelig å identifisere effekter av både inntekts- og etterspørselsforhold. I praksis betyr dette at vi opererer med modellspesifikasjoner uten kommunale inntekter.

Et kanskje bedre mål på kommunenes økonomiske situasjon kan være om skatteinntektene og rammeoverføringer fra staten dekker utgiftene kommunene har ved tjenesteproduksjonen. Et indikasjon på ubalanse mellom utgifter og inn-

tekter er at kommunen ikke er i stand til å finansiere tjenesteproduksjonen gjennom egen budsjettfordelingsmodell på kort sikt. Kommuner i en slik situasjon går inn i Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK). Registeret gir oversikt over kommuner og fylkeskommuner som må ha godkjenning fra Kommunal- og regionaldepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler.

Det er ulike årsaker til at kommuner settes under betinget godkjenning og kontroll, for eksempel at kommunestyret har vedtatt et budsjett eller en økonomiplan uten at alle utgifter er dekket.

Inn- og utregistrering av kommuner i ROBEK skjer i hovedregel to ganger om året. I januar/februar foretar fylkesmennene en gjennomgang av kommunenes årsbudsjett og økonomiplan. Er en kommune allerede oppført i ROBEK, skal fylkesmennene lovlighetskontrollere årsbudsjett og økonomiplan. Innen juni/juli har kommunene vedtatt sitt årsregnskap, og fylkesmennene skal på grunnlag av regnskapet foreta de nødvendige inn- og utmeldingene. Offentlig publiserte tall fra ROBEK-registeret er derfor delt inn i halvår.

Vi har kvartalsvise registerdata som vi ønsket å kople ROBEK-informasjon på, og fikk derfor oversendt informasjon fra Kommunal- og regionaldepartementet med dato for hver inn- og utmelding i registeret fra det ble opprettet i 2001. Fra denne har vi laget en kvartalsdatafil der alle kommunene inngår for hvert kvartal tilbake til 2001, første kvartal. Her har vi konstruert en binærvariabel som er 1 om kommunen er registrert i ROBEK, og 0 om ikke. Antall kommuner i ROBEK hvert enkelt kvartal varierer betydelig, og i 2000 var nesten 20 prosent av kommunene i registeret, mens andelen er 11–12 prosent i 2010. I løpet av denne perioden har hele 210 ulike kommuner vært innom ROBEK registeret i kortere eller lengre perioder.

Bemanning og arbeidsforhold

I den grad sykefraværet er en funksjon av bemanning, er det viktig å kontrollere for indirekte effekter av etterspørsel på bemanningen. Uten denne kontrollen risikerer vi at bemanning virker som en proxy for etterspørselen etter tjenestene i kommunene.

Som vist til i teoridelen, vil ressursinnsatsen i tjenestene være avhengig av kommunenes rammebetingelser. Vi måler her ressursinnsats i de enkelte tjenestene som antall ansatte per innbygger.⁵ Vi formulerer:

$$\frac{\text{Antall ansatte}}{\text{Antall innbyggere}} = \frac{\text{Antall ansatte}}{\text{Antall brukere}} * \frac{\text{Antall brukere}}{\text{Antall innbyggere}}$$

Antall ansatte per innbygger kan altså dekomponeres til antall ansatte per bruker og antall brukere per innbygger. Når vi bruker antall ansatte per innbygger, skiller vi dermed ikke mellom kommuner som har mange ansatte per innbygger fordi de har mange ansatte per bruker, og kommuner som har mange ansatte per innbygger fordi de har mange brukere per innbygger. I analysene kontrollerer vi for størrelsen på ulike aldersgrupper, og dette kan delvis kontrolleres for antall brukere i tjenestene.

Det er vanskelig å finne målbare variabler som kan si noe om investeringene i arbeidsmiljø i de enkelte tjenestene, men vi har funnet fram til to variabler fra registerdata som kan brukes som indikatorer. Dette er kjønnsbalanse i tjenestene (her målt som andel menn) og gjennomsnittlig stillingsandel.

En kan godt tenke seg at kommuner som klarer å rekruttere mange menn i pleie- og omsorgstjenester eller barnehager, i større grad har investert i arbeidsmiljøet enn kommuner med dårligere kjønnsbalanse i disse tjenestene. Fra kvalitativ forskning er det også funnet at bedre kjønnsbalanse gir bedre arbeidsmiljø (Svare 2009, Holter et al. 2007). Gjennom en restrukturering av datasettet får vi konstruert variabelen andel menn blant de ansatte og kopler dette tilbake til riktig celle (kommune, kvartal, tjeneste), slik at denne variabelen kan inngå i analysene på kommunenivå.

Kommuner som unngår at mange har uønsket lav stillingsandel, har kanskje vært flinkere med tiltak for å unngå mange små stillingsbrøker. Som et mål på gjennomsnittlig stillingsandel definerer vi:

$$\text{Avtalt dagsverk per sysselsatt}_{nit} = \frac{\text{Antall avtalte dagsverk}_{it}}{\text{Antall ansatte}_{it}}$$

der $n = \text{næring / tjeneste}$, $i = \text{kommune } (1, \dots, 430)$ og $y = \text{kvartal } (1, \dots, 41)$

Ved å inkludere denne variabelen kan vi undersøke om det er slik at kommuner som har høy gjennomsnittlig stillingsandel innen de ulike tjenestene, har lavere sykefravær enn kommuner som har lavere gjennomsnittlig stillingsandel for sine ansatte i de samme tjenestene. For eksempel kan sykefraværet være høyere i kommuner med mange ansatte med uønsket lav stillingsandel fordi det er mange som står parat til å overta vekten om noen er syke (Ose et al. 2011). Dette gir incentiver til lav terskel for sykefravær fordi det kan oppleves som «å være grei» overfor en med lav stillingsandel som trenger vakter (ibid.).

For å studere sammenhengen mellom sykefraværsprosenten og forklaringsvariablene benytter vi vanlig regresjonsanalyse basert på minste-kvadraters metode (MKM). Vi estimerer også såkalte fasteffektsmodeller, hvor vi kontrollerer vekk alle faste kommuneforskjeller.⁶

Resultat

Tester viser at modellene som er estimert med faste effekter (FE), er å foretrekke fremfor modeller med tilfeldige effekter (RE). Vi viser derfor kun resultatene fra modellene med faste effekter når vi ser på de enkelte tjenestene (tabell 2). I tabell 1 ser vi på alle tjenestene samlet (hele kommunal sektor) og tar også med resultatene basert på minste kvadraters metode (MKM) for å vise forklaringer på variasjon i sykefraværet mellom kommuner og FE, for slik å kunne se på utviklingen over tid innen hver kommune.

Når vi estimerer modeller med faste effekter, betyr det at vi har kontrollert bort alle forskjeller som ikke varierer over tid mellom kommunene. Dette kan være kulturforskjeller (kultur i befolkningen, ledelseskultur i kommunen, politisk kultur), grunnstrukturen i nærings sammensetningen i kommunen, med mer.

Tabell 1 viser at en økning i årsverksinnsats i kommunale tjenester (målt med antall kommunale dagsverk per innbygger) gir lavere sykefravær (FE). Særlig gjelder denne sammenhengen blant kvinnelige ansatte. Kvinnelige ansatte utgjør 78 prosent av alle kommunalt ansatte.

Høyere gjennomsnittlig stillingsandel (målt med antall avtalte dagsverk per ansatt) henger sammen med høyere sykefravær, både mellom kommuner (MKM) og innen kommuner over tid (FE). Høyere andel mannlige ansatte har ikke systematisk sammenheng med sykefraværet til mannlige ansatte, men kommuner med relativt mange mannlige ansatte har systematisk høyere sykefravær blant kvinner. Dette kan skyldes at kommuner med høyt sykefravær typisk iverksetter mange tiltak og prosjekter, blant annet tiltak for å rekruttere flere menn. Mest sannsynlig handler dette om sammensetningen av tjenestene i kommunene. Kommuner med en høy andel menn har typisk større andel ansatte menn innen grunnskolen og tekniske tjenester og dermed lavere sykefravær totalt sett – også blant kvinner.

Større kommuner har typisk høyere sykefravær blant kommunalt ansatte, og sammenhengen drives av de kvinnelige ansatte (MKM). Innenfor kommunene vil en økning i befolkningen gi høyere sykefravær blant kvinner (FE). En forklaring kan være at kommuner i vekst må bygge ut barnehager og skoler, kanskje på bekostning av pleie- og omsorgstjenester, slik at den store gruppen kvinner i pleie- og omsorgstjenestene får økt belastning, og dermed høyere sykefravær.

Kommuner med en relativt stor andel av befolkningen i grunnskolealder har systematisk lavere samlet sykefravær for kvinner enn kommuner med færre av innbyggerne i denne aldersgruppen. Dette handler sannsynligvis om at grunnskolesektoren har relativt lavt sykefravær sammenliknet med andre kommunale tjenester (jf. fig. 2), slik at relativt flere ansatte i grunnskolen samlet sett gir lavere sykefravær. Nivået på sykefraværet er også lavere i kommuner som har relativt mange innbyggere over 80 år, gitt årsverksinnsatsen i kommunen totalt.

Tabell 1. Paneldatagresjoner, 2000, 2. kvartal–2010, 2. kvartal.

Avhengig variabel er legemeldt sykefraværspersent

	Alle ansatte		Kvinner		Menn	
	MKM	FE	MKM	FE	MKM	FE
Dagsverk per innbygger (alle ansatte)	-0.0016 (-0.090)	-0.22*** (-3.18)	-0.0071 (-0.34)	-0.28*** (-3.44)	-0.0051 (-0.21)	-0.14 (-1.51)
Avtalte dagsverk per ansatt (alle ansatte)	0.074*** (12.6)	0.018** (2.07)	0.074*** (11.0)	0.021** (2.10)	0.065*** (8.30)	0.024* (1.78)
Andel menn	-0.0065 (-1.21)	-0.013 (-1.07)	0.029*** (4.54)	0.012 (0.84)	0.0073 (0.97)	0.0073 (0.36)
ln(befolkning totalt)	0.11*** (5.09)	2.21** (2.24)	0.13*** (4.97)	2.30** (1.97)	-0.0027 (-0.080)	1.32 (1.06)
Andel av befolkningen 0–5 år	2.20 (1.07)	8.30 (1.22)	4.93** (2.07)	15.1* (1.74)	-6.73** (-2.30)	-10.8 (-1.40)
Andel av befolkningen 6–15 år	-9.85*** (-7.17)	2.99 (0.60)	-11.8*** (-7.41)	8.43 (1.37)	-1.52 (-0.79)	-9.98 (-1.43)
Andel over 80 år	-12.6*** (-8.61)	2.18 (0.25)	-12.0*** (-6.87)	3.25 (0.32)	-12.2*** (-5.75)	1.94 (0.18)
Andel arbeidsledig 16–66 år	-0.46*** (-5.62)	-0.76*** (-5.98)	-0.56*** (-4.91)	-0.99*** (-8.34)	-0.19 (-1.06)	-0.45** (-2.07)
Andel 16–66 år uføre	19.5*** (32.8)	1.01 (0.22)	19.6*** (28.3)	-1.21 (-0.22)	18.9*** (22.2)	5.97 (0.93)
Andel enslige forsørgere	53.6*** (12.6)	5.37 (0.47)	60.9*** (12.3)	0.88 (0.068)	30.4*** (4.90)	16.8 (0.93)
Andel av innbyggerne som bor i tettsted	0.43*** (5.01)	1.44 (1.27)	0.33*** (3.39)	1.93 (1.42)	0.71*** (5.53)	-0.29 (-0.13)
I Robek-registeret	0.34*** (9.89)	0.075 (1.13)	0.37*** (9.46)	0.075 (1.02)	0.19*** (4.12)	0.085 (0.84)
Konstant	3.21*** (6.88)	-11.8 (-1.40)	3.20*** (5.84)	-13.3 (-1.36)	0.55 (0.84)	-4.85 (-0.44)
Kvartals- og årsdummier	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Antall observasjoner	16,333	16,333	16,333	16,333	16,236	16,236
Justert R2	0.264	0.143	0.244	0.148	0.111	0.028
Justert R2 inkludert forklaringskraft til faste effekter		0.521		0.491		0.259
Antall kommuner		438		438		438

Robuste t-verdier i parenteser *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Sykefraværet er systematisk høyere i kommuner med relativt flere uføre og enslige forsørgere. Effekten vedvarer om den ene eller andre variabelen tas ut av modellspesifikasjonen. Funnene kan være indikasjoner på at kommuner med mange trygdede også opplever høyt sykefravær blant sine ansatte, men når vi ser på arbeidsledigheten, er effekten motsatt. Kommuner med relativt høy arbeidsledighet har typisk lavere sykefravær i kommunal sektor, gitt andre rammebetingelser. Effekten forklarer både variasjon mellom kommuner (MKM) og innen kommuner (FE). Negativ sammenheng mellom arbeidsledighet og sykefravær kan skyldes både sammensetningseffekter (de som går over i arbeidsledighet hadde høyere fravær enn de som er igjen i arbeid) og disiplinerings-effekter (høyere arbeidsledighet fører til at de ansatte blir redde for å miste jobben og disiplineres til å redusere sykefraværet sitt). En annen forklaring kan være at perioder med nedgangskonjunktur (økt ledighet) gir økning i offentlig utgifter (motkonjunkturpolitikk), og dermed bedre rammer for drift av kommunale tjenester og mindre belastning på de ansatte. Problemet med denne forklaringen er at det generelt er liten forskjell på konjunktureffektene på sykefravær mellom offentlig og privat sektor.

Videre ser vi at kommuner der relativt mange av innbyggerne bor i tettbygde strøk, systematisk har høyere legemeldt sykefravær både blant kvinner og menn.

Kommuner i økonomisk ubalanse (målt ved at de er registrert i ROBEK) har systematisk høyere sykefravær enn kommuner som ikke er i økonomisk ubalanse, gitt bemanning og andre rammebetingelser. Dette gjelder sykefraværet både blant kvinner og menn. Vi finner ingen effekter på sykefraværet av å være i økonomisk ubalanse innen kommunene (FE). Analyser som inkluderer mer dynamikk (ikke vist), tyder ikke på at det finnes dynamiske effekter mellom sykefraværet og økonomisk ubalanse. Vi tolker dette slik at det ikke er viktig *når* kommunen går inn i registeret, men at det er summen av faktorene som gjør at de settes under betinget godkjenning og kontroll, som er viktig. Dette kan igjen handle om kombinasjon av rammebetingelser og politisk styring. Sannsynligvis har en kommune som går inn i registeret, allerede i lang tid fokusert på økonomi og sparing, og de vil sannsynligvis også gjøre det i lang tid etter at de er ute av registeret. Det er dermed ikke å forvente at sykefraværet endres mye akkurat når kommunene går inn i registeret.

Mye av variasjonen i det totale sykefraværet mellom kommuner kan sannsynligvis forklares av fordelingen av årsverkene mellom de ulike kommunale tjenestene fordi det er store nivåforskjeller i sykefraværet mellom tjenestene (se fig. 2). Det er derfor viktig å se på sykefraværet i de enkelte tjenestene hver for seg. I tabell 2 har vi tatt bort konstante forhold som påvirker nivået på sykefraværet mellom ulike kommuner (FE) innenfor hver av tjenestene, som for eksempel kultur- eller strukturforskjeller som eksisterer i sykehjemssektoren mellom ulike kommuner.

Tabell 2. Paneldataregresjoner, 2000, 2. kvartal–2010 2. kvartal. Avhengig variabel er legemiddelt sykefraværsprosent. Modeller med faste effekter (FE)

	Syke hjem			Hjemmetjenester			Grunnskoler			Barnhager		
	Alle ansatte	Kvinner	Menn	Alle ansatte	Kvinner	Menn	Alle ansatte	Kvinner	Menn	Alle ansatte	Kvinner	Menn
Dagsverk per innbygger	-1.80*** (-4.38)	-1.45*** (-3.92)	-9.64*** (-5.23)	0.10 (0.25)	-0.76* (-1.67)	1.12 (1.18)	-1.77 (-1.42)	-1.77 (-1.33)	-0.66 (-1.04)	-0.033 (-0.16)	-0.033 (-0.043)	-12.5** (-2.11)
Avtalte dagsverk per ansatt	0.020 (0.81)	0.013 (0.62)	0.12 (1.49)	-0.063 (-0.82)	0.040 (1.04)	-0.095 (-0.88)	-0.028 (-0.62)	-0.00021 (-0.0060)	-0.049 (-1.20)	-0.019 (-0.84)	-0.019 (-0.80)	0.068 (0.62)
Andel menn	0.11 (1.55)	0.046 (1.54)	-0.43** (-1.98)	0.023 (0.28)	0.067 (1.41)	0.077 (1.61)	-0.013 (-0.18)	-0.068 (-0.68)	0.060 (0.72)	-0.0061 (-0.22)	0.010 (0.33)	-1.24*** (-6.50)
ln(bef totalt)	0.98 (0.42)	0.71 (0.30)	8.98 (0.91)	0.70 (1.58)	0.58 (1.23)	-0.060 (-0.055)	1.39 (0.75)	1.27 (0.63)	-0.35 (-0.16)	2.32 (1.15)	2.94 (1.36)	-4.80 (-15.9)
Andel av bef 0–5 år	12.2 (0.88)	16.9 (1.19)	-156* (-1.89)	-16.7 (-0.71)	-18.7 (-0.72)	-31.7 (-0.57)	3.44 (0.34)	11.3 (0.90)	-13.4 (-0.85)	24.6 (1.46)	22.5 (1.27)	-15.9 (-0.13)
Andel av bef 6–15 år	20.6** (2.10)	28.0*** (2.70)	-126** (-2.14)	-12.3 (-0.67)	-19.2 (-0.88)	29.3 (0.56)	-3.68 (-0.38)	0.60 (0.060)	-21.4 (-1.15)	18.9 (1.57)	15.4 (1.23)	191* (1.71)
Andel over 80 år	41.9** (2.48)	41.3** (2.27)	99.9 (1.26)	-46.9 (-1.27)	-47.1 (-1.29)	31.6 (0.48)	14.2 (0.95)	23.5 (1.37)	-23.0 (-1.01)	-5.52 (-0.30)	5.60 (0.30)	-287 (-1.51)
Andel arbeidslig 16–66 år	-1.99*** (-5.48)	-2.16*** (-6.92)	-20.4** (-2.10)	2.17 (0.75)	2.24 (0.75)	0.92 (0.087)	-0.49* (-1.76)	-0.94 (-1.46)	-0.74 (-1.31)	-1.31*** (-3.44)	-1.32*** (-3.74)	-48.7** (-2.38)
Andel 16–66 år uføre	-1.44 (-0.15)	-3.75 (-0.37)	64.9 (1.54)	4.54 (0.34)	6.78 (0.47)	-12.9 (-0.48)	-2.26 (-0.31)	-7.38 (-0.89)	18.4 (1.64)	-2.25 (-0.21)	-0.15 (-0.014)	8.99 (0.10)
Andel enslige forsorgere	-27.1 (-1.04)	-45.2* (-1.80)	273** (2.18)	-73.8** (-2.11)	-73.7* (-1.91)	-116 (-1.46)	7.98 (0.34)	7.92 (0.29)	6.37 (0.22)	34.6 (1.24)	24.8 (0.86)	335* (1.83)
Andel av bef bor i rettsted	-1.23 (-0.63)	-1.69 (-0.84)	-12.4 (-1.03)	-0.28 (-0.070)	1.32 (0.27)	0.83 (0.11)	-1.46 (-1.12)	-1.01 (-0.73)	-3.13 (-1.02)	5.98*** (2.65)	7.43*** (2.91)	-49.9*** (-2.75)
I Robek-registret	-0.025 (-0.17)	-0.016 (-0.11)	-0.26 (-0.43)	0.36 (1.47)	0.13 (0.65)	1.12** (2.09)	0.11 (1.11)	0.076 (1.11)	0.22 (1.44)	0.13 (0.85)	0.12 (0.81)	-0.68 (-0.64)
Konstant	-2.39 (-0.12)	-0.27 (-0.014)	-42.2 (-0.50)	12.7** (2.10)	10.7 (1.51)	9.89 (0.68)	-0.64 (-0.041)	0.0081 (0.00048)	13.8 (0.73)	-16.8 (-0.97)	-22.8 (-1.24)	80.7 (0.59)
Kvartals- og årsummier	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Antall observasjoner	17,028	17,019	9,453	17,023	16,986	14,548	17,352	17,303	15,757	17,146	17,138	5,488
Justert R2	0.074	0.065	0.024	0.025	0.033	0.007	0.048	0.071	0.012	0.033	0.032	0.040
Justert R2 inkludert forklaringskraft til faste effekter	0.282	0.28	0.216	0.127	0.163	0.103	0.222	0.239	0.174	0.226	0.231	0.329
Antall kommuner	438	438	426	437	437	429	438	438	438	437	437	392

Robuste t-verdier i parenteser *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tabell 2 viser at det er særlig i sykehjem vi finner at økt årsverksinnsats (målt som dagsverk per innbygger) henger sammen med redusert sykefravær både for kvinnelige og mannlige ansatte. Det er også en slik sammenheng i hjemmetjenester, men her bare blant kvinner. Vi finner ingen systematisk sammenheng mellom årsverksinnsats og sykefravær i grunnskolen og i barnehager, med unntak av en sterk negativ effekt blant mannlige ansatte i barnehager.

Selv om det ikke var noen systematisk sammenheng mellom utviklingen i sykefraværet og endring i andel menn blant de kommunalt ansatte da vi så på kommunale tjenester samlet, ser vi nå at det er en tydelig sammenheng i sykehjem og i barnehager. Høyere andel mannlige ansatte i sykehjem og barnehager gir lavere sykefravær blant menn i henholdsvis sykehjem og barnehager.

Sammenhengene mellom utviklingen i de ulike etterspørselsgruppene ser også i særlig grad ut til å variere med sykefraværet i sykehjemmene, mens den negative sammenheng mellom arbeidsledige og sykefravær som vi fant i tabell 1, er tydelig både i sykehjem og i barnehager både for kvinner og menn. Sykefraværet i hjemmetjenestene og i grunnskolesektoren ser ikke ut til å variere systematisk med arbeidsledigheten i kommunen. Om dette skyldes disiplinerings effekter, vil det bety at ansatte i sykehjem og i barnehager lar seg disiplinere i større grad enn i hjemmetjenester og i grunnskolen. Andre analyser må til for å undersøke om det er sammenheng mellom nedbemanning og sykefravær i de ulike kommunale sektorene. I grunnskolen er det lite rom for nedbemanning da ressursinnsatsen i stor grad er bestemt av antall elever. Slik er det ikke i sykehjem.

Generelt er det svært lite av variasjonen i utviklingen i sykefraværet innen den enkelte kommune i de ulike tjenestene som kan forklares med utviklingen i rammebetingelsene vi her har forsøkt å måle.

Oppsummering

Problemstillingene i artikkelen er som følger:

- a Har sykefravær i kommunale tjenester sammenheng med ressursinnsatsen i tjenestene når vi kontrollerer for kommunale rammebetingelser?
- b Varierer nivået på sykefraværet i kommunale tjenester med kjennetegn ved kommunene?
- c Har kommunenes økonomiske situasjon betydning for nivået på og utviklingen i sykefraværet?

For a) viser analysene at høyere årsverksinnsats i sykehjem har sammenheng med redusert sykefravær blant både menn og kvinner, justert for ulike rammebetingelser. Tilsvarende effekt finnes for kvinnelige ansatte i hjemmetjenester. I grunnskolen og i barnehager finner vi ingen systematikk mellom årsverksinnsats og sykefravær.

Vi finner også at en høyere andel mannlige ansatte i sykehjem og barnehager gir lavere sykefravær blant menn i henholdsvis sykehjem og barnehager, men finner ikke slike effekter i grunnskolen og i hjemmetjenestene.

For b) finner vi at de viktigste kommunale kjennetegnene for nivået på sykefraværet i kommunal sektor er sosiale forhold i kommunen, som andel uføre og andel enslige forsørgere. Kommuner med høye andel uføre og enslige forsørgere har også høyere sykefravær blant de kommunalt ansatte. Vi finner også sterke effekter av ledighetsnivået, men her er sammenhengen motsatt. Kommuner med høyere ledighet har typisk lavere fravær enn andre kommuner, mens en økning i andel arbeidsledige fører til reduksjon i sykefraværet. Dette kan skyldes både sammensettningseffekter og disiplinerings-effekter.

Problemstillingen i c) er analysert ved å undersøke om kommuner som er i økonomisk ubalanse, målt ved at de er meldt inn ROBEK-registeret, systematisk har høyere sykefravær enn kommuner som ikke er i registeret. Vi finner at kommuner i økonomisk ubalanse har høyere sykefravær både blant kvinnelige og mannlige ansatte. Vi finner ikke noen dynamiske sammenhenger som viser at sykefraværet endres når en kommune kommer med i registeret. En nærliggende konklusjon er at det ikke er viktig *når* kommunen settes under betinget godkjenning og kontroll, men heller kombinasjonen av rammebetingelser og politisk styring, som gjør at de før eller siden havner der.

Noter

- 1 Dette prosjektet er finansiert av NAV gjennom programmet FARVE – forsøksmidler arbeid og velferd.
- 2 Populasjonen er arbeidstakere 16–69 år som har et aktivt arbeidsforhold registrert i Aa-registeret, og som er registrert bosatt i Norge. Arbeidstakere med arbeidsforhold av svært kort varighet eller med avtalt arbeidstid mindre enn fire timer i uken, samt selvstendig næringsdrivende, faller utenfor populasjonen. Registeret viser koplingen mellom virksomhetens organisasjonsnummer og arbeidstakers fødselsnummer.
- 3 Rådgiver Unn H. Høydahl har som vanlig vært vår pålitelige og dyktige kilde i SSB.
- 4 Det finnes ikke registerdata for egenmeldt sykefravær på virksomhetsnivå fordi disse tallene samles inn gjennom utvalgsundersøkelser.
- 5 Fordi stillingsandel varierer, vil et bedre mål på ressursinnsats være antall årsverk per innbygger. Vi har benyttet denne som alternativ i analysene, og kvalitativt blir resultatene de samme.
- 6 Vi har også estimert Random-effectsmodeller (RE), men med et enkelt unntak viser tester at fasteffektsmodellene er å foretrekke. Alle analysene utføres i STATA MP/11.1

Referanser

- Elstad, J.I. og M. Vabø (2008), «Job stress, sickness absence and sickness presenteeism in Nordic elderly care». *Scandinavian journal of public health* 36 (5):467, 2008.
- Eriksen, W. (2006), «Practice area and work demands in nurses' aides: a cross-sectional study». *BMC Public Health*, 6 (1): 97.
- Eriksen, W., Bruusgaard, D. og S. Knardahl (2003), «Work factors as predictor of sickness absence: a three month prospective study of nurses' aides». *Occupational and Environmental Medicine*, 60, 271–278.
- Fevang, E. (2004), *De syke pleierne – en analyse av sykefravær blant sykepleiere og hjelpepleiere*. Hero og Økonomisk institutt, Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning, skriftserie 5.
- Holter, G.Ø., Svare, H. og C. Egeland (2008), *Likestilling og livskvalitet, 2007*. AFI-rapport 2008:1.
- Ose, S.O., Haus-Reve, S., Pettersen, I., Jensberg, H. og B. Paulsen (2009), *Mestring og trivsel blant hjelpepleiere i norske kommuner: Analyser basert på informasjon fra nesten 10 000 hjelpepleiere*. SINTEF-rapport A12594.
- Ose, S.O. (2010), *Kunnskap om sykefravær: nye norske bidrag*. SINTEF-rapport A14516.
- Ose, S.O., Bjerkan, A. M., Hem, K-G., Johnsen, A., Lippestad, J., Paulsen, B., Mo, T.O. og P.Ø. Saksvik (2009), *Evaluerer av IA-avtalen (2001–2009)*. SINTEF-rapport A11947
- Ose, S.O., Brattlid, I., Haus-Reve, S., Mandal, R. & A.M. Bjerkan (2011), *Inkluderende arbeidsliv i kommunene: Et forskningsprosjekt om sysselsettingsforhold, sykefravær, samarbeid, ledelse og arbeidsmiljø i sykehjem og hjemmetjenester*. SINTEF-rapport A18235.
- Ose, S.O. (2004), *Hva forklarer variasjon i legemeldt sykefravær mellom kommunene i Oppland? – Sektor, næring, befolkning og sysselsetting*, Rapport STF78 A045007-Åpen, Sintef Helse.
- Paulsen, B., Harsvik, T., Halvorsen, T. og L. Nygård (2004), «Bemanning og kvalitet i sykehjem». *Tidsskr Nor Lægeforen*, 2004; 124:2954–5.
- Rattsø, J. (1989), «Local government allocation of labour and the grant system: an applied model analysis of local government behaviour in Norway». *Environment and Planning C: Government and Policy* 7(3) 273–284
- Røed, K. og Fevang, E. (2007), «Organizational Change, Absenteeism and Welfare Dependency». *Journal of Human Resources*, Vol. 42, No. 1, 156–193.
- Rønning, R. (2004), *Omsorg som en vare? Kampen om omsorgens sjel i norske kommuner*. Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Svare, H. (2009), *Menn i pleie og omsorg – brødre i hvitt*. Universitetsforlaget 2009.

Appendiks

Tabell A) Antall ansatte og årsverk og andel av totalt for ulike tjenester

	Antall ansatte	Andel av ansatte	Antall avtalte dagsverk	Andel av dagsverk
Somatiske sykehjem	73 554	15	2 391 441	13
Hjemmesykepleie	20 463	4	689 271	4
Hjemmehjelp	33 374	7	1 104 692	6
Grunnskole	94 815	20	4 103 323	22
Barnehage	49 786	10	2 180 888	12
SFO	14 541	3	369 491	2
Uspesifisert i datagrunnlaget	196 912	41	7 706 670	42
Avtalte dagsverk	483 445	100	18 545 776	100

Tabell B) Deskriptiv statistikk, gjennomsnitt kvartal i perioden 2000, 2. kvartal – 2010, 2. kvartal, begge kjønn.

Variabel	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Dagsverk per innbygger	17 723	4.66	1.36	0.02	13.30
Avtalte dagsverk per ansatt	17 729	38.99	4.22	18.48	54.07
Andel menn	17 729	21.01	3.49	0.00	39.22
ln(befolkning totalt)	17 723	8.47	1.13	5.34	13.30
Andel av befolkningen 0–5 år	17 716	0.07	0.01	0.03	0.11
Andel av befolkningen 6–15 år	17 716	0.14	0.01	0.09	0.19
Andel over 80 år	17 716	0.05	0.02	0.02	0.14
Andel arb.ledig 16–66 år	17 632	0.02	0.08	0.00	5.32
Andel 16–66 år uføre	17 716	0.11	0.03	0.04	0.24
Andel enslige forsørgere	17 716	0.01	0.00	0.00	0.05
Andel av innbyggerne som bor i tettsted	17 638	0.50	0.27	0.00	1.04
Robek	16 424	0.18	0.39	0.00	1.00

Fragmenterte arbeidsplasser? En spørreundersøkelse blant hotellarbeidere i Oslo og Akershus

David Jordhus-Lier, Aadne Aasland, Anders Underthun og Guri Tyldum

David Jordhus-Lier

Ph.d., samfunnsgeografi, Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR).

david@nibr.no

Aadne Aasland

Ph.d., Russland- og Øst-Europa-studier, Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR).

aadne.aasland@nibr.no

Anders Underthun

Cand.polit., samfunnsgeografi, Arbeidsforskningsinstituttet (AFI).

anders.underthun@afi-wri.no

Guri Tyldum

Cand.polit., sammenlignende politikk, Forskningsstiftelsen Fafo.

guri.tyldum@fafo.no

Renholdere er mye mindre fornøyd med jobben sin enn andre hotellansatte. Det kan synes som om hotellene er fragmenterte arbeidsplasser der ansattes tilfredshet er svært forskjellig avhengig av jobbkategori. I denne artikkelen analyserer vi en spørreundersøkelse ved hoteller i Oslo og Akershus vedrørende dette forholdet. Er det arbeidet i seg selv som gir den lave tilfredsheten, eller kan man finne andre forklaringer? Gjennom bivariat og multivariat analyse viser vi i denne artikkelen at viktige forklaringer finnes i måten arbeidet er organisert eller sosialt forankret på. Jobbusikkerhet, mangel på opplevd medbestemmelse og diskriminering/trakassering (samt alder) forklarer i stor grad hvorfor nettopp noen grupper hotellarbeidere er mindre tilfredse på arbeidsplassen.

Under halvparten av renholderne på hoteller i Oslo og Akershus uttrykker altså at de er fornøyd med jobben, sammenliknet med mellom 71 og 91 prosent blant de andre jobbkategoriene på samme arbeidsplass. Dette er funn fra en representativ undersøkelse vi har utført på hoteller i regionen. Ansattes opplevelse av hotellarbeidet henger sammen med *hvilken arbeidsoppgave* de har. I denne artikkelen bruker vi den store forskjellen mellom renholdere og andre som utgangspunkt for å forstå hotellet som arbeidsplass i et samfunn under endring. Hotellarbeidsplassen preges av mangfold; et sosialt rom der en flerkulturell arbeidsstokk, gjester fra

hele verden og ledelsen daglig omgås. Vi vil i vår analyse spørre hvordan de sosiale relasjonene som dannes henger sammen med organiseringen av arbeidet, noe som må forstås i lys av både ledelsesstrategier, former for medbestemmelse og fagorganisering blant de ansatte. Samspillet av omorganiserings- og fragmenteringsprosesser på norske hoteller er hovedfokuset for et større forskningsprosjekt¹ der spørreundersøkelsen som denne artikkelen presenterer, inngår. Vi innleder analysen med en kort gjennomgang av forskning på renholdsarbeid generelt, og vil i den resterende artikkelen diskutere hotellrenholdere i forhold til andre ansatte på hotellarbeidsplassen. Herunder er vi særlig interessert i hvordan hotellarbeidet organiseres, og hvordan sosiale relasjoner på arbeidsplassen spiller inn. Analysen leder fram til en multivariat analyse av hvilke faktorer som kan bidra til å forklare den lave tilfredsheten blant renholdere sammenliknet med andre jobbkategorier.

Spørreundersøkelsen

Analysen baserer seg på en representativ spørreundersøkelse blant hotellarbeidere i Oslo og Akershus. Hotellansatte er en vanskelig tilgjengelig gruppe for utvalgsundersøkelser. På grunn av utbredt bruk av atypiske ansettelsesforhold (inkludert sesongbaserte stillinger, ringevakter, outsourcing og vikarbyråer) er det vanskelig å få fullstendige lister over ansatte gjennom arbeidsgiver, slik man gjerne gjør i bedriftsundersøkelser i andre bransjer. I den grad slike lister kan la seg oppdrive, vil de systematisk underrepresentere dem med de mest problematiske ansettelsesforholdene. Vi har derfor valgt å gjøre en bred kartlegging av dem som fysisk befinner seg på et hotell og er på jobb i løpet av to spesifiserte 2-timers intervaller, og har brukt dette som utgangspunkt for undersøkelsen. Tidsintervallene ble valgt med sannsynlighet lik andelen ansatte på jobb (estimert basert på forhåndskartlegging av 3 hoteller). Slik fikk perioden mellom klokken 10 og 12 på formiddagen nesten 12 ganger så høy sannsynlighet for å bli dekket i undersøkelsen som perioden mellom klokken 02 og 04 om natten.

På grunn av denne forholdsvis ressurskrevende kartleggingen var det nødvendig å trekke et utvalg av hoteller for undersøkelsen. Blant hotellansatte finner vi en sterk klyngeeffekt knyttet til arbeidssted for mange sentrale variabler; selv om hoteller er store arbeidsplasser med mye intern variasjon, vil mange oppleve for eksempel arbeidsmiljø og arbeidsforhold likt, samtidig som variabler som landbakgrunn og tilknytningsform vil ha begrenset variasjon innenfor hotellet, men variere med hotellenes rekrutteringsstrategier. Av hensyn til dette var det ønskelig å dekke flest mulig hoteller. Vi måtte imidlertid forholde oss til budsjettmessige begrensninger, og trakk 40 av 110 hotellarbeidsplasser i Oslo-området. Vi ønsket å sikre tilstrekkelig representasjon av mindre hoteller, og valgte derfor å trekke hotellene med lik sannsynlighet, og ikke proporsjonalt med størrelse.

Undersøkelsen fant sted fra mars til august 2010, og vi fikk kartlagt 867 hotellarbeidere, som ble stilt noen få basisspørsmål. Av disse har 42 prosent deretter besvart en utfyllende, internettbasert spørreundersøkelse. Den metodologiske tilnærmingen vi har brukt i denne studien, er publisert gjennom to NIBR-notater: utvalgsmetoden er presentert i Aasland og Tyldum (2011), mens gjennomføringen av datainnsamlingen er redegjort for i Underthun et al. (2011). Responsratene for de forskjellige jobbkategoriene varierte fra 22 prosent for renholdere til 78 prosent for booking og administrasjon. Selv om responsraten er forholdsvis lav blant renholdere, gjør den forutgående kartleggingen det mulig å analysere om renholderne som svarer har andre kjennetegn enn de som svarte på den internettbaserte undersøkelsen. Vi finner at slike forskjeller er relativt moderate, men at andelen med norsk bakgrunn blant renholderne er noe høyere blant dem som har svart, noe som er naturlig med tanke på språkproblemer blant dem med utenlandsk bakgrunn (selv om alle fikk muligheten til å svare på engelsk så vel som norsk). Responsraten er også noe lavere blant dem med atypiske ansettelser (outsourcet arbeidskraft, ekstrahjelpere og vikarer) enn blant dem som er ansatt direkte av hotellet. Selv om variasjonen mellom grupper ikke er spesielt stor, må vi regne med at den lave responsraten i enkelte grupper har ført til noen skjevheter, noe som kan ha gjort at de mest problematiske ansettelsesforholdene er underrepresentert, nemlig de med atypiske ansettelser, innvandrere og renholdere. Vi har valgt å møte dette med å basere hovedkonklusjonen på en multivariat analyse, der vi mener vi har kunnet kontrollere for noen av de viktigste kildene til skjevheter i utvalget.

I tabell 1 under presenterer vi fordelingen av populasjon og utvalg for noen sentrale bakgrunnsvariabler. Hotellene i Oslo og Akershus er i høy grad kvinnearbeidsplasser, der kvinner utgjør 67 prosent av de ansatte. Mens kvinnene dominerer innenfor kurs/konferanse, renholdsarbeid og administrative stillinger, er menn godt representert blant kokker og mellomledere. De ansatte er også forholdsvis unge, de fleste under 34 år. Under halvparten av de hotellansatte i Oslo og Akershus er født i Norge, og 38 prosent kommer fra land utenfor EU. Til tross for noen endringer over tid, har det overordnede bildet – mange kvinner, innvandrere og unge – vært relativt stabilt i flere tiår (Karlsen og Næss 1978).

Tabell 1. Bakgrunnsinformasjon om respondentene i kartleggings- og oppfølgingsundersøkelsen. Antall fordelt på nøkkelindikatorer

		Kartleggings-undersøkelse (n=867)	Oppfølgings-undersøkelse (n=360)	Svart på oppfølgings-undersøkelse (%)
Kjønn	Kvinne	517	226	43,7
	Mann	350	134	38,2
Alder	–24	150	67	44,7
	25–34	288	156	54,2
	35–44	209	80	38,3
	45–54	138	39	28,3
	55+	70	18	25,7
	Mangler – ikke svart	12	-	
Opprinnelses-land	Norge	383	203	53,0
	Annet nordisk	64	29	45,3
	(Annet) EU	77	36	46,8
	Utenfor EU	331	92	27,8
	Mangler – ikke svart	12	-	
Hovedarbeidsoppgave ^a	Renhold / oppvask	264	59	22,3
	Resepsjon	102	48	47,1
	Servering	119	46	38,7
	Kokk	84	35	41,7
	Administrasjon og booking	88	69	78,4
	Konferanse	61	38	62,3
	Mellomleder ^b	85	50	58,8
	Andre	59	15	25,4
	Mangler – ikke svart	5	-	
Ansettelse	Direkte av hotellet	742	331	44,6
	Usikker	10	–	
	Eksternt firma, vikarbyrå eller liknende	111	29	26,1
	Mangler – ikke svart	4	–	

a I spørreundersøkelsen brukte vi en relativt finmasket inndeling av jobbkategorier (hovedarbeidsoppgave). Noen av disse utgjør av forskjellige grunner svært små grupper i spørreundersøkelsen, og vi foretok derfor en strategisk utvelgelse og sammenslåing av kategorier. Dette inkluderer renholdspersonale for fellesarealer, ansatte med oppvask som hovedoppgave, barpersonale og teknisk arbeid (førstnevnte ble slått sammen med andre renholdere, mens de andre ble ekskludert).

b Omfatter kategoriene «husøkonom», «kjøkkensjef» og «annen mellomlederstilling».

Merknad: I noen tilfeller, særlig under «ansettelse», er det uoverensstemmelser mellom svarene til samme respondenter i kartleggings- og oppfølgingsundersøkelsen. I disse tilfellene beholdt vi svarene oppgitt på arbeidsplassen.

Hva vet vi om renholdsarbeid og renholdere?

Det er ikke overraskende at renholderne fremstår som misfornøyde også på hoteller. Renholdsbransjen har de senere årene vært preget av elendighetsbeskrivelser og kommer ofte negativt ut i arbeidsmiljøundersøkelser (Trygstad et al. 2011). Ansatte i renholdsbransjen er for eksempel blant de arbeidstakerne som er mest utsatt for psykososiale arbeidsmiljøbelastninger, og opplever høyere jobbussikkerhet, lavere grad av medbestemmelse og mindre mulighet for faglig utvikling enn andre bransjer (NOA 2008). Dette blir støttet av norske og europeiske studier som viser til at det er liten mulighet for å påvirke egen arbeidshverdag i denne sektoren, noe som fremheves som negativt for jobbtilfredshet (Laschinger et al. 2004, Enerhaug og Gamperiene 2011).

Dessuten har det skjedd en betraktelig økning i forventningene til produktivitet i sektoren siden 1990-tallet (Trygstad et al. 2011), noe som i praksis betyr at større arealer skal vaskes på kortere tid (Enerhaug og Gamperiene 2011, Enerhaug et al. 2008). Denne arbeidsmengdeøkningen har ikke nødvendigvis blitt fulgt opp av bedre ergonomiske hjelpemidler, noe som igjen kan være med på å forklare overrepresentasjon av helseplager i bransjen (Trygstad et al. 2011).

Når det gjelder landbakgrunn, viser Trygstad et al. (2011) at det har vært en tydelig økning av ansatte med innvandrerbakgrunn mellom 2001 og 2009, på landsbasis, men enda sterkere i hovedstadsregionen, der en klar majoritet av de hotellansatte er av utenlandsk opprinnelse. Økningen er spesielt stor blant arbeidstakere fra nye EU-land etter 2005. I takt med nedgangen i andelen norske arbeidstakere har kvinneandelen gått ned til fordel for menn med innvandrerbakgrunn. I renholdsbransjen sett under ett er omlag en tredjedel av arbeidstakerne fagforeningsmedlemmer. Blant disse er norske arbeidstakere og de som har vært ansatt lenge, overrepresentert.

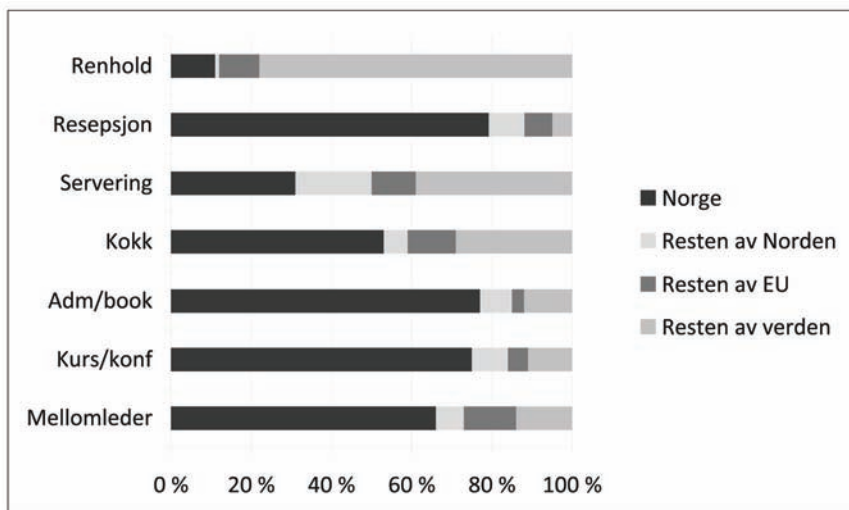
Renhold på hotell har mange likheter, men også noen forskjeller fra renholdsbransjen for øvrig. Viktigst er kanskje at renholdere som er ansatt på hoteller, omfattes av en annen tariffavtale enn outsourcete renholdsavdelinger og andre renholdsbedrifter. Hotellrenhold domineres av kvinner (82 prosent) og arbeidere med ikke-norsk landbakgrunn (94 prosent). Mens kvinnene fortsatt har de aller fleste jobbene innen romrenhold (såkalte stuepiker), utføres fellesrenhold i økende grad av menn med innvandrerbakgrunn, slik Trygstad et al. (2011) peker på som en generell tendens for renhold. I likhet med bildet i renholdsbransjen for øvrig, er renholderne den jobbkategori i vår undersøkelse med høyest andel som rapporterer om helseplager som følge av jobben (54 prosent).

Både praksiser for rekruttering og arbeidsdeling mellom avdelingene gjør at hotellarbeidsplasser generelt sett er kulturelt mangfoldige, men også segmenterte. Hotellstudier fra andre land viser at disse arbeidsplassene er etnisk og kjønnsmessig segmenterte i forhold til synlige jobber (f.eks. i resepsjonen eller som serve-

ringspersonale) versus usynlige jobber (herunder renholdere og de som står i oppvasken) (Tufts 2007a). Siden mer enn en tredjedel av arbeiderne sier at «bekjente, venner eller familie» var viktige i rekrutteringen til stillingen, er det ikke overraskende at vi kommer over mange avdelinger der arbeidsstokken domineres av etniske enkeltgrupper.

Figur 1. Opprinnelsesregion etter jobbkategori?

Andelen respondenter med opprinnelsesregion Norge/Resten av Norden/Resten av EU eller Resten av verden etter jobbkategori i prosent (n=772)



Merknad: Manglende svar som «vet ikke», «vil ikke svare» og «ukjent» er tatt ut. I tillegg er kategorien «andre oppgaver» tatt ut.

Hvis vi gjør en grovinndeling av opprinnelsesland for hele utvalget, ser vi at arbeidere som er født utenfor Norden og EU, dominerer stort i husøkonomiavdelingene (78 prosent av renholderne). Arbeidere fra andre nordiske land er en relativt beskjeden gruppe totalt sett, med størst tilstedeværelse i resepsjons- og administrasjonsstillinger (19 prosent). Arbeidere fra resten av EU er relativt godt representert i kokkestillinger og mellomledelse (henholdsvis 12 og 13 prosent). Arbeidere født i Norge dominerer jobbene med aktiv kundekontakt – som resepsjon, kurs/konferanse og administrasjon/booking (75 til 80 prosent) – og er også i flertall blant mellomlederne.

Utdanningsnivået blant hotellarbeidere er svært variert. Både renholdere og resepsjonister har en høy andel høyt utdannede, men mulighetene for å bruke utdannelsen varierer stort. Kvalitative intervjudata viser at høyt utdannede renholdere er innvandrere som ikke får brukt sin utdanning fra hjemlandet, mens

resepsjonister ser på både utdannelsen og sin nåværende jobb som ledd i en karriereplan. På enkelte avdelinger finner vi en høy andel studenter, og da særlig blant serveringspersonalet, der 41 prosent er hel- eller deltidsstudenter. Dette fører til stor gjennomtrekk og skaper blant annet utfordringer for fagorganisering, etter som rekrutteringsinnsatsen ofte gir svært kortsiktige resultater.

Organiseringen av hotellarbeid

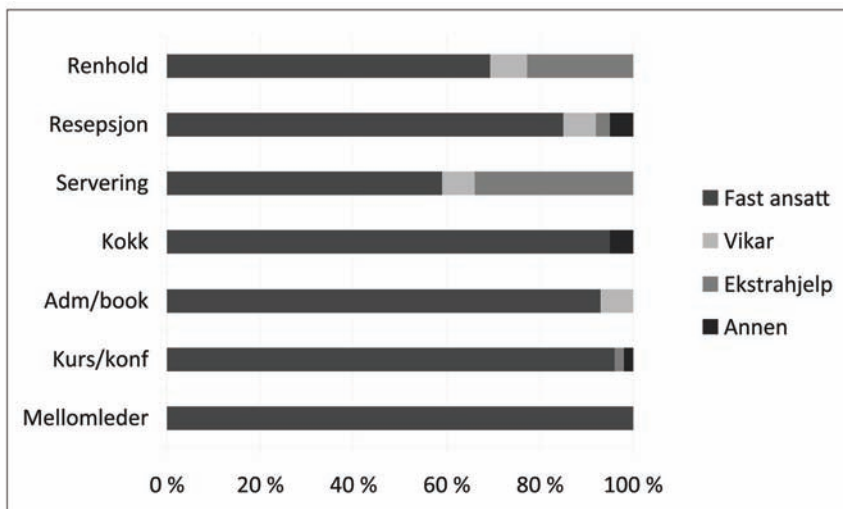
Det sammensatte behovet for arbeidskraft resulterer i mange forskjellige avdelinger og stillingsbeskrivelser på større hoteller, og kan gi mange forskjellige arbeidsoppgaver til den enkelte ansatte på de mindre arbeidsplassene. Arbeidets spesifikke karakter, og tilgangen til disse jobbene, er også formet av kultur og organisering blant hotellarbeidere gjennom flere tiår (Berntsen 2010). Denne segmenteringen påvirkes blant annet av migrasjonsmønstre, noe som har forandret bransjen i Norge de siste tiårene. Der rengjøringsjobber uten kundekontakt representerer en lav terskel inn i arbeidsmarkedet for innvandrere fra utviklingsland, blir unge, svenske jobbsøkere og norske studenter ofte rekruttert som resepsjonister og servitører.²

Organiseringen av hotellarbeidet formes av en kulturelt differensiert arbeidsstyrke og forskjellige former for fleksibilisering, både funksjonelt (ved at arbeidere kan utføre flere oppgaver) og numerisk (ved at antallet ansatte eller arbeidstimer kan justeres etter behov) (Kalleberg 2003, Knutsen 2010). Funksjonell fleksibilitet er tydelig gjennom høy grad av multi-tasking. Bare drøyt halvparten av de spurte (53 prosent) oppgir at de vanligvis kun utfører hovedarbeidsoppgaven, 19 prosent svarer at de vanligvis utfører to arbeidsoppgaver, mens hele 28 prosent utfører jevnlig arbeid i tre til åtte definerte jobbkategorier.³ Hvis vi ser på tallene for jobbkategoriene ovenfor, finner vi at resepsjonistene er de mest fleksible med hensyn til å utføre flere oppgaver (2,9 oppgaver i snitt), mens kokker (1,6) og kurs-/konferansemedarbeidere (1,8) utfører færrest oppgaver. Renholdere er relativt sett moderat fleksible, de utfører i snitt 2,2 arbeidsoppgaver. Selv om det i litteraturen gjerne forutsettes et forhold mellom grad av multi-tasking og størrelse på arbeidsplassen (f.eks. Bagguely 1990), var ikke dette en tendens i våre data.

Ønsket om numerisk fleksibilitet kan forklare hvorfor hotellkjeder i Norge følger en internasjonal tendens ved i økende grad å bruke eksterne bemanningsselskaper og vikarbyråer. På hotellene i vår undersøkelse forekommer outsourcing i størst grad i husøkonomiavdelinger eller renhold (24 prosent), i tillegg har kokkene relativt høy grad av eksternt ansatte (14 prosent). Et annet mål for numerisk fleksibilitet er atypiske ansettelser (både internt og eksternt ansatte). Her er det serveringspersonale (59 prosent) og renholdere (70 prosent) som har den laveste andelen faste ansatte. I begge tilfeller er det utstrakt bruk av ekstrahjelpere som gjør at disse skiller seg fra andre jobbkategorier.

Figur 2. Hva slags ansettelse?

Andelen respondenter som er fast ansatte, vikarer, ekstrarhjelper eller har annen ansettelse etter jobbkategori i prosent (n=292)



Merknad: Manglende svar som «vet ikke», «vil ikke svare» og «ukjent» er tatt ut. I tillegg er kategorien «andre oppgaver» tatt ut.

Ser man på graden av heltid og deltid (definert som over eller under 120 t/mnd), har både renhold, resepsjon og servering under 50 prosent heltidsansatte. I tillegg har særlig renhold og servering et svært høyt antall som enten er usikre eller har uspesifisert arbeidstid i kontrakten. Blant kokkene er det derimot svært få som arbeider mindre enn 120 timer. Særlig renholdere (53 prosent) og serveringspersonale (42 prosent) uttrykker ønske om flere kontraktsfestede timer i måneden. Relatert til dette er opplevelsen av egen inntekt, hvor resepsjon (43 prosent) og renhold (30 prosent) utmerker seg som minst fornøyde.

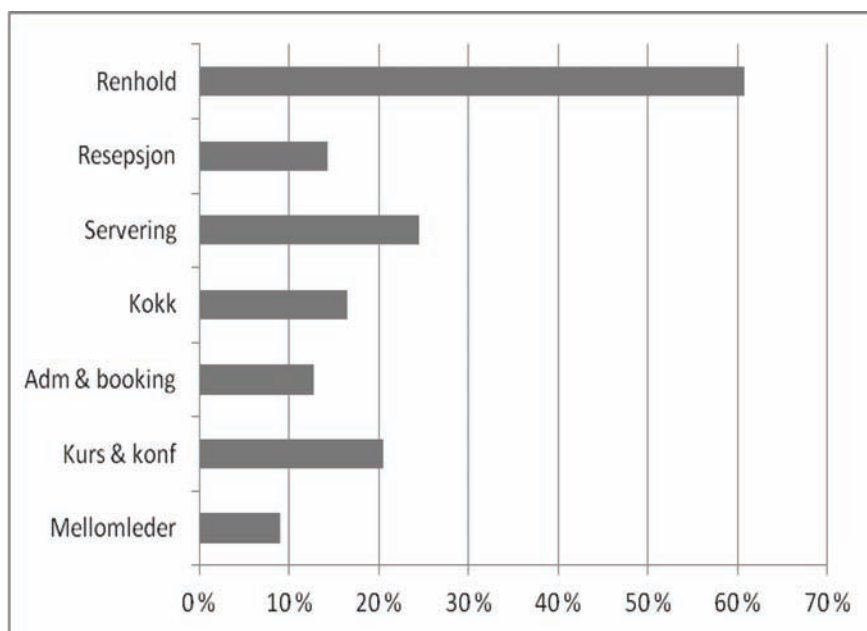
Man kunne anta at forskjellene i ansettelsesforhold ga seg utslag i en varierende grad av jobbusikkerhet. Renholdere opplever økende outsourcing av sine avdelinger, noe som kan tenkes å skape økt usikkerhet både blant dem som har blitt overført til et eksternt firma, og blant dem som (ennå) ikke har det (noe som også hevdes i en rapport av Manifest Analyse 2010). På spørsmålet om man er redd for å miste jobben, skiller renholderne seg dramatisk fra de resterende ansatte.

Kombinasjonen av mange deltids- og ekstrarhjelptstillinger, en pågående out-sourcings-prosess og en utbredt jobbusikkerhet tyder på at måten arbeidet organiseres på kan være med på å forklare hvorfor renholdere er mindre tilfredse enn andre. Ikke uventet finner vi sterk sammenheng mellom trivsel på arbeidsplassen og trygge ansettelsesforhold. De som ikke er ansatt direkte av hotellet, opplever

også større jobbusikkerhet enn de med direkte ansettelser. Ut over dette finner vi at formelle forhold ved ansettelsen som kontraktsforhold, lengde på ansettelse, hotelltype (geografisk plassering, kjedehotell eller ikke og hotellstørrelse), og demografiske faktorer som kjønn og alder i liten grad er i stand til å forklare variasjonen i jobbusikkerhet.⁴ Sosioøkonomiske variabler som lav økonomisk levestandard, lav utdanning, opprinnelsesland utenfor Norge og Vesten, samt opplevde helseplager, har derimot en viss forklaringskraft.

Figur 3. Redsel for å miste jobben.

Andelen respondenter som oppgir at de er redde for å miste jobben etter jobbkategori i prosent (n=305)

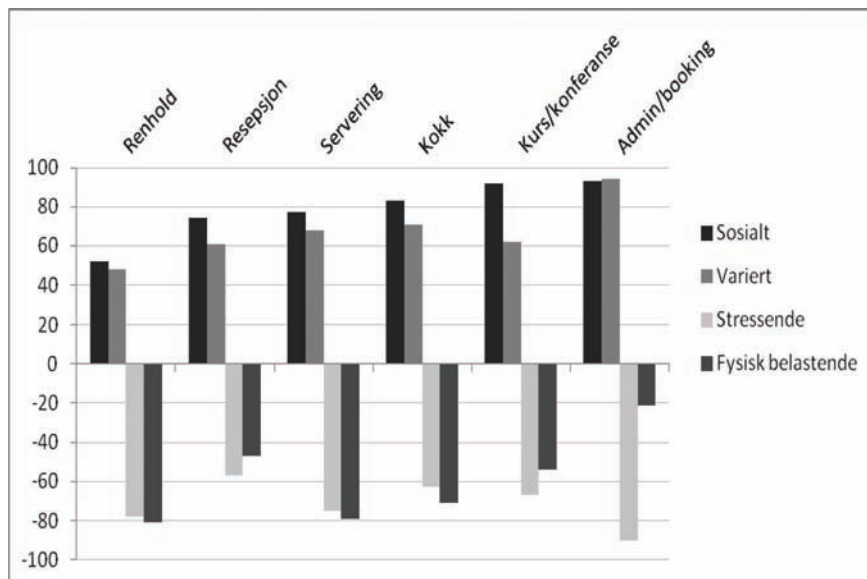


Merknad: Manglende svar som «vet ikke», «vil ikke svare» og «ukjent» er tatt ut. I tillegg er kategorien «andre oppgaver» tatt ut.

Gjennom kvalitative forundersøkelser ble diverse aktører i bransjen bedt om å karakterisere negative og positive sider ved hotellarbeidet. Vi identifiserte deretter de fire hyppigst brukte beskrivelsene av arbeidet: variert, sosialt, belastende og stressende. Deretter ba vi respondentene i spørreundersøkelsen om å beskrive arbeidet sitt i lys av disse begrepene for å få et bilde av hvordan arbeidets organisering, ansettelsesforhold og sosiale aspekter spiller sammen.

Figur 4. Positive og negative karakteristikk av arbeidet.

Andelen respondenter som beskriver arbeidet som henholdsvis sosialt, variert, stressende og fysisk belastende (n=277)



Merknad: Mellomledere ble ikke stilt disse spørsmålene.

Som det kommer fram av figur 4 beskriver den mest misfornøyde gruppen – renholderne – arbeidet sitt som mindre preget av de positive verdiene og mer preget av de negative verdiene enn de andre gruppene. Serveringspersonale, som opplever arbeidet som nesten like stressende og fysisk belastende, har til gjengjeld langt høyere opplevelse av de sosiale kvalitetene og mulighet for variasjon. Resepsjonsmedarbeidere, som i mindre grad opplever de negative karakteristikkene, er likevel ikke mer fornøyd med arbeidet enn kolleger med tynge arbeidsoppgaver og mer stressende jobbhverdag.

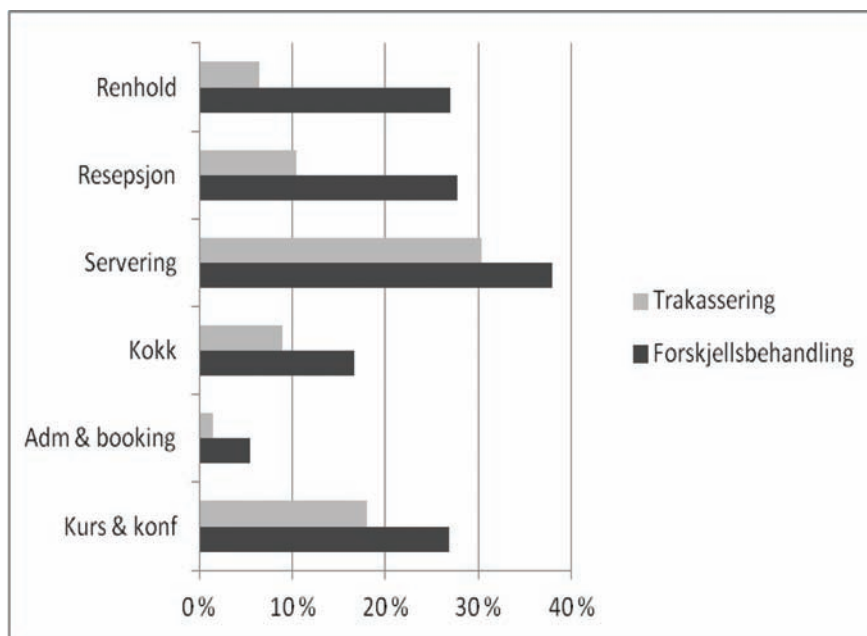
Sosiale relasjoner på en fragmentert arbeidsplass

Hotellansatte utfyller en rekke forskjellige roller, også for hverandre. Selv om Kalleberg (1977) mener at studier av jobbtildfredshet tradisjonelt har vært opptatt av individuelle forhold ved arbeideren og strukturelle forhold ved jobbtypenes «natur», har slike studier de siste tiårene blitt langt mer bevisste viktigheten av relasjonelle aspekter i arbeidshverdagen og arbeiderens relative stilling på arbeidsplassen (Glover 2010). I tillegg til å undersøke formelle sider ved arbeidet og ansettelsen, ønsket vi derfor å tilnærme oss hotellarbeidsplassene som sosiale rom der relasjoner mellom ledelse og arbeidere, og mellom forskjellige grupper av arbeidere, utspiller seg. I alle kategorier svarer da også mer enn halvparten at

arbeidet er *sosialt*. Renholderne opplever arbeidet som minst sosialt. Likevel er det blant renholdere og kokker vi finner den høyeste andelen som møter kolleger utenfor arbeidstiden, også gjennom organisert virksomhet. Dette tyder på at arbeidere i denne gruppen deltar i sosiale nettverk som inkluderer kollegaer, selv om de ikke nødvendigvis opplever selve arbeidet som sosialt. Liten tid til sosial omgang på jobben kan forklares av høyt arbeidspress, en faktor som trekkes fram av omtrent halvparten av renholderne.

Men i den sosiale omgangen med kollegaer, ledelse og gjester kan også hotellarbeidere oppleve psykososialt stress i form av diskriminering (opplevelse av urettferdig forskjellsbehandling) og trakassering. Blant serverings-, kurs-/konferanse-, resepsjons- og renholdspersonale sier mer enn 1 av 4 respondenter at de har opplevd forskjellsbehandling på arbeidsplassen.

Figur 5. Andelen hotellarbeidere som oppgir at de har opplevd forskjellsbehandling (diskriminering) og/eller trakassering etter jobbkategori i prosent (n=252).



Merknad: Svarkategorien «vet ikke» er utelatt. Mellomledere ble ikke stilt dette spørsmålet.

Renholdere som har opplevd dette, opplever i stor grad (90 prosent) at andre ansatte på hotellet er ansvarlige for forskjellsbehandlingen (dette kan også være andre renholdere). I utvalget sett under ett er det derimot nærmeste sjef (68 prosent) og hotellledelse (54 prosent) som identifiseres som årsak til diskriminering. Videre spurte vi hva arbeidstakeren opplevde ble brukt som grunnlag for diskriminering. Her svarte 30

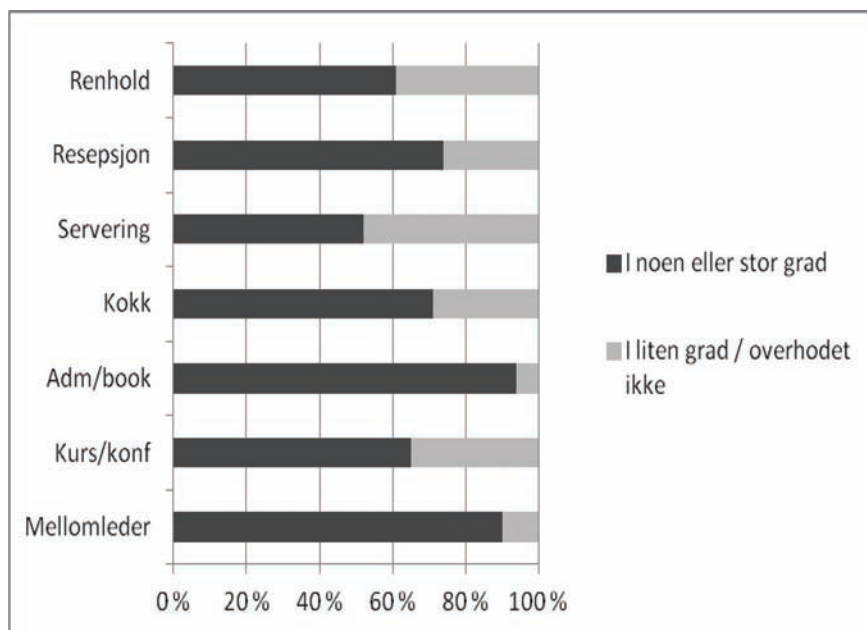
prosent etnisk bakgrunn og 28 prosent alder (både yngre og eldre ansatte opplevde dette). Andre variabler som kjønn, seksuell legning, fagforeningsmedlemskap og religion oppgis i mindre grad, men hele 67 prosent oppgir «andre» årsaker.

Følelsen av å bli trakassert er nok mer alvorlig, men også mindre utbredt. Man skal merke seg at servitører skiller seg ut som den gruppen som i størst grad har opplevd trakassering (30 prosent, hvorav 90 prosent av disse fra andre kolleger). 10 prosent av resepsjonistene har opplevd trakassering, i stor grad av *gjestene ved hotellet* (87 prosent av de som har opplevd trakassering). Renholdere (6 prosent) har mindre kontakt med gjester, men opplever i likhet med serveringspersonale og resepsjonister noe trakassering fra *andre kolleger*. Blant kurs-/konferansepersonale (18 prosent har opplevd trakassering) er det derimot *nærmeste sjef* som står bak i 90 prosent av tilfellene.

I tillegg til uformelle sosiale relasjoner ønsket vi også å se på noen viktige formaliserte relasjoner på arbeidsplassen, som former for medbestemmelse og fagorganisering. Mange hoteller og hotellkjeder har store HR-apparater og forskjellige systemer som skal sikre en viss grad av medbestemmelse på arbeidsplassen. Likevel svarer en svært høy andel av serveringspersonale (48 prosent), renholdere (39 prosent) og kurs-/konferansemedarbeidere (35 prosent) at de i liten eller ingen grad føler at de får være med å bestemme på egen arbeidsplass.

Figur 6. Opplevd medbestemmelse.

Andel respondenter som rapporterer ulik grad av medbestemmelse på jobben (n=282)



Merknad: Svarkategorien «vet ikke» er utelatt.

Psykososialt arbeidsmiljø og opplevd medbestemmelse trekkes også fram som viktige i andre renholdsstudier (NOA 2008). Spesielt trekkes forholdet mellom den enkelte arbeider og nærmeste sjef, ofte også hotelledelsen, fram som viktig på hotellene i undersøkelsen vår. For eksempel spurte vi hvem de tar kontakt med hvis de har et problem på jobben, og her svarer nær 80 prosent av utvalget sin nærmeste sjef. Likeledes svarer omtrent to tredjedeler av dem som har opplevd helseplager at de har informert sjefen om disse plagene. Riktignok forteller svært få at de har fått tilrettelagt arbeidet på grunn av helseplagene. Verneombud (6 prosent) og tillitsvalgt (13 prosent) oppgis i langt mindre grad som personer som kontaktes i problemsituasjoner. Sistnevnte kan delvis forklares med lav organiseringsgrad (22 prosent).

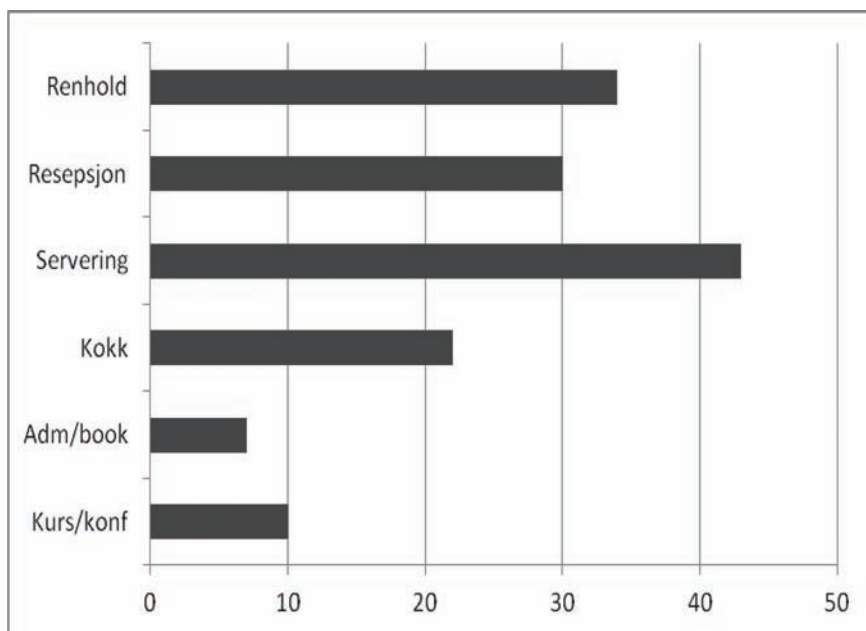
Hotell- og restaurantbransjen har historisk sett hatt lav organiseringsgrad i norsk målestokk (14 prosent, ifølge Trygdeetaten 2006). Som i andre land er det her store forskjeller innad i sektoren, særlig i forhold til arbeidsplasskarakteristikker; hoteller har for eksempel en langt høyere organiseringsgrad enn restauranter. I vårt utvalg avhenger organiseringsgraden av størrelsen til hotellet: De med over 200 rom har 27 prosent, mens mindre hoteller har 16 prosent. Likeledes er den 26 prosent på kjedehoteller, mens den bare er 7 prosent på hoteller utenfor kjedene. Organisasjonsgraden er også høyere i Oslo enn i Akershus.

Vi finner også store forskjeller innad på arbeidsplassene, noe som delvis kan forklares ut ifra arbeidstakerorganisasjonenes historie (særlig Oslo Hotell- og Restaurantarbeiderforening og Oslo Servitørforening, som nå er del av Fellesforbundet). Disse har utmerket seg ved å lykkes relativt godt i å organisere arbeidsinnvandrere, lavtlønte og husøkonomiavdelingene. 85 prosent av de organiserte i utvalget er medlemmer av Fellesforbundet. Ser man på de forskjellige jobbkategoriene, ser man at fagforeningen har oppnådd høyest organisasjonsgrad blant serveringspersonale, etterfulgt av renhold. De to mest fornøyde kategoriene arbeidere, nemlig administrasjon/booking og kurs/konferanse, er i minst grad fagorganisert.

Majoriteten av fagforeningenes medlemmer er fast ansatte på heltidskontrakter. Likevel er fagorganisering relativt sett mer utbredt blant deltidsansatte (33 prosent) enn blant heltidsansatte (18 prosent), noe som henger sammen med den høye andelen deltidsansatte i renhold og servering. Ringehjelper brukes for øvrig nesten utelukkende i avdelingene med høyest organiseringsgrad, husøkonomi (renhold) og servering. Bare 6 prosent av utvalget oppgir at de har fått hjelpe og støtte fra en fagforening i løpet av de siste to årene (ytterligere 7 prosent svarer «vet ikke»). Det er her høyest andel blant serverings-, resepsjons- og kokkepersonale.

Figur 7. Fagorganisering.

Andelen respondenter som er fagorganiserte etter jobbkategori i prosent (n=224)



Merknad: Mellomledere ble ikke stilt dette spørsmålet. «Vet ikke», «vil ikke svare» og kategorien «andre» er også utelatt.

Multivariat analyse av tilfredshet på arbeidsplassen

Artikkelen tegner samlet sett et bilde av hotellarbeidere som ganske fornøyde med jobben, men det er stor variasjon mellom de ulike jobbkategoriene, og renholdsarbeidere er helt klart minst fornøyd. Så langt i artikkelen har vi sett på en rekke forhold ved organiseringen av arbeidet og de sosiale relasjonene på arbeidsplassen.

Gjennom bivariat analyse fant vi samvariasjon mellom flere av de faktorene vi har diskutert så langt, og tilfredshet. I tillegg til renholderne synes også ikke-vestlige innvandrere og fagforeningsmedlemmer å være mindre fornøyde. Men er det arbeidets natur eller karakteristikker ved arbeiderne som til syvende og sist avgjør om man er tilfreds, eller andre forhold ved ansettelsen og arbeidsplassen? Hva er effekten av å være rengjørere når man kontrollerer for andre variabler? Vi foretok en regresjonsanalyse for å belyse hvilke faktorer som betyr mest for tilfredshet.

Vi har utviklet en regresjonsmodell med tilfredshet som avhengig variabel. En rekke ulike bakgrunnsvariabler (demografiske, sosioøkonomiske, organisatoriske og psykososiale) ble testet ut.⁵ Tabell 2 viser resultatene fra regresjonsmodellen.

Vi ser at flere av variablene har sterk og statistisk signifikant effekt på tilfredshet, og modellen er da også sterk på den måten at vi, ved å kjenne verdien på de uavhengige variablene, kraftig øker sannsynligheten for å predikere utfallet på tilfredshetsvariabelen. Størst effekt har følgende fire: (i) opplevd diskriminering og/eller trakassering, (ii) alder, (iii) redsel for å miste jobben, (iv) opplevd medbestemmelse. Litt bak kommer (v) opplevelse av helseplager. Det er altså i stor grad de sosiale relasjonene på arbeidsplassen som viser seg å ha signifikant effekt på tilfredshet når man kontrollerer for alle de andre variablene i modellen.

Tabell 2. Logistisk regresjon med tilfredshet som avhengig variabel og alle variabler satt inn i modellen samtidig (N=288)

	Sig.	Koeffisient	Standardfeil	Wald	Odds ratio
Menn (vs. kvinner)		-0,3	0,4	0,65	0,72
Alder	**	0,3	0,1	6,87	1,35
Utdanning		-0,3	0,3	1,43	0,71
Levestandard		-0,5	0,3	3,61	0,61
Født utenfor EU/EØS (vs alle andre)		-0,8	0,5	2,68	0,46
Renhold (vs alle andre)		-1,0	0,5	3,46	0,38
Hotellet arbeidsgiver		0,3	0,6	0,27	1,40
Antall arbeidsoppgaver		-0,1	0,1	0,30	0,94
Ikke fagorganisert		0,4	0,4	0,92	1,48
Opplevd helseplager	*	0,7	0,4	3,84	2,06
Ikke opplevd diskriminering/forskj. behandling	**	1,1	0,4	8,74	3,16
Lav grad av medbestemmelse	*	-1,0	0,4	6,25	0,38
Redd for å miste jobben	*	-1,0	0,4	6,09	0,37
Konstant		-1,0	1,7	0,34	0,36

* $p < 0,05$

** $p < 0,01$

Merknad: $R^2 = 0,30$ (Cox & Snell), 0,46 (Nagelkerke).

Alder er den eneste demografiske bakgrunnsvariabelen som har en statistisk signifikant effekt på tilfredshet, der de eldre aldersgruppene trives bedre enn de yngre.⁶ Det er ikke overraskende at alder har betydning. Også i på 1970-tallet oppga yngre hotellarbeidere at de var mer misfornøyde enn de eldre (Karlsen og Næss 1978). Kalleberg og Loscocco (1983) viser til at det nærmest ser ut til å være en lineær sammenheng mellom alder og jobbtildfredshet. Forhold som spiller inn, kan være økt personlig utvikling og modenhet, generelt bedre jobbstillinger, og ikke minst at man knytter ulik forventning til arbeidet i forhold til hvor man er i

livssyklusen. Dette er også strukturelt, i og med at man kan knytte alder til sosial status både innenfor og utenfor arbeidslivet.

Utdanning har ingen statistisk signifikant effekt, noe som kan skyldes den komplekse sammensetningen av utdanningsbakgrunn på hotellarbeidsplasser (mange høyt utdannede renholdere fra land utenfor Norden, for eksempel).⁷ Kjønn har også liten betydning i denne forbindelse. Mer overraskende er det kanskje at ikke landbakgrunn spiller en større rolle. Selv om vi fant en statistisk signifikant sammenheng i bivariat analyse, falt opprinnelsesland etter hvert ut i den trinnvise regresjonen. Ifølge modellen kan ikke ikke-vestlige innvandreres lavere grad av tilfredshet forklares ut ifra hvem de er som gruppe, men på grunn av deres mer negative erfaringer fra hotellarbeidsplassen. For å avklare hvorvidt dette er et resultat av overrepresentasjon i nettopp renholdsavdelingene, har vi utført ytterligere bivariat analyse som tyder på at denne tendensen gjelder på tvers av jobbkategoriene.

Renhold som jobbkategori har ikke statistisk signifikant effekt i modellen til tross for sterk, og statistisk signifikant, bivariat sammenheng mellom renholdsarbeid og tilfredshet. Dette betyr imidlertid ikke at renholdere trives like godt som andre, men at årsakene til at de trives dårligere, ikke i første rekke kan knyttes til arbeidet de gjør, men til måten arbeidet er organisert på. Det vil si at renholdere ikke trives dårligere enn andre grupper fordi de er renholdere, men fordi renholdsarbeidet er organisert annerledes enn annet arbeid ved hotellene. Også for fagforeningsmedlemmer forsvinner den statistisk signifikante negative sammenheng med tilfredshet når vi kontrollerer for andre faktorer. Det er altså ikke først og fremst fagforeningsmedlemskapet som avgjør om arbeidere er fornøyde/misfornøyde, men at de opplever andre problemer på jobben. Forholdet mellom uttrykt utilfredshet og fagorganisering kan likevel tenkes å ha en gjensidig forsterkning ved at alle de tre statistisk signifikante variablene kan lede folk til å fagorganisere seg. Samtidig fokuserer tillitsvalgte og fagorganisasjonene på disse spørsmålene gjennom sitt arbeid, noe som vil kunne gi seg uttrykk i økt bevissthet om dette blant de fagorganiserte.

Verken numerisk fleksibilitet (gjennom outsourcing) eller funksjonell fleksibilitet (i form av multi-tasking) hadde i seg selv signifikant effekt på tilfredshet på arbeidsplassen i denne analysen. Om hotellet eller andre firmaer er arbeidsgivere, gir i seg selv lite utslag, slik modellen viser. Men hvis vi ser på hvilke variabler som faktisk er av betydning, er usikkerhet, diskriminering, fysisk overbelastning og mangel på medbestemmelse alle faktorer som har blitt knyttet til outsourcing både i norsk offentlig debatt (se f.eks. Fredriksen 2010, Manifest Analyse 2010) og i utenlandske studier av hotellsektoren (Tufts 2007b, Wills 2005).

Konklusjon

Utgangspunktet for artikkelen var at renholdere ved hoteller skiller seg ut som mindre tilfredse enn andre hotellarbeidere. De fleste renholdsansatte opplever jobben som belastende og stressende, og de fremhever i mindre grad enn andre at jobben er variert eller sosial. Innenfor renhold og servering finner vi mest utstrakt bruk av atypiske ansettelse, men ansatte innen renhold skiller seg fra serveringspersonalet med en betydelig høyere jobbusikkerhet. Samtidig føler de liten grad av medbestemmelse. Sammen med opplevelse av diskriminering og helseplager forklarer disse faktorene mye av variasjonen i tilfredshet med arbeidsplassen.

Når renholderne opplever arbeidet som mindre sosialt, og har en større redsel for å miste jobben, eksemplifiserer de den fragmenterte hotellarbeidsplassen. Renholderne kommer relativt dårlig ut på en rekke indikatorer for arbeidets organisering og de sosiale relasjonene på arbeidsplassen. Vi har vist at det ikke er arbeidet i seg selv som skaper lite tilfredse arbeidere, men måten arbeidet på hotellarbeidsplassen organiseres på, og hvordan det tilrettelegges for samhold, trygghet og medbestemmelse.

Noter

- 1 Prosjektet *Industrial relations under global stress: fragmentation and the potential for representation of workers in the Norwegian hospitality sector* (2009-12) er finansiert av Norges forskningsråd (194332/S20) under programmet «Velferd, arbeidsliv og migrasjon». Les mer om prosjektet på <http://hotel.nibrinternational.no/>
- 2 Personlig kommunikasjon med diverse aktører i den norske hotellbransjen.
- 3 I spørreskjemaet opererte vi med 14 jobbkategorier som senere ble redusert til sju.
- 4 Funn basert på bi- og multivariate analyser med jobbusikkerhet som avhengig variabel.
- 5 En rekke ulike bakgrunnsvariabler ble testet ut, men på grunn av begrenset utvalgsstørrelse har vi kun beholdt de som gir signifikante utslag, samt noen av de variablene vi anser å ha størst relevans på bakgrunn av artikkelens problemstilling.
- 6 I bivariat analyse fant vi lineære sammenhenger mellom alder (7 kategorier), utdanning (fire kategorier), levestandard (fire kategorier) og den avhengige variabelen, og vi valgte derfor å behandle disse som kontinuerlige variabler i analysen.
- 7 Vi testet imidlertid for mulige interaksjonseffekter mellom utdanning, ulike landbakgrunner og jobbkategorier uten at dette ga statistisk signifikante utslag.

Referanser

Aasland, A. og G. Tyldum (2011), *A note on sampling procedures for the hotel survey*. Oslo: kan lastes ned fra <http://en.nibr.no/publications/notes/>

- Bagguley, P. (1990), «Gender and labour flexibility in hotel and catering». *The Service Industries Journal*, 10:737–47.
- Berntsen, H. (2010), *Alle rettigheter! Hotell- og restaurantarbeiderne i service og strid gjennom 75 år*. Oslo: Gyldendal.
- Enerhaug, H. og M. Gamperiene (2011), *Rekruttering til ledelse: En studie av ansatte med og uten innvandrerbakgrunn i ISS*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Enerhaug, H., M. Gamperiene, M. Hetle, M. Wærsted og D. Bruusgaard (2008), *Arbeidsmiljø og helse i renholdsbransjen. Sluttrapport*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Fredriksen, A. (2010), «Verre og verre innen renhold». *LO-Aktuelt* 04.03.2010.
- Glover, L. A. (2010), «Can informal social relations help explain workers' reactions to managerial interventions? Some case evidence from a study of quality management». *Economic and Industrial Democracy*, Published online before print October 25, 2010, doi: 10.1177/0143831X10377810
- Kalleberg, A. (1977), «Work values and job rewards: a theory of job satisfaction». *American Sociological Review*, 42:124–143.
- Kalleberg, A. (2003), «Flexible forms and labor market segmentation». *Work and occupations*, 30:154–75.
- Kalleberg, A.L. og K.A. Loscocco (1983), «Aging, values, and rewards: Explaining age differences in job satisfaction». *American Sociological Review*, 48:78–90.
- Karlsen, J.I. og R. Næss (1978), *Arbeidsmiljø i hotell- og restaurantnæringen*. Oslo: Arbeidspsykologisk institutt.
- Knutsen, H.M. (2010), Industrial relations under global stress: what is at stake for the management in the Norwegian hotel industry?, *Paper presented at the third workshop with social science researchers at CASS, Beijing, Autumn 2010*.
- Laschinger, H.K., J.E. Finegan, J. Shamian og P. Wilk (2004), «A longitudinal analysis of the impact of workplace empowerment on work satisfaction». *Journal of Organizational Behaviour*, 25:527–545.
- Manifest Analyse (2010), *ISS-metoden*. Oslo: Manifest senter for samfunnsanalyse.
- NOA (2008), *Arbeidsmiljø og helse. Slik norske yrkesaktive opplever det. Hovedrapport*. Oslo: STAMI.
- Trygdeetaten (2006), *Kunnskap og erfaringer fra IA-arbeid i Hotell og restaurant* Oslo: Riks-trygdeverket.
- Trygstad, S.C., K. Nergaard, K. Alsos, Ø.M. Berge, M. Bråten og A.M. Ødegård (2011), *Til renholdets pris*. Oslo: FAFO.
- Tufts, S. (2007a), «Emerging labour strategies in Toronto's hotel sector: Toward a spatial circuit of union renewal». *Environment & Planning A*, 39:2383–2404.
- Tufts, S. (2007b), «Those who serve: Review essay». *Labour / Le Travail*, 60:237–246.
- Underthun, A., H. Hellvik, J. Loge og D.C. Jordhus-Lier (2011), *On-site workplace survey and internet-based questionnaire for hotel workers in Oslo and Akershus: Some methodological reflections*. Oslo: kan lastes ned fra <http://en.nibr.no/publications/notes/>

Wills, J. (2005), «The geography of union organising in low-paid service industries in the UK: lessons from the T&G's campaign to unionise the Dorchester Hotel, London». *Antipode*, 37:139–59.

Redusert arbeidstid med full lønnskompensasjon blant seniorer med rett til AFP i fire statlige etater

Lars-Erik Becken

Cand.sociol., daglig leder Proba samfunnsanalyse, Oslo.

leb@proba.samfunnsanalyse.no

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) gjennomførte i perioden 01.08.2007 til 31.07.2009 et forsøk i fire statlige etater for å undersøke om redusert arbeidstid med full lønnskompensasjon innebærer at seniorer utsetter pensjonerings tidspunktet. Forsøket viser at en slik ordning kan bidra til at seniorene står lenger i arbeid. Redusert arbeidstid gir også en liten helsegevinst og økt trivsel. Imidlertid innebærer en slik ordning at seniorer som ellers ville jobbet full tid, også reduserer arbeidstiden. Forsøket tyder på at denne effekten er så sterk at den samlede arbeidsinnsatsen blant seniorer faktisk reduseres. Dette gjelder særlig i yrker og på arbeidsplasser der avgangsalderen allerede er høy.¹

Innledning

Det er de siste årene blitt gjennomført en rekke analyser av pensjoneringsatferd med ulike faglige innfallsvinkler (se bl.a. Hernæs et al. 2002, Midtsundstad 2002, Midtsundstad 2006, Bogen og Midtsundstad 2007, Solem og Mykletun 2009).

Et økonomisk perspektiv tilsier at inntekten som pensjonist i forhold til inntekten 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. Midtsundstad og Bogen (2011b) trekker imidlertid fram at hoveddelen av seniortiltakene i form av tid og penger til dem over 62 år er lite treffsikre – «de framstår mer som seniorgoder for arbeidstakere som likevel ville ha fortsatt i jobben, enn som effektive tiltak for å redusere tidlig-pensjoneringen» (se også Midtsundstad og Bogen 2011a).

Forskningen på avgangsårsaker har også identifisert en rekke andre faktorer som påvirker arbeidstakers valg av sluttidspunkt, og når de går over på tidligpensjon i form av AFP. «Dårlig helse er anført som den viktigste årsak til utstøting i en lang rekke studier» (Steinum et al. 2007). 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 på tidligpensjonering har også funnet at arbeidstakerens oppfatning av å være ønsket på arbeidsplassen, kan spille en selvstendig rolle for når arbeidstakerne ønsker å gå av med pensjon (Hilsen et al.2010). Nedbemanning og omorganiseringer i bedriften øker sannsynligheten for at flere ansatte vil gå over på tidligpensjon, da gjerne i form av AFP.

Nærmere om forsøket

Forsøket som dokumenteres i denne artikkelen, ble lagt opp på følgende måte i de fire etatene: Alle heltidsansatte, 62 år eller eldre i 2007, i utvalgte fylker, fikk tilbud om 20 prosent redusert arbeidstid med full lønnskompensasjon. Det var frivillig om den enkelte som fikk tilbud om å delta, valgte å inngå i forsøket. Ansatte som var 62 år eller eldre i 2007, i de fylkene som ikke fikk tilbud om å delta i forsøket, fungerte som kontrollgruppe. Forsøket ble dermed gjennomført som et tilnærmet eksperiment.

Etatene som deltok i forsøket, ble kompensert² for tapte arbeidstimer for at etatens arbeidsoppgaver skulle bli løst uten økt bruk av overtid eller økt belastning på andre tilsatte. Ved oppstart deltok til sammen 277 seniorer; 168 menn og 109 kvinner. De tre store etatene Skatteetaten, Statens vegvesen og Fylkesmennene hadde omtrent like mange forsøksdeltakere (81–87), mens antallet prester var en del lavere – til sammen 25 deltakere. Under forsøksperioden sluttet 46 av forsøksdeltakere.

Problemstilling og datainnsamling

Hovedspørsmålet i oppdraget var å vurdere om redusert arbeidstid med opprettholdelse av full lønn fører til at eldre arbeidstakere står lenger i arbeid. Vi har imidlertid også undersøkt betydningen for helse og trivsel, samt vurdert samfunnsøkonomiske konsekvenser dersom en slik ordning skulle bli gjennomført i stor skala i statlig sektor.

Oppdraget besto av en rekke datainnsamlinger. Vi gjennomførte *dybdeintervjuer* med representanter fra forsøksvirksomhetene og en rekke *kvantitative spørreundersøkelser* blant alle som var 62 år eller eldre i 2007 i de fire etatene. I november 2007 gjennomført vi en *oppstartundersøkelse*. I tillegg til bakgrunnsinformasjon skulle respondentene svare på spørsmål om egen arbeidsorientering og helsetilstand. Forsøksdeltakerne skulle også svare på spørsmål angående forsøket. Siden vi ønsket en «nullpunktmåling», ba vi respondentene vurdere situasjonen våren 2007 (før forsøket ble igangsatt). Til sammen fikk vi 1069 svar. 249 av disse var fra forsøksdeltakerne. Fra november 2007 gjennomførte vi også løpende

en *avgangsundersøkelse* blant alle som sluttet. De skulle vurdere de samme aspektene som i oppstartundersøkelsen, samt svare på enkelte spørsmål om selve avgangen. I mai 2009 gjennomførte vi en *sluttundersøkelse* med alle gjenværende ansatte i forsøks- og kontrollgruppen som svarte på oppstartundersøkelsen i 2007. Spørreskjemaet var i hovedsak identisk med oppstartundersøkelsen, utover noen ekstra spørsmål om faktisk arbeidstid, erfaringer med forsøket samt tanker om egen pensjonering. Det ble i sluttundersøkelsen til sammen registrert 188 svar fra forsøksdeltakere og 501 svar fra kontrollgruppene, noe som gir en svarprosent på henholdsvis 80 og 76 prosent. I oktober 2009 – tre måneder etter at forsøket ble avsluttet – gjennomførte vi en *etterundersøkelse* med de forsøksdeltakerne som fortsatt var i arbeid. I tillegg til å identifisere avtalt arbeidstid kartla vi faktisk arbeidstid og bruk av ferie-/seniordager høsten 2009. Vi spurte også om positive og negative erfaringer med forsøket og tanker om eget pensjoneringstidspunkt. 167 forsøksdeltakere svarte.

Forsøket er gjennomført som et tilnærmet eksperiment. I slike tilnærminger er både incentiver som ligger i selve forsøket og seleksjonsproblematikk – det vil si hvordan seniorene er fordelt/rekruttert i henholdsvis forsøks- og kontrollvirksomheter – svært sentralt. Nedenfor drøftes dette nærmere.

Incentiver i forsøket

Forsøket ble gjennomført før den nye pensjonsreformen trådte i kraft. Alle arbeidstakere i staten som hadde minst 10 års medlemskap i offentlige tjenestepensjonsordninger etter fylte 50 år, hadde rett til avtalefestet pensjon (AFP). I tillegg måtte inntekten i gjennomsnitt være på mer enn 2 ganger grunnbeløpet i folketrygden for de 10 beste årene i perioden fra 1967, og inntekten måtte overstige grunnbeløpet i folketrygden de to siste årene før pensjonering (jf. Statens personalhåndbok).

Med arbeidsgivers samtykke kunne arbeidstakere med stillingsdel på 60 prosent eller mer ta ut delvis AFP. Vilåret var at man fortsatte å arbeide minst 60 prosent av heltidsstilling – det vil si at man tok ut maksimalt 40 prosent AFP. Dette betyr at det ikke var muligheten til å få redusert arbeidstid som var det *unike* i FADs forsøk, men den økonomiske kompensasjonen. I de berørte etatene var det svært få seniorer som ikke hadde opparbeidet rett til AFP. De aller fleste mennene (84 prosent) hadde også full opptjening i pensjonskassen. Blant kvinnene var imidlertid andelen lavere (42 prosent), hvilket betyr at de i gjennomsnitt hadde en større økonomisk gevinst av å delta i forsøket.

Seniorer med full opptjening hadde imidlertid også økonomisk gevinst av å delta, men deltakelse betydde forholdsvis lite økonomisk sett for dem med lav lønn. Med 200 000 kroner i inntekt var forskjellen mellom 20 prosent AFP og forsøket om lag 10 000 kroner, som gir et inntektsstap på 5 prosent. For en senior som

tjente 500 000 kroner, var inntektstapet om lag 30 000 kroner for dem som var 65–66 år, og nesten 50 000 for dem som var 62–64 år, en reduksjon på henholdsvis 6 og 10 prosent.

Det overnevnte illustrerer at incentivet for å delta i forsøket i realiteten ikke er 20 prosent økonomisk kompensasjon, siden forskjellen mellom de to ordningene er betydelig mindre. Den reelle økonomiske kompensasjonen varierer dermed fra et par prosent for dem som tjener minst, til om lag 10–12 prosent for dem som tjener mest.

Seleksjonsproblematikk

Grunntanken ved eksperimentet var å finne effekten ved å sammenlikne overgangsratene fra arbeidslivet for dem som fikk tilbud om redusert arbeidstid med full lønnskompensasjon, med overgangsratene for dem som ikke fikk tilbudet. Sistnevnte gruppe tjente som kontrollgruppe. En eventuell høyere jobbbrate blant dem som ble omfattet av forsøket enn blant dem som var i kontrollgruppen, er ut fra dette et mål på effekten av tiltaket.

Det knytter seg imidlertid en del utfordringer til den valgte tilnærmingen. Det skyldes blant annet flere metodiske og praktiske valg som ble gjort av aktørene før forsøket ble formelt igangsatt 01.08.2007. I eksperimenter er ikke minst rekrutteringen/seleksjonen til forsøks- og kontrollgruppene 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. Seleksjonsproblematikken kan knyttes til følgende to forhold: 1) valg av forsøksfylker/-enheter og 2) hvem som inngår i forsøket og i kontrollgruppen.

Seleksjon: Valg av forsøksfylker/-enheter

Forsøksfylker/-enheter ble valgt av den enkelte etat i dialog med FAD. De ble dels valgt ut fra økonomi (fylker/enheter som til sammen dekket den enkelte etats rammer for forsøket), dels ut fra hvilke fylker/enheter som var interessert i å delta i forsøket, og dels ved at FAD ønsket at forsøket på tvers av etatene skulle dekke alle landets fylker. Selv om vi ser flere mulige utfordringer knyttet til seleksjonen når det gjelder valg av forsøksfylker/-enheter, har vi lagt til grunn at dette ikke skaper et betydelig seleksjonsproblem.

Seleksjon: Hvem som inngår i forsøket og i kontrollgruppen

Siden deltakelse i forsøket ble forbeholdt dem som ble 62 år i løpet av 2007, eller som var 63 år eller eldre i 2007, har vi et selektert utvalg. Jo eldre seniorene er i vårt materiale, jo større utfordring er seleksjonen, siden det er

grunn til å tro at arbeidsmotivasjonen og helsen til dem som er igjen i etatene, bedres med alder. De med dårligst arbeidsmotivasjon og helse har trolig allerede sluttet.

Flere studier³ har vist at mange velger full AFP tett opptil tidspunktet de fyller 62 år, selv om det er betydelig variasjon både mellom sektorer/bransjer og internt i den enkelte virksomhet. For å få full effekt av tiltak for å stimulere til økt pensjoneringsalder er det derfor viktig å nå ut med informasjon til dem som ennå ikke har fylt 62 år. Hvis vi kun ser på dem som er igjen etter fylte 62 år, under vurderer vi i tilfelle effekten. Vår viktigste analysegruppe er dermed 62-åringene (dvs. de som var født i 1945), siden de er den minst selekterte alderskohorten. Resten var altså 63 år eller eldre i 2007. Det var ikke mulig for dem som fylte 62 år i 2008, å bli med i forsøket.

De fire statlige etatene ble formelt valgt i april 2007, og tilbudet ble formelt gitt potensielle deltakere i mai/juni 2007. Årsaken til at tidspunktet er viktig i vår effektevaluering, er at en del av de potensielle deltakerne i vår minst selekterte alderskohort allerede hadde fylt 62 år da tilbudet om deltakelse ble gitt, nærmere bestemt de som hadde fødselsdag i perioden januar til mai 2007. Med bakgrunn i at en del allerede hadde gått av med full AFP-pensjon, er gruppen seniorer som er igjen, selektert siden gjenværende seniorer hadde tatt et valg om å fortsette å jobbe etter fylte 62 år. De som fylte 62 år i perioden juni til og med desember 2007, i alt 47 seniorer (30 prosent av alle forsøksdeltakerne), er dermed vår viktigste analysegruppe.

Skal en ordning med 20 prosent arbeidstidsreduksjon med full lønnskompensasjon bli innført på permanent basis i staten, ville målgruppen vært betydelig større enn de som inkluderes i dette forsøket. Nærmere bestemt alle som er, eller har vært ansatt i enhetene, og som ville fylt 62 år i 2007 eller var eldre i 2007. Seleksjonsproblematikken kan oppsummeres i følgende grupper:

- Alle senioren som kunne ha jobbet i forsøksperioden, men som hadde sluttet før 31.05.2007 – hadde de handlet annerledes hvis de hadde kjent til forsøket?
- Kort tid fra invitasjon om å delta i forsøket til de måtte ta en beslutning – hva ville utfallet vært (deltakelse i forsøket og/eller pensjonering) hvis de hadde hatt lengre tid til å ta en beslutning?
- Senioren som fikk tilbud om å delta, kunne takke nei. Skiller de som takket nei seg fra dem som takket ja?
- Senioren skulle være i 100 prosent stilling for å få tilbud om å delta i forsøket – skiller dem som allerede har valgt delvis AFP/reduisert stilling seg fra dem som jobbet i full stilling våren 2007?
- Seleksjonen øker med senioren alder – jo eldre de er, desto mer selekterte er de.

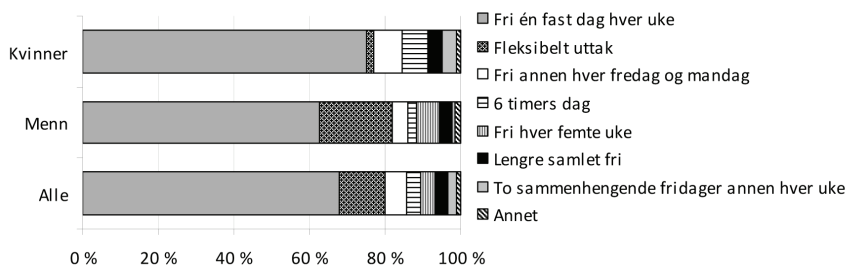
Utover seleksjonsproblematikken legger også muligheten for å sitte i en redusert stilling begrensinger på de analysene som kan gjøres. Vi tenker her både på at enkelte av forsøksdeltakerne hadde redusert stilling før forsøket ble igangsatt (noe de egentlig ikke skulle hatt), og det at en del av seniorene i kontrollgruppen hadde delvis AFP-pensjon eller jobber redusert.

Econ-rapport 2010-044 har en inngående drøfting av forsøket og hvilke utfordringer seleksjonen kan ha for analysene. Selv om vi korrigerer for flere av seleksjonseffektene i våre regresjonsanalyser, er analysene på enkelte områder usikre. I den grad vi identifiserte effekter, er det imidlertid grunn til å tro at de i de fleste tilfeller undervurderes, i og med at den primære målgruppen for ordningen (seniorer som fyller 62 år) er underrepresentert i materialet. Resten av forsøksdeltakerne er selektert.

Reelt uttak av redusert arbeidstid

FAD ønsket færrest mulige føringer for hvordan reduksjonen i arbeidstid skulle tas ut (daglig, ukentlig, årlig, fleksibelt e.l.). Som vi kan se av Figur 1, valgte om lag 2/3 av forsøksdeltakerne å ta fri én fast dag hver uke, som regel fredag eller mandag. Rundt 10 prosent valgte fleksibelt uttak. Et interessant fenomen er at svært få valgte 6 timers dag.

Figur 1. Forsøksdeltakernes avtale for uttak av redusert arbeidstid fordelt på kjønn – rapportering fra FAD per okt. 2008. N=248



Alle seniorer over 62 år i staten har uavhengig av forsøket redusert arbeidstid, siden arbeidstakere over 60 år ifølge ferieloven har krav på 1 uke ekstra ferie. Medregnet den femte ferieuken for statsansatte gir dette til sammen seks uker ferie. I tillegg har seniorene i staten gjennom tariffavtalen og lokale avtaler rett til ytterligere fridager. Det er en viss variasjon mellom de fire etatene, men alle seniorene hadde i forsøksperioden rett til ytterligere 8–14 dager fri i året. Disse dagene har som hovedregel kommet i tillegg til den reduserte arbeidstiden i forsøket, selv om det har vært noe ulik praksis lokalt.

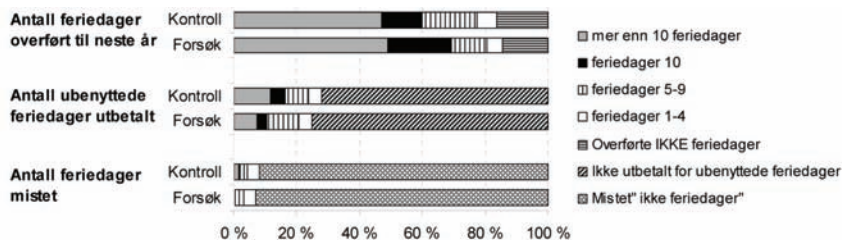
Mange forsøksdeltakere hadde på grunn av overnevnte rettigheter utfordringer med å ta ut arbeidsreduksjonen på 20 prosent. Det gjaldt spesielt dem som hadde inngått avtale om fleksibelt uttak. Blant disse fant vi mange som «skjøv» den reduserte arbeidstiden foran seg til den ble så stor at det var svært utfordrende å ta den ut. Mange opplevde det som umulig å ta lange ferier i de periodene av året da kollegaene var på jobb. Da gjensto sommermånedene og høytidsukene, og på disse tidspunktene kunne forsøksdeltakerne bruke opparbeidede ferie-/seniordager og fleksitid.

Vi spurte forsøksdeltakerne om den reduserte arbeidstiden medførte at de måtte jobbe mer effektivt de dagene de var på jobb. Rundt 2/3 var enig i at de har måttet jobbe mer effektivt. Om lag 20 prosent av disse var helt enig. Det er flere menn enn kvinner som trakk fram dette.

FAD la i sine føringer vekt på at forsøksdeltakerne ikke skulle jobbe overtid, noe som også ville ha medført en forringelse av selve forsøket, i og med at arbeidstidsreduksjonen sto så sentralt. Om lag 12 prosent av forsøksdeltakerne hadde i juni 2009 blitt pålagt overtid⁴ siste 2 måneder, mens andelen er vel 26 prosent i kontrollgruppen. Pålagt overtid var relativt stabilt gjennom hele forsøksperioden.

Ansatte i staten kan som hovedregel overføre inntil 12 virkedager (dvs. 10 feriedager) til påfølgende ferieår.⁵ Vi spurte seniorerne om antall feriedager de overførte ved årsskifte 2008/2009.

Figur 2. Håndtering av ubenyttet feriedager ved årsskiftet 2008/2009

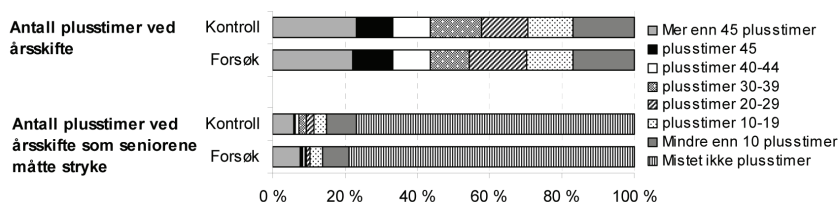


Som vi kan se av Figur 2, overførte om lag halvparten av seniorerne mer enn 10 feriedager ved årsskifte 2008/2009 – det vil si 1,5 år ut i forsøksperioden. Det er generelt små forskjeller mellom forsøksdeltakerne og seniorerne i kontrollgruppen. I stedet for å overføre feriedager (inkludert eventuelle seniordager) til neste år, kunne ansatte – etter en individuell vurdering – få utbetalt feriepenger for ikke avviklet ferie i januar året etter.⁶ En del seniorer fikk dermed utbetalt feriepenger for ubenyttede feriedager fra 2008. Andelen var noe høyere blant menn enn kvinner. Det er som vi ser, relativt små forskjeller mellom forsøksdeltakerne og seniorerne i kontrollgruppen. I den grad ansatte har flere ubenyttede feriedager ved års-

skifte enn 10 dager, står de i fare for å miste dagene. Som vi kan se, har svært få mistet feriedager, og det skiller lite mellom forsøksdeltakerne og senioren i kontrollgruppen.

Gjennom statens fleksible arbeidsordning kan ansatte opparbeide plusstimer ved å jobbe mer en 37,5 timers uke. Som vi kan se av Figur 3, hadde om lag 80 prosent av alle senioren minst 10 plusstimer ved årsskifte 2008/2009. Nesten 44 prosent hadde over 40 timer. Ansatte i staten kan overføre maksimalt 45 plusstimer i forbindelse med et årsskifte. Eventuelle overskytende plusstimer skal strykes uten noen form for kompensasjon. Om lag 20 prosent av forsøksdeltakerne mistet plusstimer ved årsskifte 2008/2009. Andelen var omtrent like stor for forsøksdeltakerne som for kontrollgruppen.

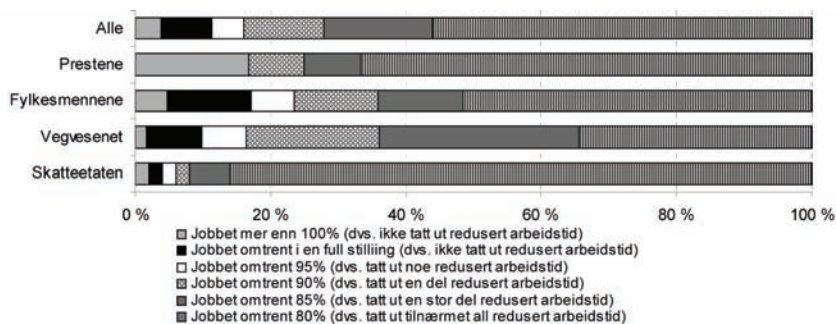
Figur 3. Plusstimer ved årsskifte 2008/2009



Som vi så ovenfor, har mange av deltakerne i forsøksperioden både opparbeidet plusstid og ferie-/seniordager. Vi spurte derfor forsøksdeltakerne om det var vanskelig å redusere arbeidet til 80 prosent. Nesten 40 prosent av forsøksdeltakere var «enig» i at det er vanskelig, mens vel 50 prosent var «uenig». Svarene tyder imidlertid på at situasjonen ble noe bedre fra oppstart og fram til juni 2009. Det har trolig sammenheng med at deltakerne, i samarbeid med sin leder og sine kollegaer, etter hvert fant rutiner som gjorde at uttak av arbeidstidsreduksjonen ble noe enklere. Vi ba forsøksdeltakerne også angi hva som best beskrev deres reelle arbeidssituasjon første halvår 2009 (dvs. den siste tiden av forsøksperioden). De skulle se bort fra ordinære feriedager og/eller sykefravær.

Som vi kan se av Figur 4, har kun om lag halvparten av forsøksdeltakerne arbeidet 80 prosent. Resten har hatt en reell arbeidstid som har vært høyere. En del har jobbet mer enn 100 prosent – ikke minst prestene. Forsøksdeltakerne i Skatteetaten er de som i størst grad fulgte føringene i forsøket om å jobbe 80 prosent, mens kun om lag én tredjedel av senioren i Vegvesenet gjorde det. Vel 90 prosent har imidlertid hatt redusert arbeidstid, selv om mange altså har jobbet betydelig mer enn 80 prosent.

Figur 4. Reell arbeidstidssituasjon for forsøksdeltakerne 1. halvår 2009



Forsøksdeltakernes egenvurdering av forsøket

Ikke overraskende er mange av forsøksdeltakerne svært fornøyd med å ha deltatt i forsøket. Mange trakk fram betydningen av å kunne ta fri en dag i uken til å gjøre innkjøp, hus- og hagearbeid, være sammen med familie og venner. Mange la også vekt på muligheten til å ta langweekend på hytta og/eller samle opp dager til en lengre ferie.

Selv om mange ikke tok ut all redusert arbeidstid, trakk en del fram den fleksibiliteten som forsøket ga. Til tross for at de i lange perioder kunne jobbe full tid, hadde de rett til å ta fri ved behov og når det passet med arbeidssituasjonen ellers. Den frihetsfølelsen ble sett på som viktig. En rekke forsøksdeltakere trakk også fram at de ble mer motivert for å jobbe. Fridagen ga dem «et pustehull» slik at de kunne yte mer de dagene de var på jobb. En del rapporterte også om mindre helseplager – ikke minst fordi fridagen ble brukt til trening og fysisk aktivitet. Noen trakk også fram at fridagen ble brukt til å «slappe av».

Kanskje ikke så overraskende så forsøksdeltakerne få negative aspekter ved forsøket. Nesten to tredjedeler svarte imidlertid at den reduserte arbeidstiden hadde gitt mer 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 forsøksenheter ble det heller ikke rekruttert faste vikarer.⁷ I noen tilfeller var manglende bruk av vikarer et bevisst valg av arbeidsgiver, men i andre tilfeller var vikarer svært vanskelige å rekruttere, ikke minst vikarprester. Mange fikk dermed ikke tilrettelagt sine arbeidsoppgaver på en slik måte at det var mulig å ta ut den reduserte arbeidstiden. Enkelte ble dermed nødt til å arbeide mer enn hva som er mulig innenfor en stilling på 80 prosent.

Forsøksdeltakeres manglende mulighet til å ta ut den reduserte arbeidstiden fremstår som en betydelig belastning. En del følte et press om å jobbe mer. I den

grad de tok fri, hadde de dårlig samvittighet, samtidig som de visste at restanselisten/arbeidsoppgavene vokste i deres fravær. Når de kom tilbake, skulle e-post og oppgaver håndteres, uten at omgivelsene nødvendigvis hadde forståelse for belastningene dette ga. I hvilken grad ansvaret her lå hos arbeidsgiver eller arbeidstaker, varierte. I noen tilfeller kan 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 fra denne følgeevalueringen og fra en casestudie vi gjennomførte i 2009 (Econ-rapport 2009-084) tyder på at begge forklaringer er reelle.

I forkant av forsøket ble muligheten for misunnelse og konflikter på de enkelte arbeidsplassene diskutert. Vi spurte forsøksdeltakerne om de opplevde misunnelse fra kollegaer som ikke fikk tilbud om å delta. Relativt få rapporterte om mye misunnelse. Om lag halvparten ga imidlertid tilbakemelding om litt misunnelse fra kollegaer. Potensialet for dette økte trolig i 2008, i og med at forsøksenhetene fikk en ny kohort med 62-åringer, som ikke fikk mulighet til å delta i forsøket. Det er også eksempler på at forsøksdeltakere valgte å gå tilbake til 100 prosent stilling fordi de følte et for sterkt negativt press og/eller misunnelse fra sine kollegaer. Enkelte trakk også fram at ledelsen var negativ til at de tok ut den reduserte arbeidstiden i form av fridager.

En del forsøksdeltakere rapporterte dessuten at deltakelsen i forsøket virket negativt inn på lønnen. Flere mente at de gikk glipp av ekstra lønnstrinn mens de var i forsøket; enkelte angret til og med på at de deltok. Noen forsøksdeltakere trekker også fram at forsøket bidro til at de fikk en noe svakere kopling til arbeidsmiljøet. En del møter foregikk på dager de hadde fri, og de gikk dermed glipp av viktig informasjon.

Betydningen av redusert arbeidstid i forsøket

Siden arbeidstidsreduksjonen er det essensielle i dette forsøket, har vi i effektanalysene tatt utgangspunkt i forsøksdeltakerne som hadde 100 prosent stilling i juni 2007. Resterende forsøksdeltakere er utelatt, i og med at disse ikke fikk redusert sin arbeidstid gjennom forsøket. I effektevaluering inngår dermed 178 av forsøksdeltakerne. Disse sammenliknes med de ansatte i kontrollgruppen som hadde 100 prosent stilling både i juni 2007 og juni 2009. Resterende seniorer i kontrollgruppen er utelatt, i og med at disse hadde hatt redusert arbeidstid i forsøksperioden. Det gir ikke mening å finne noen effekt av forsøket hvis man skulle sammenlikne forsøksdeltakerne med for eksempel ansatte i kontrollgruppen som har 20 eller 40 prosent AFP. I analysene inngår dermed kun 342 personer i kontrollgruppen.

Vi har analysert materialet langs følgende tre dimensjoner:

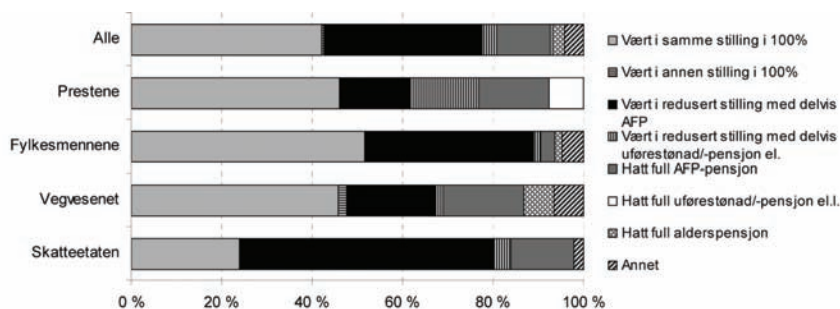
- Vi så på gjennomsnittstall for forsøksdeltakerne og kontrollgruppen på utvalgte aspekter for å se om disse vurderes ulikt. En forskjell kan ha sammenheng med den reduserte arbeidstiden, men det kan også skyldes seleksjonen.
- I oppstartundersøkelsen i november 2007 skulle seniorene vurdere utvalgte aspekter ut fra hvordan de anså at situasjonen var i juni 2007. Poenget var å skape en nullpunktmåling. I analysene sammenliknet vi svarene den enkelte ga for juni 2007 med juni 2009. En forskjell for forsøksdeltakerne, som er signifikant forskjellig fra kontrollgruppen, kan ha sammenheng med den reduserte arbeidstiden.
- Vi gjennomførte også faktoranalyser av materialet. En faktoranalyse gjør det mulig å lage indekser for ulike aspekter ved arbeidsmiljøet, arbeidssituasjonen, personal-/seniorpolitikken og liknende på arbeidsplassen, som igjen kan bidra til å belyse eventuell konsekvenser av redusert arbeidstid. Analyser med utgangspunkt i konkrete indekser blir mer robuste enn analyser av enkeltspørsmål.

Forsøkets effekt på pensjoneringsatferd under forsøksperioden

Vi brukte to tilnærminger for å identifisere om forsøket har effekt på pensjoneringsalder. I tillegg til forsøksdeltakernes vurdering av hva de tror situasjonen ville vært hvis de ikke hadde deltatt i forsøket, har vi basert oss på en rapportering av gjennomsnittlig pensjoneringsalder for forsøksdeltakerne og kontrollgruppene fram til årsskiftet 2009/2010.

Vi spurte forsøksdeltakerne om hva de trodde situasjonen ville vært i juni 2009 hvis de ikke hadde deltatt i forsøket. Erfaringsmessig er hypotetiske spørsmål problematiske, men gir likevel en pekepinn på hvordan situasjonen vurderes.

Figur 5. Hvordan tror forsøksdeltakerne at situasjonen ville vært i juni 2009 hvis de ikke hadde deltatt i forsøket? Svar gitt i juni 2009



Figur 5 viser at omtrent halvparten av forsøksdeltakerne trodde at de i juni 2009 ville vært i full stilling, med unntak av ansatte i Skatteetaten, der andelen var nede

i nærmere 25 prosent. Ikke minst er denne andelen lav blant menn i Skatteetaten. Vi ser at en del mener de ville vært i reduserte stillinger med delvis AFP. Kun om lag 10 prosent ville hatt full AFP-pensjon.

I utgangspunktet er det sistnevnte gruppe som er den primære målgruppen for dette forsøket. Som drøftet tidligere kan utfordringene ved seleksjonen forklare at såpass få av forsøksdeltakerne er i den opprinnelige målgruppen for forsøket. Det at nesten halvparten sier de uten forsøket ville vært i full stilling, illustrerer også at forsøket har bidratt til at samfunnet har tapt en betydelig arbeidsressurs fra forsøksdeltakerne. I tillegg overførte staten ekstra midler til forsøksenhetene. Vi ser imidlertid ikke bort fra at den reduserte arbeidstiden kan ha medvirket til at seniorer som fortsatt var i jobb i juni 2007, har stått lenger i arbeid.

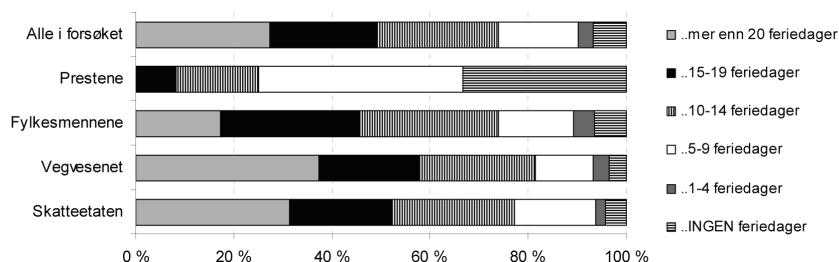
Den viktigste forklaringen for å slutte under forsøksperioden var, både for forsøksdeltakerne og kontrollgruppen, at de ville «benytte tiden på andre ting enn arbeid». Mange la også vekt på at omstillinger på arbeidsplassen gjorde arbeidet mindre lystbetont, og en del var slitne. Det at ektefelle/samboer var eller skulle bli pensjonist i nær fremtid, ble også trukket fram av flere. Det var ikke store forskjeller mellom forsøksdeltakerne og kontrollgruppens vurderinger. Kontrollgruppen la imidlertid større vekt på at helsen var blitt dårligere, noe som kan indikere at redusert arbeidstid har en positiv effekt på helse.

Vi spurte også seniorene – som tok ut full AFP i løpet av forsøksperioden – om det var forhold som kunne ha bidratt til at de hadde fortsatt litt til. De svarte at det å få høyere lønn var det som sterkest ville ha bidratt til at de fortsatte litt til. Det at «ledelsen i større grad så vedkommende som en sentral medarbeider» og ga vedkommende «flere interessante arbeidsoppgaver», trekkes også fram. Mer fysisk tilrettelegging og mindre belastende arbeidsoppgaver ser ut til å ha liten betydning.

Arbeidssituasjonen til forsøksdeltakerne etter at forsøket var avsluttet

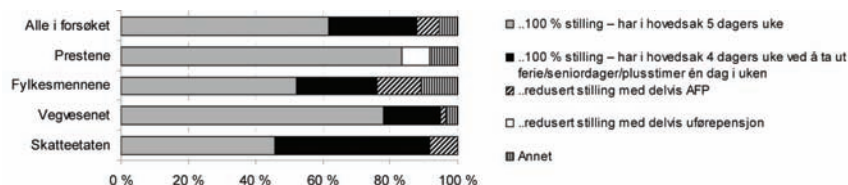
Forsøksdeltakerne ble i etterundersøkelsen, som ble gjennomført om lag 3 måneder etter at forsøket ble avsluttet, bedt om å rapportere oppsparte plusstimer. Om lag halvparten hadde spart opp minst 40 timer plusstimer.

Figur 6. Antall oppsparte ferie-/seniordager hos forsøksdeltakerne i oktober 2009



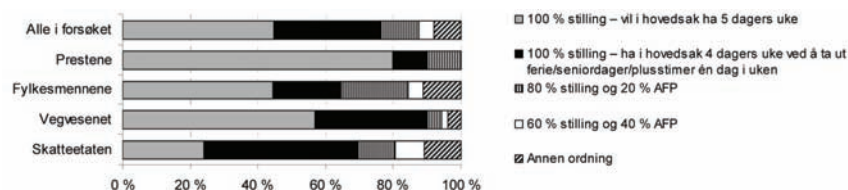
Forsøksdeltakerne ble i etterundersøkelsen også bedt om å rapportere oppsparte ferie-/seniordager. Som vi ser av Figur 6, hadde om lag halvparten spart opp minst 15 ferie-/seniordager, som i utgangspunktet skulle tas ut innen utgangen av 2009. Det er forståelig at seniorer, som andre arbeidstakere, sparer noen feriedager til julehøytiden, men at såpass mange dager gjenstår et par måneder før årsskiftet, illustrerer nok at forsøksdeltakerne har tatt ut færre ferie-/seniordager våren og sommeren 2009 enn hva de ville gjort hvis de ikke hadde deltatt i forsøket.

Figur 7. Avtalt arbeidstid for forsøksdeltakerne i oktober 2009



Forsøksdeltakerne ble også spurt om hvilken arbeidstid de hadde avtalt med arbeidsgiver om lag 3 måneder etter at forsøket var avsluttet. Som vi kan se av Figur 7, var om lag 90 prosent av forsøksdeltakerne – som fortsatt arbeidet – tilbakke i 100 prosent stilling. Rundt 25 prosent har riktignok 4 dagers uke siden de tok ut ferie-/seniordager/plusstimer den femte arbeidsdagen. Dermed hadde rundt 60 prosent 5 dagers uke i oktober 2009.

Figur 8. Forventet avtalt arbeidstid utover i 2010 for forsøksdeltakere som ikke har planer om å slutte innen 31.12.2009



Svært få av forsøksdeltakerne hadde avtalt/planlagt å slutte innen 31.12.2009. De forsøksdeltakerne som skulle fortsette i 2010, ble spurt om forventet avtalt arbeidstid utover i 2010. Som vi kan se i Figur 8, planla nesten 80 prosent å fortsette i 100 prosent stilling. 30 prosent hadde imidlertid planlagt å ha 4 dagers uke ved å ta ut ferie-/seniordager/plusstimer den siste dagen. Kun rundt 10 prosent av forsøksdeltakerne trodde at de ville gå over til 80 prosent arbeidstid og 20 prosent AFP.

Det kan synes noe overraskende at forsøksdeltakerne, som jo i hovedsak var svært fornøyde med å ha redusert arbeidstid, ikke velger å ta 20 prosent AFP – i

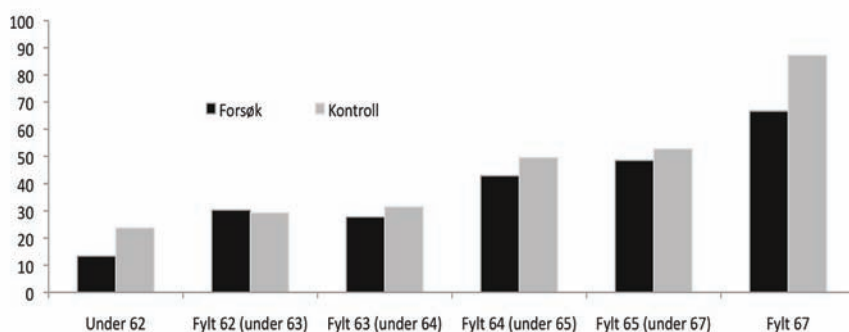
hvert fall i 2010 da oppsparte plusstimer og feriedager under forsøksperioden trolig er brukt opp. Økonomi er antakeligvis forklaringen til noen, siden seniorer tapte penger på å ta AFP – spesielt en del kvinner som ikke hadde full opptjening. Hovedforklaringen tror vi imidlertid kan være at deltakelse i forsøket var et tilbud «man ikke kunne si nei til». Man trengte ikke å gjøre noe annet enn å takke ja. Det å selv be om for eksempel 20 prosent AFP er en mer omfattende prosess, samtidig som nok mange føler at en slik beslutning i større grad synliggjør for omgivelsene at man «trapper ned» yrkeskarrieren. Et slikt signal er det trolig en del som ikke ønsker å gi. Vi ser heller ikke bort fra at den ekstra ferieuken og seniordagene dekker behovet for redusert arbeidstid (se Reichborn-Kjennerud et al. 2010).

Pensjonering blant ansatte i forsøks- og kontrollgruppen

I analysen av effekter av forsøket på pensjoneringstidspunkt har vi også sammenliknet hvor lang tid det gikk fra forsøket startet og fram til pensjonering blant dem som deltok i forsøket, og dem som ikke deltok.

Nedenfor ser vi først på forskjellen i pensjoneringsatferd mellom forsøks- og kontrollgruppen uten å ta hensyn til andre kjennetegn. Det er til sammen 250 personer i forsøksgruppen og 810 i kontrollgruppen, som besvarte oppstartundersøkelsen. I januar 2010 hadde totalt 32 prosent av forsøksgruppen og 39 prosent av kontrollgruppen gått av med pensjon. Denne andelen varierer naturlig nok med hvor gamle de var da forsøket startet opp. I Figur 9 ser vi at andelen økte med alder, og at den i de fleste årsklasser er noe høyere i kontroll- enn i forsøksgruppen.

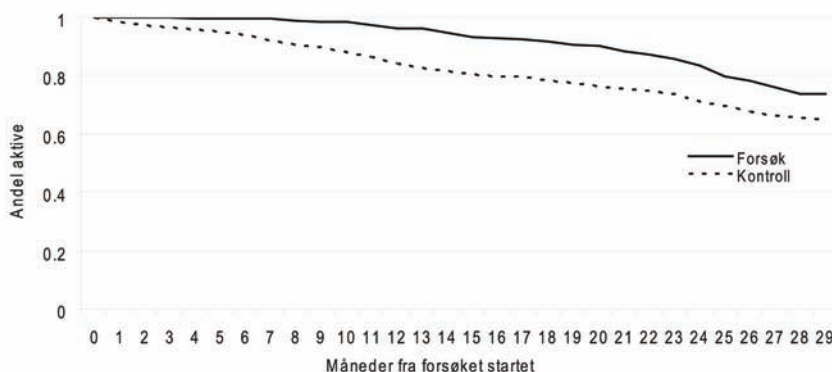
Figur 9. Andel av personer i forsøks- og kontrollgruppen som har gått av med pensjon i januar 2010, etter alder 1. juni 2007



I Figur 10 viser vi fordelingen av pensjoneringstidspunktene for forsøks- og kontrollgruppen over antall måneder etter at forsøket startet opp. Her ser vi på alle årsklassene samlet. Siden aldersfordelingen i forsøks- og kontrollgruppen er svært

lik, vil forskjellene mellom årsklassene trolig ha relativt liten betydning for analysen.

Figur 10. Andel av forsøks- og kontrollgruppen som enda ikke hadde pensjonert seg, etter antall måneder siden forsøket startet



Vi ser at sannsynligheten for at noen i forsøksgruppen hadde pensjonert seg de første månedene etter at forsøket startet opp, var svært lav, og at andelen av forsøksgruppen som til enhver tid hadde gått av med pensjon, ikke på noe tidspunkt «tar igjen» dem som var i kontrollgruppen. Forskjellen er signifikant. 12 måneder etter at forsøket startet, sto fremdeles 83 prosent av kontrollgruppen i arbeid, mens andelen var hele 96 prosent av forsøksgruppen. Etter 24 måneder var andelen henholdsvis 70 og 80 prosent.

Isolert sett tyder disse resultatene på at forsøket har hatt en positiv effekt. Som tidligere nevnt kan det være forskjeller på de to gruppene som påvirker pensjonerings-tidspunktet, slik at vi ikke kan konkludere ut fra dette at forskjellen er et *resultat av forsøket*. I neste avsnitt analyserer vi det spørsmålet nærmere.

Kontroll for andre kjennetegn

Vi gjennomførte også en regresjonsanalyse hvor siktemålet var å kontrollere for andre forklaringsfaktorer for å rendyrke effekten av forsøket på pensjonerings-tidspunktet. Vi har informasjon om en rekke kjennetegn ved personene fra spørreundersøkelsene. Flere av spørsmålene vi stilte, var nettopp valgt på grunnlag av tidligere forskning om hva som påvirker pensjoneringsatferden. Vi kan dele dem inn i objektive kjennetegn (f.eks. alder og inntekt), subjektive opplevelser av individuelle forhold som for eksempel «arbeidsorientering», helse og subjektive opplevelser av ulike sider ved arbeidet/arbeidsplassen.

En del av de aktuelle spørsmålene var stilt i alle spørreundersøkelsene og kan

endre seg over tid – blant annet kjennetegn ved arbeidet, arbeidssituasjonen, arbeidsmiljøet og ledelsen samt personenes helse og arbeidsorientering. I analysen har vi benyttet svarene på disse spørsmålene fra den *første* undersøkelsen (informasjon om situasjonen før forsøket startet). Vi tenker oss at svarene på disse spørsmålene da ikke er påvirket av forsøket – men kan ha en selvstendig forklaringskraft når det gjelder pensjoneringstidspunkt.

I effektanalysen har vi benyttet logistisk regresjon, og analysert forskjeller i sannsynligheten for å ha pensjonert seg på ulike tidspunkter, for forsøksgruppen og kontrollgruppen. Vi så på sannsynligheten for å ha pensjonert seg innen 12, 18, 24 og 29 måneder etter at forsøket startet. Den relative risikoen for at personene i forsøksgruppen skal ha pensjonert seg, er vesentlig lavere enn i kontrollgruppen, særlig den første tiden etter at forsøket startet: Etter 12 måneder er sannsynligheten for at en i forsøksgruppen skal ha pensjonert seg bare 26 prosent av sannsynligheten i kontrollgruppen, etter 18 måneder er den 39 prosent, og etter 24 måneder 59 prosent. Alle disse estimatene er signifikant forskjellig fra 1. Etter 29 måneder – det vil si om lag fem måneder etter at forsøket opphørte – er det ikke lenger noen signifikant forskjell på de to gruppene.

Vi finner også at sannsynligheten for å gå av med pensjon i løpet av forsøket øker med alder, med lav utdanning, lav inntekt og positive forventninger til egen økonomi som pensjonist. Jo bedre de oppfattet egen helse, desto lavere er sannsynligheten for at seniorene ville gå av. Vi fant også at godt arbeidsmiljø blant de ansatte og godt forhold mellom ansatte og ledelse gir lavere sannsynlighet for å gå av med pensjon.

En rekke aspekter hadde imidlertid ikke betydning på pensjonerings-tilbøyeligheten. Det gjelder for eksempel kjønn, sivilstatus og hva en eventuell samboer/ektefelle gjør. Heller ikke opptjening i offentlig tjenestepensjon og AFP, seniorenes arbeidsorientering eller kjennetegn ved arbeidet og ved ledelse/organisasjon, som for eksempel ledelsens holdning til seniorer, nedbemanninger eller omorganiseringer, så ut til å ha betydning. Vi fant heller ingen sammenheng mellom pensjoneringstilbøyeligheten og hvilken av de fire etatene forsøksdeltakeren arbeidet i.

Konklusjoner

- *Mulighet for redusert arbeidstid med full lønnskompensasjon har utsatt pensjoneringstidspunktet for en del seniorer.*

Forsøket viser at tilbøyeligheten til å pensjonere seg er betydelig lavere i forsøksgruppen enn i kontrollgruppen, særlig den første tiden etter at forsøket startet. Dette illustrerer at muligheten for redusert arbeidstid med full lønnskompensasjon har effekt på pensjoneringsalder.

- *De fleste forsøksdeltakerne ville ha jobbet i 100 prosent stilling hvis forsøket ikke hadde blitt realisert.*

Omtrent halvparten av forsøksdeltakerne ville vært i full stilling uten forsøket. En del ville vært i reduserte stillinger, mens kun rundt 10 prosent ville hatt full AFP-pensjon. Svært få seniorer fra forsøket jobbet redusert etter at forsøket opphørte 01.08.2009.

- *En viss positiv effekt på helse og trivsel hos deltakerne.*

Forsøket har hatt en viss positiv effekt på seniorennes helse. Selv om forsøket på et overordnet nivå har hatt forholdsvis liten betydning for deltakernes helse, ser vi at forsøksdeltakerne for de fleste helsefaktorene vurderte situasjonen som noe bedre enn seniorenne i kontrollgruppen. Spesielt anså forsøksdeltakerne at de blir mindre fysisk slitne av arbeidet. Selvoppgitt helsetilstand vurderes også av forsøksdeltakerne å ha blitt noe bedre på grunn av den reduserte arbeidstiden. Generelt var helsegevinsten noe større for kvinner enn for menn.

Nesten 90 prosent av forsøksdeltakerne anså at de hadde fått mer overskudd til å yte maksimalt den tiden de var på jobb. Forsøksdeltakerne mente også at de – etter nesten to år med forsøket – i mindre grad (enn kontrollgruppen) måtte arbeide i et for høyt tempo, og at de i mindre grad hadde for mye å gjøre i arbeidet. Det er viktig å merke seg at seniorenne i forsøket generelt har god helse, og i liten grad har et fysisk krevende arbeid, sammenliknet med hva vi finner i andre deler av arbeidslivet.

- *Forsøket har økt seniorers trivsel, men også gitt stress og økte belastninger for en del.*

De fleste forsøksdeltakerne anser at den reduserte arbeidstiden har gitt en bedre arbeidsdag. Mulighetene til å dyrke fritidsinteresser, besøke familie/venner og gjøre nødvendige ærender (legebesøk, innkjøp, husarbeid o.l.) har blitt betydelig bedre. Dette trekkes frem som kanskje den viktigste effekten av selve forsøket.

Samtidig rapporterer over halvparten at den reduserte arbeidstiden har gitt mer tidspress. Økt tidspress kan skyldes flere forhold. Selv om en del av forsøksdeltakerne fikk færre arbeidsoppgaver 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 ble det heller ikke rekruttert faste vikarer. Enkelte forsøksdeltakere kan dermed ha vært nødt til å arbeide betydelig mer enn hva som er mulig innenfor rammen av den reduserte arbeidstiden. En viktig grunn til dette er at seniorenne ifølge hovedtariffavtale og lokale avtaler allerede har rett til 13–19 fridager i året utover det som gjelder for yngre ansatte. Noen forsøksdeltakere tok i stedet ut feriedager i lønn, mens andre overførte feriedager fra 2007 til 2008 og fra

2008 til 2009. Det er også eksempler på deltakere som ikke klarte å ta ut den reduserte arbeidstiden og/eller fleksitiden før årsskiftet, hvilket medførte at noe av den oppsparte arbeidstidsreduksjonen ble slettet. Utfordringene knyttet til uttak av den reduserte arbeidstiden har gitt en del av forsøksdeltakerne både økt stress og andre belastninger i arbeidet.

- *Forsøket hadde negativ effekt på samlet arbeidsinnsats.*

Selv om resultatene fra forsøket tilsier økt sysselsetting blant personer i aldersgruppen 62–65 år som følge av en ordning med full lønn ved 80 prosents stilling, er sysselsettingsøkningen ikke stor nok til å oppveie at en slik ordning vil redusere antall timeverk blant dem som uansett ville arbeidet full tid. Våre beregninger tyder derfor på at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten er negativ, dersom vi bare vurderer den med basis i utførte timeverk. Som beskrevet over finner vi at forsøket har ført til bedre trivsel og livskvalitet. I et samfunnsøkonomisk regnskap skal også denne effekten telle med, selv om det ikke er mulig å tallfeste virkningen i kroner og øre.

En såpass kraftig reduksjon i timeverk som vi har funnet, kommer av at forsøket ble gjennomført blant seniorene som i utgangspunktet hadde høy sysselsetting, og der mange arbeidet til de var 65–67 år. Det blir derfor relativt mange seniorer som reduserer sin arbeidsinnsats med 20 prosent. Tapet av arbeidsressurser ved en slik ordning i yrkesgrupper der mange ansatte går av tidligere, vil være mindre enn hva vi har funnet i dette forsøket. Det kan tyde på at de samfunnsøkonomiske effektene vil kunne være mer positive i andre deler av norsk arbeidsliv enn hva vi fant i dette forsøket. En ordning som gir et økonomisk incentiv til å stå lenger i jobb, men der den enkelte kan velge mellom redusert arbeidstid (med lønnskompensasjon) eller økt lønn (uten endret arbeidstid), vil kunne redusere tapet av arbeidsressurser og bidra til større samfunnsøkonomisk gevinst.

- *Redusert arbeidstid til seniorer i staten som en universell ordning kan bidra til at de står lenger i arbeid, men er primært en velferdsreform for eldre arbeidstakere.*

Oppsummert finner vi at redusert arbeidstid med full lønnskompensasjon har gitt enkelte seniorer økt trivsel, bedre helse og gjennomgående forlenget deres yrkeskarriere. Flesteparten av forsøksdeltakerne ville imidlertid ha vært i 100 prosent stilling uten forsøket, hvilket gjør en slik ordning svært kostbar hvis den innføres som en universell ordning til alle arbeidstakere over 62 år innen statlig sektor.

Erfaringen fra dette forsøket tyder på at en rekke faktorer og tiltak har betydning for pensjoneringsatferden blant seniorer med rett til AFP. En slik tolkning sammenfaller med andre studier. Steinum et al. (2007:v) oppsummerer for eksempel i sin kunnskapsstatus følgende:

Viktige suksesskriterier for god seniorpolitikk er utvikling av lokale løsninger og medvirkning i utvikling av løsningene, verdsetting av seniorarbeidskraft, sammensatte og tilpassede tiltak, et aktivt lederskap og god lederforankring, og systematiske satsninger med oppfølging av resultater. Forhold på arbeidsplassen er viktig for seniorenas ønske om å stå lenger.

Redusert arbeidstid med full lønnskompensasjon, som en universell ordning blir dermed primært å anse som en «velferdsreform» for eldre arbeidstakere, og ikke som et virkemiddel for bedre å utnytte eldre arbeidstakere som en viktig arbeidsressurs.

Vi vil imidlertid poengtere at dette var et begrenset forsøk, med til dels store metodiske utfordringer, og forsøket ble gjort i statlige etater som har betydelig høyere gjennomsnittlig pensjoneringsalder enn andre deler av norsk arbeidsliv. Det er grunn til å tro at forsøket dermed undervurderer eventuelle effekter av en ordning med redusert arbeidstid for seniorer, sammenliknet med om forsøket for eksempel hadde vært gjennomført i helse- / kommunesektoren eller i industrien.

Noter

- 1 Econ Pöyry fikk evalueringsoppdraget i mai 2007. I oktober 2009 kom Proba samfunnsanalyse inn som underleverandør til Econ. Helene Berg og Einar Bowitz deltok som prosjektmedarbeidere. Oppdraget er dokumentert i Econ-rapport (2010-044), Evaluering av forsøk med redusert arbeidstid for seniorer – sluttrapport.
- 2 Erfaringen fra forsøket er at kompensasjonen til dels ble brukt til å lønne vikarer, men også til å kompensere forsøksdeltakerne for 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. FADs føringer på kompensasjon ble dermed til en viss grad brutt av etatene.
- 3 I NAV-rapport 3/2008 vises det til en beregning fra NAV. Arbeids- og velferdsdirektoratet antyder at rundt en fjerdedel går av med AFP ved fylte 62 år (Hauge og Årethun 2008).
- 4 Prester er unntatt arbeidsmiljøloven og kan ikke pålegges overtid.
- 5 Denne regelen ble innskjerpet for 2009.
- 6 Denne muligheten ble innskjerpet fra 01.01.2009 på grunn av endringer i ferieloven og sentral særavtale om ferie for statstjenestemenn. Vi er imidlertid kjent med at muligheten var praktisert svært ulikt, både mellom etater og lokalt i den enkelte etat.
- 7 Kompensasjonen fra FAD kan i stedet ha gått til overtid til andre ansatte, konsulenthjelp, utbetaling av ikke brukte feriedager og liknende.

Referanser

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

Econ-rapport (2010-044), *Evaluering av forsøk med redusert arbeidstid for seniorer – slutt-rapport*.

Econ-rapport (2009-084), *Redusert arbeidstid for seniorer med rett til AFP*.

Hauge, L og T. Årethun (2008), *Kven går av med AFP?* NAVN-rapport 3/2008.

Hernæs, E., K. Røed. & S. Strøm (2002), *Yrkesdeltakelse, pensjoneringsatferd og økonomiske insentiver*. Rapport 4/2002. Oslo: Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.

Hilsen, A.I. og R. Salomon (2010), *Seniorpolitikk – virker virkemidlene?* AFI-rapport 4/2010.

Midtsundstad T. og H. Bogen (2011a), *Seniorpolitikk – behov for justering? Analyse av praksis i seks foregangskommuner* *Søkelys på arbeidslivet* 1–2/2011.

Midtsundstad T. og H. Bogen (2011b), *Ulikt arbeid – ulike behov – seniorpolitisk praksis i norsk arbeidsliv*. Fafo-rapport 2011:10. Oslo: Fafo.

Midtsundstad, T. (2006), *Hvordan bidra til lengre yrkeskarrierer? Erfaringer fra norsk og internasjonal forskning om tidligpensjonering og seniortiltak*. Fafo-rapport 534. Oslo: Fafo.

Midtsundstad, T. (2002), *AFP-pensjonisten: sliten eller frisk og arbeidsfør? En analyse av tidlig pensjonering og bruk av AFP i privat sektor*. Fafo-rapport 385. Oslo: Fafo.

Reichborn-Kjennerud, K., M. Gamperiene og A.I. Hilsen (2010), *Ekstra fridager til seniorer – hvordan brukes de, hva betyr de og bidrar de til å holde seniorene i jobb?* AFI-notat 2010:4.

Solem, P.E. og R. Mykletun (2009), *Endringer for seniorer i arbeidslivet fra 2003 til 2008*. NOVA-rapport 20/2009). Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Solem, P.E. (2007), *Seniorer i arbeidslivet. Kunnskap om aldring og arbeid*. NOVA-rapport 16/07. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Steinum, T. (2008), *Hva kan vi lære av gode eksempler på seniorpolitikk?* Arbeidsforskningsinstituttet.

Steinum, T., A.I. Hilsen og H. Bull (2007), *Kunnskapsstatus for programmet FARVE (forsøksmidler arbeid og velferd) Tema: Å øke den gjennomsnittlige avgangsalderen*. AFI-notat 10/2007.

Legathåndboken 2011

Legathåndboken 2011 gir en oppdatert oversikt over stipend og legater til utdanning, videreutvikling, kultur, idrett og forskning, samt til sosial hjelp.

Boken gir deg informasjon om hvor mye det kan søkes om, søknadsfrist, begrensninger og forutsetninger for å kunne søke, om det er nødvendig med eget søknadsskjema, hvor søknadsskjemaet skal sendes og e-post- og internettsadresser som gjør det mulig å kontakte det enkelte legat- og stipendstyre.

2011-utgaven er fullstendig oppdatert og revidert: Samtlige legatstyre er kontaktet og har kommet med ny informasjon. Uaktuelle legater er strøket og nye har kommet til.

Kr 299,-

Kjøp boken i bokhandelen eller på
• bestilling@universitetsforlaget.no
• www.universitetsforlaget.no
• tlf. 24 14 76 55



UNIVERSITETSFORLAGET

Nicolay Skarning

Sykefravær

Nye arbeidsoppgaver, omplassering eller oppsigelse

Sykefravær er en praktisk bok som gir svar på en rekke spørsmål ved sykefravær. Blant annet besvarer boken spørsmål som:

- Hvor fritt står arbeidsgiveren til å sette ansatte med høyt sykefravær til nye arbeidsoppgaver, ny stilling eller gå til oppsigelse?
- Hvor mye tilrettelegging kan ansatte kreve når de er blitt helt eller delvis syke?
- Hvordan skal ansatte følges opp under sykefraværet?
- Virker IA-avtalen?

Problemstillingene illustreres gjennom praktiske eksempler og det gis en rekke råd basert på faktiske saker. I tillegg er det vedlagt eksempler på dokumenter som kan brukes under sykefraværsoppfølgingen.

Kr 499,-

Kjøp boken i bokhandelen eller på
• bestilling@universitetsforlaget.no
• www.universitetsforlaget.no
• tlf. 24 14 76 55



UNIVERSITETSFORLAGET