

Kristin Alsos, Magne Bråthen, Inger Lise Skog Hansen,
Jon M. Hippe og Geir Veland

En styrket samfunnsrolle for Pensjonistforbundet

Diskusjon av strategiske muligheter

Kristin Alsos, Magne Bråthen, Inger Lise Skog Hansen,
Jon M. Hippe og Geir Veland

**En styrket samfunnsrolle
for Pensjonistforbundet**
Diskusjon av strategiske muligheter

© Fafo 2016

ISBN 978-82-324-0340-0 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0341-7 (nettutgave)

ISSN 0801-6143 (papirutgave)

ISSN 2387-6859 (nettutgave)

Omslagsfoto: Colourbox.com

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
English summary	14
1 Innledning	15
2 Regulering av alderspensjon	17
2.1 Bakgrunn	17
2.2 Tidligere trygdeoppgjør.....	18
2.3 Dagens regulering i folketrygden.....	21
2.4 Regulering av tjenestepensjoner	24
2.5 Forhandlingsrett.....	25
2.6 Politiske virkemidler.....	32
2.7 Oppsummering og drøfting – lønn og pensjon	34
3 Interesseorganisasjon for mottakere av alders- og uførepensjon.....	37
3.1 Kort om Pensjonistforbundet.....	37
3.2 Forvaltning av interessene for mottakere av permanente ytelser.....	39
3.3 Organisasjoner i andre land	40
3.4 Andre norske interesseorganisasjoner – konkurrenter og/eller mulige samarbeidspartnere.....	47
4 Arbeidsliv	55
4.1 Arbeidstilknytning – sysselsetting blant alderspensjonister	56
4.2 Arbeidstilknytning – sysselsetting blant uføretrygdede.....	60
4.3 Ordninger som regulerer overgangen fra arbeid til pensjon	61
5 Levekår og velferdstjenester	67
5.1 Sysselsetting og arbeidsvilkår.....	68
5.2 Helse	69
5.3 Boligforhold	71
5.4 Familie og sosiale relasjoner.....	72
5.5 Andre mulige levekårsindikatorer	73

6 Frivillighet og deltakelse i det sivile samfunn	75
6.1 Innledning	75
6.2 Sivilsamfunnsengasjement og frivillig arbeid	78
6.3 Frivillighet i Norge	81
6.4 Frivillig innsats blant eldre	82
6.5 Organisasjoner og aktivitet innen frivillig arbeid og eldre.....	88
6.6 Hva vet vi om hvorfor noen ikke deltar?	93
6.7 Hvordan mobilisere til deltakelse?	95
6.8 Ulike roller Pensjonistforbundet kan ha	98
6.9 Frivillighet og aktiv aldring	100
 Referanser	 101

Forord

Pensjonistforbundet er en partipolitisk uavhengig landsomfattende organisasjon som skal ivareta medlemmenes sosiale, økonomiske, helsepolitiske og kulturelle interesser. Pensjonistforbundet har både alderspensjonister og uførepensjonister som medlemmer, og innmelding kan skje direkte eller gjennom kollektiv innmelding av landsomfattende yrkesorganisasjoner og landsomfattende pensjonistforbund. Pensjonistforbundet har mer enn 220 000 medlemmer, over 850 lokallag og om lag 10 000 tillitsvalgte og frivillige. Pensjonistforbundet har et handlingsprogram som legger grunnlaget for deres aktiviteter. Dette programmet definerer områdene og temaene «Helse og omsorg», «Aktive eldre», «Bolig og tilgjengelighet», «Økonomi og arbeidsliv» som de viktigste.

I Norge er det flere organisasjoner som arbeider for å ivareta interessene til ulike grupper av mottakere av trygdeytelser. Pensjonistforbundet kan konkurrere med disse, eller søke samarbeidskonstellasjoner eller fusjonere med en eller flere av de andre organisasjonene. Formålet til Pensjonistforbundet er å samle alle pensjonister i ett forbund for å styrke samholdet.

Pensjonistforbundet har bedt Fafo utføre et forprosjekt, der det utredes ulike muligheter for å styrke Pensjonistforbundets samfunnsoppdrag, og vurdere forutsetningene og de konkrete mulighetene for å gjennomføre de nevnte strategiene. I rapporten drøftes spørsmålet om forhandlingsrett på pensjonsregulering i folketrygden og hvorvidt Pensjonistforbundet kan ha en større rolle som part i pensjonspolitiske spørsmål koordinert med hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden. I rapporten drøftes også ulike temaer knyttet til Pensjonistforbundets potensielle samfunnsmessige posisjon innenfor andre strategiske områder. Ambisjonen er å klargjøre forutsetningene for at Pensjonistforbundet kan spille en (mer) aktiv samfunnsmessig rolle, samt hva en slik aktiv rolle vil innebære av konkrete aktiviteter, og hvilke kunnskapsbehov som følger med.

Oslo, november 2016

Kristin Alsos, Magne Bråthen, Inger Lise Skog Hansen,
Jon M. Hippe og Geir Veland

Sammendrag

I denne rapporten diskuteres muligheten for at Pensjonistforbundet kan få forhandlingsrett for pensjonsregulering i folketrygden og en større rolle som part i pensjonspolitiske. Videre drøftes muligheten for at Pensjonistforbundet kan spille en mer aktiv samfunnsrolle, på andre områder som levekår for eldre, arbeidsmuligheter og som interesseorganisasjon for mottakere av trygd, og hva en slik aktiv rolle vil kreve av økt kunnskapsbehov og konkrete aktiviteter.

Kapittel 2 Regulering av alderspensjon

I kapittel 2 ser vi på alternative ordninger for regulering av pensjoner som utbetales, såkalte løpende pensjonsutbetalinger. Formålet er å se om det finnes modeller som gir interesseorganisasjonene en større medbestemmelse når det gjelder hvor mye disse pensjonene skal justeres, enn den de har i dag. Som en del av pensjonsreformen ble det fastsatt nye regler for regulering av løpende pensjoner. I henhold til disse reglene er størrelsen på reguleringen fastsatt til grunnbeløpet (G) fratrukket 0,75 prosent. I praksis vil det si en regulering på linje med lønnsveksten fratrukket 0,75 prosent. Tallgrunnlaget diskuteres med interesseorganisasjonene i forkant av reguleringen, men det skjer ingen drøftinger eller forhandlinger med interesseorganisasjonene i forkant.

Det kan tenkes ulike grader av medbestemmelsesrett på dette området. Som erstatning for dagens løsning kan det tenkes modeller hvor interesseorganisasjonene kan påvirke reguleringer gjennom drøftinger eller forhandlinger. Et viktig utgangspunkt for denne diskusjonen er at folketrygdens pensjoner reguleres i form av politiske beslutninger, slik at det er staten som vil være motpart enten vi snakker om drøftinger eller forhandlinger. Før pensjonsreformene hadde interesseorganisasjonene en drøftingsrett, og det er en praktisk og formell mulighet å reetablere en slik rett. Bli staten og organisasjonene enige om et resultat, vil dette som regel bli akseptert av Stortinget. Bli det ikke en slik enighet, vil det være opp til Stortinget å fastsette reguleringen. Selv om Stortinget i et slikt system har siste ord, vil det sannsynligvis bli politisk vanskeligere å gjennomføre reguleringer som for eksempel medfører realinntektsnedgang enn i dagens automatiske reguleringssystem.

Det kan også tenkes forhandlingsordninger, enten i form av egne pensjonsforhandlinger eller ved at disse integreres i de årlige lønnsforhandlingene mellom arbeidslivets parter. Reelle forhandlinger krever imidlertid at hver av partene har et alternativ

eller et maktmiddel som kan brukes dersom forhandlingene ikke resulterer i enighet. Pensjonistorganisasjonene vil dermed være avhengig av arbeidslivspartenes medvirkning for å få på plass et slikt maktmiddel, for eksempel ved at arbeidstakerne kan bruke streik på pensjonistenes vegne. Dagens reguleringer i lov og tariffavtaler gjør det imidlertid vanskelig å se for seg en slik modell. Et alternativ kan være at en uenighet avgjøres av en nemnd, men også det framstår som et lite realistisk alternativ.

Vår vurdering er derfor at hvis en skal endre dagens modell, så er det å gjeninnføre en drøftingsrett mest realistisk. En reetablering av det tidligere systemet er avhengig av politisk vilje til å gjøre endringer på et felt som var et resultat av et bredt politisk kompromiss. Gitt at drøftingssystemet vil gi noe høyere regulering enn dagens automatisk faktormodell, vil en slik systemendring også kunne medføre økte pensjonskostnader for staten.

Hvem som i en slik modell skal representere pensjonistene, må også avklares og kan diskuteres. Organisasjonene som i dag deltar i drøftingsmøtene om tallgrunnlaget, representerer ulike grupper og er av ulik størrelse, og det vil være behov for en koordinering mellom disse.

Et alternativ til å gjeninnføre drøftinger i et pensjonistoppgjør kan være å etablere politiske systemer for å påvirke reguleringsbeslutningene som er frikoblet fra selve reguleringene. Dette kan gjøres ved at pensjonistenes organisasjoner selv etablerer seg som premissleverandører gjennom analyser og synlighet i offentligheten, eller ved at det lages en mer politisk kobling i samarbeid med hovedorganisasjonene. For at dette skal være virkningsfullt, vil en endring av dagens system være nødvendig slik at Stortinget fastsetter reguleringen direkte i årlige beslutninger.

Kapittel 3 Interesseorganisasjon for mottakere av alders- og uførepensjon

I kapittel 3 drøftes det hvilken rolle Pensjonistforbundet kan spille som interesseorganisasjon for ulike grupper av trygdemottakere. Siden Norge har en omfattende velferdsstat med et bredt inntektssikringssystem, er det mange grupper trygdemottakere. Det er to hovedgrupper av personer på offentlige ytelser som kan være aktuelle for Pensjonistforbundet å konsentrere sine aktiviteter om: mottakere av de permanente ytelsene alderspensjon og uføretrygd, og mottakere av midlertidige ytelser som dagpenger og arbeidsavklaringspenger. Fafo vurderer det som mest hensiktsmessig for Pensjonistforbundet å konsentrere innsatsen om mottakere av permanente trygdeytelser. Dette begrunnes først og fremst med at det vil være vanskelig å rekruttere dem som er på ordninger med tidsbegrensede ytelser (f.eks. arbeidsavklaringspenger og dagpenger) som medlemmer. En annen begrunnelse er at Pensjonistforbundet først og fremst har et image som en seniororganisasjon og gitt dette, vil nok de unge vanskelig se på Pensjonistforbundet som en aktuell organisasjon å melde seg inn i. Ved utgangen av

desember 2015 var det registrert om lag 1 180 660 personer med enten uføretrygd eller alderspensjon i Norge (2600 kombinerte de to ytelsene).

Rapporten gir en gjennomgang av pensjonistorganisasjoner i andre nordiske land samt en organisasjon i Tyskland. En hovedkonklusjon er at det ikke synes å være noen organisasjoner som har en rolle utover å være en ren interesseorganisasjon for primært alderspensjonister. En finsk organisasjon er også interesseorganisasjon for uførepensjonister. Alle pensjonistorganisasjonene har møter og samtaler med politiske myndigheter om viktige saker som organisasjonene er opptatt av, og de fremmer sine interesser og meninger i slike samtaler, samt på vanlig måte som en interesseorganisasjon.

I tillegg til Pensjonistforbundet er det ni andre organisasjoner som retter seg mot en eller flere grupper av trygdemottakere i Norge. Hovedinnretningen til disse organisasjonene blir beskrevet. Videre diskuteres det hva som vil være den beste måten å ivareta interessene til de ulike gruppene på. Skal Pensjonistforbundet fortsatt konkurrere med andre organisasjoner, eller bør forbundet søke ulike samarbeidskonstellasjoner?

Rapporten skisserer to ulike løsninger. Den ene er å slå sammen alle organisasjonene for å øke slagkraften som aktør som skal ivareta disse to gruppenes interesser. Den andre er at Pensjonistforbundet melder seg inn i Seniorenes fellesorganisasjon, som i så fall vil representere brorparten av alders- og uførepensjonistene. Vi tar ikke stilling til eller anbefaler en konkret modell på lengre sikt, men i utgangspunktet kan det virke mest hensiktsmessig i første omgang å forene organisasjonene enten gjennom Seniorenes fellesorganisasjon eller gjennom Pensjonistforbundet. Da vil alle organisasjonene fortsatt være selvstendige organisasjoner, men Seniorenes fellesorganisasjon /Pensjonistforbundet vil fronte interessene i fellesskap utad, herunder i kontakt og diskusjoner med myndighetene.

På lengre sikt kan det være hensiktsmessig å utrede nærmere spørsmål om en sammenslåing av organisasjonene. Da vil det være naturlig med Pensjonistforbundet som den ledende aktør, siden Pensjonistforbundet er den desidert største organisasjonen.

Kapittel 4 Arbeidsliv

Per i dag er Pensjonistforbundet en interesseorganisasjon for dem som ikke er yrkesaktive. Dersom forbundet skal utvide aktivitetsområdet til også å representere dem som kombinerer trygdeytelser og arbeid, peker rapporten på at det da vil være viktig å ha eller rekruttere kompetanse på arbeidslivsspørsmål og på regelverket for kombinerings av arbeid og trygd. Det tas ikke stilling til hvilke konkrete tiltak Pensjonistforbundet bør gjennomføre, men det anbefales at dette utredes nærmere.

Statistikk viser at en høy og økende andel av alderspensjonister i alderen 62–66 år kombinerer ytelsen med et arbeidsforhold. Også blant pensjonsmottakere over 66 år er det en økning i andelen som fortsatt er i jobb mens de mottar pensjon. Økningen i yrkesaktiviteten blant seniorenene kan knyttes til flere faktorer, som bedre helse og høyere

levealder, høyere utdanningsnivå. I tillegg har insentivene som ligger i pensjonsreformen gjort det mer lønnsomt å stå i jobb lenger. Det er flere sider ved yrkesdeltakelsen til seniorene det kan være aktuelt å overvåke, som for eksempel arbeidstid, utdanningsnivå, næringstilknytning og sykefravær.

Blant dem som mottar uføretrygd er det også en andel som benytter restarbeids- evnen og har inntektsgivende arbeid. Utviklingen i yrkesaktiviteten i denne gruppen har imidlertid vært svært stabil de siste ti årene.

I rapporten redegjøres det for lover og regler som legger føringer på yrkesdeltakelsen til mottakere av alderspensjon og uføretrygd, som arbeidsmiljøloven og folketrygdloven.

Kapittel 5 Levekår og velferdstjenester

Pensjonistforbundet er talerør for mange grupper. Det å overvåke levekårs- og livs- situasjonen til disse gruppene vil være nyttig. En slik overvåkning vil gjøre det mulig å identifisere temaområder som det kan være aktuelt å ta tak i. En årlig publikasjon med gjennomgang og diskusjon av sentrale levekårsprospørsmål gir en anledning til å sette viktige temaer på den offentlige og politiske dagsordenen. Det å presentere en slik årbok vil markere Pensjonistforbundets posisjon som en relevant og kunnskapsrik aktør i debatten om pensjonisters levekår.

Hva slags statistikk som skal oppsummeres i en årbok, må diskuteres, men det kan for eksempel være naturlig å inkludere følgende:

- sysselsetting og arbeidsvilkår
- økonomiske ressurser
- utdanning og kompetanse
- helse
- boligforhold
- sosiale relasjoner
- livskvalitet og lykke
- politisk deltakelse

Ved hjelp av ulike levekårsindikatorer kan man kartlegge fordelingen av de nevnte ressursene, identifisere eventuelle forskjeller mellom ulike grupper og geografiske områder (internt i Norge og dels mellom land), samt avdekke mulige årsaker til disse forskjellene. I tillegg til informasjon på individnivå kan dessuten administrative data, for eksempel offentlige utgifter til relevante tjenester og ytelser, inkluderes i en årbok.

Det foreligger allerede mye relevant statistikk som kan beskrive ulike sider ved eldres levekår, for eksempel fra Statistisk sentralbyrå, NAV og Eurostat. Denne statistikken presenteres imidlertid ikke i en samlet form, så viktige utviklingstrekk kan bli oversett. En årbok fra Pensjonistforbundet vil bøte på dette.

Kapittel 6 Frivillighet og deltakelse i det sivile samfunn

Det er økende oppmerksomhet om eldre som ressurs i samfunnet, og hvordan eldre kan bidra i frivillig arbeid og sivilsamfunnsengasjement. Ofte er oppmerksomheten rettet mot framtidige utfordringer i helse- og omsorgssektoren, og en mismatch mellom framtidige omsorgsbehov og tilgjengelige ressurser i sektoren. Frivillig arbeid og sivilsamfunnsengasjement er mye videre enn det. Eldre vil leve mange flere, og forhåpentligvis aktive, år etter at de går ut av arbeidslivet. De kan være en potensielt betydelig ressurs på mange områder, og deres innsats i frivillighet kan ha stor betydning for deres egen livskvalitet.

Sivilsamfunnsengasjement er frivillig engasjement og aktivitet for nærmiljø og organisasjoner, kirke og idrettslag, politiske partier og velforeninger. Det frivillige arbeidet er aktiviteter som utøves av fri vilje og uten lønn, og til nytte for andre enn egen familie og hushold. Frivillig arbeid ligger på et stabilt høyt nivå i Norge. 35–40-åringene er de som i aller størst grad deltar i frivillig arbeid, men velger en å holde idrettsbevegelsen utenfor, så er det ingen vesentlige aldersskiller mellom hvem som deltar. Eldre deltar i like stor grad som andre. Det som derimot viser potensialet blant eldre, er at sannsynligheten for å legge inn mye tid i frivillighet øker med alder. Aldersgruppen over 67 år er de som oppgir å ha brukt mest tid på frivillig arbeid de siste 4 ukene.

Eldre bidrar med et betydelig omsorgsarbeid for egen familie; for gamle foreldre, for barn og barnebarn. Dette er et viktig bidrag til trygghet i samfunnet vårt, selv om det ikke inngår i definisjonen av sivilsamfunnsengasjement. Dagens eldre er en svært aktiv generasjon, men økt fritid etter overgang til pensjon blir i relativt liten grad brukt til frivillig arbeid. Det er et uforløst potensial for frivillig arbeid blant dagens eldre. Helsetilstand har stor betydning for hvor aktive eldre er, og den viktigste barrieren for ikke å delta i frivillighet. En nesten like viktig barriere er at de er aktive på andre områder. Dette oppgis nesten like ofte som helseproblemer av eldre over 65 år som årsak til ikke å delta i frivillig arbeid.

Eldre som deltar i frivillighet lar seg i stor grad motivere av verdibaserte og sosiale begrunnelser. Å hjelpe andre, bidra for ting en tror på, er viktig. En forlengelse av dette er kanskje betydningen av mening i livet og selvfølelse. Å treffe andre og være sosiale er også viktig. En svært viktig rekrutteringskanal for eldre er sosiale nettverk og oppfordring fra andre. En viktig årsak til at eldre ikke deltar i frivillighet, er at ingen har spurt dem.

Det er behov for en mer målrettet og eksplisitt satsing på eldre som ressurs i frivillig arbeid. Det er behov for en aktør som ser utover behovet for eldre som frivillig aktør i helse og omsorg, men som ser seniorer som en potensiell kraft for utvikling av sivilsamfunnet på mange områder, og for å bevare viktige kvaliteter i det norske samfunnet. Rapporten peker på noen områder hvor det er stort behov for økt frivillig innsats og aktivitet:

- Helse- og omsorgsfeltet, og særlig eldreomsorg. Dette er et område hvor det er store utfordringer knyttet til særlig aktivitet og sosiale nettverk. Her kan yngre eldre og andre med god helse være en betydelig ressurs.
- Integrering av flyktninger og innvandrere er en stor oppgave for det norske samfunnet framover. Et aktivt sivilsamfunnsengasjement for integrering og deltakelse av flyktninger og innvandrere er en investering i gode lokalsamfunn og forebygging av utenforskap.
- Aktivitet og sosial deltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne, psykiske lidelser og rusmiddelavhengighet er en stor mangel i mange kommuner. Her er det en del frivillig arbeid, men et stort behov for større aktivitet. Et slikt bidrag til sosial deltakelse er også en innsats for større inkludering i lokalsamfunn og investering i gode lokalmiljø.
- Antallet barn som vokser opp i fattigdom øker i Norge. Mange av disse barna har behov for trygge voksne og tilgang til arenaer hvor de kan delta på lik linje med andre. Å bidra til dette er en del av det store integreringsprosjektet, og en viktig rolle for frivilligheten fremover.

Det er mange aktive aktører i frivillig arbeid på disse områdene, men Pensjonistforbundet kan bidra med å legge til rette for økt frivillig engasjement blant eldre. Dette krever samarbeid med andre og oppbygging av denne typen aktivitet i de lokale foreningene. Rapporten foreslår at Pensjonistforbundet kan vurdere ulike strategier:

1) Utvikle Pensjonistforbundet som en infrastruktur for frivillig arbeid:

Pensjonistforbundet kan satse målrettet på frivillig arbeid i regi av egen organisasjon, bygge opp infrastruktur for dette i lokalforeningen, rådgivning og støtte via sentralt og internettportaler. En mulighet er å tenke strategisk hvordan Morgendagens aktivitetssenter også kan utvikles til å være lokale frivillighetssenter for økt deltakelse og aktivitet i lokalsamfunn.

2) Pensjonistforbundet som kompetansebank for frivillig engasjement blant eldre:

Et alternativ er å utvikle Pensjonistforbundet som kompetansebank for frivillig engasjement blant eldre: En rådgiver og pådriver i arbeidet for økt mobilisering av eldre i eksisterende frivillig arbeid. Det betyr å være oppdatert på hva som er viktig for mobilisering av eldre, ha kompetanse om eldres frivillige innsats, og kunne gi råd og veiledning for samarbeid mellom kommune og lokale foreninger om mobilisering av eldre, for eksempel i helse og omsorg.

3) Pensjonistforbundet som initiativtaker til samarbeid med etablerte organisasjoner i frivillig arbeid, for felles innsats:

Et tredje alternativ er å initiere et tettere samarbeid med etablerte frivillige organisasjoner for etablering av frivillighetsnettverk og satsinger i kommunene. Dette kan være et bidrag til å åpne eksisterende arenaer for eldre, bevisstgjøre om muligheten for å mobilisere målrettet knyttet til eldres kompetanse og tidligere erfaring. En allianse med Frivillighet Norge er viktig.

4) Vaktbikkje og aktør for frivillig bidrag i eldreomsorgen:

Pensjonistforbundet skal ivareta seniorer og pensjonisters interesser. I et slikt perspektiv kan en velge å konsentrere seg om å bli en særlig kraft for å bidra til frivillig innsats til glede for eldre, som besøksvenner, sosiale aktiviteter for eldre, aktivitet og innsats i lokale institusjoner for eldre. Det vil si en interesseorganisasjon for frivillig bidrag i eldreomsorgen. Det betyr også en partner i samarbeid mellom frivillige og kommuner, og en ivaretaker av eldres interesser. Dette kan bety å bidra til å definere grensen mellom frivillig innsats og kommunens ansvar i eldreomsorgen.

English summary

Strengthening Pensjonistforbundet's social responsibility: Discussion of strategic opportunities

Pensjonistforbundet is a non-partisan, nationwide organisation that works to protect the social, economic, health policy and cultural interests of its members. Pensjonistforbundet is open to retirement as well as disability pensioners, who can join directly or collectively through nationwide occupational associations or retirees' organisations. Pensjonistforbundet has more than 220 000 members, more than 850 local associations and approximately 10 000 elected representatives and volunteers. Pensjonistforbundet has adopted an action programme that sets the framework for its activities. The programme defines the topics 'Health and Care', 'Active in Old Age', 'Housing and Accessibility' and 'Economy and Working Life' as key priorities.

In Norway, there are a number of organisations that seek to protect the interests of various groups of recipients of social benefits. Pensjonistforbundet may choose to compete with them, or seek to establish forms of collaboration or merge with one or more of the other organisations. Pensjonistforbundet's goal is to unite all retirees in one association, thus to reinforce cohesion.

Pensjonistforbundet has requested Fafo to conduct a pilot study that examines various opportunities for strengthening the organisation's social responsibility and assesses the preconditions and concrete opportunities for implementing the strategies described. The report discusses the question of bargaining rights for regulation of pensions under the National Insurance system and whether Pensjonistforbundet could play a larger role in issues pertaining to pension policy in coordination with the main trade union federations. The report also discusses various topics associated with Pensjonistforbundet's social responsibility in other strategic areas. The ambition is to clarify the preconditions that will permit Pensjonistforbundet to play a (more) active role in society, and what such a role might imply in terms of specific activities, including any concomitant needs for knowledge and competence.

1 Innledning

Pensjonistforbundet har et handlingsprogram som legger grunnlaget for deres aktiviteter. Dette programmet definerer områdene og temaene «Helse og omsorg», «Aktive eldre», «Bolig og tilgjengelighet» og «Økonomi og arbeidsliv» som de viktigste. Pensjonistforbundet har bedt Fafo utføre et forprosjekt, der det utrededes ulike muligheter for å styrke Pensjonistforbundets samfunnsoppdrag og vurdere forutsetningene og de konkrete mulighetene for å gjennomføre de nevnte strategiene.

I den første delen av rapporten diskuteres muligheten for at Pensjonistforbundet kan få forhandlingsrett for pensjonsregulering i folketrygden og en større rolle som part i pensjonspolitiske spørsmål koordinert med hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden. Hensikten er å styrke både arbeidstakeres interesser (i egenskap av at det er de som tjener opp pensjon) og interessene til dem som får utbetalt pensjon. Forhandlingsrett har særlige politiske og formelle sider og behandles derfor særskilt i en egen del av forprosjektet.

I rapportens andre del drøftes ulike forslag til Pensjonistforbundets potensielle samfunnsposisjon innenfor andre strategiske områder. Ambisjonen er å klargjøre forutsetningene for at Pensjonistforbundet kan spille en (mer) aktiv samfunnsrolle, samt hva en slik aktiv rolle vil innebære av konkrete aktiviteter, og hvilke kunnskapsbehov som følger med.

Følgende strategiske spørsmål diskuteres:

1. Hvilken rolle kan Pensjonistforbundet spille i forbindelse med trygdeforhandlingene?
2. Hvordan kan Pensjonistforbundet overvåke opptjening og fordeling av pensjonsrettigheter?
3. Hvordan kan Pensjonistforbundet fungere som en interesseorganisasjon for mottakere av alders- og uførepensjon?
4. Hvordan kan Pensjonistforbundet posisjonere seg for å ivareta interessene til dem som kombinerer arbeid og pensjon?
5. Hvordan kan Pensjonistforbundet bidra til at pensjonister og trygdemottakere deltar i det sivile samfunnet og bidrar i frivillig sektor?

6. Hvordan kan Pensjonistforbundet spille en aktiv rolle for å bedre seniorers levekår og for å bidra til at helse- og omsorgstjenestene i størst mulig grad ivaretar seniorenes behov?

Med utgangspunkt i dette forprosjektet kan Pensjonistforbundet vurdere om de ønsker å gå videre med grundigere vurderinger på ett eller flere av de skisserte områdene for å styrke Pensjonistforbundets samfunnsrolle.

2 Regulering av alderspensjon

Kristin Alsos og Jon M. Hippe

2.1 Bakgrunn

Pensjonistforbundet har med utgangspunkt i de 2 siste årenes regulering av løpende alderspensjoner i folketrygden tatt opp spørsmålet om hvordan denne reguleringen bør foretas, herunder en mulig forhandlingsrett for Pensjonistforbundet.

Bakgrunnen for dette er de nye reguleringsreglene for folketrygden som ble fastsatt som en del av pensjonsreformen. I henhold til disse reglene blir løpende pensjoner regulert med grunnbeløpet (G) fratrukket 0,75 prosent, det vil si i prinsippet lønnsveksten minus 0,75 prosent. Tallgrunnlaget drøftes riktignok i forkant av reguleringene med arbeidstaker- og pensjonistorganisasjonene, men det føres ikke forhandlinger om størrelsen på reguleringene.

Den nye reguleringsregelen var ment som en forenkling og skulle over tid gi det samme som gjennomsnitt av pris og lønnsvekst (Ot.prp. nr. 37 (2008-2009)). I Stortingets vedtak 26. mai 2005 (St.meld. nr. 12 (2004-2005)), som er det første brede politiske forliket om pensjonsreformen, heter det at løpende pensjoner skal reguleres med «gjennomsnitt av lønns- og prisveksten». I Ot.prp. nr. 37 er det eksplisitt uttalt at:

«Departementet foreslår at Stortingets vedtak om å regulere pensjon under utbetaling med gjennomsnitt av lønns- og prisveksten gjennomføres ved at pensjonen reguleres med lønnsveksten og deretter fratrekkes en fast faktor på 0,75%» (Ot.prp. nr. 37 (2008-2009) s. 119).

Virkningene av denne reguleringsregelen er likevel at pensjonene blir svakere regulert enn prisveksten når forholdet mellom lønns- og prisvekst er mindre enn 0,75 prosent. Det vil si at når lønnsveksten, som det ser ut til ut fra oppgjøret i 2016, blir tilnærmet lik prisveksten, vil pensjonene fra folketrygden reduseres i kjøpekraft med 0,75 prosent. Det forventes også at dette vil være tilfellet i 2017 (Meld. St. 7 (2016–2017)). Regelen bidrar i tillegg til at det ikke gjennomføres reelle forhandlinger om selve reguleringen.

Spørsmålet om regulering av løpende alderspensjoner i folketrygden er også knyttet til regulering av pensjonsutbetalinger fra offentlige tjenstepensjoner. Dette fordi

utbetalingene av offentlig tjenstepensjon følger de samme reguleringsmekanismene som i folketrygden. For de private tjenstepensjonene er det derimot som hovedregel avkastning på pensjonskapitalen som bestemmer om pensjonene reguleres. Andre former for regulering kan for eksempel tariffestest. Per i dag er tjenstepensjoner i privat sektor i svært liten grad gjenstand for forhandlinger mellom partene. De er som hovedregel dessuten innskuddsbaserte med tiårig utbetaling hvor avkastning på oppspart pensjonskapital bestemmer reguleringen. Det foretas med andre ord ingen egne beslutninger om årlige reguleringer. Det kan finnes et fåtall ordninger etter lov om foretakspensjon hvor utbetalinger G-reguleres også i privat sektor.

I 2.2 går vi gjennom hvordan regulering av pensjoner fra folketrygden ble bestemt for pensjonsreformen. Deretter beskriver vi i 2.3 det nåværende systemet for regulering av folketrygden, mens vi i 2.4 kort tar for oss dagens system for regulering av tjenstepensjoner. På bakgrunn av disse beskrivelsene diskuterer vi i 2.5 hvordan en mulig ny forhandlingsrett for folketrygdens pensjonsutbetalinger eventuelt kan organiseres. Denne drøftingen utgjør kapitlets hoveddel. I 2.6 ser vi på alternative politiske virkemidler før vi avslutningsvis i 2.7 oppsummerer og drøfter hvordan Pensjonistforbundet kan påvirke framtidens reguleringer av folketrygden.

2.2 Tidligere trygdeoppgjør

Folketrygdens system for tilleggspensjoner ble vedtatt i 1966 og trådte i kraft i 1967. På dette tidspunktet var det allerede på plass en universell minstepensjon.¹

Når det gjaldt regulering av pensjoner i det nye folketrygdsystemet, både minste- og tilleggspensjoner, ble det i henhold til retningslinjene som gjaldt fra 1967 til 1978, tatt sikte på en todelte regulering ved bruk av det som kalles grunnbeløpet. Det ble gitt et pristillegg basert på historisk konsumprisindeks og deretter et såkalt velstandstillegg som skulle sikre pensjonistene velstandsøkning (Merk begrepsbruken!). Det ble ikke ført forhandlinger om disse reguleringene. Grunnbeløpet var i dette systemet både en utmålingsmekanisme for tilleggspensjon og en reguleringsmekanisme for løpende pensjonsutbetalinger.

Etter 1978 gikk en bort fra den todelte reguleringen. Det spesielle pristillegget ble sløffet, og reguleringen av grunnbeløpet skulle baseres på forventninger om inntektsutviklingen for yrkesaktive og prisstigningen. I 1979 inngikk regjeringen likelydende avtaler om forhandlinger eller drøftinger med pensjonistenes og de funksjonshemmedes organisasjoner (se NOU 1990: 8 kapittel 3.2). Medlemmer av regjeringen

¹ Minstepensjon ble innført i 1948 med inntektsprøving. Inntektsprøvingen ble opphevet i 1959, og en universell minstepensjon var dermed etablert.

og representanter for organisasjonene møttes i et kontaktutvalg. Avtalene som ble inngått, inneholdt regler for arbeidet i Kontaktutvalget og i tilhørende underutvalg. Av avtalene framgikk det at utvalgene skulle drøfte både statlige trygdeordninger og andre støttetiltak med betydning for pensjonistene. Et eksempel på det siste kunne være bostøtteordninger. Avtalene fastslo direkte at de årlige reguleringene av pensjonsytelsen skulle drøftes. Drøftinger skulle skje før statsbudsjettet, hvor de årlige vedtakene inngikk, ble fremmet for Stortinget.²

Avtalene mellom regjeringen og organisasjonene ble fornyet i 1982. I likhet med tidligere år ble det inngått likelydende avtaler med Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon og LO og Norsk Pensjonistforbund. LO og Pensjonistforbundet var felles parter i drøftingene med regjeringen. Drøftingsmøtene hadde karakter av forhandlinger mellom organisasjonene og regjeringen. Det er viktig å påpeke at også andre elementer enn bare reguleringen av grunnbeløpet kunne tas inn i drøftingene, noe som skjedde flere ganger gjennom 1980-tallet og inn på 90-tallet. Et eksempel er at bostøtte, garantert tilleggspensjon for unge uføre og opptrapping av sært tillegg ble vektlagt på bekostning av den ordinære reguleringen. Dermed bidro partene til en utvikling en så i begge disse tiårene, nemlig at det løpende nivået på minstepensjon og en del andre ytelser ble opprettholdt og til og med vokste mer enn lønnsveksten, mens oppbyggingen av framtidige tilleggspensjoner ble redusert. På denne måten bidro en til å redusere betydningen av framtidige ytelser fra folketrygden. En konsekvens av dette var at tjenestepensjonsrettigheter fikk gradvis større betydning i det samlede norske pensjonssystemet uten at dette var gjort til gjenstand for noen selvstendig politisk debatt eller beslutning.

Bruk av drøftinger med organisasjonene før stortingsvedtak om G-reguleringer m.m. ble videreført utover på 90-tallet. I *Velferdsmeldingen* fra 1995 ga regjeringen Brundtland klart uttrykk for at praksisen med å underregulere G skulle opphøre (Velferdsmeldingen. St.meld. nr. 35 (1994-95)). I innstillingen fra Stortinget heter det blant annet at (Innstilling S 180 (1995-1996), kapittel 7 Pensjonspolitikken og folketrygden):

«Det redegjøres for prinsippene for regulering av folketrygdens grunnbeløp som innebærer at pensjonister gis en inntektsutvikling om lag på linje med ventet lønnsutvikling for yrkesaktive. Regjeringen vil fortsatt legge dette til grunn.»

Et flertall på Stortinget sluttet seg til denne presiseringen av reguleringspolitikken samtidig som de la vekt på at det skulle føres reelle forhandlinger om regulering. I innstillingen om velferdsmeldingene kommer dette blant annet fram i følgende sitat:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet mener disse retningslinjene fortsatt skal ligge til grunn for de årlige reguleringene av

² Kontaktutvalgene er omtalt i St.prp. nr. 26 (1978-79), og drøftingsmøter er omtalt i St.prp. nr. 16 (1979-80).

grunnbeløpet, og at drøftingene fortrinnsvis bør konsentrere seg om størrelsen på grunnbeløpet. Flertallet vil likevel vise til at grunnbeløpet i praksis ikke alltid følger den alminnelige inntektsutviklingen. En varig underregulering av grunnbeløpet i forhold til den alminnelige inntektsutviklingen kan svekke verdien av opptjente pensjonsrettigheter på lang sikt og dermed også forutsigbarheten ved og tilliten til pensjonssystemet. Flertallet vil derfor be regjeringen vurdere om opplegget for reguleringene av grunnbeløpet bør justeres slik at det gir klarere verdisikring av opptjente pensjonsrettigheter i forhold til lønnsutviklingen. Flertallet vil på samme tid understreke at fleksibiliteten i drøftingene må sikres.» (Innstilling S 180 (1995-1996), kapittel 7 Pensjonspolitikken og folketrygden)

Praksisen med forhandlinger om reguleringen av grunnbeløpet ble videreført, og så sent som i 2003 vedtok Stortinget retningslinjer for regulering av grunnbeløpet som lyder:

«Etter drøftingar på førehand med organisasjonar for pensjonistane gjer Regjeringa framlegg for Stortinget om regulering av grunnbeløpet i folketrygda».

I dette vedtaket 28. mai 2003 heter det typisk også at:

«Siktemålet for reguleringa skal vere å gi pensjonistar med folkertygdpensjon ei inntektsutvikling minst på linje med utviklinga for yrkesaktive, korrigert for særlige tilhøve, og i tråd med dei prinsipp og mål som er lagt til grunn for gjennomføringa det inntektspolitiske opplegget elles».

Det er viktig å understreke at med den økende bevisstheten om at G ikke skulle underreguleres, ble det også en reduksjon av den praktiske muligheten til å forhandle om for eksempel økte minstepensjoner gjennom økt særtillegg i bytte mot svakere regulering av G.

Den avgjørende endringen i reguleringsprinsipper og i de institusjonelle mekanismene ble, som påpekt innledningsvis, gjennomført i tilknytning til pensjonsreformen og Stortingets første vedtak i forbindelse med pensjonsreformen i 2005.

2.3 Dagens regulering i folketrygden

Stortinget mente at en endring av reglene for regulering av pensjon under utbetaling var nødvendig for å sikre at systemet var bærekraftig, og vedtok derfor i 2005 at løpende pensjoner i folketrygden skal justeres «med et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten».³ Dette vedtaket ble fulgt opp av Arbeids- og inkluderingsdepartementet gjennom en høring og deretter et lovforslag.⁴ Departementet tok utgangspunkt i at det var to måter å gjennomføre Stortingets vedtak på. En kunne enten regulere pensjonene med gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten (heretter kalt «gjennomsnittsmodellen»), eller en kunne justere pensjonen med lønnsveksten fratrukket en fast faktor (heretter kalt «faktormodellen»). Fordelen med å bruke gjennomsnittsmodellen var at det ville gi en jevnere utvikling i pensjonistenes kjøpekraft, samt gi minst risiko for negativ reallønnsutvikling. Fordelen med faktormodellen var at den ville sikre en mer stabil utvikling i pensjonistenes inntekter sammenliknet med yrkesaktives inntekter, og samtidig ville statens utgifter til pensjon utgjøre en nokså stabil andel av de samlede lønnsinntektene og verdiskapingen i samfunnet.

I høringsrunden var det ulike syn på hvilken av modellene som burde velges, men departementet og Stortinget landet på faktormodellen. På grunn av at denne modellen gir en noe større risiko for en negativ kjøpekraftsutvikling enn gjennomsnittsmodellen, mente blant annet Akademikerne at modellen måtte suppleres med en sikringsmekanisme. Denne skulle sikre at de løpende pensjonene ikke ble regulert lavere enn prisveksten i de årene hvor den nominelle lønnsveksten var mindre enn faktoren (satt til 0,75 prosent). Dette forslaget ble imidlertid ikke fulgt opp av departementet. Bakgrunnen var at de mente at en da ikke ville treffe målet om at justeringene skulle utgjøre gjennomsnittet av lønns- og prisveksten på lang sikt. Dessuten ble det lagt til grunn at en faktor på 0,75 over tid uansett ville medføre at pensjonistene kom bedre ut med faktormodellen enn med gjennomsnittsmodellen, samt at en sikringsbestemmelse ville komplisere pensjonssystemet (s. 126).

Faktoren ble altså satt til 0,75 prosent. Dette var basert på den historiske forskjellen mellom lønns- og prisveksten fra 1967 til 2006. Etter departementets beregninger ville gjennomsnittsmodellen ha ført til en årlig realvekst på om lag 1 prosent i denne perioden, mens faktormodellen med en faktor på 0,75 prosent ville gitt en årlig realvekst på 1,25. Departementet la også til grunn at faktormodellen, sett i et historisk lys (siden 1967), kun i få år ville gitt pensjonistene en negativ kjøpekraftsutvikling.

³ St.meld. nr. 12 (2004-2005)

⁴ Ot.prp. nr. 37 (2008-2009)

Faktorer som inngår i beregningen

En vesentlig del i beregningen av hvordan pensjonene skal reguleres, er å fastsette lønnsveksten for det enkelte år. Justeringene skjer for inneværende år, noe som innebærer at den gjøres før en vet hva årslønnsveksten blir. Derfor tas også eventuelle feilberegninger de siste årene med i beregningen. Denne beregningsmodellen framgår av folketrygdloven §§ 19-14 og 20-18 med tilhørende forskrift.⁵ Rent teknisk beregnes lønnsveksten på bakgrunn av følgende faktorer:

- forventet årslønnsvekst slik den er beregnet i revidert nasjonalbudsjett
- eventuelle avvik mellom forventet og faktisk lønnsutvikling de siste 2 årene beregnet av Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU)
- en vurdering av om særlige forhold har påvirket lønnsutviklingen for enkeltgrupper, og om effekten av dette skal holdes utenfor

Drøftinger

Før lønnsveksten som brukes som grunnlag for reguleringen, fastsettes, skal tallgrunnlaget diskuteres med pensjonistenes, de funksjonshemmedes og arbeidstakernes organisasjoner. Pensjonistenes organisasjoner er i denne sammenheng kun de organisasjonene som får statstilskudd etter forskrift om statstilskudd til pensjonistenes organisasjoner.⁶ I forskriften stilles det opp vilkår til organisasjoner som kan få statstilskudd. Under drøftingene i forbindelse med trygdeoppgjøret i 2015 deltok ni organisasjoner hvorav fire var alderspensjonistorganisasjoner. Dette var Pensjonistforbundet, Seniorsaken, Forsvarets seniorforbud og Landslaget for offentlige pensjonister.

Organisasjonenes innflytelse i dagens reguleringsystem

Dagens justeringsmodell har lite rom for forhandlinger. De ulike faktorene er lovfestet. Beregningene som legges til grunn, utføres av Finansdepartementet og TBU, og pensjonistorganisasjonene har dermed ingen formell mulighet til å påvirke hvordan dette gjøres. Det eneste som reelt sett kan drøftes i møtene mellom organisasjonene og myndighetene, er om enkeltgrupper skal tas ut av beregningene. Hvis en ser på protokollen fra drøftingene i 2015, bærer disse preg av det begrensede handlingsrom-

⁵ Forskrift av 6. mai 2011 nr. 465 om beregning av lønnsveksten som skal benyttes ved regulering av grunnbeløpet og alderspensjon i folketrygden.

⁶ Forskrift av 31. oktober 2012 nr. 1016

met.⁷ I protokollen er organisasjonenes krav relatert til endringer i selve systemet og ikke til hvor stor justeringen av utbetalingene skal være. Pensjonistforbundet krever for eksempel en sikringsbestemmelse, Seniorsaken og Forsvarets seniorforbund at en må unngå at underreguleringen akkumuleres, og at pensjonene må økes minst like mye som prisveksten, LO at det utredes en sikringsmekanisme, og så videre. Forholdet mellom lønnsveksten og prisveksten i 2015 førte til en negativ kjøpekraftsutvikling for pensjonistene. Statsråden opplyste under drøftingene i 2015 om at regjeringen ville gjennomgå reguleringsprinsippene for pensjonister for å forhindre at pensjonistene over flere år får redusert kjøpekraft samtidig som lønnsoppgjørene gir økt kjøpekraft til arbeidstakerne. Selve reguleringen ble imidlertid foretatt i tråd med det fastsatte systemet.

Drøftingsmøtene kan ut fra dette sies å ha en funksjon ved at organisasjonene kan påvirke regjeringens politikk og dermed reguleringsmodellene, men de har liten funksjon når det gjelder å påvirke resultatet av de årlige reguleringene innenfor den fastsatte modellen. Spørsmålet er derfor om en kan tenke seg et system der organisasjonene igjen får en sterkere påvirkning på det årlige resultatet.

Men først, hva skjedde med regjeringens gjennomgang som ble varslet under drøftingene i 2015? Robert Eriksson som var statsråd under oppgjøret i 2015, gikk av i desember samme år og ble erstattet av Anniken Hauglie. I mars 2016 presenterte hun resultatet av gjennomgangen. Konklusjonen var at det ikke ville bli gjort noen endringer. Begrunnelsen var at prognosene for årene framover tilsa at pensjonistene ville ha en positiv reallønnsutvikling. Hun viste til at en da de nye reglene ble vedtatt, var klar over at pensjonistene i enkeltår kunne oppleve negativ kjøpekraftsutvikling. Det ble også vist til at heller ikke lønnsstakerne har noen garanti mot at lønnsøkningen i enkeltår kan bli lavere enn prisstigningen. I Meld. St. 7 (2016-2017) *Regulering av pensjoner i 2016 og pensjonisters inntektsforhold* stadfester regjeringen dette standpunktet og peker også på at en regulering med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten potensielt (gjennomsnittsmodellen) kan ha store negative systemmessige konsekvenser og skape usikkerhet om den økonomiske bærekraften i systemet (s. 20).

⁷ Protokoll fra møtene 19. og 20. mai 2015 mellom regjeringen og Pensjonistforbundet, Seniorsaken, Forsvarets seniorforbund, Landslaget for offentlige pensjonister, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner, Landsorganisasjonen i Norge, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund og Unio om tallgrunnlaget for regulering av grunnbeløpet og pensjoner i folketrygden fra 1. mai 2015

2.4 Regulering av tjenestepensjoner

I Norge er tjenestepensjoner obligatoriske. Lov om obligatorisk tjenestepensjon krever at alle ansatte i privat sektor er dekket av en minste tjenestepensjonsordning (etter visse krav, blant annet alder og stillingsbrøk). I offentlig sektor gir tariffavtale og lov full dekning for alle ansatte til en bruttoordning inklusive folketrygden på 66 prosent av sluttlønn etter 30 års tjenestetid. Den offentlige tjenestepensjonen er nå levealdersjustert.

Fordi tjenestepensjon er obligatorisk, vil ganske snart alle framtidige pensjonister motta pensjonsutbetalinger utover folketrygden. Regulering av tjenestepensjonene vil ha økende betydning for utviklingen av inntektene som pensjonist.

Når det gjelder regulering av tjenestepensjoner, går det et avgjørende skille mellom privat sektor og offentlig sektor. I privat sektor er tjenestepensjoner som hovedregel ikke omfattet av tariffavtaler. I tillegg er de aller fleste tjenestepensjoner i privat sektor såkalte innskuddsordninger som er regulert med avkastning under utbetaling. Selv om innskuddsordningene skulle vært omfattet av tariffavtaler, er det dermed i praksis ikke noe grunnlag for å drøfte regulering så lenge oppnådd avkastning benyttes til å regulere pensjonsutbetalingene.

I henhold til regelverket for hybrid tjenestepensjon kan det avtales å regulere disse som i folketrygden. I praksis er det ikke inngått slike avtaler fordi en kombinasjon av en såkalt nullgaranti hvor pensjonen ikke kan synke i (nominell) verdi, og avkastningsregulering anses som gunstig. Det er også relativt få arbeidstakere som er omfattet av slike hybride ordninger per i dag (rundt 50 000 personer).

De tradisjonelle ytelsesbaserte sluttlønsordningene etter lov om foretakspensjon har også et lite omfang i dag. Det er under 200 000 aktive medlemmer i privat sektor i slike ordninger. I henhold til regelverket kan det avtales å regulere løpende pensjoner med grunnbeløpet. Det skjer imidlertid i svært liten grad, og også disse er gjenstand for avkastningsregulering under utbetaling.

Det bør særlig understrekes at tidligere rettigheter fra ytelsesordninger i privat sektor er organisert som fripoliser. I og med at den lovede pensjonsytelsen er basert på en forventet framtidig avkastning, en såkalt rentegaranti eller beregningsrente, er det avkastning utover denne som kan sikre at pensjonsløftet kan følge lønnsutviklingen, og at pensjoner under utbetaling ikke skal tape seg i forhold til lønns- og/eller prisvekst. Fripoliser har i en årrekke ikke hatt regulering utover den garanterte renta, det vil si at de har tapt seg i verdi. Dette er en særskilt pensjonspolitisk utfordring som ennå ikke har funnet sin løsning.

I de offentlige tjenestepensjonsordningene er derimot utbetalingene underlagt de samme reguleringsprinsipper som en finner i folketrygden (G – 0,75 prosent). Dette er dels lovregulert og dels en del av tariffavtalene i kommunal sektor. Det er med andre ord en direkte kobling mellom reguleringsprinsippene i folketrygden og i offentlige tjenestepensjoner. I offentlige tjenestepensjoner er dessuten tidligere rettigheter (opp-

satte rettigheter) gjenstand for full oppregulering i henhold til lønnsveksten (G), noe som ytterligere er med på å skille de offentlige tjenestepensjonene fra systemet med fripoliser i private ordninger.

2.5 Forhandlingsrett

Hvilken rolle kan interesseorganisasjonene tenkes å ha i trygdeoppgjøret? Et utgangspunkt for denne diskusjonen er at *folketrygdens pensjoner* reguleres i form av politiske beslutninger, slik at det er staten som eventuelt vil være interesseorganisasjonenes motpart. Når det gjelder *tjenestepensjoner*, vil en slik drøftingsrett gjerne følge av tariffavtale, og da med den enkelte arbeidsgiver som motpart. I diskusjonen her vil vi konsentrere oss om eventuell forhandlingsrett i forbindelse med regulering av folketrygden og i praksis dermed også de offentlige tjenestepensjonene.

Som beskrevet ovenfor gir dagens system med drøftinger organisasjonene liten innflytelse over utfallet når det gjelder folketrygdens pensjonsregulering. Pensjonistforbundets ønske om medinnflytelse på reguleringene har visse likhetstrekk med situasjonen for norske tjenestemenn før disse fikk forhandlingsrett på 1930-tallet. Parallellen kan ikke dras for langt da det er forskjell på å være ansatt i statsforvaltningen og å være mottaker av offentlige trygdeytelser, men mange av argumentene er de samme. I forkant av at tjenestemennenes organisasjoner fikk forhandlingsrett i 1933, stod tre temaer sentralt, hvorav to er viktige også i vår diskusjon:⁸ Det første var om staten skulle binde sin egen handle- og beslutningsfrihet, og om en slik binding kunne innebære en delegering av Stortingets bevilgningsmyndighet i strid med Grunnloven. For det andre hadde ikke tjenestemennene streikerett, og systemet forutsatte den gang, i likhet med i dag, at en står overfor to likestilte parter som kan sette makt bak sin forhandlingsposisjon (Seip 1998:57–58).

Diskusjonen om hvordan en forhandlingsrett for tjenestemenn skulle se ut, ble raskt penslet inn på en modell med drøftinger mellom ansatte og en arbeidsgiverrepresentant, før en statlig myndighet skulle ta den endelige avgjørelsen. En gikk dermed bort fra en modell med reelle forhandlinger, og betenkelighetene knyttet til Stortingets suverenitet forsvant (Seip 1998:60). Da tjenestemennene fikk forhandlingsrett i 1933, fulgte det ikke med en rett til å inngå tariffavtale. Den kom først i 1957 med tjenestetvistloven. I forkant av lovvedtaket hadde det vært gjentatte streiker blant offentlig ansatte mot at de ansatte ikke hadde rett til å inngå tariffavtale. I og med at de

⁸ Det tredje temaet var relatert til forskjeller mellom private og offentlige virksomheter, både ved at formålet var ulikt, og ved at det ikke var samme type klassemotsetning i de offentlige som i de private virksomhetene (Seip 1998:57).

offentlig ansatte ikke var bundet av en fredsplikt, var ikke disse streikene ulovlige. Ved å gi hovedsammenslutningene rett til å inngå tariffavtaler fikk en kontroll på når organisasjonene kunne ta medlemmer ut i streik, samtidig som en ved å gi forhandlingsretten til hovedorganisasjonene fikk kontroll over de små forbundene. Da tjenestemennene fikk sin forhandlingsrett slik vi kjenner den i dag, var det altså fordi staten ble tvunget til dette for å legge bånd på streikeretten. Stortinget mistet dermed muligheten til å endre de avtalene som partene hadde blitt enige om i forhandlingene. På dette området er det imidlertid et viktig skille mellom tjenestemennenes situasjon den gang og pensjonistenes situasjon i dag. Pensjonistene har ikke noe tilsvarende kampmiddel som kan presse myndighetene til å godta reelle forhandlinger, og de organisasjonene som har et slikt kampmiddel (arbeidstakerorganisasjonene), er bundet av dagens lovgivning til ikke å bruke dette kampmiddelet. Vi skal se nærmere på forholdet mellom hvem som kan forhandle, og hvem som kan bruke arbeidskamp, nedenfor. I den forbindelse vil vi diskutere alternative modeller til streik, herunder sympatistreik og politisk streik. Men før vi diskuterer dette, skal vi se på muligheten for å innføre forhandlinger uten at forhandlingsrett er knyttet til konfliktrett.

Reelle forhandlinger uten konfliktrett – gjeninnføringen av tidligere system for G-regulering

En mulig løsning på Pensjonistforbundets ønske om mer innflytelse ved pensjonsreguleringene er å gå tilbake til ordningen slik den var før pensjonsreformen ble satt i verk, det vil si at det føres drøftinger uten en konfliktrett. Bliir staten og interesseorganisasjonene ikke enige om et resultat, vedtar Stortinget reguleringen. Som vist over hadde organisasjonene noe mer innflytelse før systemet ble endret i 2005. I vanlig terminologi er det likevel ikke riktig å kalle disse drøftingene for forhandlinger. Selv om partene hadde et ønske om å komme til enighet, var det Stortinget som bevilgende myndighet som hadde siste ord. For på nytt å få en slik drøftingsmodell på plass må politiske tiltak reverseres, det vil si at Stortinget må oppheve dagens justeringsmodell basert på en fast faktor (faktormodellen). Dagens modell var imidlertid en del av et tverrpolitisk kompromiss rundt pensjonsreformen og kan dermed være vanskelig å reversere. På den annen side benyttes fortsatt en slik drøftingsmodell på andre områder i dag, hvor landbruksoppgjørene er de mest kjente.

Hvis en velger å reetablere den tidligere modellen, kan det også diskuteres hvilke organisasjoner som skal få delta i drøftingene med staten. Jo flere organisasjoner som deltar, jo større utfordringer kan det bli med koordineringen mellom interesseorganisasjonene. Organisasjonene vil representere ulike interesser og ha ulike medlemstall. I trepartssamarbeidet på arbeidslivsområdet hadde opprinnelig LO og N.A.F (senere NHO) en dominerende rolle, men det har blitt endret til at alle hovedorganisasjonene normalt deltar i dette samarbeidet. Enkelte andre land har reguleringer som sikrer de

mest representative organisasjonene visse rettigheter, men liknende reguleringer finnes ikke i Norge. I tråd med dette er det vanskelig å se for seg at drøftinger i forbindelse med trygdeoppgjøret skal reserveres til de største organisasjonene, men at det må være andre objektive kriterier som legges til grunn, slik som i dag.

En reetablering av drøftinger om pensjonsregulering vil innebære at en går bort fra et system med automatisk regulering og over til en politisk fastsatt reguleringsmekanisme. Dermed vil drøftingene med organisasjonene bli mer reelle enn i dag, og mulighetsrommet for å påvirke resultatet vil øke. Det vil likevel være Stortinget som fastsetter justeringene, også der partene ikke kommer til enighet. Selv om Stortinget i et slikt system har siste ord, er det grunn til å tro at et nytt system vil gjøre det politisk vanskeligere å gjennomføre reguleringer som for eksempel medfører realinntektsnedgang, det vil si at reguleringen er lavere enn prisveksten. Dette er fordi selve drøftingsmekanismen i motsetning til en automatisk reguleringsmodell vil skape sterk synlighet og mye oppmerksomhet rundt regulering av pensjoner. Regjeringen vil dessuten ha en interesse i å komme til enighet med motparten før saken kommer til Stortinget. En enighet vil som regel aksepteres av Stortinget, mens en ved uenighet risikerer at Stortinget går inn og detaljregulerer oppgjøret.

Landbruksoppgjørene viser at også grupper uten streikerett kan mobilisere og skape støtte for sitt standpunkt på andre måter enn ved bruk av streikerett. På den annen side kan det nettopp derfor være vanskelig å få ulike regjeringer til å ville oppheve den nåværende faktormodellen.

Innholdet i drøftingene

Et særlig poeng knyttet til en eventuell gjeninnføring av drøftingsrett er om selve utformingen av ny folketrygd vil begrense hva det kan føres drøftinger om, sett i forhold til hva en kunne gjøre i det tidligere systemet. Et særlig kjennetegn er at en tjener opp 18,1 prosent av inntekten hvert år (fullt for dem som er født etter 1963), og at den opptjente rettigheten skal oppreguleres hvert år med lønnsutviklingen, det vil si en full G. Dermed er det vanskelig å få til ulike omfordelinger eller bytter mellom partene hvor for eksempel minstepensjonsnivået (garantien) justeres mer og opptjening av tilleggspensjon mindre. I tillegg ligger det i det nye systemet at minste pensjonsnivå ikke bare er unntatt levealdersjustering, men som regel vil reguleres noe bedre enn pensjon under utbetaling, se § 19-14 andre og tredje ledd. Enkelte pensjonister vil dermed kunne få en pensjon som faller under minste pensjonsnivå etter noe tid. I slike tilfeller løftes den enkeltes pensjon opp til minstenivået. Disse reglene og prinsippene i ny folketrygd representerer en rettighetsbasing i det nye systemet og er en viktig beskyttelse for den enkelte. Det vil kunne skape sterke reaksjoner hvis en skulle gå bort fra dette og tilbake til en mulighet til å redusere regulering av opptjening for å for eksempel finansiere høyere nivå på minstesikringen, det vil si redusert rettighetsbasing for å oppnå større forhandlingsrom. I praksis vil derfor innholdet i de nye drøftingene være knyttet til

nivået på regulering av løpende pensjoner, eventuelt særlig tillegg på dem som omfattes av minstegarantien. I tillegg kan selvsagt regjeringen gi løfter om endringer på andre politikkområder (for eksempel bostøtte) for å lette en lavere regulering.

Forhandlinger med konfliktrett

Et annet spørsmål er om det kan tenkes en utvidet, eller mer radikal, modell der partene forhandler om reguleringen av folketrygden under et press fra gjensidige maktmidler. Vi vil i det følgende se på to ulike alternativer. Et alternativ er å etablere et eget rammeverk for pensjonsreguleringsforhandlinger frikoblet fra lønnsforhandlingene i privat og offentlig sektor. Et annet alternativ er å integrere forhandlinger om pensjonsregulering i det eksisterende rammeverket for lønnsoppgjøret i statlig sektor. Sentrale spørsmål for begge disse alternativene vil være hvem som skal sitte ved forhandlingsbordet, og hva konsekvensene skal være dersom partene ikke kommer til enighet.

Egne pensjonsforhandlinger

Det kan tenkes en modell hvor en fjerner dagens faktormodell og erstatter den med forhandlinger mellom staten og interesseorganisasjonene om hva de årlige reguleringene skal være. Tidsmessig kan denne type forhandlinger skje etter at frontfaget, det vil si forhandlingene mellom Fellesforbundet/LO og Norsk Industri/NHO er sluttført, og når rammen for etterfølgende oppgjør dermed er klar. Denne type forhandlinger kan enten være snevre ved at det kun er grunnbeløpets størrelse det forhandles om, eller vides ut til også å kunne inkludere andre elementer som påvirker pensjonistenes økonomiske stilling. Dette vil være avhengig av hvor store endringer som eventuelt foretas i folketrygdens rettighetsbasering.

I en slik egen forhandlingsrunde vil det være staten som sitter på den ene siden av forhandlingsbordet, mens en på andre siden av bordet vil kunne inkludere et bredt spekter av interesseorganisasjoner. Både hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden og pensjonistorganisasjonene organiserer (nåværende eller framtidige) pensjonsmottakere og bør derfor inkluderes i forhandlingene. Fordelen med en slik modell er at det er lett å inkludere ulike typer organisasjoner i forhandlingene. I og med at en ikke kan komme til ulike resultater for ulike grupper, er det imidlertid nødvendig med en koordinering blant interesseorganisasjonene med sikte på å oppnå en enighet om hvilket resultat som skal aksepteres. Dette kan enten skje ved at hver organisasjon har en vetorett mot resultatet, eller ved at det lages avstemningsregler som for eksempel reflekterer hvor representative organisasjonene er.

Hvis forhandlingene skal være reelle, må det innføres en mekanisme som løser en situasjon der partene ikke kommer til enighet. I lønnsoppgjørene har partene rett til å bruke arbeidskamp for å presse motparten til å godta sine krav. Pensjonistorganisasjonene har derimot ikke et tilsvarende maktmiddel. Arbeidstakerorganisasjonene vil

imidlertid også sitte ved forhandlingsbordet. Spørsmålet blir da om en kan innføre en modell der arbeidstakerorganisasjonene kan bruke sin streikerett til å presse staten til å godta motpartens krav i forhandlingene, og der staten har en tilsvarende rett til å bruke lockout.

Bruk av arbeidskamp, og herunder streikerett, er regulert i Norge. Både arbeidstvist- og tjenestetvistloven, samt hovedavtalene mellom hovedorganisasjonene, begrenser mulighetene for å bruke arbeidskamp. Så lenge tariffavtalene gjelder, er det fredsplikt mellom partene. Kampretten er knyttet til at tariffavtaler har utløpt og skal revideres. Kun etter at avtalen er sagt opp, og forhandlings- og meklingsveien er uttømt, kan partene gå til arbeidskamp. Det er noen nyanser mellom hva den lovregulerte fredsplikten og den avtalefestede fredsplikten regulerer. Både i privat og i offentlig sektor vil imidlertid kombinasjonen av disse to reguleringsformene stenge muligheten for å bruke arbeidskamp i et trygdeoppgjør. For å kunne gjøre dette er en derfor avhengig av å endre ikke bare lovverket, men også bestemmelser i hovedavtalene. Det er med andre ord ikke nok å få lovgiver med på en endring, en må også få arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene i privat og offentlig sektor til å gjøre endringer.

Det finnes imidlertid en form for arbeidskamp som kan gjennomføres selv om medlemmene er bundet av en tariffavtale, nemlig såkalte sympatiaksjoner. En sympatistreik er en streik til støtte for en annen lovlig konflikt. Adgangen til å bruke slike streiker er regulert i hovedavtalene. Her framkommer det også hvilke prosedyrer som gjelder, og hvordan sympatistreiken kan innrettes. I og med at brudd i forhandlinger om justeringer av utbetalinger av pensjoner ikke vil kunne defineres som en lovlig konflikt, vil dette kreve en endring av hovedavtalene som både arbeidsgiverorganisasjoner og arbeidstakerorganisasjoner må være enige om. I tillegg kreves det vilje fra arbeidstakerorganisasjonene til å ta i bruk dette virkemiddelet til støtte for pensjonistforeningene. For arbeidsgiverne som rammes, vil situasjonen også være krevende. Tanken bak sympatiaksjoner er at arbeidsgiverne som blir rammet, skal legge press på arbeidsgiverne som er part i hovedkonflikten, til å komme til enighet med sin motpart. En sympatistreik til støtte for trygdeoppjøret vil innebære at arbeidsgiverne som rammes, må prøve å påvirke Stortinget og regjeringen for å få slutt på streiken, noe som kan være vanskeligere enn å påvirke for eksempel egen hovedorganisasjon. I og med at en streik har økonomiske konsekvenser for både medlemmer og deres arbeidsgivere, samt vil tappe organisasjonenes streikekasser, vil det sannsynligvis sitte langt inne for organisasjonene å åpne for og ta i bruk en slik adgang.

Både bruk av ordinær arbeidskamp og sympatiaksjoner krever endringer i regelverket. Ufordringen med fredsplikten kan imidlertid stille seg annerledes dersom forhandlingene integreres i det statlige tariffoppjøret, og når det uansett ikke gjelder noen fredsplikt mellom partene i staten. Vi skal derfor se nærmere på en slik forhandlingsmodell.

Integrering i det statlige lønnsoppgjøret

Spørsmålet er om trygdeoppgjøret kan gå inn som en del av det partene i staten forhandler om når de skal revidere hovedtariffavtalen eller forhandle om regulering av lønnsbestemmelsene. Lønnsforhandlingene på det statlige tariffområdet skjer innenfor rammene av tjenestetvistloven. Tjenestetvistloven fastsetter hvilke organisasjoner som kan forhandle med staten, altså hvilke organisasjoner som har forhandlingsrett. Det stilles krav til både antall medlemmer og hvor mange virksomheter de representerer (§ 5). De forhandlingsberettigede organisasjonene kan kreve forhandlinger med staten med sikte på å inngå en tariffavtale. Tjenestetvistloven definerer tariffavtale som «en skriftlig avtale mellom staten på den ene side og en hovedsammenslutning, tjenestemannsorganisasjon eller annen organisasjon [...] på den annen side om lønns- og arbeidsvilkår».

I og med at justering av løpende pensjoner vanskelig kan ses på som å utgjøre en tariffavtale, er det problematisk å se for seg at et trygdeoppgjør kan skje innenfor rammen av dagens lov. Det er likevel ikke noe i veien for å utvide tjenestetvistloven, slik at trygdeoppgjøret også kommer inn under disse forhandlingene. På denne måten kan forhandlingene skje gjennom et samordnet oppgjør mellom organisasjonene på den ene siden og staten på den annen. Hvem skal så sitte ved forhandlingsbordet? I statsoppgjøret er det de fire hovedorganisasjonene som forhandler på arbeidstakersiden. Disse representerer arbeidstakere i både privat og offentlig sektor. Selv om forbundene fra privat sektor normalt ikke har noen rolle i statsoppgjøret, vil det være mulig for hovedorganisasjonene å koordinere denne delen av forhandlingene internt. Pensjonistorganisasjonene vil ikke tilfredsstille vilkårene som stilles for å ha forhandlingsrett, da de ikke oppfyller kravene til medlemmer og antall virksomheter de representerer (se ovenfor), men dette kan endres ved en lovendring, eller de kan inngå som bisittere under forhandlingene.

Hva så med konfliktretten? Forhandlingene i denne modellen vil finne sted i perioden etter at hovedtariffavtalen er sagt opp, og før ny avtale er inngått. I denne perioden vil det ikke gjelde noen fredsplikt mellom partene i statlig sektor. På andre tariffområder vil det imidlertid være fredsplikt. Dette innebærer at arbeidstakerne i privat sektor ikke vil kunne bruke arbeidskamp for å tvinge fram sine krav, da de er bundet av fredsplikten som følger av tariffavtalene de har inngått med arbeidsgiverne i privat sektor. En eventuell konflikt måtte derfor gjennomføres av de statlige ansatte alene. Det vil dermed ikke være noen balanse mellom hvem som har interesse av reguleringene, og hvem som har risikoen, dersom forhandlingene ikke fører til enighet. Organiserte i statlig sektor må med andre ord være villige til å ta belastningen i form av tapt arbeidsinntekt og bruk av streikekasser til å kjempe fram en regulering som får betydning for alle innbyggerne, enten nå eller i framtiden.

Andre tvisteløsningsmekanismer

De ulike alternativene for forhandlinger med konfliktrett faller i stor grad på at det er vanskelig å se hvordan ordinær arbeidskamp eller sympatiaksjoner skal kunne brukes for å løse eventuelle uenigheter om reguleringen av trygdeoppgjørene. Det er imidlertid mulig å se for seg alternative tvisteløsningsmekanismer. Vi skal i det følgende se nærmere på to av disse.

En mulighet er bruk av politiske demonstrasjonsstreiker. Dette er streiker som ikke berøres av forbudet mot å ta i bruk arbeidskamp etter arbeidstvist- og tjenestetvistlov, og som det dessuten er åpnet for i hovedavtalene. Det er med andre ord en aksjonsform som kan brukes uavhengig av om partene er bundet av fredsplikt eller ikke. De politiske demonstrasjonsstreikene er ikke streiker som har som formål å påføre den andre part skade, men har mer form av demonstrasjoner. De er heller ikke knyttet til et forhandlingsløp og kan iverksettes selv om en ikke endrer på prosessen for trygdeoppgjøret, slik en for eksempel ser i landbruksoppgjørene. Slike streiker kan etter rettspraksis kun vare noen få timer (2 til 3) og kan ikke ha som formål å tvinge fram endringer i forhold som er regulert av tariffavtalene. Politiske demonstrasjonsstreiker kan, i og med at varigheten er begrenset, være mindre egnet til å presse den andre part til retrett. Det politiske presset som følger av demonstrasjonsstreikene, kan bli så sterkt at motparten gir etter, men det er ingen garanti for det. De kan med andre ord ikke brukes for å løse uenigheter som ligger der når forhandlingsløpet er uttømt.

En annen mulighet som vi ønsker å peke på, er innføring av en nemnds- eller voldgiftsbehandling av tvisten mellom staten og organisasjonene. Hvis forhandlingene skjer i et eget oppgjør og partene ikke kommer til enighet, kan oppgjøret sendes til en nemnd for behandling. Slike nemnder kan ha ulik myndighet. De kan avgi en rådgivende uttalelse, eller de kan fastsette en justering med bindende kraft. I avgjørelsen kan de stå helt fritt, eller de kan ha et mer bundet mandat. En mulighet er for eksempel en pendelvoldgift, der nemnden bare kan velge mellom statens eller organisasjonenes tilbud. Dette har den fordel at den tvinger partene til å framsette et så realistisk krav og tilbud som mulig.

Realismen i forslagene

I tabell 2.1 på neste side har vi kort oppsummert de ulike alternativene, om lov eller avtaleverk må endres, samt hvilke utfordringer løsningene byr på.

Tabell 2.1 Oppsummering av mulige alternativer til dagens ordning for regulering av trygde-
utbetalingene

Alternativ løsning	Lovgivers medvirkning	Partenes medvirkning	Utfordringer
Politiske forhandlinger	x		Vil Stortinget gi fra seg kontrollen over oppgjøret?
Forhandlinger med streikerett	x	x	Asymmetri mellom hvem som forhandler, og hvem som streiker. Arbeidsgivere i privat sektor kan rammes uten at de kan påvirke resultatet.
Forhandlinger med politisk demonstrasjonsstreik	x		Vil Stortinget gi fra seg kontrollen over oppgjøret? Politiske markeringer kan gjøres uten endringer og kan ha begrenset kraft.
Forhandlinger med bruk av sympatiaksjoner	x	x	Krever streikevilje hos arbeidstakerne og robuste streikekasser
Forhandlinger med voldgift	x		Vil Stortinget gi fra seg kontrollen over oppgjøret?

Alle de drøftede forslagene forutsetter at det er politisk vilje til å endre dagens system for regulering av pensjoner. Hvis vi ser de ulike alternativene opp mot hverandre, er det etter vår vurdering reetablering av den tidligere drøftingsretten som vil være mest realistisk. De andre løsningene forutsetter at også arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene er med på relativt radikale endringer av eksisterende lov- og avtaleverk, noe som er lite tenkelig. Men hvor realistisk er det at en skal klare å få tilbake den tidligere ordningen? Hvis en går tilbake til diskusjonen da tjenestemennene krevde forhandlingsrett på 1930-tallet, var Stortinget lite villig til å gi fra seg mer makt enn det de ble presset til å gjøre. Dette vil trolig også være situasjonen knyttet til regulering av pensjonsutbetalingene. Pensjonsutgiftene utgjør en stor del av utgiftene i statsbudsjettet. Økning i utgiften vil med andre ord raskt ha stor betydning for nasjonaløkonomien. Dagens løsning er resultatet av et bredt politisk kompromiss, og de mer eller mindre automatiske reguleringene er lite ressurskrevende. Å få et politisk flertall med på en slik endring vil derfor være krevende.

2.6 Politiske virkemidler

Regulering av folketrygdens ytelser er grunnleggende sett et politisk spørsmål, og det er i siste instans Stortinget som foretar beslutningen om hvordan ytelsene skal reguleres og kostnadene dekkes inn ved skatteinntekter. Det kan derfor argumenteres for at de prinsippene som ligger til grunn for lønnsforhandlinger, ikke nødvendigvis bør brukes for å fatte beslutninger om regulering av folketrygdens pensjonsytelser.

En alternativ betraktning er derfor å etablere politiske systemer for å påvirke reguleringsbeslutningene. Dette kan i prinsippet gjøres på flere måter. En måte, som drøftet

over, er å gjeninnføre en variant av det tidligere systemet hvor det foretas drøftinger med staten. En annen måte kan være at pensjonistenes organisasjoner selv etablerer seg som en premissleverandør forut for Stortingets vedtak uten en formell drøftingsrett. En tredje mulighet kan være at det lages en mer politisk kobling til trygdereguleringer i etterkant av lønnsoppgjøret i privat sektor i samarbeid med hovedorganisasjonene. Vi skal kort kommentere de to siste løsningene her.

Politisk markering

Pensjonistforbundet (eventuelt i samarbeid med andre organisasjoner) kan på eget initiativ foreta en synliggjøring av ulike reguleringer, kobling til resultater fra lønnsoppgjør m.m. før vedtak fattes i Stortinget. De organisasjonene som inngår, kan også stille det som vil være symbolske krav om en viss regulering.

Rent praktisk kan dette skje ved at det blir utarbeidet en analyse om virkningene av regulering, det stilles krav, og det avholdes markeringer av dette. Det sentrale poenget er synliggjøring av og kommunikasjon om kravene og å oppnå støtte for disse fra for eksempel hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden. Dette vil være en årlig protest mot selve reguleringssystemet, men viktigere er det at organisasjonene vil utøve et politisk press for en endring av reguleringsprinsippene og synliggjøre utviklingen av inntekts- og levekår for pensjonister.

Det sentrale med en slik tilnærming vil være at organisasjonene selv etablerer en symbolsk drøftingsinstitusjon som gjennom rapportering og analyser skaper oppmerksomhet. En slik markering bør kobles nært til lønnsoppgjøret og kan komme så fort rammen for oppgjøret er klar, for eksempel etter eventuelle forhandlinger i frontfaget.

I den grad en klarer å etablere en slik symbolsk krav- eller drøftingsinstitusjon, kan også andre spørsmål knyttet til pensjonisters eller trygdemottakeres levekår trekkes inn og synliggjøres. For at dette skal bli virkningsfullt, vil det være en fordel å forlate den automatiske faktormodellreguleringen og åpne for direkte vedtak av regulering i Stortinget.

Politisk trygdeoppgjør med hovedorganisasjonene

En utvidet variant av modellen beskrevet over vil være å søke å etablere en formell samkjøring med en eller flere av hovedorganisasjonene for å gjennomføre en politisk markering i form av et krav til trygdeoppgjøret. Igjen kan dette gjennomføres samkjørt med lønnsoppgjøret hvor det stilles felles krav til en viss regulering. I denne sammenhengen vil det være helt avgjørende at reguleringskravet er koblet til rammen fra lønnsoppgjøret.

En slik modell vil åpne for at det kan gjøres koblinger til andre områder med betydning for pensjonister og trygdemottakere, for eksempel velferdstjenester. Dermed kan

det tenkes at en godtar lavere regulering enn rammen mot innføring av reformer eller endringer på andre områder. Igjen vil dette være symbolske eller politiske krav siden det ikke er reelle forhandlinger, og siden en ikke har konfliktløsningsmekanismer. Men det åpner for å markere bredere sosialpolitiske spørsmål og strategier og for å legge press på å få gjennomført disse.

En allianse med arbeidstakerorganisasjonene vil i seg selv styrke både synligheten og muligheten for gjennomslag i form av systemendring. Imidlertid bryter en slik politisk markeringsstrategi med en norsk tradisjon for samarbeid mellom myndigheter og organisasjoner og med den brede politiske enigheten som har vært i pensjonspolitikken fra innføringen av minstepensjon, til folketrygdens etablering i 1967 og til pensjonsreformen i 2005. En har likevel sett denne type markeringer på andre områder, for eksempel når det kommer til forslag om endringer i sykelønn og arbeidsmiljøloven.

Det avgjørende med begge disse politiske markeringsmodellene er at de først gir mening hvis en ønsker å sikre en regulering av pensjoner som skal søke å følge lønnsveksten.

Avslutningsvis kan det også nevnes at et langt mer moderat krav vil være å gå bort fra faktormodellen (med $-0,75$ prosent) og erstatte denne med det som opprinnelig ble diskutert, nemlig en regulering med gjennomsnitt av pris og lønnsvekst eller innføring av en minstegaranti slik at det ikke blir reallønnsnedgang. Dette vil hindre at situasjonen i 2016 oppstår på ny, men vil ikke gi en direkte drøftingsmodell eller åpne for direkte årlige politiske beslutninger.

2.7 Oppsummering og drøfting – lønn og pensjon

Som en del av pensjonsreformen ble arbeidstakerorganisasjonene og pensjonistorganisasjonenes innflytelse på reguleringen av løpende pensjoner redusert. Til gjengjeld kan en si at rettighetselementet i det nye systemet ble styrket, særlig for regulering av opptjente rettigheter. Organisasjonene har dermed per i dag liten mulighet til å påvirke størrelsen på reguleringene siden disse foregår nærmest automatisert etter en fast faktormodell. Denne modellen er ikke til hinder for at det i noen år kan oppstå en situasjon der løpende pensjoner taper seg i realverdi, det vil si at de reguleres lavere enn prisveksten.

En endring av dagens ordning er avhengig av politisk vilje til å legge om de eksisterende prinsippene for regulering i folketrygden. Det avgjørende spørsmålet er om det eksisterer en slik vilje på et felt som både er et resultat av et bredt politisk kompromiss, og hvor de økonomiske konsekvensene av reguleringene er store. Hvis det først skulle være politisk vilje til en endring, er det mest nærliggende å anta at det vil dreie seg om mindre endringer i reguleringsregimet, som enten å forlate faktormodellen til fordel for en gjennomsnittsmo-
dell eller ved å innføre en sikringsbestemmelse som innebæ-

rer at pensjonistene unngår reduksjon i kjøpekraften. Ingen av disse alternativene gir organisasjonene noen direkte innflytelse på utfallet. Reguleringene vil fremdeles være en teknisk og automatisert øvelse som avgjøres av andre faktorer.

Vi har i dette kapitlet sett på ulike alternative modeller hvor organisasjonene kan få større innflytelse. Det er per i dag ikke noe i veien for at dagens reguleringsordning oppheves, og at Pensjonistforbundet og andre organisasjoner inviteres til forhandlinger med staten om reguleringene. Dette vil kunne være relativt likt det tidligere systemet for forhandlinger og er nok den modellen som er mest realistisk. Det vil etter vår vurdering imidlertid være krevende å få et politisk flertall med på å gjeninnføre en slik drøftingsrett. En slik reetablert drøftingsmodell vil kunne ha et noe mindre forhandlingsrom enn tidligere fordi den nye folketrygden har egne regler for å sikre nivået på minstegarantien, og at opptjening av tilleggspensjoner er sikret full lønnsregulering. Muligheten for å omfordele og å gjøre ulike bytter er dermed mindre enn før hvor for eksempel også opptjening av tilleggspensjon ble underregulert. Det er dermed grunn til å tro at slike nye drøftinger nærmest utelukkende vil handle om regulering av løpende pensjoner, og i praksis om disse skal være regulert lavere enn den generelle lønnsveksten.

Vi har også diskutert to ulike forhandlingsmodeller hvor løsningene skal finnes mellom partene. Dette omfatter enten et eget trygdeoppgjør eller at trygdeoppgjøret utgjør en del av lønnsforhandlingene på det statlige tariffområdet. Reelle forhandlinger er imidlertid avhengig av en tvisteløsningsmekanisme som kan tre i kraft når partene ikke kommer til enighet. Slike mekanismer er det vanskelig å se for seg. At arbeidstakerorganisasjonene skal bruke sin streikerett på dette området, er vanskelig gjennomførbart på grunn av fredsplikten, og det er også usikkert om det vil finnes en vilje blant medlemmene til å streike på dette grunnlaget. Det vil dessuten fort oppstå en mismatch mellom hvem som rammes av streik, og hvem som kan gi etter for å avverge streiken. Sympatiaksjoner er også regulert mellom hovedorganisasjonene og kan ikke benyttes uten at arbeidsgiverne er villige til å endre disse reguleringene. En nemndløsning er i teorien mulig, men det er kanskje vanskelig å tenke seg at en nemnd skal ha kompetanse til å fastsette reguleringen istedenfor Stortinget. Politiske demonstrasjonsstreiker er også en mulighet, men vil neppe gi mer enn det en uansett kan oppnå gjennom andre politiske strategier.

Fordi reelle forhandlinger med konfliktmuligheter er vanskelig å etablere, har vi diskutert mulige løsninger for politiske modeller for krav til pensjonsreguleringer som kan etableres av Pensjonistforbundet alene eller i samarbeid med hovedorganisasjonene. Slike modeller vil kunne etableres som oppfølging av det etablerte lønnsoppgjøret.

3 Interesseorganisasjon for mottakere av alders- og uførepensjon

Geir Veland og Magne Bråthen

Skal Pensjonistforbundet konkurrere med andre organisasjoner som arbeider for å ivareta interessene til ulike grupper av mottakere av trygdeytelser, eller skal Pensjonistforbundet søke samarbeidskonstellasjoner eller fusjonere med noen av disse organisasjonene?

I dette kapitlet drøftes det hvilken rolle Pensjonistforbundet kan spille som interesseorganisasjon for ulike grupper av trygdemottakere. Dette omfatter en anbefaling av hvilke trygdeytelsesmottakere det er aktuelt å inkludere, og om det finnes liknende interesseorganisasjoner i andre land. Diskusjonen tar også opp om det er andre norske organisasjoner som ivaretar interessene til ulike grupper av trygdemottakere, og som kan være eller er konkurrenter til Pensjonistforbundet, men som også potensielt kan være framtidige samarbeidspartnere. Først gis det en kort presentasjon av Pensjonistforbundet.

3.1 Kort om Pensjonistforbundet

Ifølge vedtektene er Pensjonistforbundet (Pf) en partipolitisk uavhengig landsomfattende organisasjon som skal ivareta medlemmenes sosiale, økonomiske, helsepolitiske og kulturelle interesser. Pf har både alderspensjonister og uførepensjonister som medlemmer. Medlemskap skjer ved direkte innmelding, gjennom lokalforeninger og gjennom kollektiv innmelding av landsomfattende yrkesorganisasjoner og landsomfattende pensjonistforbund (se avsnitt 4.1.5). Formålet til Pf er å samle alle pensjonister i ett forbund for dermed å stå sterkere sammen.

Pf har mer enn 220 000 medlemmer, over 850 lokallag og om lag 10 000 tillitsvalgte og frivillige.

Pensjonistforbundet representerer også SAKO-organisasjonene (Fagforbundets sentrale pensjonistutvalg, Jernbanepensjonistenes Forbund, LO-Stats Pensjonistutvalg,

Politiets Pensjonistforbund, Postens Pensjonistforbund, Telepensjonistenes Landsforbund, Statens vegvesens pensjonistforbund) i forhandlinger med staten.

Hovedsaken til Pensjonistforbundet er å få tilbake forhandlingsrett for pensjon.

Pf lister opp disse aktivitetene for å fremme sine mål:

- arbeide aktivt gjennom sine valgte organ på sentralt plan, i fylkesforeningene og i lokalforeningene
- føre forhandlinger/drøftinger med representanter for regjeringen i samsvar med regelverk avtalt med regjeringen
- spre informasjon om pensjonistenes stilling i vårt samfunn, alene eller i samarbeid med opplysningsorganisasjoner eller andre
- arbeide for at pensjonistforeninger som ikke er tilsluttet Pf, søker slik tilslutning for å styrke pensjonistenes stilling i samfunnet
- samarbeide med offentlige organisasjoner, styrever, råd og utvalg som har som formål å arbeide for bedring av pensjonistenes stilling i samfunnet

Organisasjonen har fire satsingsområder, og de konkrete aktivitetene er nedfelt i handlingsplanen for perioden 2015–2018 (tema i parentes):

- framtidens helse og omsorg (hjemmebaserte helse- og omsorgstjenester, sykehjem, sykehus, forebygging – tannhelse, rehabilitering, ensomhet og psykisk helse)
- aktive eldre («Morgendagens aktivitetssenter», politisk medvirkning, kultur, frivillighet)
- bolig og tilgjengelighet (boligpolitikk for eldre, tilgjengelighet og trafikk, omsorgsboliger, velferdsteknologi)
- økonomi og arbeidsliv (pensjon, uføretrygd, arbeidsliv, skatter og avgifter)

Ifølge Pfs årsberetning for 2015 gjorde landsmøtet dette året fire vedtak som vil være premissgivende for organisasjonens dagsorden framover:

1. Det skal gjennomføres et krafttak for å avskaffe de uverdige forholdene som er påvist i helse- og omsorgstjenestene.
2. Det skal etableres et nasjonalt eldreombud for å ivareta eldres rettigheter.
3. Det skal gjennomføres en aktiv offentlig boligpolitikk som legger til rette for at flest mulig kan bo lengst mulig i egen bolig.
4. Det skal gjennomføres et økonomisk krafttak for dem som har minst blant alders- og uførepensjonistene.

3.2 Forvaltning av interessene for mottakere av permanente ytelser

Det er to hovedgrupper av personer på offentlige ytelser som kan være aktuelle for Pensjonistforbundet å rette sine aktiviteter mot: mottakere av de permanente ytelsene alderspensjon og uføretrygd og mottakere av midlertidige ytelser som dagpenger og arbeidsavklaringspenger. I utgangspunktet vil Fafo vurdere det som mest hensiktsmessig å konsentrere innsatsen om dem med permanente ytelser. Dette begrunnes først og fremst med at det vil være vanskelig å rekruttere dem som mottar tidsbegrensede ytelser (for eksempel arbeidsavklaringspenger og dagpenger), som medlemmer. En annen begrunnelse kan være at Pf først og fremst har et image som en seniororganisasjon, og gitt dette vil nok de unge vanskelig se på Pf som en aktuell organisasjon å melde seg inn i.

Ved utgangen av desember 2015 var det registrert om lag 1 180 660 personer med enten uføretrygd eller alderspensjon (2600 kombinerte de to ytelsene). I tabell 3.1 og 3.2 er det angitt noen nøkkeltall som gir et bilde av antall mottakere, og størrelsen på ytelsene fra folketrygden.

Tabell 3.1 Nøkkeltall uføretrygd. Kilde: NAV

	2015	Prosentvis endring fra 2011
Antall mottakere av uføretrygd	314 748	+3 %
Uføegrad under 100 prosent	54 087	-2 %
Andel mottakere av uføretrygd i prosent av befolkningen	10 %	+1 %
Gjennomsnittlig pensjon	240 041 kr	+30 %

Tabell 3.2 Nøkkeltall alderspensjon. Kilde: NAV

	2015	Prosentvis endring fra 2011
Antall mottakere av alderspensjon	868 513	+21 %
Antall minstepensjonister ¹	143 394	-13 %
Antall med tilleggspensjon	836 340	+23 %
Andel alderspensjonister 62-66 år i prosent av befolkningen i samme aldersgruppe	32 %	+425 %
Gjennomsnittlig pensjon ²	223 683 kr	+14 %

¹ Prosentvis endring beregnet fra 2012. Endring i regelverket fra 2011 gjør at NAV ikke har beregnet antall minstepensjonister i 2011.

² Pensjonsbeløpene omfatter grunnpensjon, sært tillegg/pensjonstillegg/minstenivåtillegg og/eller tilleggspensjon og vises i løpende kroner. Beløpene omfatter ikke ventetillegg, forsørgingstillegg eller grunn- og hjelpestønad

3.3 Organisasjoner i andre land

Oversikten over pensjonistorganisasjoner i andre land dekker de mest sentrale organisasjonene i Sverige, Danmark og Finland. I tillegg er det tatt med én organisasjon i Tyskland. Presentasjonen av de ulike organisasjonene varierer i omfang. Et fellestrekk er at alle organisasjonene virker kun å dekke alderspensjonister og ikke andre mottakere av trygdeytelser (bortsett fra PCF i Finland, se under). Et annet fellestrekk er at organisasjonene synes å representere pensjonister utelukkende som en interesseorganisasjon (først og fremst for alderspensjonister som sådan) og ikke som aktør på linje med organisasjonene i arbeidslivet. Et tredje fellestrekk er at pensjonistorganisasjonene har møter og samtaler med politiske myndigheter om viktige saker som organisasjonene er opptatt av, og fremmer sine interesser og meninger i slike samtaler samt på vanlig måte som en interesseorganisasjon.

Sverige

I Sverige finnes det flere organisasjoner som representerer pensjonister. De fem største presenteres her i korte trekk, og informasjonen er hentet fra organisasjonenes hjemmesider. De fem organisasjonene utgjør til sammen regjeringens pensjonistkomité. Organisasjonene representerer i alt cirka 900 000 av landets omtrent 1,6 millioner pensjonister og arbeider generelt for å informere om og påvirke regjering, riksdag og andre beslutningstakere i saker som angår de eldre. De har som mål blant annet at arbeid og pensjon skal beskattes likt (ifølge organisasjonene beskattes pensjonsinntekt sterkere enn lønnsinntekt), at det skal bygges funksjonelle boenheter for de eldre, at det skal være en god eldreomsorg, og at det ikke skal skje noen form for diskriminering på grunn av alder.

PRO

Pensjonistenes Riksorganisasjon, PRO, er den største pensjonistorganisasjonen i Sverige og har cirka 400 000 medlemmer. PRO er pensjonistenes stemme i rikspolitikken, og organisasjonen arbeider for å påvirke beslutningstakere og politiske organer i viktige saker for eldre.

PRO består, i tillegg til den sentrale organisasjonen, av 1400 foreninger, 290 samorganisasjoner (fra foreningene innen samme kommune) og 26 distrikter (fylker). Organisasjonen samarbeider med andre eldreorganisasjoner i Norden, Europa og verden ellers og deltar i den nordiske samarbeidskomiteen NSK, som i sin tur er medlem i AGE Platform Europe.

Av viktige saker som PRO selv mener å ha bidratt til, er redusert skatt for pensjonister, høyere boligtilskudd, lovgivning mot aldersdiskriminering, utredninger om pensjonssystemet, sikrere legemiddelansettelse for eldre og bedre mat i eldreomsorgen. PRO

synes å være en aktiv pådriver i saker for eldre og var svært aktiv under valgkampen i 2014, hvor det ble stilt en rekke krav til de politiske partiene om saker som rettferdig skatt for pensjonister, flere boliger for eldre og en ny lov som bedrer Eldres rett til omsorg og øker samarbeidet mellom kommuner og fylker, og de uttrykker at de «ikke vil gi seg før de har fått gjennomslag for alle sakene». Fire ganger i året deltar PRO i møter med regjeringens pensjonistkomité og har også møter med opposisjonspartiene i riksdagen. I løpet av 2014 ga PRO et titalls høringsuttalelser til regjeringen og andre myndigheter, og de ga en felles uttalelse til statsbudsjettet sammen med fire andre pensjonistorganisasjoner.

PRO har representanter i statlige utredninger og samarbeider med myndigheter, nemnder, grupper og andre fora der Eldres saker behandles. Organisasjonen arbeider landet rundt for å påvirke kommuner og fylker og har medlemmer i kommunenes og fylkenes pensjonistråd (KPR og LPR).

SPF Seniorene

SPF er en medlemsorganisasjon for alle som har rett til pensjon uansett alder, og har i dag cirka 270 000 medlemmer og cirka 820 foreninger. SPF arbeider med eldrepolitikk og særlig med det økonomiske aspektet i politikken. Organisasjonen er representert i regjeringens pensjonistkomité og har samtaler med riksdagens komiteer, de politiske partiene og ulike statlige myndigheter i Eldrespørsmål. SPF er høringsinstans for regjeringens forslag som berører de eldre i samfunnet. Foreninger og distrikter arbeider på lokalt og regionalt nivå for å informere, diskutere og veilede i Eldresaker. SPF deltar i pensjonistråd i kommuner og fylker og bygger opinion i viktige saker.

SPF engasjerer seg også innen folkehelse og velvære, og de lokale foreningene har mange aktiviteter for de eldre. Organisasjonen er også engasjert innen kompetanseutvikling og tilbyr studiesirkler, forelesninger og kulturaktiviteter, reiser og studiebesøk. Aktiviteter skapes for å etablere fellesskap blant de eldre.

Viktige spørsmål for organisasjonen og dens aktiviteter er hvordan eldre kan holde seg friske, hvordan Eldres inntektsnivå kan opprettholdes sammenliknet med andre grupper, hvordan eldre kan få god omsorg og medisinsk oppfølging, hvordan de eldre kan få gode boforhold i livets ulike faser, og hvordan Eldres ensomhet kan brytes.

SPH har en felles eldrepolitisk handlingsplattform sammen med SPRF (se under) og representerer til sammen 300 000 seniorer.

SPRF – Sveriges Pensjonisters Riksforbund

SPRF er åpent for alle pensjonister uansett yrkesbakgrunn. Organisasjonen søker å påvirke regjering, riksdag og andre beslutningstakere i ulike saker. De arbeider for å skape opinion og aktivt virke for pensjonistenes trygghet og rettigheter, virke for å verdisikre og forbedre pensjonene, forbedre eldreomsorgen samt å fremme pensjonis-

tenes fritidsinteresser av ulik slag. SPRF har cirka 50 000 medlemmer og et 70-talls avdelinger/klubber.

SPRFs handlingsplan for 2013–2016 inneholder fire hovedsatsingsområder: påvirke og bygge opinion på alle nivåer i samfunnet i eldresaker og motvirke alle former for aldersdiskriminering, synes og høres mer lokalt og sentralt, intensivere arbeidet med rekruttering og drive aktiv lokal virksomhet og arbeide for at pensjon og lønn beskattes likt, og at pensjonssystemet og etterlatteytelsene forbedres.

SKPF – Svenske Kommunalpensjonisters Forbund

SKPF har mer enn 150 000 medlemmer og er åpent for alle som har en form for pensjon eller er ektefelle / samboer / registrert partner med et medlem. SKPF arbeider lokalt, regionalt og nasjonalt for å påvirke myndigheter og politikere i saker som handler om de eldre. I tillegg har organisasjonen en rekke aktiviteter som sosiale treff, trening, reiser m.m. Utover å være representert i regjeringens pensjonistkomité er SKPF representert i Sosialstyrelsens eldreråd og i mange kommunale pensjonistråd.

Riksförbundet PensionärsGemenskap (RPG)

RPG er åpen for alle pensjonister og har 15 000 medlemmer i 250 foreninger rundt om i hele landet. Organisasjonen er fundamentert på kristne verdier og arbeider aktivt for å påvirke beslutningstakere, alt fra regjeringens pensjonskomité til pensjonsråd i kommuner og fylker. RPG samspiller med en rekke offentlige myndigheter.

Danmark

De tre pensjonistorganisasjonene Pensionistenes Samvirke, Danske Pensionister og Sammenslutningen af Pensionistforeninger i Danmark ble i juni 2013 slått sammen til en ny organisasjon – Danske Seniorer. Alle de tre organisasjonene arbeidet for å forbedre de eldres vilkår, og sammenslåingen var økonomisk betinget i den forstand at en fryktet at tilskudd fra Tips- og lotto-midlene skulle forsvinne, og at organisasjonene i stedet skulle konkurrere både med hverandre og andre organisasjoner om tilskudd til konkrete prosjekter. Den klart største pensjonistorganisasjonen er Ældre Sagen.

I det etterfølgende gis en kort presentasjon av de viktigste seniororganisasjonene i Danmark og det statlige ÆldreForum.

Danske Seniorer

Etter den nevnte sammenslåingen har Danske Seniorer cirka 130 000 medlemmer. 10 000 er personlige medlemmer, mens resten kommer fra en av de 630 pensjonistforeninger, eldreklubber, seniorklubber m.m. som var medlem i en av de tre nevnte organisasjonene.

Danske Seniorer arbeider for å forbedre levevilkårene for alle seniorer i Danmark og har særlig vekt på å sikre en anstendig pensjonisttilværelse for de svakest stilte og mest sårbare eldre. Organisasjonen arbeider også for likestilling i behandlingen av eldre i helsevesenet og har søkelys på feilmedisinering og forebygging av isolasjon og ensomhet. Ifølge vedtektene skal Danske Seniorer blant annet ivareta pensjonistenes interesser overfor myndighet, lovgiver og næringsliv og stimulere eldre i bruken av deres egne ressurser i sosiale og kulturelle sammenhenger.

Pensjonistforeninger, etterlønnsklubber og andre foreninger kan bli medlem i Danske Seniorer, forutsatt at medlemmene er fylt 55 år eller mottar «social pension».

Organisasjonen har skrevet en rekke høringsuttalelser om saker som vedrører de eldre, både til lovutkast, hjelpeordninger for funksjonshemmede / syke eldre, boligpolitikk m.m.

Danske Seniorer er representert i det statlige ÆldreForum og har sammen med Faglige Seniorer dannet Seniorenes Datastuenetværk for å hjelpe seniorer med å ta del i det digitaliserte samfunnet. Danske Seniorer har også 18 kretser (lokalforeninger) som arrangerer ferieturer, fester og kurs for de eldre. Seniorbladet utgis åtte ganger i året. Organisasjonen samarbeider med Pensionistguide.dk, som er en guide til alle seniorer i kommunene. Siden fungerer som et oppslagsverk hvor en kan lese om ulike temaer som er relevant for eldres tilværelse.

Faglige seniorer

Organisasjonen Faglige seniorer er LOs felles organisasjon for de ulike forbundenes seniorklubber og for seniorer som er medlem av lokale tverrfaglige seniorklubber. Organisasjonen har mer enn 180 000 medlemmer fordelt på cirka 500 klubber over hele landet. Det lokale klubbarbeidet er samlet i 14 seksjoner, hvis formål er å arrangere aktiviteter, fokusere på etterlønnsmottakernes og pensjonistenes levevilkår, samt at hovedorganisasjonen understøtter det lokale klubbarbeidet politisk og organisatorisk.

Faglige seniorer arbeider med aktuelle politiske temaer som rettigheter, helse, velferd, frivillighet, kollektivtrafikk og boliger. Organisasjonen utgir Seniorhåndboken for pensjonister og etterlønnsmottakere, hvor den enkelte både kan lese om ulike ytelser og velferdsordninger, samt gjøre egne beregninger av for eksempel pensjonsytelsene. Faglige Seniorer driver Seniorenes Datastuenetværk sammen med Danske Seniorer (jf. over).

Ældre Sagen

Ældre Sagen er den klart største aktøren blant pensjonistorganisasjonene i Danmark med sine 750 000 medlemmer, noe som utgjør halvparten av alle som er 65 år eller eldre og en tredjedel av alle over 50 år. Organisasjonen er organisert i 216 lokalavdelinger som er ledet av frivillige lokalstyrer. I 2015 stod frivillige for 64 000 arrangementer for medlemmene, alt fra IT-kurs til utflukter og mosjon. Inntektene beløper seg til

cirka DKK 200 millioner og brukes til både lokale aktiviteter, sentrale aktiviteter og til å serve medlemmene.

Ældre Sagen arbeider for at flest mulig skal kunne leve et godt og langt liv og støtte og styrke tilværelsen som eldre innbygger. Organisasjonen legger stor vekt på å påvirke politikere og andre beslutningstakere, med vekt på dem som har dårlig helse, er avhengig av pleie og omsorg, har en svak økonomi, er fremmed for ny teknologi osv. For eksempel hadde organisasjonen før valget i 2015 møter med politikere for å presentere sine merkesaker, og i valgkampen prioriterte de (sammen med andre pensjonistorganisasjoner) saker som organisasjonen mener ga gode resultater. Landet fikk en egen eldreminister, og regjeringen foreslo at det skulle utarbeides en ny nasjonal handlingsplan for eldre medisinske pasienter.

For året 2016 er Ældre Sagens prioriterte saker: framtidens velferd, den frivillige innsats og kommunikasjon med medlemmer og omverdenen. Av konkrete saker kan nevnes: bidra til regjeringens nye demenshandlingsplan fram mot 2025, påvirke pensjonsreformen og komme med gode ideer til et godt og sunt pensjonssystem, utarbeide en politisk visjon for det best mulige liv for svekkede eldre på pleiehjem og i eget hjem, bidra til regjeringens arbeid med å sikre bedre forhold for eldre medisinske pasienter og få ned overbeleggingen på medisinske avdelinger, undersøke hvordan hjemmehjelpsmottakere opplever utviklingen med økt rehabilitering, undersøke om digitaliseringen svekker eldres rettssikkerhet og styrke mosjonsområdet for å få flere tilbud til eldre som ikke er vant til mosjon. I tillegg skal den frivillige innsatsen styrkes og utvikles gjennom en rekke tiltak.

Ældre Sagens hjemmeside har om lag 200 000 unike brukere hver måned, og organisasjonen utarbeider medlemsblad seks ganger i året, og dette bladet er landets tredje største.

Danske Ældreråd

I hver kommune finnes det et eldreråd eller seniorråd. Disse rådene skal uttale seg og høres i alle forslag som legges fram i fagutvalg og kommunestyre, og som gjelder de eldres vilkår. Slik høringsplikt gjelder også for beslutninger som skal tas administrativt. Ældrerådet er et selvstendig kommunalt forvaltningsorgan, og alle over 60 år med fast bopel i kommunen kan stemme og er valgbar til rådet. Danske Ældreråd er en landsorganisasjon for alle eldrerådene i alle de 98 kommunene, og formålet er å ivareta eldrerådernes interesser og styrke og videreutvikle dem. Danske Ældreråd utgir nyhetsbrev, skriver høringsuttalelser, holder kurs og temadager og gir generell veiledning og rådgivning til eldreråd i tvilsspørsmål.

Senior Erhverv

Senior Erhvervs formål er å skape de beste betingelsene for arbeidsledige seniorers egen jobbsøking samt de beste vilkår for seniorenas egen innsats for å komme inn igjen i

arbeidslivet. Organisasjonen representerer således seniorer som ikke lenger har en tilknytning til arbeidslivet, men som ønsker seg inn igjen.

Organisasjonen har 24 nettverk som utveksler erfaringer seg imellom og med landsorganisasjonen om felles kursvirksomhet, målformuleringer, IT-løsninger og PR-virksomhet. Senior Erhverv mottar tilskudd fra Arbejdsmarkedsstyrelsen, betinget av at organisasjonen arbeider for å forlenge seniorennes arbeidslivstilknytning, det vil si å øke den gjennomsnittlige tilbaketrekningssalderen.

Ældreforum

Ældreforum er et statlig råd underlagt Sundheds- og Ældreministeriet, nedsatt i 1996 for å følge og vurdere eldres vilkår i samfunnet på alle områder som vedrører de eldre. Forumet skal også «bidra til å synliggjøre de eldre sine ressurser og å nyansere bildet av eldre og aldring». Rådet trekker inn forskere, administratorer, fagpersoner og organisasjoner i arbeidet, i tillegg til kommuner og eldreråd mfl.

Finland

Det er ikke gjort omfattende kartlegging av pensjonistorganisasjoner i Finland. Vi presenterer her tre organisasjoner, Pensionstagarnas Centralforbund (PCF), Pensionärerna rf (med noe tekst på svensk), Svenska pensionärsförbundet (SPF) samt Pensjonistförbunds interesseorganisasjon PIO rf.

Pensionstagarnas Centralforbund (PCF)

PCF er et fellesskap for sosialt samvær og fritidsaktiviteter samt et kontaktorgan mellom pensjonister og har cirka 80 000 medlemmer. Foreningen har mange medlemsforeninger som tilbyr mangesidige sosiale, fritids- og kulturelle aktiviteter, og forbundet har et eget reisebyrå. Medlemmene omfatter både alderspensjonister, uførepensjonister og andre førtidspensjonister.

Forbundet søker å påvirke de politiske beslutningsprosessene som angår pensjonistene, både nasjonalt og lokalt, og samarbeider med regjeringen, grupper i riksdagen, fagbevegelsen og media. Forbundet spiller en viktig rolle i pensjonsorganisasjonenes samarbeidsorgan PIO.

PCF er medlem i pensjonistorganisasjonenes Nordiske samarbeidskomité.

Pensionärerna rf

Pensionärerna rf var den første pensjonistorganisasjonen som arbeidet for de eldres rettigheter (etablert i 1959) (ukjent antall medlemmer). Organisasjonen samarbeider med andre pensjonistorganisasjoner og er medlem i den felles interesseorganisasjonen PIO rf.

I tillegg til å arrangere mange typer aktiviteter (tuer, dansegrupper, studiesirkler m.m.) arbeider organisasjonen med å forsvare pensjonistenes interesser og overvåker

eldrepolitikken i samfunnet, og den fremmer forslag og initiativer til regjering, riksdag og andre myndigheter. Saker den synes å være særlig opptatt av, er: økt folkepensjon og garantipensjon, endret indeksering av pensjonene, økt og lettere vilkår for bostøtte samt skattefrie lave pensjoner gjennom økte fradrag.

Svenska pensionärsförbundet (SPF)

SPF har over 18 000 medlemmer og er et av de største pensjonistforbundene i Finland. Organisasjonen definerer tre hovedoppgaver: interesseovervåkning og aktiv påvirkning i saker som angår pensjonister – fra pensjoner og kjøpekraft til helse og omsorg, trivsel og delaktighet i nåtid og framtid.

SPF utgir bladet *God Tid* ni ganger i året og er medlem i interesseorganisasjonen PIO rf.

PIO rf

PIO ble grunnlagt i 2006 av seks pensjonistorganisasjoner, herunder de tre ovennevnte, og representerer rundt 300 000 medlemmer. Dette utgjør 87 prosent av de organiserte pensjonistene i Finland. PIO er ingen paraplyorganisasjon, men fungerer som sine medlemsorganisasjoners samarbeidsorgan, og det er en oppfatning at dette organet vil fungere mer effektivt med hensyn til å forbedre pensjonistenes økonomiske og sosiale rettigheter.

Tyskland

BAGSO (The German National Association of Senior Citizen's Organisations) er en paraplyorganisasjon som omfatter mer enn 100 nasjonalt aktive medlemsorganisasjoner som representerer mer enn 13 millioner eldre i Tyskland. Organisasjonen ble etablert i 1989 og betrakter seg selv som en lobbygruppe for eldre generasjoner, for å fremme deres interesser når det gjelder politikk, økonomi og samfunn. BAGSO publiserer jevnlig et medlemsmagasin, bøker og brosjyrer om ulike temaer.

Mangfoldet blant medlemmene i BAGSO er stort og spenner fra tradisjonelle sosiale organisasjoner og velferdsorganisasjoner til mange ulikeorganisasjoner, fra fagforeninger til foreninger som er aktive innenfor områdene helse og behandling, utdanning og sport og mange andre.

BAGSOs mål er: forbedre posisjonen til eldre personer og deres familier i samfunnet, gjøre eldre personer i stand til å leve selvstendig og til å ta beslutninger om deres liv, oppmuntre eldre personer til å ta over ansvaret for seg selv og andre, styrke samarbeid og dialog mellom generasjoner, fremme sunn aldring, sikre helsevern og rehabiliteringstiltak og å bedre kvaliteten på sykepleie-/helsetjenester og støtte interessene til eldre personer som konsumenter.

Hvert 3. år arrangerer BAGSO og dens medlemsorganisasjoner German Citizen's Day hvor BAGSOs arbeid presenteres via mer enn 100 forskjellige arrangementer.

En hovedkonklusjon i gjennomgangen av organisasjoner i andre land er at disse er å betrakte som organisasjoner som ivaretar interessene til alderspensjonister. Det er i den begrensede kartleggingen som er gjort, i svært liten grad funnet organisasjoner som også inkluderer andre grupper av trygdemottakere, herunder uføretrygdede (kun PCF i Finland der dette er presisert).

Det er heller ikke funnet organisasjoner som skal ivareta interesser til yrkesaktive pensjonister. Dette har nok en klar sammenheng med at det ikke er et slikt fleksibelt pensjonssystem som vi nå har i Norge, i andre land.

Vi kan dermed ikke se at Pf kan hente særlig med erfaringer fra pensjonistorganisasjoner i andre nordiske land når det gjelder spørsmålet om hvilke interessegrupper Pf skal representere i framtiden.

3.4 Andre norske interesseorganisasjoner – konkurrenter og/eller mulige samarbeidspartnere

For å kunne vurdere Pensjonistforbundets potensial som den sentrale interesseorganisasjonen for trygdede (alderspensjonister, uførepensjonister og de som kombinerer arbeid og alderspensjon) er det viktig å kartlegge hvilke andre organisasjoner som retter seg mot og arbeider for de samme målgruppene. I Norge er det flere organisasjoner som retter seg mot en eller flere grupper av trygdemottakere, og vi vil kort beskrive hovedinnretningen til ni slike organisasjoner. Etter denne beskrivelsen vil vi kort drøfte interessekonflikter og potensielle samarbeidskonstellasjoner, herunder sammenslåinger.

Landslaget for offentlige pensjonister (LOP)

LOP er en interesseorganisasjon for pensjonister som tidligere har vært ansatt i offentlig sektor. Organisasjonen ble etablert i 1939, het da Landslaget for Statspensjonister og har 11 000 medlemmer. Disse inkluderer, i tillegg til 3500 individuelle medlemmer, skoleledere, prester, sykepleiere og tidligere ansatte ved Meteorologisk institutt, Mattilsynet og Oslopolitiets Pensjonistforening OPPE.

LOP yter gratis veiledning til sine medlemmer om pensjon og arv/skiftesaker, har et eget pensjonsutvalg og helse- og omsorgsutvalg og er en av departementenes høringsinstanser. LOP har også drøftingsrett i trygdeoppgjørene og i forbindelse med statsbudsjettet.

LOP har gitt flere høringsuttalelser. I 2015/2016 omfatter det saker som rett til opphold i sykehjem m.m., ny seksuell helsestrategi 2016–2021, forskrift til private

virksomheters adgang til å yte spesialisthelsetjeneste mot betaling fra staten, frivillighetserklæringen, kontaktelege i spesialisthelsetjenesten, autorisasjonsordning for helsepersonell som er utdannet utenfor EU/EØS-området, forskrift om opptjening av pensjonsrettigheter for personer som har midlertidig uførepensjon og uførepensjon, forskrift om kombinasjon av avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens Pensjonskasse og arbeidsinntekt.

LOP har 36 lokallag og er representert i kommunale og fylkeskommunale eldreråd. Organisasjonen utgir medlemsbladet *Vi i LOP* og har egen nettside: www.lop.no.

Forsvarets seniorforbund

Organisasjonen ble etablert i 1983, har 40 avdelinger rundt om i landet og har 6500 medlemmer. Forsvarets seniorforbund er, som navnet tilsier, en interesseorganisasjon med tilknytning til det norske forsvaret, det vil si forsvarsdepartementet og fire underliggende etater.

FS er også en høringsinstans til departementene og har ifølge hjemmesiden (www.forsvarets-seniorforbund.no) avgitt høringsuttalelse om rett til opphold i sykehjem m.m. og i forbindelse med statsbudsjettet og trygdeoppgjørene. Organisasjonen har som én av fire pensjonistorganisasjoner direkte drøftingsrett med regjeringen og hadde blant annet et eget møte med arbeids- og sosialministeren for å redegjøre for forbundets krav i forbindelse med statsbudsjettet 2017.

FS utgir medlemsbladet *Medlemskontakt* fire ganger i året og er også representert i lokale eldreråd.

Seniorsaken

Seniorsaken ble etablert i 2002 med formålet «[...] å bekjempe eldrediskriminering og negative holdninger til alderdom, øke eldres innflytelse i politikk, samfunn og yrkesliv, sikre eldre gode helsetjenester og verdig omsorg og etablere Seniorsaken som et respektert og naturlig talerør for seniorennes sak». Organisasjonen var et resultat av en fusjon mellom Vitalisering av Eldre (Seniorsaken) og konkurrenten Senior Norge og har i dag cirka 14 000 medlemmer. Seniorsaken har en visjon om å oppnå en «markedsandel» på 10 prosent av det samlede antallet pensjonister i Norge (som i dag er cirka 860 000).

Seniorsaken har definert fire satsingsområder: helse og omsorg, seniorøkonomi, aldersdiskriminering og seniorbolig. Innenfor helse og omsorg uttaler forbundet at de blant annet jobber for lovfestet rett til sykehjemsplass. Når det gjelder økonomi, arbeidet Seniorsaken – som de andre pensjonistorganisasjonene – imot underreguleringen av løpende pensjoner. I denne forbindelse har Seniorsaken i 2016 hatt to møter med arbeids- og sosialministeren. Seniorsaken jobber for et fleksibelt arbeidsliv og mener at eldre skal få jobbe så lenge de selv ønsker og mestrer jobben. Seniorsaken

har et eget boligutvalg som aktivt jobber for å bidra til å utvikle attraktive og trygge boformer. Forbundet gir råd til sine medlemmer i boligspørsmål og har også en egen SOS-telefon for sine medlemmer.

Seniorsaken utgir et digitalt nyhetsbrev fire til seks ganger i året. Organisasjonen har de siste par årene utarbeidet høringsuttalelser i saker som blant annet felles likestillings- og diskrimineringslov, strategi for seksuell helse, lovfestet rett til sykehjemsplass, demensplan 2020, private virksomheters adgang til å yte spesialisthelsetjeneste mot betaling fra staten, vern mot diskriminering på grunn av alder og åpent og rettferdig – prioriteringer i helsetjenesten.

Seniorennes fellesorganisasjon (Sf)

Sf ble etablert i 2010 og er en paraplyorganisasjon for Forsvarets Pensjonistforbund, Seniorsaken og Avinor Seniorforening. Da Sf ble etablert, var formålet «[...] å fremme økonomiske, sosiale og velferdsmessige saker som har betydning for de tilsluttede forbundene og organisasjonenes medlemsgrupper, motarbeide diskriminering av seniorer og være en sentral part i drøftelser med besluttsende myndigheter». Et mål med etableringen var å bli et alternativ til Norges Pensjonistforbund og ha de samme rettigheter som denne hos myndighetene.

Landslaget for offentlige pensjonister med sine 11 000 medlemmer meldte seg ut av Sf med virkning fra 31.12.2011. Siden er Avinor Seniorforening kommet til. Sf representerer knappe 22 000 medlemmer (Seniorsaken 14 000, Forsvarets seniorforbund 7500 og Avinor Seniorforening 400).

Sf avgir høringsuttalelser på vegne av tilsluttede organisasjoner og har blant annet avgitt høringsuttalelse om politiattest for omsorgspersonale, innovasjon i omsorg (2011), tilpasning av uførepensjon fra offentlig tjenstepensjonsordning til ny uføretrygd i folketrygden og ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester. Det er lite informasjon å finne om Sf på nettet.

I tillegg til de nevnte organisasjonene over har arbeidstakerorganisasjonene samlet mange pensjonistmedlemmer i sine respektive forbund (både alders- og uførepensjonister).

Senter for seniorpolitikk (SSP)

Senter for seniorpolitikk (SSP) er et kompetansesenter for stimulering til og utvikling av god seniorpolitikk i private og offentlige virksomheter og koordinerer og bidrar til samarbeid om seniorsaker med myndigheter, virksomheter, partene i arbeidslivet samt personalfaglige organisasjoner og opplæringsorganisasjoner (fra hjemmesiden: www.seniorpolitikk.no). SSP tar også initiativ til og støtter forskning innen fagområdet.

SSP arbeider med disse hovedsakene:

1. synliggjøre seniorennes ressurser og utviklingsmuligheter i arbeidslivet
2. bidra til å utvikle et inkluderende og godt arbeidsmiljø for alle arbeidstakere i virksomhetene
3. arbeide for et utvidet samarbeid om seniorpolitikk mellom arbeidslivets organisasjoner og mellom organisasjonene og myndighetene

SSP er åpent for tilslutning fra departementer, ytre etater, arbeidslivsorganisasjoner, forskningsinstitusjoner, foreninger og andre organisasjoner som er interessert i senterets arbeid, og får bevilgning over statsbudsjettet.

Per 1. januar er disse organisasjonene tilsluttet SSP: AFI, Akademikerne, AAF, AOF, ASD, Spekter, Bedriftsforbundet, Kirkerådet, Den norske kirke, FNO – Arbeidsgiveravdelingen, KMD, Virke, HR Norge, Høgskolen i Sørøst-Norge, KS, KD, LOP, LO, Lederne, NAV, NITO, Bedriftsidretten, Namf, NOVA, Norsk Pensjon, Pensjonistforbundet, NHO, SAMFO, UNIO, VOFO og YS.

Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)

FFO ble stiftet i 1950 og består av 80 medlemsorganisasjoner. Den overordnede målsettingen til FFO er «[...] samfunnsmessig likestilling og deltakelse for funksjonshemmede. [...] ønsker å gjøre hverdagen til funksjonshemmede og kronisk syke bedre». Målsettingen er viktig når ønsker og krav skal formidles i møte med beslutningstakere, det være seg forvaltning, politiske organer eller i organer der FFO er representert.

Samlet har de 80 medlemsorganisasjonene mer enn 335 000 medlemmer og er den største paraplyorganisasjonen for organisasjoner som arbeider for interessene til funksjonshemmede og kronisk syke.

Uførepensjonister kan potensielt være medlem av FFO.

Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO)

SAFO er et samarbeidsorgan for Foreningen Norges døvblinde (230 medlemmer), Norsk Forbund for Utviklingshemmede (8000 medlemmer) og Norges Handikapforbund (15 000 medlemmer) og ble etablert i 1995. SAFO har hatt et eget sekretariat siden 2005.

SAFOs viktigste arbeidsområder er menneskerettigheter og diskriminering, levekår, retten til opplæring i fellesskapsskolen, utdanning og arbeid, universell utforming av utemiljø og bygg og likeverdige helsetjenester.

Organisasjonen søker å påvirke gjennom innspill i politiske prosesser og planer, representasjon i råd og utvalg og samarbeid og allianser med andre organisasjoner og miljøer. Ifølge SAFO har organisasjonen mer enn 70 representanter i ulike nasjonale styrever, råd og utvalg.

Mottakere av uførepensjon kan potensielt være medlem av tilhørende samarbeidsorganisasjoner.

Uføres Landsorganisasjon

ULO ble etablert i desember 2014 utelukkende som følge av regjeringens forslag til ny uførereform. Organisasjonen er liten og har ved utgangen av 2015 i underkant av 600 medlemmer.

Det primære målet til ULO er å arbeide for de uføres rettigheter, og organisasjonen legger særlig vekt på de økonomiske aspektene.

ULF NORGE – Uføres landsforbund

ULF ble stiftet i september 2014 med formål å arbeide for de uføres interesser og rettigheter. Organisasjonen er liten og har ikke mer enn cirka 250 medlemmer.

SAKO

I dag er det et samarbeid mellom Pf og LO/LO-forbund om kollektiv innmelding i Pf (for alders- og uførepensjonister) gjennom SAKO. Dette gjelder organisasjonene Forsvarets Pensjonistforbund, Jernbanepensjonistenes Forbund, LO-Stat, Postpensjonistenes Landsforbund, Telepensjonistenes Landsforbund, Politiets Fellesforbund, Fagforbundet og Statens vegvesens pensjonistforbund. Pf er sekretariat for SAKO, og det er etablert samarbeidsavtale mellom Pf og de deltakende organisasjonene.

Diskusjon: konkurrenter, mulige samarbeidspartnere og mulige løsninger

Norge er i en særstilling i europeisk sammenheng fordi vi delvis har utvisket skillet mellom det å være yrkesaktiv og det å være ute av arbeidslivet på grunn av alder eller uførhet. Fra 62 år kan alderspensjon og yrkesaktivitet i prinsippet nærmest kombineres helt fritt. Dette vil si at alderspensjon kan tas ut helt eller delvis fra 62 år, og en kan jobbe så mye en vil, uten at det fører til avkorting av pensjonen (dette gjelder ikke generelt i offentlig tjenestepensjon). Tilsvarende kan mottakere av uføretrygd/uførepensjon jobbe så mye de vil etter de nye reglene i folketrygden uten at uføregraden reduseres, og uten at uføreytelsen avkortes krone for krone (avkortes med den såkalte «kompensasjonsgraden, dvs. ytelsen i prosent av arbeidsinntekt).

Dette «moderne» arbeidslivet for alders- og uførepensjonister reiser et viktig spørsmål når det gjelder organisering og innretning av interesseorganisasjonene for de ulike målgruppene (alderspensjonister, uførepensjonister/trygdede og de som kombinerer arbeid og pensjon). Noen organisasjoner arbeider for særskilt definerte målgrupper, slik

som uføreorganisasjonene (ULO og ULF), organisasjoner som representerer grupper som mottar trygdeytelser, og som også er brukere av offentlige helse- og velferdstjenester (for eksempel FFO og SAFO), organisasjoner som arbeider for alderspensjonister (som Seniorsaken, LOP og Sf), mens Pensjonistforbundet arbeider for både alders- og uførepensjonister. Uførepensjonistene kan potensielt være medlem i flere interesseorganisasjoner, både i en organisasjon som arbeider for uføre som gruppe, men også organisasjoner som er opprettet og arbeider for å fremme interessene til en eller flere særskilte grupper knyttet til for eksempel en sykdom.

Pf har en direkte konkurrent i Seniorenes fellesorganisasjon (Sf) og dermed også i de organisasjonene som er en del av Sf, det vil si Seniorsaken, Avinor Seniorforening og Forsvarets Seniorforbund (FS). Sf ble som nevnt i sin tid opprettet blant annet for å være et alternativ til Pf. Organisasjoner som Uføres Landsorganisasjon (ULO) og ULF NORGE – Uføres landsforbund er nye organisasjoner med svært liten medlemsmasse og er konkurrenter til Pf. Dersom Pf skal arbeide mot den gruppen som mottar trygdeytelser og er brukere av offentlige helse- og velferdstjenester, vil Pf bli en konkurrent til de organisasjoner som arbeider for og representerer disse gruppene. Vi vurderer det som lite hensiktsmessig at Pf skal arbeide særskilt for disse gruppene, som synes godt ivarett av eksisterende organisasjoner. Vi har også i avsnitt 4.1 vurdert det som mest hensiktsmessig å konsentrere arbeidet mot mottakere av permanente ytelser og ikke midlertidige ytelser.

Dermed anbefaler vi at Pf finner sin plass og sin rolle med utgangspunkt i alderspensjonister og uførepensjonister og de som kombinerer arbeid og pensjon. Tabell 3.3 gir en oversikt over gruppene og organisasjonene som Pf i dag er konkurrenter til eller kan bli konkurrenter til.

Sett utenfra kan en spørre seg om hva som vil være den beste måten å ivareta interessene til de ulike gruppene på. Er det ved å slå sammen alle til én stor og slagkraftig organisasjon, eller er det ved å ha flere organisasjoner som konkurrerer om medlemmene? Fordelen med den første løsningen er at en felles organisasjon kan ha større gjennomslagskraft generelt i samfunnet og overfor myndighetene spesielt. En ulempe kan potensielt være at en stor organisasjon og mangel på konkurranse kan gi en lite medlemsvennlig organisasjon. Det motsatte resonnementet kan gjelde ved at organisasjonene konkurrerer: Det motiverer til å drive effektivt og jobbe aktivt for at medlemmene til enhver tid skal være fornøyde. Risikoen vil ellers være til stede for at medlemmene går til en konkurrerende organisasjon. På den annen side vil en slik organisering kunne føre til at gjennomslagskraften eksternt kan bli lavere enn den ville kunne blitt gjennom en felles organisasjon.

Tabell 3.3 Interessegrupper og dagens/potensielle konkurrenter til Pf

Organisasjon	Alderspen- sjonister	Uførepen- sjonister	Alderspensjonister som kombinerer arbeid og pensjon	Uførepensjonister som kombinerer arbeid og pensjon
Seniorennes felles- organisasjon (Sf)	X		X	
Seniorsaken	X		X	
Landslaget for offentlige pensjonister (LOP)	X		X	
Avinor Senior- forening	X		X	
Forsvarets seniorforbund	X		X	
Senter for seniorpolitikk	-	-	-	-
Uføres Lands- organisasjon		X		X
ULF NORGE Uføres lands- forbund		X		X

Sett fra Pf sitt ståsted vil det være et spørsmål om hvilken organisatorisk løsning som både vil føre til at Pf framstår som en slagkraftig og viktig aktør i samfunnet, og som en organisasjon som ivaretar sine medlemmers interesser på en måte som gjør medlemmene fornøyde, og som samtidig bidrar til at flere melder seg inn.

En kan se for seg flere løsninger, blant annet disse to:

1. Pf og alle dagens (konkurrerende) organisasjoner slår seg sammen i en ny formell organisasjon.
2. Pf melder seg inn i Seniorennes fellesorganisasjon (Sf), som dermed vil representere brorparten av organisasjoner som representerer alders- og uførepensjonister, bortsett fra Uføres Landsorganisasjon og ULF NORGE – Uføres landsforbund.

Vi tar ikke stilling til eller anbefaler en konkret modell på lengre sikt, men i utgangspunktet kan det virke mest hensiktsmessig i første omgang å forene organisasjonene enten gjennom Sf eller gjennom Pf. Da vil alle organisasjonene fortsatt være selvstendige organisasjoner, men Sf/Pf vil fronte interessene i fellesskap utad, herunder i kontakt og diskusjoner med myndighetene. På lengre sikt kan det være hensiktsmessig å utrede nærmere spørsmål om en sammenslåing av organisasjonene, og da vil det være naturlig med Pf som den ledende aktøren, siden Pf er den desidert største organisasjonen.

4 Arbeidsliv

Geir Veland og Magne Bråthen

Dersom Pf skal være en interesseorganisasjon også for dem som kombinerer arbeid og pensjon, må det klargjøres hvilke aktiviteter og tjenester som skal eller kan ytes for denne gruppen. Samtidig må det vurderes om aktivitetene og tjenestetilbudet ellers må utvikles/utvides/forbedres for at Pf skal kunne framstå som en viktig, eventuelt den viktigste, interesseorganisasjon for sine målgrupper og i det offentlige rom.

Vi skal ikke redegjøre i denne rapporten for hvilke aktiviteter som kan igangsettes, hvilke tjenester som bør tilbys, og hvordan Pf bør organiseres og bemannes dersom Pf også skal representere interessene til dem som kombinerer arbeid og pensjon, men det vi kan si, er at det vil være viktig å ha eller rekruttere kompetanse på arbeidslivsspørsmål og for eksempel regelverket for kombinerer av trygd og arbeidsinntekt. Pf er i dag en organisasjon for dem som ikke er yrkesaktive, men som mottar alders- eller uføretrygd/uførepensjon. Hvordan Pf skal organiseres og bemannes, samt hvilke aktiviteter og tjenester som bør utvikles som følge av dette, bør utredes nærmere.

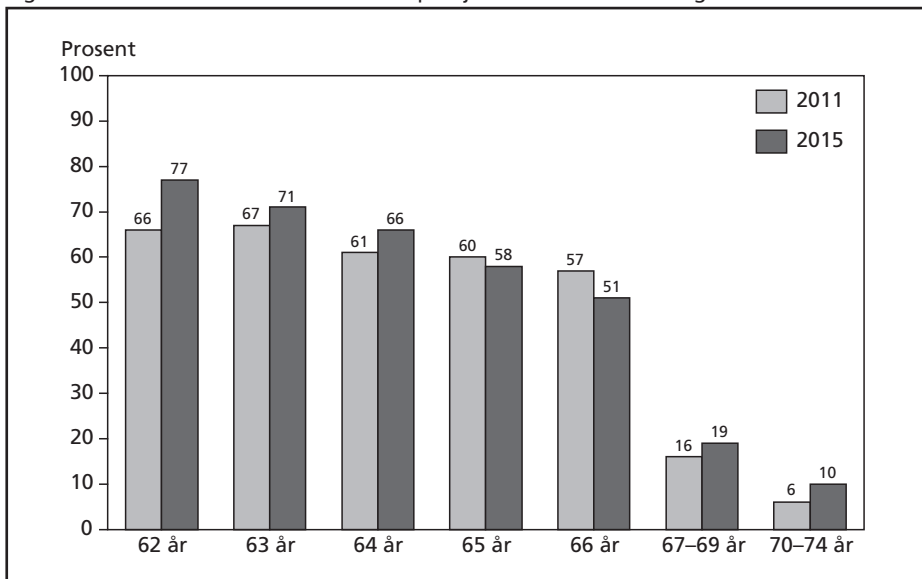
Vi skal i det følgende presentere noe statistikk som viser yrkestilknytningen til alderspensjonister og uføretrygdede.

En høy andel av alderspensjonister i alderen 62–66 år kombinerer ytelsen med et arbeidsforhold. Også blant pensjonsmottakere over 66 år er det flere som fortsatt er i jobb mens de mottar pensjon. Blant dem som mottar uføretrygd, er det også en andel som benytter restarbeidsevnen og har inntektsgivende arbeid. Det gis i dette kapitlet en kort drøfting av hvilken rolle Pensjonistforbundet kan tenkes å spille for gruppen som kombinerer en permanent ytelse og arbeid, og hvilke lover og avtaler som legger føringer på yrkesaktiviteten.

4.1 Arbeidstilknytning – sysselsetting blant alderspensjonister

Alderspensjonistenes tilknytning til arbeidslivet har økt de siste årene. Flere og flere kombinerer pensjon og jobb. NAV publiserer i sin løpende statistikk over alderspensjonister tall over antall og andel mottakere som også er registrert med et aktivt arbeidstakerforhold i Arbeidstakerregisteret. Disse tallene viser økningen for ulike aldersgrupper og at antallet som kombinerer jobb og alderspensjon i alderen 60–74 år, var om lag 107 000 personer ved utgangen av 2015 (NAV 2015). Figur 4.1 viser at andelen som er i jobb blant 62–64-åringene, har økt fra 2011 til 2015, mens den har gått ned for 65–66-åringene. Også for de eldste har andelen i arbeid økt fra 2011 til 2015.

Figur 4.1 Andelen som kombinerer alderspensjon med arbeid. 2011 og 2015. Kilde: NAV

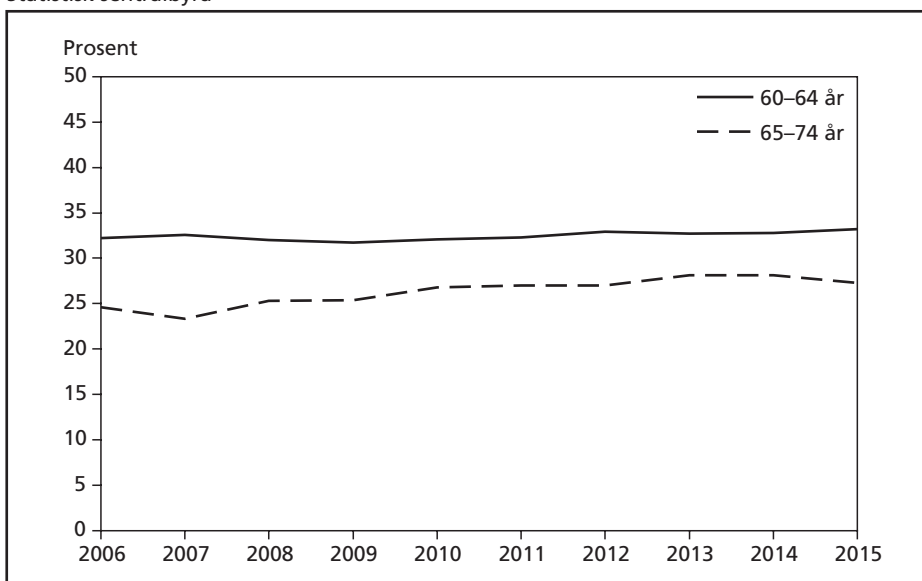


Økningen i yrkesaktiviteten blant senioren kan knyttes til flere faktorer, som bedre helse og høyere levealder og høyere utdanningsnivå. I tillegg har insentivene som ligger i pensjonsreformen, gjort det mer lønnsomt å stå i jobb lenger. Det er flere sider ved yrkesdeltakelsen til senioren det kan være aktuelt å overvåke. Nedenfor følger noen utvalgte eksempler illustrert med statistikk.

Arbeidstid blant eldre

Det er ikke bare en større andel av de eldre som er i jobb, de som fortsatt er yrkesaktive, jobber mer. Figur 4.2 viser at 60–64-åringene har hatt en relativt jevn utvikling når det gjelder faktisk utførte arbeidstimer per uke i perioden 2006–2015. Sammenliknet med 2006 har det dog vært en liten økning. I samme periode har det vært en markert økning i ukentlig arbeidstid for 65–74-åringene, fra i underkant av 25 timer per uke i 2006 til mellom 27 og 28 timer i uka.

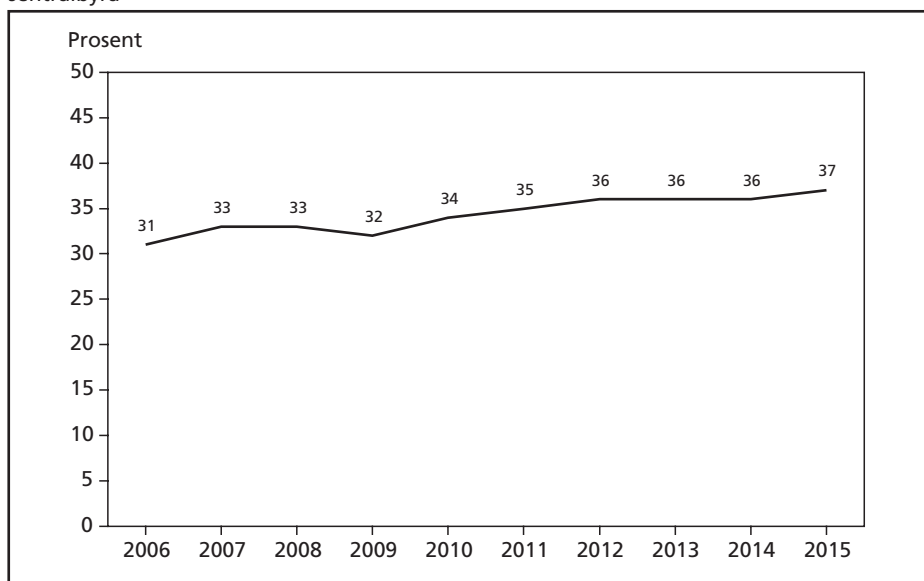
Figur 4.2 Faktisk utført arbeidstid i uka blant lønnstakere i alderen 60-74 år. 2006-2015. Kilde: Statistisk sentralbyrå



Utdanningsnivå

Utdanningsnivået påvirker yrkesdeltakelsen i alle aldersgrupper og er en viktig forklaringsvariabel for hvorfor flere eldre er i jobb. Det har vært en utdanningseksplasjon i etterkrigstidens Norge, hvor stadig flere tar utdanning på universitets- og høyskolenivå. Tallene nedenfor viser utviklingen de siste 10 årene. 31 prosent av de mellom 55 og 74 år med høyere utdanning (utover videregående skole) var sysselsatt i 2006. Tilsvarende andel hadde økt til 37 prosent i 2015.

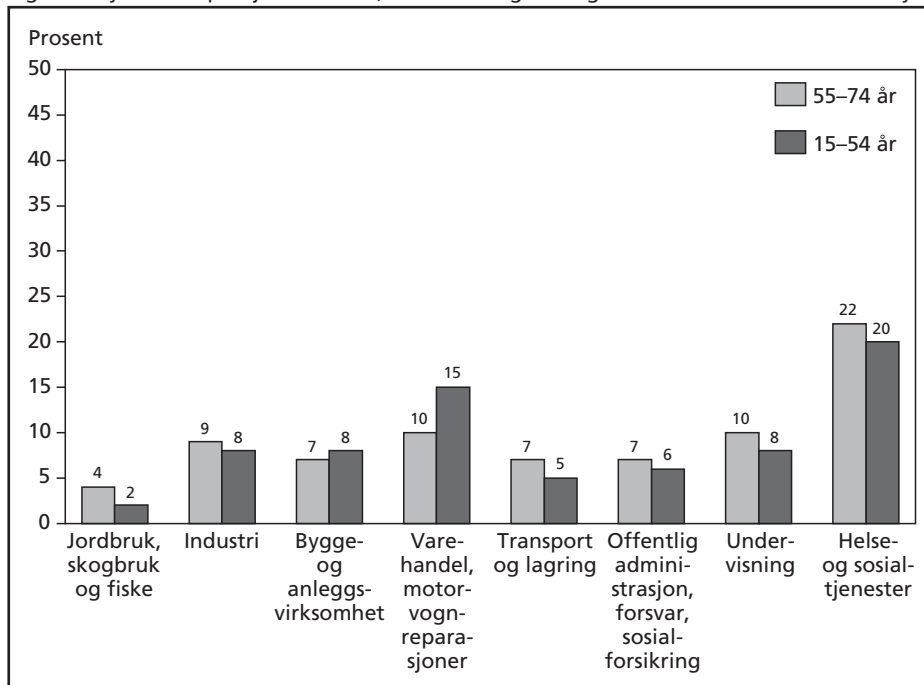
Figur 4.3 Andelen sysselsatte i alderen 55–74 år med høyere utdanning. 2015. Kilde: Statistisk sentralbyrå



Næringstilknytning

Figur 4.4 viser innenfor hvilke næringer arbeidstakere mellom 55 og 74 år var sysselsatt per fjerde kvartal 2015, sammenliknet med de mellom 15 og 54 år. Det største avviket finner vi i varehandel, hvor 15 prosent av de mellom 15 og 54 år er sysselsatt, mot 10 prosent av de mellom 55 og 74 år. Ellers er det små forskjeller når det måles i prosenter.

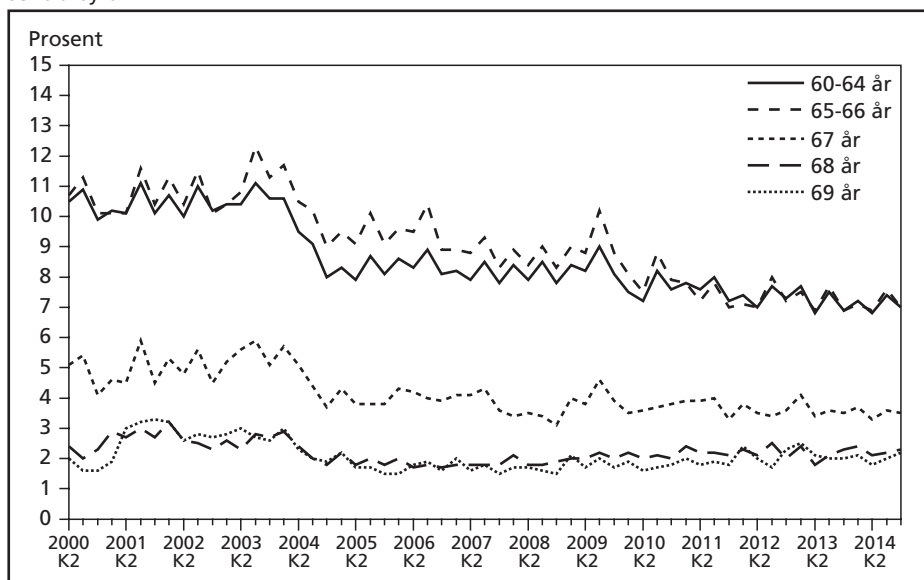
Figur 4.4 Sysselsatte per fjerde kvartal, etter alder og næring. 2015. Kilde: Statistisk sentralbyrå



Sykefravær blant eldre

Helse og sykdom henger sammen med alder. Dette er illustrert i figur 4.5. Mens sykefraværet for de i alderen 68 og 69 år har vært relativt stabilt på 2 prosent de siste vel 14 årene, har det falt for dem som er mellom 60 og 66 år, fra rundt 10 prosent i 2000 til cirka 7 prosent i 2014. Selv om en større andel av de eldre jobber, synker altså sykefraværet, noe som indikerer at helsetilstanden fortsetter å bedre seg for denne gruppen.

Figur 4.5 Legemeldt sykefravær blant lønntakere i alderen 60–69 år. 2000–2014. Kilde: Statistisk sentralbyrå

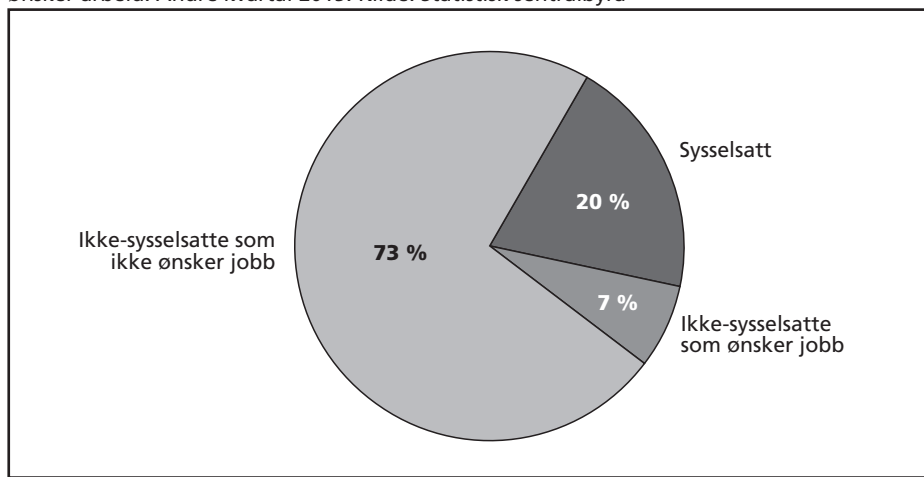


4.2 Arbeidstilknypning – sysselsetting blant uføretrygdede

I forbindelse med analyser og oppfølging av IA-avtalens delmål 2, øke yrkesaktiviteten blant personer med nedsatt funksjonsevne, lages det regelmessig tall for hvor mange som kombinerer uføretrygd og jobb. Utviklingen i yrkesaktiviteten i denne gruppen har vært svært stabil de siste 10 årene. Om lag 17 prosent av alle mottakere er også registrert med et aktivt arbeidstakerforhold i Arbeidstakerregisteret (2015). I andre kvartal 2015 svarte 20 prosent av de uføretrygdde som deltok i Statistisk sentralbyrås arbeidskraftsundersøkelse, at de var sysselsatte. Overfører vi denne andelen til hele populasjonen av mottakere av uføretrygd, vil dette utgjøre 62 000. I tillegg ønsker 7 prosent å komme i arbeid. For øvrig er det en generell utfordring når det gjelder tilgang til tall som kan

belyse yrkestilknytningen til personer med uføretrygd, og også levekårene til gruppa, at det ikke produseres regelmessig statistikk som kan gi en løpende beskrivelse av situasjonen på samme måte som for alderspensjonistene.

Figur 4.6 Andelen som kombinerer uføretrygd med arbeid, og andelen med uføretrygd som ønsker arbeid. Andre kvartal 2015. Kilde: Statistisk sentralbyrå



4.3 Ordninger som regulerer overgangen fra arbeid til pensjon

Som en del av denne utredningen er vi bedt om å presentere en oversikt over hvilke ordninger som regulerer overgangen fra arbeid til pensjon. En slik overgang kan skje på to måter:

- ordinær overgang fra yrkesaktiv til alderspensjonist eller fra helt eller delvis yrkesaktiv til helt eller delvis alderspensjonist fra (tidligst) fylte 62 år
- overgang fra yrkesaktiv til uførepensjonist

Fra yrkesaktiv til alderspensjonist eller fra helt eller delvis yrkesaktiv til helt eller delvis alderspensjonist

I forbindelse med pensjonsreformen ble det i 2008 gitt en lovfestet rett til redusert arbeidstid til yrkesaktive som er 62 år eller eldre. Dette henger sammen med at det i nytt alderspensjonssystem i folketrygden, som trådte i kraft fra 2011, er mulig å kombinere arbeid (helt eller delvis) og uttak av (hel eller delvis) alderspensjon uten avkorting av

pensjonen. Bestemmelsen er regulert i arbeidsmiljølovens § 10-2, fjerde ledd og er betinget av at arbeidstidsreduksjon ikke er til vesentlig ulempe for arbeidsgiver.

Folketrygdlovens §§ 19 og 20 fastsetter bestemmelser knyttet til blant annet opp-tjening og uttak av alderspensjon fra folketrygden. § 20 gjelder for personer som er født i 1963 eller senere, mens § 19 gjelder for dem som er født i 1962 eller tidligere. De som er født mellom 1954 og 1962, får utregnet pensjon forholdsmessig etter reglene i § 19 og i § 20 (De omfattes av både det gamle alderspensjonssystemet i folketrygden og det nye, og pensjon beregnes forholdsmessig ut fra årskullet). For eksempel vil en person som er født i 1960, få beregnet alderspensjon hvor 3/10 beregnes etter gamle regler og 7/10 etter nye regler. En som er født i 1957, får andelen beregnet med 7/10 etter gamle regler og 3/10 etter nye regler.).

Alle kan etter 2011 i prinsippet jobbe så mye de vil og samtidig ta ut hel eller delvis alderspensjon fra folketrygden. Det stilles imidlertid krav til opptjeningen av alderspensjon i folketrygden hvis alderspensjon tas ut før fylte 67 år. Formuleringen i lovens § 19 er slik: «For å ta ut alderspensjon før fylte 67 år må summen av grunnpensjon, tilleggspensjon og pensjonstillegg etter §§ 19-5 og 19-9 når vedkommende fyller 67 år, minst tilsvare minste pensjonsnivå med full trygdetid når vedkommende fyller 67 år.» Formuleringen i lovens § 20 lyder slik: «For å ta ut alderspensjon før fylte 67 år må summen av inntektpensjon og garantipensjon når vedkommende fyller 67 år, minst tilsvare garantipensjonsnivået med full trygdetid når vedkommende fyller 67 år. Se § 20-11 andre ledd om framskriving av garantipensjonsnivå til 67 år.»

De som er omfattet av tjenstepensjonsordninger som er regulert etter foretakspensjonsloven, innskuddspensjonsloven og tjenstepensjonsloven (i hovedsak arbeidstakere i privat sektor og i fristilte offentlige foretak), kan også ta ut denne pensjonen fleksibelt fra 62 år. For ansatte i offentlig sektor gjelder per i dag andre regler for uttak av tjenstepensjon (som kan gjøres fra 67 år eller tidligere om en har særaldersgrense), men det er mulig å kombinere deltidsarbeid med del-AFP før 67 år, og en kan kompensere for virkningen av den såkalte «levealdersjusteringen» i tjenstepensjonsordningen (at en må jobbe noe lenger enn forrige årskull om levealderen forventes å øke, for å få samme pensjon som det forrige årskullet). Tjenstepensjonene for statsansatte er regulert i lov om statens pensjonskasse (SPK), mens ordningen er regulert i tariffavtale i kommunal sektor.

I offentlig sektor omfattes alle av AFP, en førtidspensjonsordning som gir ytelser fra og med det året en fyller 62 år, til en fyller 67 år. Ytelsen i perioden 62–66 år tilsvare det en ville fått i alderspensjon i folketrygden pluss et årlig kronebeløp på kroner 20 400. Ved fylte 65 år vil en få det beste av en tjenstepensjonsberegnet AFP eller AFP beregnet etter folketrygdens regler, med kronebeløpet i tillegg. En kan som et alternativ til uttak av AFP ta ut fleksibel alderspensjon fra folketrygden og jobbe helt eller delvis ved siden av uten avkorting av pensjonen. I slike tilfeller skal en være klar over at dagens samordningsregler i offentlig tjenstepensjon gjør at slike tilpasninger

vil gi en lavere tjenstepensjon enn tilfellet er om en tar ut AFP først og tjenstepensjon og alderspensjon samtidig fra 67 år (samtidig som pensjonen generelt sett avkortes ved arbeidsinntekt høyere enn et toleransebeløp). I privat sektor er om lag halvparten av arbeidstakerne dekket av AFP gjennom å være ansatt i en bedrift med tariffavtale med AFP. AFP-ordningen i privat sektor er en tjenstepensjonsliknende ordning som virker etter de samme hovedprinsipper som i alderspensjonssystemet i folketrygden når det gjelder blant annet fleksibelt uttak og kombinasjon mellom arbeid og pensjon. For begge AFP-ordningene er det visse kvalifikasjonskrav.

Fra yrkesaktiv til uførepensjonist

Det stilles strenge medisinske vilkår til innvilgelse av uføretrygd i folketrygden. Bestemmelsene knyttet til uføretrygd er nedfelt i folketrygdlovens § 12.

Uføretrygd innvilges ved varig nedsatt inntektsevne på grunn av sykdom eller skade. Det er et vilkår at evnen til å utføre inntektsgivende arbeid varig er nedsatt med minst 50 prosent. Dette kravet er minst 40 prosent dersom en mottar arbeidsavklaringspenger (se nedenfor) når krav om uføretrygd fremmes, og 30 prosent om uførhet skyldes godkjent yrkesskade eller yrkessykdom.

Folketrygdloven regulerer vilkårene for å ha rett til uføretrygd slik (i tillegg til kravet om varig nedsatt inntektsevne):

- være mellom 18 og 67 år
- vært medlem av folketrygden de siste 3 årene før du ble syk
- sykdom og/eller skade må være hovedårsaken til at inntektsevnen er nedsatt
- hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak må være gjennomført

Fra 2015 ble reglene for uførepensjon (heter nå uføretrygd) i folketrygden endret, og de viktigste reglene er disse:

- Uføreytelsen skal kompensere bortfall av arbeidsinntekt og skal beregnes på grunnlag av inntekten i de beste 3 av de siste 5 årene før uførheten oppstod. Dette omtales som «sluttlønn».
- Uføretrygden skal utgjøre 66 prosent av tidligere inntekt («sluttlønn»). Trygden skal reguleres årlig med grunnbeløpet i folketrygden, og det medregnes inntekt opp til 6 G.
- Uføretrygden skal skattlegges som lønn (mot tidligere som pensjonsinntekt).

- Uføre skal gå over fra uføretrygd til alderspensjon ved fylte 67 år. Ny opptjeningsmodell for alderspensjon innføres for uføre med årskullene 1954-1962. Uføretrygden skal ikke graderes etter sivilstand, bortsett fra minsteytelsen.
- Opptjening av pensjonsrettigheter som om de uføre hadde fortsatt i jobb. Rettighetene tjenes opp til fylte 62 år (som AFP).
- Uføres alderspensjon levalderjusteres som for de yrkesaktives alderspensjon, men uføre skal allerede fra 2011 delvis skjermes for virkningen av levealderjustering. Denne skjermingen gjelder for årskullene 1944–1951.
- Ny vurdering av levealderjusteringsspørsmålet i 2018.

Dagens system med automatisk revurdering av uføregrad og ett års ventetid før en kan ta arbeid, faller bort. I stedet innføres det en ny og fleksibel ordning som er ment å gjøre det enklere å kombinere uføretrygd og arbeid. Arbeidsinntekt opp til 0,4 G fører ikke til reduksjon i uførepensjonen. Beløp over avkortes med kompensasjonsgraden mot uføretrygden, men uføregraden endres ikke ved overskridelse av beløpsgrensen. Fribeløpet for dagens pensjonister vil være på 60 000 kroner og vil gjelde til 2019.

I offentlig sektor er alle arbeidstakere dekket av en uførepensjonsordning. Dette betyr at dersom uførhet skulle oppstå, og kravet til innvilgelse er oppfylt (blant annet minste uføregrad 20 prosent), så vil en få uførepensjon i tillegg til den ytelsen en vil få i uføretrygd fra folketrygden. Uføreordningen i offentlig sektor ble lagt om i 2015 og er innrettet slik, gitt at en er innvilget uførepensjon og uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger fra folketrygden og er helt arbeidsufør:

- 25 prosent av grunnbeløpet i folketrygden (G)
- 3 prosent av pensjonsgrunnlaget opp til 6 G
- 69 prosent av pensjonsgrunnlaget mellom 6 og 12 G

Har en ikke uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger fra folketrygden, vil ytelsen tilsvare 25 prosent av grunnbeløpet i folketrygden + 69 prosent av pensjonsgrunnlaget opp til 12 G.

Uførepensjonen i offentlig sektor vil avkortes hvis opptjeningstiden er mindre enn 30 år, og justeres for uføregraden (dersom denne er lavere enn 100 prosent).

I privat sektor er uførepensjon ikke lovpålagt, og det er dermed opp til den enkelte virksomhet å opprette slike ordninger. Ifølge data fra Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNO) er uføredekning vanlig i virksomheter som har ytelsesbasert tjenesteensjon, mens det ikke er så vanlig i virksomheter som har innskuddspensjon.

Regelverket for uførepensjonsordninger i privat sektor (regulert i lov om foretakspensjon) ble også lagt om i 2015, etter stort sett de samme prinsipper som i offentlig sektor. En hovedforskjell er at ordningene i privat sektor nå er forsikringsordninger.

Dette betyr at det ikke (som tidligere) kreves opptjeningstid til fulle rettigheter, men at uførepensjon ytes når uførhet inntreer uavhengig av opptjeningstid og gitt at vilkårene ellers er oppfylt.

Mens uførepensjonen i offentlig sektor har faste satser for ytelser, er det for ordninger i privat sektor fastsatt maksimalsatser:

- 3 prosent av lønnsgrunnlaget inntil 12 G
- et kronebeløp på 0,25 G, hvor kronebeløpet er begrenset oppad til 6 prosent av lønnsgrunnlaget inntil 12 G
- 66 prosent av lønnsgrunnlaget mellom 6 og 12 G

Uførepensjonen kommer også her som et tillegg til uføretrygden i folketrygden og avkortes ved lavere uføregrad enn 100 prosent.

Vi har sett bort fra de midlertidige ytelsene i denne gjennomgangen.

5 Levekår og velferdstjenester

Magne Bråthen

Det å overvåke levekårs- og livssituasjonen for de gruppene som Pensjonistforbundet skal være et talerør for, vil være nyttig av flere grunner. For det første kan slike løpende analyser være med på å identifisere temaområder som det kan være aktuelt for forbundet å ta tak i, relatert til arbeids- og lønnsforhold, boforhold og helse. I tillegg vil en årlig publikasjon av sentrale levekårsstudier gi en anledning til å sette søkelys på viktige temaer og bidra til at Pensjonistforbundet framstår som en relevant og kunnskapsrik aktør i debatten om trygdedes levekår.

Når det gjelder utarbeidelsen av en slik rapport, er det god tilgang på relevant statistikk som kan beskrive ulike sider ved de eldstes levekår. For mottakere av uføretrygd publiseres det imidlertid ikke regelmessige tall på samme måte. Det betyr at hvis en levekårsundersøkelse også skal omfatte denne gruppen, må det i større grad utarbeides/bestilles egen statistikk som grunnlag for analysene.

En levekårsundersøkelse består av et sett ulike komponenter. I den nordiske tradisjonen når det gjelder levekårsundersøkelser, er disse komponentene gjerne objektivt målbare ressurser knyttet til for eksempel sysselsetting og arbeidsvilkår, økonomiske ressurser (inntekt), utdanning og kompetanse, helse, boligforhold og sosiale relasjoner. Ved hjelp av ulike levekårsindikatorer ønsker en å kartlegge fordelingen av de nevnte ressursene, identifisere eventuelle forskjeller mellom ulike grupper og geografiske områder samt å avdekke mulige årsaker til disse forskjellene.

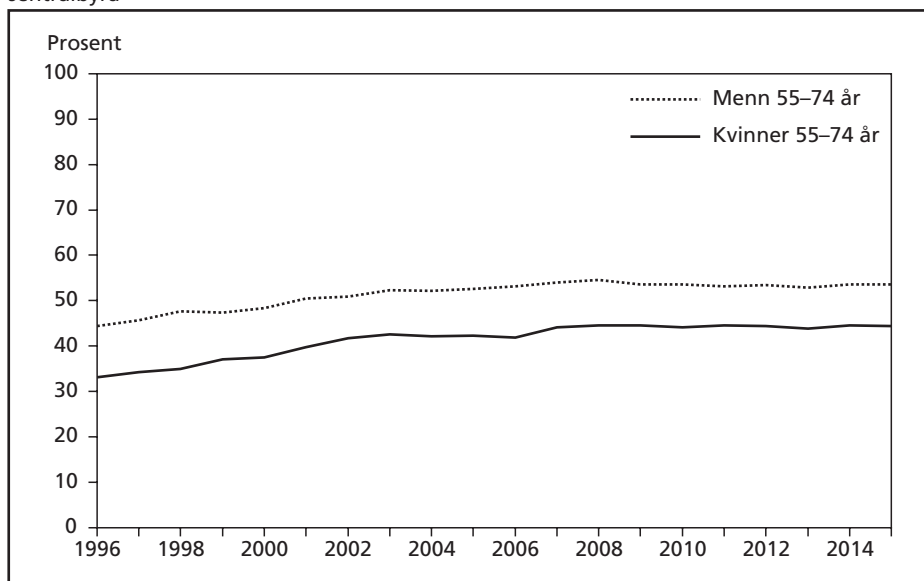
I dette avsnittet gis det forslag til relevant statistikk og indikatorer innenfor fem hovedtemaer, som sammen kan gi et bilde av levekårene for de eldste. Det meste av tallgrunnlaget er hentet fra løpende og tilgjengelig statistikk fra hjemmesidene til Statistisk sentralbyrå, NAV og EUOROSTAT. Det gis også forslag til statistikk og tabeller som det kan være aktuelt å bestille, enten fra Statistisk sentralbyrå eller ved at Fafo utarbeider tall på bakgrunn av tilgjengelige individdata.

5.1 Sysselsetting og arbeidsvilkår

Det er svært relevant å inkludere informasjon om arbeidstilknytning i en oversikt over eldres levekår. Tilknytningen til arbeidslivet utgjør generelt en sentral komponent i alle levekårskartlegginger. Arbeid gir ikke bare økonomiske ressurser til å realisere de ønskene en har for et godt liv. Det er også med på å dekke andre ikke-økonomiske behov, som det å få annerkjennelse og bekreftelse på hvem en er, gjennom sosial kontakt og følelse av fellesskap på arbeidsplassen. Det er en uttalt målsetting at eldres yrkesaktivitet øker.

Yrkesdeltakelsen måles gjerne ved hjelp av sysselsettingsandeler, det vil si hvor mange som har lønnet arbeid i prosent av befolkningen i samme gruppe. Nedenfor er et eksempel på tall for andelen av de mellom 55 og 74 som er i arbeid, hentet fra Statistisk sentralbyrås arbeidskraftsundersøkelse, og utviklingen de siste 20 årene. Som vi ser, har andelen sysselsatte mellom 55 og 74 år i prosent av befolkningen økt fra vel 33 prosent til 45 prosent for kvinner og fra 45 prosent til vel 53 prosent for menn.

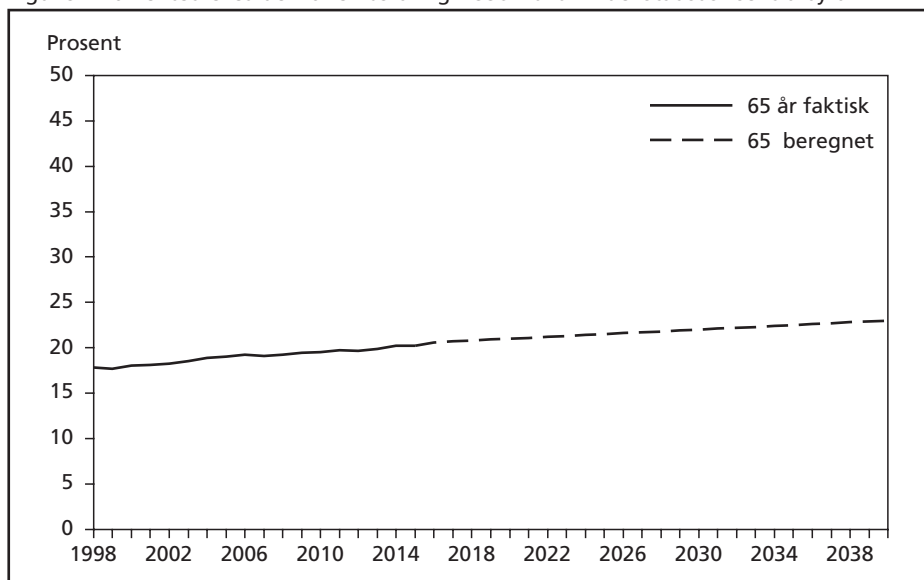
Figur 5.1 Sysselsatte i alderen 55-74 år, i prosent av befolkningen. 1996-2015. Kilde: Statistisk sentralbyrå



5.2 Helse

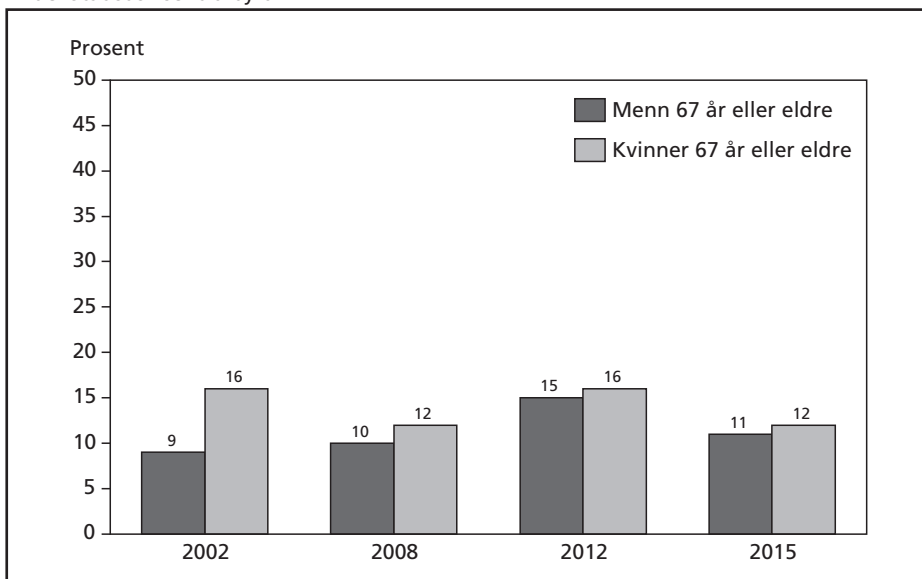
Det er flere årsaker til at helse er en helt sentral dimensjon i befolkningens levekår. Dårlig helse sammenfaller ofte med andre levekårsproblemer. For eksempel svekkes mulighetene for å stå i arbeidslivet, som igjen har konsekvenser for inntekten og kan redusere levestandarden. Helsen er også den variabelen som er sterkest knyttet til hvor tilfreds en er (Barstad 2015). Personer med dårlig helse har gjennomgående dårligere livskvalitet enn de som oppgir å ha god helse. For de eldste aldersgruppene vil kartleggingen av helsetilstanden også være et viktig element i diskusjonene om utforming og omfang av tilbudet fra det offentlige hjelpeapparatet. Det er mange måter å definere helse på og dermed også mange tilnærminger til hvordan helsetilstanden kan måles. Forventet levealder er det målet på et samfunns helsetilstand som oftest benyttes.

Figur 5.2 Forventet levealder for en 65-åring, 1998–2040. Kilde: Statistisk sentralbyrå



Et annet mål som ofte benyttes, er hvordan befolkningen selv oppfatter sin egen helse. Tall på dette finnes i levekårsundersøkelsen om helse, omsorg og sosial kontakt, som fra og med 2015 er slått sammen med den europeiske helseintervjuundersøkelsen (EHIS). Denne skal gjennomføres hvert 6. år. Temaene gjentas med en syklus på 3 år. Helse, omsorg og sosial kontakt var temaene i 1998, 2002, 2005, 2008, 2012 og 2015. Disse tallene rapporteres til Eurostat, noe som gjør det mulig å foreta internasjonale sammenlikninger. Tallene under kan også splittes opp etter type helseproblemer, som luftveis-, hjerte-, muskel- og skjelett-lidelser. Denne type statistikk vil for eksempel kunne bidra til å identifisere bistandsbehovet til de eldre og dermed utgjøre en kilde i Pensjonistforbundets strategiarbeid.

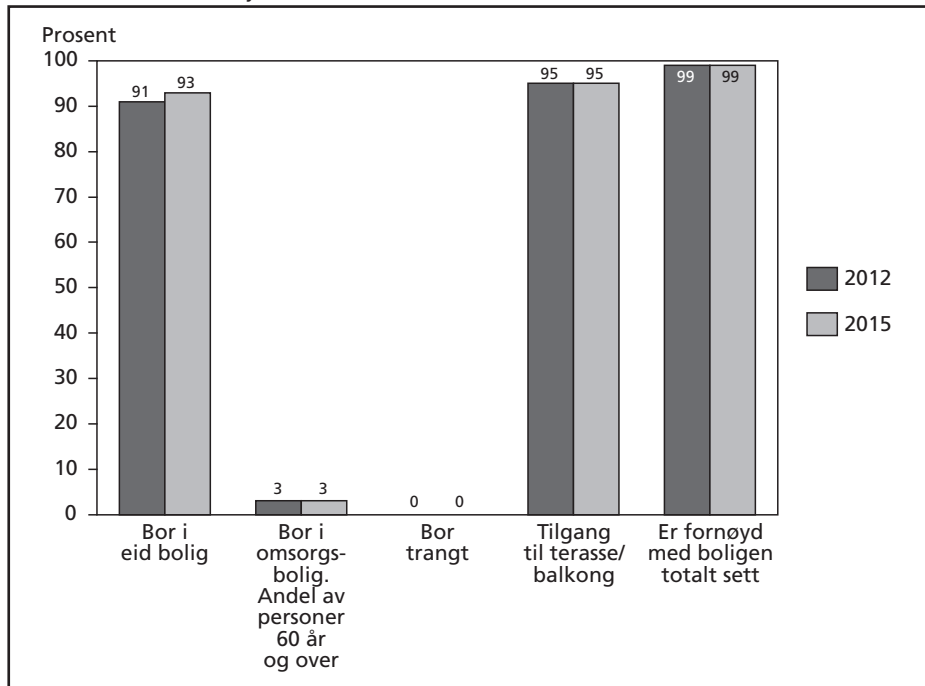
Figur 5.3 Andel menn og kvinner som oppgir at de har dårlig eller meget dårlig helse. 2002–2015.
Kilde: Statistisk sentralbyrå



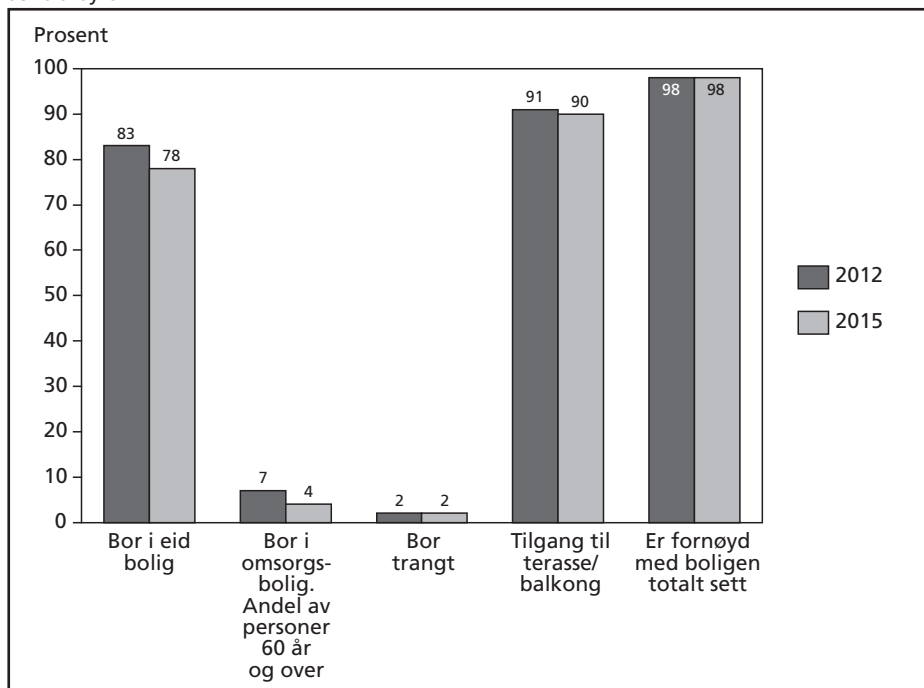
5.3 Boligforhold

En målbar levekårsdimensjon er hvordan en bor. En god bolig er også avgjørende for en god alderdom. Her kan det benyttes tall som beskriver selve boligen som boligtype og hvor romslig en har det, om en har tilgang til terrasse og uteområder, og om en er fornøyd med boligen. Andre sider ved boforholdene som det kan være aktuelt å analysere, er knyttet til selve bostedet, som støy og forurensing og om en føler seg trygg i nrområdet. Nedenfor gis det to eksempler på aktuelle indikatorer som gir en beskrivelse av hvordan de eldste bor, og hvordan de selv vurderer standarden på egen bolig.

Figur 5.4 Boligtype og -standard for par over 67 år uten eldre barn. Prosent. 2012 og 2015.
Kilde: Statistisk sentralbyrå



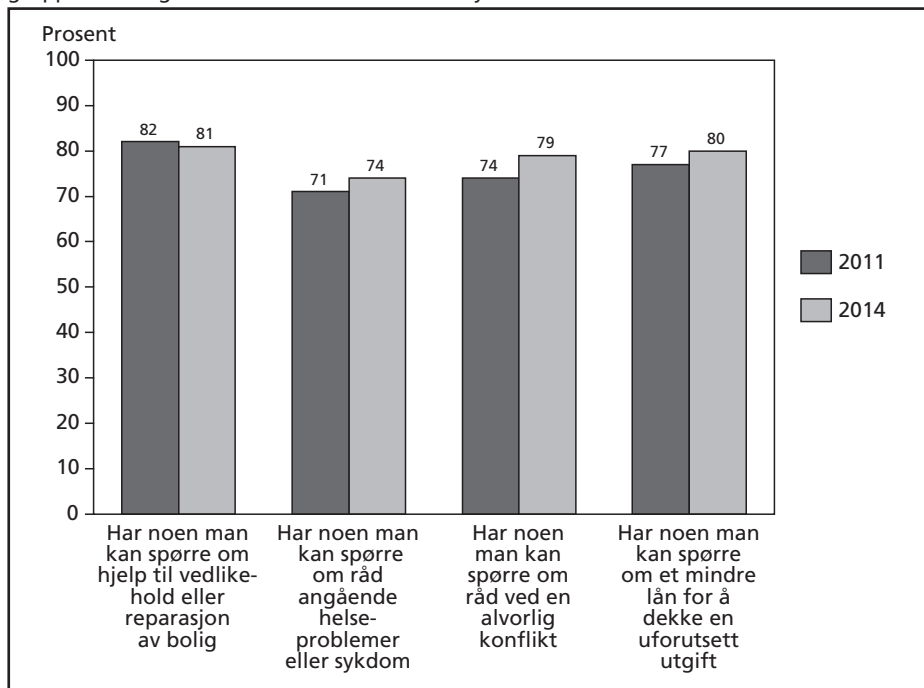
Figur 5.5 Boligtype og -standard for enslige over 67 år. Prosent, 2012 og 2015. Kilde: Statistisk sentralbyrå



5.4 Familie og sosiale relasjoner

Sosiale relasjoner, og da særlig familie og nære venner, er viktig både for hvordan en opplever livskvaliteten, og for den psykiske helsen. For eksempel viser studier at kronisk ensomhet framskynder aldringsprosessen og gir økt risiko for dårlig helse (Cacioppo & Patrick 2008). I levekårsundersøkelsen EU-SILC som gjennomføres årlig, fanges sosiale nettverk opp av spørsmål knyttet til om personene har tilgang til hjelp for å få utført ulike oppgaver. Dette kan gi et verdifullt faktagrunnlag til debatten om i hvilken grad eldre nordmenn er plaget av ensomhet. Figur 5.6 gir noen eksempler.

Figur 5.6 Sosialt nettverk for personer over 67 år. Prosent av hele befolkningen i samme aldersgruppe. 2011 og 2014. Kilde: Statistisk sentralbyrå



5.5 Andre mulige levekårsindikatorer

I nyere levekårsforskning blir ofte følgende paradoks trukket fram: Målt ved mange av de levekårsindikatorene som er vist til nå, som gir et bilde av arbeid, utdanning, inntekt og helse, har store deler av befolkningen fått det bedre. Likevel synes ikke dette å føre til bedre opplevd livskvalitet. Barstad (2015) illustrerer dette ved å gjengi tall fra den tidligste spørreundersøkelsen som er gjennomført om lykke i Norge. Gallup gjennomførte denne i 1948, og respondentene ble spurt om de ville betegne seg som meget, ganske, ikke særlig eller slett ikke lykkelige. De samme svaralternativene ble benyttet i Norsk Monitor i 2013. Sammenlikner vi de to undersøkelsene som ble gjort med 65 års mellomrom, viser svarene at lykkenivået var omtrent det samme på de to tidspunktene. Selv om det videre argumenteres for at tallene ikke er helt sammenliknbare, og at hvis vi inkluderer flere undersøkelser, vil vi finne en svak økning i lykkenivået, kan dette benyttes som en begrunnelse for å inkludere tall som sier noe om subjektiv livskvalitet. Dette er særlig relevant for de eldste. Det er en utbredt antakelse at livskvaliteten blir dårligere med alderen. Denne antakelsen er gjerne knyttet til at helsen svekkes, at en

orker mindre, at en får dårligere råd, og at nære venner eller partner faller fra. Det å bli gammel kan imidlertid også føre til at en nedjusterer de behov, mål og forventninger en har, som igjen kan føre til at eldre opplever mindre sprik mellom faktisk og ønsket livssituasjon (Brandtstadter & Renner 1990; Ryff 1991). Å sammenlikne hvordan denne aldersgruppen vurderer sin livskvalitet med de mer objektive målene ovenfor, kan bidra til et mer nyansert bilde av hvordan de eldre faktisk har det.

En mulig datakilde til å si noe om de eldres vurdering av livskvalitet er studien av livsløp, generasjon og kjønn (LOGG), som igjen er en paraplyundersøkelse for to store studier: (1) Generations and Gender Survey (GGS), som inngår i FNs forskningsprogram, og (2) den andre runden til Den norske studien av livsløp, aldring og generasjon (NorLAG).

En annen aktuell levekårsvariabel er politisk deltakelse. Dette kan omfavne ulike former som valgdeltakelse, medlemskap i partier, deltakelse i politiske møter, kontakt med politikere, underskriving av opprop, deltakelse i demonstrasjoner og så videre. Det området som er best dekket, er valgdeltakelse. Valgundersøkelser i forbindelse med stortingsvalgene startet som en del av Valgforskningsprogrammet ved Institutt for samfunnsforskning (ISF) i Oslo allerede i 1957. Fra og med 1977 har valgundersøkelsene i forbindelse med stortingsvalg blitt gjennomført i samarbeid med Statistisk sentralbyrå. Tall fra undersøkelsen har for øvrig vist at eldre har høy valgdeltakelse, betydelig høyere enn ungdom. Det er først etter fylte 80 år at valgdeltakelsen avtar. I en tid hvor alderspensjonistene utgjør en stadig større andel av befolkningen, vil de også utgjøre en større maktfaktor når det kommer til politiske spørsmål, hvis de fortsetter å delta i valg. Diskusjonen om de eldstes makt ble for eksempel et hett tema i etterkant av britenes avstemning om fortsatt EU-medlemskap.

6 Frivillighet og deltakelse i det sivile samfunn

Inger Lise Skog Hansen

6.1 Innledning

Det er en økende oppmerksomhet om eldre som ressurs i samfunnet og hvordan eldre kan bidra i frivillig arbeid og med sivilsamfunnsengasjement. «Støre ber de eldre om å hjelpe de eldre» var overskriften i *Aftenposten* da stortingsmeldingen *Morgendagens omsorg* (Meld. St. 29 (2012–2013)) ble lagt fram i april 2013.⁹ Det er særlig knyttet til framtidige utfordringer i helse- og omsorgssektoren at eldre og frivillighet har vært på agendaen. Økt frivillig bidrag og mobilisering av yngre pensjonister er viktige momenter i meldingen *Morgendagens omsorg*. Under overskriften «Morgendagens omsorgsfellesskap» foreslås blant annet et eget pårørendeprogram og en nasjonal frivillighetsstrategi. Disse tiltakene har det vært relativt bred politisk enighet om i ettertid. Stortingsmeldingen er ikke et enestående eksempel. Den følger en trend som er sett i flere tidligere meldinger på velferdspolitikk de siste årene, med økt vektlegging av de frivillige aktørenes bidrag i velferdspolitikken (Hansen & Grønningseter 2010:43). Årsakene til denne økte oppmerksomheten om frivillighet i helse- og omsorgssektoren dreier seg blant annet om en antatt mismatch mellom framtidige omsorgsbehov og tilgjengelige ressurser og personell i sektoren. En aldrende befolkning gir flere eldre med hjelpebehov, men det er også en vekst i yngre brukergrupper som har behov for ulike former for helse- og omsorgstjenester (se f.eks. NOU 2011: 11 *Innovasjon i omsorg*).

Frivillig arbeid favner mye bredere enn innsats innen helse- og omsorgssektoren og innsats for å hjelpe andre. Oppmerksomheten om eldre og frivillighet dreier seg heller ikke bare om hvordan eldre kan bidra for andre, men også om at det å delta i frivillighet generelt har stor egenverdi for den enkelte som er aktiv, i form av bedre helse og trivsel (se blant annet *Folkehelsemeldingen – Mestring og muligheter*, St. Meld.

⁹ <http://www.aftenposten.no/norge/Store-ber-de-eldre-om-a-hjelpe-de-gamle-122009b.html>

19 (2014-2015)). Forskning viser at deltakelse i frivillig arbeid har positive effekter for livskvalitet og helse for eldre mennesker (Longa 2010:66).

Dagens eldre lever lenger og jobber lenger enn tidligere generasjoner, de er friskere og deltar aktivt på en rekke arenaer, også i frivillig arbeid. Likevel er en hypotese i en rekke offentlige dokumenter og strategier at det er et uforløst potensial for økt aktivitet i frivillighet og sivilsamfunnsengasjement blant yngre eldre og pensjonister. Eldre vil leve mange flere, og forhåpentligvis aktive, år etter at de går ut av arbeidslivet. De kan være en potensielt betydelig ressurs på mange områder, og deres innsats i frivillighet kan ha stor betydning for deres egen livskvalitet.¹⁰ Motivasjonen for økt oppmerksomhet om eldre som ressurs i frivillig arbeid kan følgelig oppsummeres til å være tredelt:

1. en aldrende befolkning, og behov for flere hender og frivillige innen helse- og sosialsektoren (knapp ressurs / kapasitetsutfordringer i helse- og omsorgssektoren)
2. frivillig aktivitet som et bidrag til folkehelse, til meningsfullhet, sosial kontakt og forebygging av ensomhet
3. generelt økonomiske utfordringer med å møte alle sosiale behov og opprettholde et omfattende offentlig velferdstilbud

Aktiv aldring

Aktiv aldring er blitt et begrep som brukes som overskrift på en rekke initiativer knyttet til eldre både nasjonalt og internasjonalt. 2012 var av EU valgt som det europeiske året for aktiv aldring og solidaritet mellom generasjonene.¹¹ Aktiv aldring slik det anvendes blant annet av EU, refererer ikke bare til deltakelse i lønnet arbeid, men til innsats og tiltak som kan bidra til at eldre kan spille en aktiv rolle i samfunnet og leve sunne, uavhengige og meningsfulle liv. Inkludert i dette er også deltakelse i frivillig arbeid (2011/413/EU referert i Principi mfl. 2014:4).

Det samme perspektivet finner vi igjen i *Folkehelsemeldingen* (Meld. St. 19 (2014-2015)). Kapittel 4 har overskriften «Aktive eldre», og regjeringen skriver:

«Men nå er det behov for en ny og moderne politikk for aktive eldre. Politikken skal i langt større grad gjenspeile at dagens og morgendagens eldre har mange ressurser og god helse, og tilrettelegge for dem som ønsker å bidra i arbeids- og samfunnsliv, og ikke begrense deres muligheter. Vi har en tendens til å se på eldre med gårdsdagens briller, og politikken må bidra til å snu holdningene til eldre» (ibid.: kapittel 4:85).

¹⁰ <http://forskning.no/aldring/2014/09/frivillig-arbeid-kan-gi-helseboost>

¹¹ European Year of Active Aging and Intergenerational Solidarity

I mars 2016 la regjeringen fram strategien «Flere år – flere muligheter», regjeringens strategi for et aldersvennlig samfunn. I en pressemelding skriver regjeringen blant annet:

«En 65-åring kan forvente å leve både 20 og 30 år som pensjonist og 15–20 av dem som funksjonsfrisk. Samtidig som levealderen har økt og mange eldre har god helse, har pensjonsalderen gått nedover [...]. Derfor vil regjeringen fornye eldrepolitikken. Den skal handle om mye mer enn pensjoner og omsorg. Den nye eldrepolitikken skal legge vekt på at eldre mennesker er verdifulle bidragsyttere i samfunnet hvis de slipper til, og at de møtes med forventninger om å leve aktive liv, sier Høie»¹²:

I strategien er det et eget kapittel om frivillighet. Dette inngår i en rekke initiativer og utspill de siste årene som blant annet dreier seg om å øke rekrutteringen av eldre i frivillig arbeid. Kulturdepartementet har blant annet hatt egne stimuleringsmidler for å øke rekrutteringen av eldre i frivilligheten.¹³

I Frivillighet Norges Frivillighetspolitiske plattform 2014–2019¹⁴ er høyere levealder og Eldres potensielle bidrag til frivilligheten sterkt vektlagt. Punkt 6 – Større rom for frivilligheten 2014–2016 har høyere levealder som første delpunkt, og det står:

«Aktive eldre er friskere lenger. Gjennom aktiv rekruttering av eldre kan frivilligheten få flere deltakere og frivillige og samtidig bidra til å redusere det økende omsorgsbehovet som følger med levealder. Eldre som gruppe er svært aktive i frivilligheten. De har like mange ulike interesser som resten av befolkningen. For å lykkes med å få enda flere eldre med må

- Organisasjoner og det offentlige få mer kunnskap om hva som motiverer eldre til deltakelse.
- Det offentlige samarbeide med bredden av organisasjoner i nærmiljøet.
- Samarbeidet mellom det offentlige og frivilligheten ikke baseres på 'bestiller-leverandør'-tankegang, men en felles forståelse av at både organisasjonene og det offentlige er samfunnsbyggere som skal realisere sine respektive ideelle mål gjennom samarbeidet.
- Hovedfokuset være at frivillige og deltakere skal trives og oppleve mestring og mening, snarere enn at det offentlige skal få løst omsorgsoppgaver»
(Frivillighet Norge: Frivillighetspolitisk plattform 2014–2016; punkt 6).

Pensjonistforbundet er et av medlemmene i Frivillighet Norge.

¹² <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/flere-ar--flere-muligheter/id2477940/>

¹³ <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/tajik-vil-ha-flere-eldre-som-frivillige/a/10103655/>

¹⁴ http://www.frivillighetnorge.no/no/frivillighetspolitikk/frivillighetspolitisk_plattform/

I dette kapitlet skal vi drøfte eldre eller pensjonisters potensielle kraft som deltakere i frivillig arbeid og sivilsamfunn. Vi vil se nærmere på hva vi vet om Eldres frivillige/sivile engasjement i dag, hvilke områder det er relevant at de eventuelt engasjerer seg sterkere i, hva som eventuelt skal til for å øke deltakelsen blant eldre, og hvilken rolle Pensjonistforbundet eventuelt kan spille i det.

6.2 Sivilsamfunnsengasjement og frivillig arbeid

Sivilsamfunn består av sammenslutninger og kollektive aktiviteter i samfunnet vårt som befinner seg mellom (det vil si at det ikke er en del av) stat, marked og familie. Ofte snakker en om dette som den «tredje sektor». Det kan være frivillige organisasjoner, sosiale bevegelser, politikk, grasrotbevegelser, nærmiljøgrupper, velforeninger osv. En kan si at det er organisering av mennesker i felles aktivitet for ulike interesser, mål og verdier. Sivilsamfunnsengasjement er derfor ulike former for engasjement i ulike aktiviteter og organisasjoner i sivilsamfunnet – det som ikke er familien vår, jobb eller profittbasert, eller organisert av det offentlige/staten. Sivilsamfunnsengasjement er frivillig engasjement og aktivitet for nærmiljø og organisasjoner, kirke og idrettslag, politiske partier og velforeninger. En viktig del innenfor dette er de frivillige organisasjonene, frivillig arbeid og innsats. Frivillig arbeid kan defineres på følgende måte:

«Frivillig arbeid er aktiviteter som utøves av egen fri vilje og uten lønn, annet enn begrenset kompensasjon eller mindre gaver, for å gagne mennesker utenfor egen familie og hushold» (Wollebæk mfl. 2016:18).

Frivillighet Norge viser på sine nettsider blant annet til ILO¹⁵ og ILOs definisjon av frivillig arbeid som vektlegger at det ikke blir utbetalt lønn, og at aktiviteten må være til fordel for samfunnet, miljøet eller andre enn nære slektninger eller personer i egen husholdning.¹⁶ Frivillighet Norge presiserer for eksempel at «et eksempel som faller utenfor definisjonen av frivillig arbeid, er når det offentlige rekrutterer pårørende som frivillige innenfor den kommunale eldreomsorgen i den hensikt å drive aktiviteter som også impliserer oppfølging av nære slektninger».

Det finnes ulike former for frivillig arbeid. En kan skille mellom formelt og uformelt frivillig arbeid. Uformelt frivillig arbeid er frivillig innsats som skjer utenfor etablerte organisasjoner eller institusjonelle rammer, det kan være mobiliseringer for en felles

¹⁵ International Labour Organization.

¹⁶ http://www.frivillighetnorge.no/no/om_oss/fakta_om_frivillighet/grunnleggende_fakta/Hva+er+frivillighet%3Fb7C_wlr14x.ips

innsats som for eksempel innsamling av tøy til flyktninger slik vi har sett flere eksempler på i det siste, eller direkte hjelp til andre.

Formelt frivillig arbeid er organisert i regi av frivillige organisasjoner eller andre institusjoner, for eksempel deltakelse på dugnader i regi av idrettslagene, frivillig arbeid for kirken eller for Røde Kors besøkstjeneste. Svært mye statistikk om frivillig arbeid referer kun til denne type innsats.

Frivillig arbeid i helse- og omsorgssektoren kan assosieres med veldedighet. Veldedighet dreier seg om frivillig innsats, gaver eller andre former for bistand for å hjelpe personer som har behov for hjelp og omsorg. I Norge har det vært en viktig faktor i utbyggingen av velferdsstaten at de som har behov for ulike former for bistand, skal kunne motta dette uten å være avhengig av andres «godhet» eller veldedighet. Vi kan si at Norge har utviklet seg fra et veldedighetssamfunn til et velferdssamfunn. Det er i dag stor oppslutning om offentlig ansvar for velferdsproduksjonen. De frivilliges bidrag i helse- og omsorgssektoren har oftest mer form av å være et supplement til offentlige tjenester. Dette er også en av årsakene til at frivillig sektor står for en relativt liten andel av tilbudet i sektoren. Dette er annerledes i land som for eksempel USA, hvor en mye større andel av velferdstilbudet er basert på enten private forsikringer eller veldedighet og frivillig innsats. USA og Norge tilhører to ulike velferdsregimer, og hvilket velferdsregime et land har, vil ha betydning for fordelingen av ansvar mellom stat, marked og familie eller tredjesektor. I europeiske land som Storbritannia, Frankrike, Tyskland eller Østerrike er andelen ansatte innen velferdsområdet som jobber i ideelle eller ikke-kommersielle organisasjoner, 20–25 prosent, i Nederland hele 45 prosent. I Norden er denne andelen mye lavere og i Norge ikke mer enn 7 prosent (Sivesind 2013:75).

Dersom vi ser bort fra «uformelt» frivillig arbeid, så skjer frivillig arbeid i Norge i stor grad i regi av frivillige organisasjoner. Noen av de store frivillige organisasjonene er Røde Kors, Norske Kvinners Sanitetsforening og idrettsbevegelsen med alle sine lag og foreninger. I tillegg skjer det frivillig arbeid innenfor rammene av institusjoner som frivillighetssentralene, kirken, enkelte offentlige eller private institusjoner som sykehjem eller andre med besøkstjenester eller ad hoc-organiseringer som Refugees welcome to Norway og annet. Folkestad mfl. (2015) har vist at det er få som utfører frivillig innsats for offentlig og privat sektor. I 2014 var det 7,8 prosent av befolkningen som utførte frivillig innsats for offentlige institusjoner (kommunale eller statlige), og 6,9 prosent for private institusjoner. Det er for eksempel en svært liten andel som utøver frivillig innsats for frivillighetssentralene, kun 2,1 prosent i 2014 (ibid.:24).

Folkestad mfl. (2015:16) har vist at det er tre forhold som kan påvirke hvordan frivillig arbeid utvikler seg over tid:

1. Organisasjonssamfunnet som infrastruktur for det frivillige engasjementet.
2. Endringer i organisasjonsfeltet som kan skape behov for flere frivillige (f.eks. økt satsing på breddeidrett = flere yngre spiller fotball = behov for flere frivillige).

3. Offentlig politikk. Statlig politikk overfor frivillig sektor. For eksempel innretning av mer helhetlig politikk for frivillig sektor, likevel kultur og fritid sterkest fremme og tjenesteproduserende organisasjoner i velferdsstaten mer i bakgrunnen.

Flere av de norske velferdstilbudene er opprinnelig initiert og utviklet av frivillige organisasjoner og senere overtatt av det offentlige. Sanitetskvinnene utviklet for eksempel helsestasjonene, og Røde Kors hadde blant annet egne klinikker og utdanning av sykepleiere. Dette er nå etablerte tilbud i velferdsstaten, som favner alle. Når det stimuleres til økt frivillig innsats på helse- og omsorgsfeltet, skjer det innenfor rammene av en velutviklet velferdsstat. Det er viktig å være bevisst på hva det frivillige kan bidra med innenfor et slikt system.

I en studie av frivillige organisasjoners tilbud til fattige (Gautun, Drøpping & Fløtten 2005) var forskerne opptatt av forskjellen mellom de frivilliges rolle og det offentlige tilbudet. Funnene i studien tydet på at frivillige organisasjoner kan tilby andre typer tjenester og en lavere terskel for hjelp til mange brukere, men det kan ikke erstatte de offentlige tjenestene. De frivilliges tilbud har styrker som for eksempel god kjennskap og nærhet til enkelte grupper, at de nyter stor respekt og tillit hos mange, og at de involverer mange. De er ikke bundet av de samme reglene som det offentlige og kan følgelig være mer fleksible og lettere prøve ut nye løsninger. Til gjengjeld framheves det at fordelene med det offentlige blant annet er at tjenestene er basert på lover og regler og ikke har den samme risikoen for tilfeldighet og uforutsigbarhet som de frivilliges tilbud (ibid.:105–106).

Jensen (2014:73) beskriver hvordan filantropisk (uegennyttig, til det beste for andre) frivillig arbeid er blitt mye mer utbredt i det danske samfunnet, fra det ble satt på den politiske dagsordenen igjen på starten av 80-tallet. Motivasjonen er, slik vi har vist til for Norge innledningsvis, blant annet tro og håp om at frivillig sektor kan bidra til å dempe økonomisk press på velferdsstaten ved å forebygge og løse sosiale problemer. Jensen viser også hvordan frivillig sektor i økende grad har fått subsidier av staten de siste 10–15 årene. Ønsket har ikke vært å erstatte offentlige velferdstjenester med frivillige organisasjoner, men å stimulere utviklingen av alternative initiativer som kan nå sårbare grupper (rusmiddelavhengige,prostituerte etc.) som er vanskelige å nå gjennom de ordinære velferdstjenestene.

Det er en parallell utvikling i Norge. Alle offentlige tilskuddsordninger for kommunene innen for eksempel kommunalt rusarbeid og barnefattigdom inkluderer også frivillige organisasjoner – og frivillige organisasjoner oppfordres til å søke. Jensen viser likevel at såkalt filantropisk frivillig arbeid har forblitt et marginalt supplement til det offentlige tilbudet.

Frivillig innsats kan være positivt for utvikling av tjenestetilbud, for å nå grupper som ikke får de tjenestene de har behov for, for deltakelse og involvering. Det kan potensielt være positivt for utvikling og vedlikeholdelse av sosial tillit i samfunnet.

Det er en balansegang å finne ut hvordan frivilligheten kan bidra til å supplere og styrke velferdstjenestene, bidra til samfunnsliv og lokalsamfunnskultur – og slik være en kraft for gode og bærekraftige velferdssamfunn i framtiden. Her kan eldre spille en betydningsfull rolle.

6.3 Frivillighet i Norge

Frivillig arbeid ligger på et høyt og stabilt nivå i Norge. I 2014 oppga 61 prosent av befolkningen at de hadde utført frivillig arbeid for organisasjoner i løpet av de siste 12 måneder (Folkestad mfl. 2015:25, tabell 2). 40 prosent har utført frivillig arbeid siste 4 uker (ibid.:26, tabell 3).

Mange nordmenn er aktive i idrett, og dette gjenspeiler seg i statistikken. 25 prosent av befolkningen driver frivillig arbeid innen idrett og sport. Hele 41 prosent av dem som er frivillige i 2014, utfører arbeid for idrettsbevegelsen, og dette er stabilt over tid. Tabell 6.1. viser at andre store områder for frivillig aktivitet er kategoriene «velforeninger, grendelag og nærmiljø», «hobby, fritid, utendørsaktivitet og sosiale foreninger», «kunst og kultur» og «korps og kor».

Tabell 6.1 Frivillig arbeid fordelt etter organisasjonstyper. 2014. Prosentandel av frivillige. Prosent. Flere svar er mulig. (Basert på Folkestad mfl. 2015 tabell 4 side 27.)

	2004
Idrett og sport	41
Velforeninger, grendelag og nærmiljø	29
Hobby, fritid, utendørsaktivitet og sosiale foreninger	27
Kunst og kultur, korps og kor	21
Borettslag og boligbyggelag	18
Utdanning, opplæring og forskning	14
Religion og livssyn, inkludert Den norske kirke	14
Helse, pleie og redningsarbeid	11
Sosiale tjenester og rusmiddelomsorg	10
Internasjonal utveksling, nødhjelp, bistand og menneskerettighetsarbeid	10
Yrkes-, bransje- og fagforeninger	10
Natur-, miljø- og dyrevern	7
Politiske parti	6
Andre områder	5
Rettighets-, støtte- og avholdsarbeid	3
N	1172

Ser vi på kategorier som mer eksplisitt tilhører helse- og sosialsektoren, eller mer filantropisk aktivitet, så utgjør dette en mye mindre andel. I 2014 var 11 prosent av de frivillige aktive i «helse, pleie og redningsarbeid» og 10 prosent i «sosiale tjenester og rusmiddelomsorg» (Folkestad mfl. 2015:27–29).

Antall timer brukt på frivillig arbeid er også relativt stabilt over tid. Ifølge Folkestad mfl. (2015:31–35) sin studie brukte de som hadde engasjert seg frivillig de siste 4 ukene, i snitt 14,9 timer på dette arbeidet i 2014, mot 14,3 timer i 1998. Det kan defineres en gruppe «kjernefrivillige» som utfører et relativt høyt antall frivillighetstimer hver måned. Halvparten av de frivillige bruker 1–10 timer per måned på frivillig arbeid, mens den andre halvdel, de «kjernefrivillige», bruker mellom 10 og 60 timer i måneden.

Tallet på frivillige i Norge har økt over tid, og det samme har tidsbruken. Mange som utfører frivillig arbeid, er medlem av organisasjonen de utfører frivillig arbeid for, nær åtte av ti i 2014, men sannsynligheten for å være medlem av organisasjonen som en utfører frivillig arbeid for, har gått noe ned (Folkestad mfl. 2015:35).

6.4 Frivillig innsats blant eldre

Norge, i likhet med de øvrige skandinaviske landene, ligger høyt i deltakelse i frivillige organisasjoner. Dette er til tross for høy deltakelse i arbeidslivet, også blant kvinner og eldre. Samtidig er det sosiale forskjeller når det gjelder hvem som deltar og ikke i frivillig arbeid. De med høyere utdanning har større sannsynlighet for å delta i frivillighet enn de med lavere utdanning, og det å være i jobb og ha inntekt har også positiv betydning for deltakelse (Folkestad mfl. 2015:37–40). Dette bildet gjenspeiler i stor grad også situasjonen i andre europeiske land (Principi mfl. 2014). Men hva vet vi om Eldres frivillige innsats eller sivilsamfunnsengasjement?

Stor grad av aktivitet for andre

La oss starte med at eldre eller seniorer bidrar med et ikke ubetydelig omsorgsarbeid i form av omsorg for egen familie, for gamle foreldre, for barn og barnebarn. Denne formen for omsorg er et viktig bidrag til trygghet og lim i samfunnet vårt, selv om det ikke inngår i definisjonen av sivilsamfunnsengasjement. SSBs tidsbrukstudier viser at tiden eldre bruker til omsorgsarbeid for andre, har økt betraktelig de siste 40 årene (Egge-Hoveid & Sandnes 2013). I 1971 brukte aldersgruppen 67–79 år 1 time og 30 minutter per dag på å hjelpe andre, i 2010 brukte de 2 timer og 17 minutter. Andelen som hjelper andre enten med omsorgsoppgaver eller vedlikeholdsarbeid en gjennomsnittsdag, har økt fra 10 til 15 prosent (Egge-Hoveid & Sandnes 2013:43). Menn bruker mer tid enn kvinner på å hjelpe andre og mest tid på vedlikeholdsarbeid, men

de bruker også en del tid på omsorgsarbeid for andres barn. Det siste er i likhet med kvinner. Forskerne som har analysert tidsbrukundersøkelsen, mener det er grunn til å tro at mye av denne «hjelp andre»-aktiviteten innenfor vedlikehold og omsorg dreier seg om hjelp til egne barn og familienettverk, både barnepass og vedlikehold, og følger av at de fleste småbarnsforeldre, også mødrene, nå er i jobb (ibid.).

Flere nyere studier har pekt på at besteforeldres bidrag til omsorg for barnebarn øker (Herlofsen & Daatland 2016). En europeisk studie viser at bestefedrene i stadig større grad er på banen (Knudsen 2012). Samtidig er det viktig å understreke at det ikke er snakk om at besteforeldre er blitt dagmamma for barnebarna. Norske og nordiske besteforeldre kan mer karakteriseres som et hjelpekorps, et heimevern som kan rykke ut når det er nødvendig (Hagestad & Herlofsen 2009:93). Dette er i motsetning til bestemødre i middelhavsland med mindre utbyggede systemer for barneomsorg som barnehager og skolefritidsordninger.

Tidsstudiene til SSB viser at de fleste eldre bruker tid på friluftaktiviteter, men samtidig at mange eldre også bruker mye tid på passive gjøremål. En av de aktivitetene som har økt mest de siste 40 årene, er TV-titting (Egge-Hoveid & Sandnes 2013). Helsetilstand, utdanning og samlivsstatus ser ut til påvirke aktivitet. Helsetilstand har betydning for hvor aktive eldre er, og de med høyere utdanning er gjennomgående mer aktive enn de med lavere utdanning, og de som lever i par, er mer aktive enn de som er enslige (ibid.:47). Dårlig helse, men også det å være enslig, er to viktige faktorer som påvirker sannsynlighet for passivitet.

Tidsstudiene til SSB ser også på tid brukt på frivillig arbeid og organisasjonsarbeid. Undersøkelsen viser at eldre mellom 67 og 79 år i snitt bruker om lag 20 minutter daglig på frivillig arbeid og organisasjonsdeltakelse, noe som tilsvarer omtrent 9 timer på 4 uker. En svært liten andel sier at de bruker tid på frivillig arbeid en gjennomsnittsdag, kun 6 prosent. (Egge-Hoveid & Sandnes 2013:48–49).

INOVA's studie Den norske studien av livsløp, aldring og generasjon (NorLAG) har de sett på hva personer bruker mer tid på etter pensjonering enn da de var yrkesaktive (Solem i Daatland & Slagsvold 2013:kapittel 14). I NorLAG-studien er det spørsmål om 21 ulike områder, og spørsmålene har blitt stilt til et utvalg personer som var 40–79 år i 2002/2003 og til det samme panelet i 2007/2008. Det ser ikke ut som økt fritid hos dem som har sluttet i yrkeslivet, blir brukt på frivillig arbeid. Om en ser på aldersgruppen som har valgt å gå over i AFP i perioden, og de jevnaldrende som har valgt å forbli yrkesaktive, ser en for eksempel at tid brukt på utenlandsreiser øker for begge gruppene, men uavhengig av om de er yrkesaktive eller AFP-pensjonister. Alle reiser altså mer enn før. Det er heller ikke slik at det at AFP-pensjonistene har fått mer fritid, betyr at de er mer på hytta enn de som er i jobb, eller at de går mer på kulturaktiviteter. Denne aldersgruppa, både de som er yrkesaktive, og de som har valgt å gå av med AFP, er generelt like aktive på alle disse arenaene. De som forblir yrkesaktive, ser ut til å hvile mer og kutter mer ned på tiden på husarbeid enn de som går av med AFP, noe

som kanskje er en tilpasning for å kunne stå i jobb. Poenget er uansett at de områdene hvor AFP-erne ser ut til å bruke mer tid enn de som forblir yrkesaktive, er husarbeid, turgåing, hjelpe andre og samvær med andre (Solem 2013:185). I NorLAG-studien påpekes det for eksempel at 39 prosent av dem som er blitt pensjonister, er mer aktive i frivillig arbeid enn tidligere, men dette kan i liten grad tilskrives mer tid på grunn av pensjonering siden dette gjelder også 34 prosent av yrkesaktive i samme alder. Blant de yngste pensjonistene er det noe økning av hjelp til andre utenom egen familie etter pensjonering (ibid.:186–187).

Eldres deltakelse i frivillig arbeid

Tidsstudiene indikerer at eldre bruker relativt lite tid på frivillig arbeid (Egge-Hoveid & Sandnes 2013). Ser vi nærmere på Eldres deltakelse i frivillighet, er bildet likevel at mange eldre er aktive i frivillig arbeid. Tidsstudiene ser på tid brukt en gjennomsnittsdag, mens studier av frivillighet, se for eksempel Folkestad mfl. (2015), ser på hvorvidt en har vært aktiv i frivillig arbeid siste måned eller siste år. Deres analyser er basert på SSBs undersøkelser av frivillig innsats fra 1998, 2004, 2009 og 2014. Som tidligere vist ligger Norge på et høyt og stabilt nivå i frivillig arbeid, i 2014 oppga 61 prosent at de hadde utført frivillig arbeid siste måneden.

Folkestad mfl. (2015) har sett på hvorvidt et livsfaseperspektiv er blitt mer eller mindre gyldig for deltakelse i frivillig arbeid over tid.

«Dei unge vert kopla til frivillig arbeid gjennom sine fritidsaktivitetar, dei vaksne gjennom foreldrerolla, medan punktum for det frivillige engasjementet ofte vert sett når ein blir eldre.» (Folkestad mfl. 2015:13)

Det er forskjeller mellom aldersgrupper. I tabell 6.2 viser vi hvor stor andel innenfor ulike alderskategorier som har utført frivillig innsats for en organisasjon siste 12 måneder. I kolonnen til høyre har vi valgt å vise fordelingen på alderskategorier når idretten er holdt utenfor. Tabellen viser at generelt er det aldersgruppen 35–45 år som er mest aktive i frivillig arbeid. Her er det 71 prosent som har utført frivillig arbeid for en organisasjon siste året. Men også over halvparten av eldre, de over 67 år, oppgir at de har utført frivillig arbeid siste året. Velger vi å holde idretten utenfor beregningen, ser vi et helt annet resultat, da er det ingen vesentlige aldersforskjeller mellom de ulike alderskategoriene.

Vi har tidligere vist til livsfasefaktorer som kan påvirke frivillighet. Om en ser på den høye aktiviteten for 35–45-åringene, er det tydelig at det å ha barn i husholdningen øker sannsynligheten for å være aktiv i frivillighet. Generelt viser undersøkelsen at det å ha barn i husholdningen har fått en sterkere effekt for hvorvidt en er aktiv i frivillighet, enn tidligere (ibid.:49). Mange i den aktuelle aldersgruppen vil ha barn i fritidsaktiviteter, hvor det fordrer frivillig innsats fra foreldrene. Vi har tidligere vist

til at svært mange driver frivillighet innenfor idrettsbevegelsen, og for mange vil dette mest sannsynlig være knyttet til det å ha aktive barn. Tabell 6.2 illustrerer dette. Når idrettsbevegelsen ikke er inkludert, framstår de eldre alderskategoriene som like aktive som yngre alderskategorier.

Tabell 6.2 Frivillig innsats for organisasjoner etter alderskategori, all frivillig innsats og frivillig innsats utenom idretten siste 12 måneder. (Folkestad mfl. 2015, basert på figur 4 side 37 og tabell 18, side 52.)

Aldersgruppe	Frivillig innsats etter alderskate- gori totalt (2014). Prosent	Andel aktive i frivillig innsats utenom idretten. Prosent. Samlet analyse. 1998, 2004, 2009, 2014
16–24 år	60 (N = 280)	42
25–34 år	59 (N = 264)	39
35–49 år	71 (N = 531)	43
50–59 år	60 (N = 327)	45
60–66 år	54 (N = 217)	45
67 år+	53 (N = 302)	44

Dersom en ser på antall timer brukt på frivillig arbeid siste 4 uker, så vil en se at aldersgruppen over 67 år er de som bruker mest tid på frivillig arbeid. Ser en på sannsynligheten for å være «kjernefrivillig», altså tilhøre den halvdelen av frivillige som utøver mer enn 10 timer frivillig arbeid i måneden, så øker den med alder, dersom vi ser bort fra den yngste alderskategorien.

Tabell 6.3 Estimert antall timer utført frivillig arbeid siste 4 uker (basert på Folkestad mfl. 2015, tabell 24), og sannsynlighet for å være kjernefrivillig blant dem som har utført frivillig arbeid siste 12 måneder (basert på Folkestad mfl. 2015 tabell 25, side 61.) Samlede analyser 1998, 2004, 2009, 2014.

Aldergruppe	Estimert tid utført frivillig arbeid siste 4 uker. Timer	Sannsynlighet for å være kjernefrivillig blant dem som har utført frivillig arbeid siste 12 måneder. Prosent
16–24 år	14,8	50
25–34 år	13,5	44
35–49 år	14,4	49
50–59 år	14,3	50
60–66 år	14,9	52
67 år+	15,3	54

Dette gir et bilde av at eldre, også når en ser all frivillighet under ett, er aktive. Eldre er mindre aktive enn andre aldersgrupper innen den største kategorien av frivillig arbeid, idretten, men innenfor en annen stor kategori, «hobby og fritidsorganisasjoner», er aldersgruppa 67+ særlig aktive. Hobby og fritidsorganisasjoner er en stor del av frivillig sektor, og i denne kategorien finner en friluftsliv, motor- og båtforeninger, dyreeierklub-

ber, pensjonistforeninger osv. I denne kategorien vil en finne dem som gjør frivillig arbeid for for eksempel Pensjonistforbundet. Det er også en relativt høy andel aktive over 60 år i kategorien «velforeninger» (Folkestad mfl. 2015:54–57).

Andre studier har vist at sannsynlighet for å delta i frivillig arbeid innen helse og omsorg er høyere for eldre aldersgrupper enn for yngre (Principi mfl. 2014). Folkestad mfl. (2015) viser at i 2014 var det 6 prosent av befolkningen som utførte frivillig arbeid innen helse, pleie og redningsarbeid, og 6 prosent av befolkningen innen sosiale tjenester og rusmiddelomsorg (ibid.:29). Vi har ikke tilgjengelige data for hvorvidt eldre er mer aktive her enn yngre.

Hva er særskilt for Eldres frivillige engasjement?

Vi ser over at det er mange aktive eldre, både om vi ser på tid brukt på å hjelpe andre og tid brukt på frivillig arbeid i regi av organisasjoner.

Det kan se ut som at eldre har noe større sannsynlighet for å bidra i frivillig arbeid som dreier seg om å være til nytte for andre og bidra til samfunnet. Europeiske studier viser at mange eldre er aktive i humanitære eller religiøse aktiviteter, mens yngre kanskje er mer aktive i mer selvorienterte typer av frivillig arbeid (Principi mfl. 2014:7). Dette samsvarer med funnene i en eldre studie av motiver for å drive frivillig arbeid i Røde Kors (Andersen 1996). Denne studien viser at verdibaserte begrunnelser, som at en vil gjøre en innsats for noe en tror på, ønsker å bidra, er viktigere for eldre enn for yngre. Det samme er mer sosiale begrunnelser som ønsket om å møte andre. Motivasjonen for å drive frivillig arbeid varierer med andre ord etter livsfase. Eldre vektlegger i større grad verdibaserte og sosiale begrunnelser enn yngre, samt begrunnelser knyttet til selvaktelse som å være mer fornøyd med seg selv, oppleve mening og det å være til nytte (Wollebæk mfl. 2015:89–99). Betydningen av «å være til nytte» påpekes som viktig for mobilisering av eldre i flere ulike studier (Principi mfl. 2014).

Frivillige generelt motiveres særlig av å lære noe og å kunne gjøre noe konkret for en sak de er opptatt av (Wollebæk mfl. 2015:89). Også eldre (les: 65–74 år) oppgir læring som begrunnelse for frivillig arbeid, men både Andersen (1996) og Wollebæk mfl. (2015) viser at læringsbegrunnelser reduseres med alder. Dette er ikke uventet. Selv om livslang læring er et viktig mål, er det kanskje ikke rart at eldre i større grad lar seg motivere av å gjøre en innsats for noe de tror på, og bidra med erfaringer etter et langt liv heller enn å lære nye ting. Å kunne bidra med erfaringer og gjøre en innsats for andre illustrerer nettopp den potensielle ressursen som ligger i å lykkes med økt rekruttering av eldre til frivillig arbeid.

Det er lite forskning om Eldres preferanser og mønster innen frivillig arbeid. En vet at ulike faktorer har betydning for om eldre er aktive i frivillig arbeid, som utdanningsbakgrunn, inntekt og helsesituasjon (Walker 2011:45, i Principi mfl. 2014:7; Folkestad mfl. 2015:37–40). Wollebæk mfl. (2015) finner at helse kanskje er den største barrieren

for eldres deltakelse i frivillig arbeid og har stor betydning for hvorvidt eldre slutter med frivillig arbeid. Dårlig helse er en barriere for deltakelse, men en sprent kalender ser ut til å være en nesten like stor årsak for dagens eldre. Selv om det å være opptatt av andre aktiviteter nevnes i mindre grad jo eldre informantene er, så er det likevel viktig å presisere at dette er en årsak til ikke å delta i frivillig arbeid som nevnes nesten like ofte som helseproblemer i aldersgruppen over 65 år (ibid.:78).

Med tanke på å mobilisere flere eldre i frivillig arbeid er det mer interessant å se hvordan eldre kommer inn i frivillig arbeid. Nettverk og munn til munn-mobilisering ser ut til å ha stor betydning for rekruttering av eldre (se f.eks. Principi 2014). Wollebæk mfl. (2015) viser at sosiale nettverk har særlig betydning for mobilisering av eldre (ibid.:57), det er færre som blir mobilisert av avisannonser eller tar kontakt på eget initiativ. Generelt er det slik at et flertall av dem som begynner med frivillig arbeid, gjør det fordi noen spør dem om det (ibid.:26).

I en undersøkelse blant Pensjonistforbundets medlemmer knyttet til prosjektet Morgendagens aktivitetssentre¹⁷ framgår det at den største motivasjonsfaktoren for å drive frivillig arbeid er at det oppleves hyggelig, meningsfylt og positivt å hjelpe andre, og at det bidrar til samfunnsforbedringer. Samtidig kom det fram en skepsis mot at frivillig arbeid kunne bli for bindende og forpliktende, og flere vegret seg derfor mot å bli frivillig. Det samsvarer med at en relativt betydningsfull barriere mot deltakelse i frivillig arbeid er å være opptatt av andre aktiviteter. Et annet interessant funn i denne undersøkelsen er at få respondenter deltok i frivillig arbeid med å hjelpe innvandrere og migranter. Et annet funn var ønsket om mer informasjon og kjennskap til frivillighet blant den norsk-pakistanske gruppen som inngikk i undersøkelsen og var aktive i frivillig arbeid.

Oppsummering

Det er høy deltakelse i frivillig arbeid i Norge. Aldersgruppen 35–45 år er de som i størst grad deltar i frivillig arbeid, men holder en idretten utenfor, er det ingen vesentlige aldersskiller i andelen som deltar. Sannsynligheten for å legge inn mye tid i frivillighet øker derimot med alder. Aldersgruppen over 67 år er de som oppgir å ha brukt mest tid på frivillig arbeid siste 4 uker.

Generelt er dagens eldre en aktiv generasjon, men økt fritid etter overgang til pensjon blir i relativt liten grad brukt til frivillig arbeid. Det er med andre ord et uforløst potensial for frivillig arbeid blant dagens eldre.

Eldre lar seg i stor grad motivere av verdibaserte og sosiale begrunnelser. Å hjelpe andre, bidra for ting en tror på, er viktig. En forlengelse av dette er kanskje betydningen

¹⁷ Rapportene fra prosjektet kan leses her: <https://pensjonistforbundet.no/side/68-morgendagens-aktivitetssenter>

av mening i livet og selvfølelse. Å treffe andre og være sosiale er også viktig. En sentral rekrutteringskanal for eldre er sosiale nettverk og oppfordringer fra andre.

6.5 Organisasjoner og aktivitet innen frivillig arbeid og eldre

Vi har ikke funnet nye studier av hvilke frivillige organisasjoner som i stor grad organiserer eldre, men en studie fra SSB om levekår blant eldre fra 1999 viser at humanitære, sosiale og religiøse organisasjoner er de som i stor grad klarer å holde på eldre som aktive medlemmer i høy alder (SSB <http://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/sa32/sa32.pdf>).

Selv om vi ikke har noen oversikt over hvor eldre er organisert, så vet vi noe om hvilke typer organisasjoner eldre er aktive i. Levekårsstudien fra SSB samsvarer med tidligere viste resultater om Eldres deltakelse i frivillig arbeid. Vi har sett at en stor andel frivillige eldre er med i hobby- og fritidsorganisasjoner, her inngår blant annet pensjonistforeninger. Dette er mer sosiale organisasjoner, som vist tyder mange undersøkelser på at eldre også er mer engasjert innen organisasjoner som dreier seg om å hjelpe andre, mer humanitære organisasjoner og i religiøse organisasjoner. Under vil vi vise noen av organisasjonene som er aktive innen frivillighet, og hvor de har egne initiativer knyttet til å engasjere eldre.

Frivillighet Norge er et samarbeidsforum for frivillige organisasjoner og ideell sektor. 280 organisasjoner er tilsluttet Frivillighet Norge, og Norges Pensjonistforbund er ett av dem. Frivillighet Norge har hatt målrettet aktivitet for økt oppmerksomhet om eldre som ressurs i frivillig arbeid, og som vist til i innledningen er dette en del av deres frivillighetspolitiske plattform. Frivillighet Norge har også hatt prosjektet Tid som teller¹⁸ som startet i 2013 med midler fra Kulturdepartementet. Dette prosjektet dreide seg om nettopp rekruttering av eldre i frivillig arbeid. Som del av prosjektet legger Frivillighet Norge opp til samarbeid med kommuner om økt rekruttering av eldre og har blant annet utviklet noen inspirasjonsvideoer for frivillig innsats blant eldre.¹⁹ Nedenfor vil vi komme tilbake til noen innspill og vurderinger fra dette prosjektet.

Frivillighet Norge har også vært partner sammen med KS og regjeringen i å utarbeide Nasjonal strategi for frivillig arbeid på helse- og omsorgsfeltet, og gjennom denne strategien har de forpliktet seg til en rekke aktiviteter for økt engasjering av eldre i frivillig arbeid.

¹⁸ http://www.frivillighetnorge.no/no/om_oss/nyheter/Tid+som+teller%3A+nytt+prosjekt+om+inkludering+av+frivillige.b7C_wljUYO.ips

¹⁹ http://www.frivillighetnorge.no/no/kurs+_verktoy/tid_som_teller/

Pensjonistforbundet selv er jo en stor organisasjon hvor mange eldre legger inn frivillig arbeid. Pensjonistforbundet har mer enn 210 000 medlemmer, 19 fylkesforeninger og om lag 850 lokallag og foreninger spredt over hele Norge.

På nettsidene sine oppgir Pensjonistforbundet at de har mer enn 10 000 frivillige som driver fylkeslag og lokale foreninger. Lokalt arrangerer pensjonistforeningene sosiale tilstelninger for sine medlemmer, engasjerer seg i lokalsamfunnet gjennom frivillig arbeid og deltar i de samfunnsmessige diskusjonene som Pensjonistforbundet er opptatt av. Per i dag er det ikke slik at Pensjonistforbundet har noen eksplisitt rolle i å mobilisere eldre i frivillig arbeid for ulike formål. En av de store satsingene til Pensjonistforbundet de siste årene har vært «Morgendagens aktivitetssenter». Forbundet ønsker en satsing på utvikling av de tradisjonelle eldresentrene til mer tidsriktige aktivitetssentre tilpasset et mangfold av dagens eldre sine ønsker og behov. Dette har vært et prosjektsamarbeid mellom Høgskolen i Telemark, Røde Kors, Bydel Vestre Aker og Senter for omsorgsforskning sør (Pensjonistforbundet får også midler fra Hdir (2013)). Se mer på nettsidene til Pensjonistforbundet.²⁰

Pensjonistforbundet vektlegger frivillighet i sine plattformer og understreker behovet for å drive interessepolitikk for at regjeringen/myndighetene skal satse på frivillig arbeid i eldreomsorgen. Pensjonistforbundet mener derfor det er avgjørende at den offentlige eldreomsorgen legger til rette for den frivillige innsatsen og for samarbeid med de frivillige og ideelle organisasjonene. Mange eldre savner aktiviteter i hverdagen. Samarbeidet mellom det offentlige og det frivillige må systematiseres, slik at den frivillige innsatsen kan nå alle eldre som trenger det. Pensjonistforbundet har også vært opptatt av at det bør være egne frivillighetskoordinatorer for å bidra til samarbeid mellom offentlige tiltak, private tiltak, frivillige og ideelle organisasjoner.

Et annet område Pensjonistforbundet har vektlagt, er at regjeringen må utarbeide et program for rekruttering, opplæring, veiledning og oppfølging av frivillige. Som del av dette mener de at det bør utarbeides kurs for frivillige på aktivitetssentrene. Dette mener de kan være et tilbud til alle eldre offentlige ansatte mellom 60 og 75 år, som har mulighet til å få fri opp til 3 timer per uke for å delta i frivillighet.

En annen organisasjon som har eldre og pensjonister som eksplisitt målgruppe, er Seniorsaken²¹. Formålet er «å fremme seniorenes sak i Norge», bekjempe aldersdiskriminering og negative holdninger til eldre og øke eldres innflytelse i politikk, samfunn og yrkesliv. Sammenliknet med Pensjonistforeningen er Seniorsaken en ung organisasjon, etablert i 2002, og den har ikke etablerte lokale foreninger over hele landet. Av nettsidene framgår det at de har om lag 14 000 medlemmer.

Pensjonistforbundet sin satsing på Morgendagens aktivitetssenter var et samarbeid med Røde Kors. Røde Kors er en av våre største humanitære organisasjoner, med

²⁰ <https://pensjonistforbundet.no/nyhet/2061-eldre-vil-ta-styringen-selv>

²¹ <http://seniorsaken.no/>

en lang historie som bidragsyter i det norske velferdssamfunnet. Organisasjonen er kjent for beredskapen i Hjelpekorpsset, men mange steder i landet har de en rekke andre aktiviteter basert på frivillig arbeid som ulike besøkstjenester, nettverksgrupper, flyktningeguides, leksehjelp, ferietilbud for barn og unge og annet. Se: <https://www.rodekors.no/bli-frivillig/>. Røde Kors er nok den organisasjonen som har det bredeste tilbudet av aktiviteter basert på frivillig arbeid. Også Røde Kors har vært opptatt av å rekruttere flere eldre og har allerede mange eldre engasjert som frivillige i sine mange aktiviteter. Lokalforeningen i Oslo har blant annet hatt egne møter om å engasjere flere pensjonister i frivillig arbeid, se blant annet <https://www.rodekors.no/distriktsider/oslo/hva-skjer/seniorer-som-ressurs/>.

Nylig har Røde Kors i samarbeid med Den Norske Turistforening (DNT) fått tre millioner for å etablere turgrupper for seniorer (eldre over 60 år) over hele landet (<https://www.dnt.no/artikler/nyheter/4747-millioner-til-turgrupper-for-eldre/>).

En annen organisasjon vi har vist til tidligere, er Norske Kvinners Sanitetsforening²². Også dette er en organisasjon med lang historie med frivillig arbeid på mange områder. Foreningen har om lag 41 000 medlemmer og 650 lokalforeninger med aktiviteter på flere områder. Norske Kvinners Sanitetsforening har aktiviteter og innsats for eldre, men også mange aktive eldre frivillige i foreningen. Hvilke aktiviteter lokalforeningene har, varierer mellom foreningene, men blant områdene som refereres på nettsidene, er integrering med vekt på å skape møteplasser mellom norske kvinner og kvinner med minoritetsbakgrunn, de har egne innsatser for utsatte grupper, barn og ungdom, og de driver flere virksomheter (kløverinstitusjonene). Se blant annet: https://www.sanitetskvinnene.no/sanitetskvinnene/vare_saker/. Norske Kvinners Sanitetsforening har tradisjonelt organisert mange eldre kvinner.

Det er bare noen eksempler på store og landsdekkende organisasjoner som organiserer mange eldre, og som også har egen innsats for eldre. Flere andre kunne vært nevnt, som for eksempel Nasjonalforeningen for folkehelsen²³ som har en rekke helselag og demensforeninger over hele landet. De arrangerer en rekke aktiviteter for eldre, besøkstjeneste og annet. Både de og for eksempel interesseorganisasjoner som Norges Handikapforbund eller Landsforeningen for hjerte- og lungesyke har en noe annen karakter enn humanitære organisasjoner som Røde Kors og Norske Kvinners Sanitetsforening, og i kraft av sin hensikt organiserer de mange eldre.

KS, Frivillighet Norge og regjeringen har utarbeidet *Nasjonal strategi for frivillig arbeid på helse- og omsorgsfeltet (2015–2020)*. Under «mobilisering» har strategien syv konkrete tiltak – og en rekke av tiltakene er innrettet mot eldre (ibid. side 13.)

²² https://www.sanitetskvinnene.no/sanitetskvinnene/om_oss/

²³ http://nasjonalforeningen.no/contentassets/242333313c764972a1bda721c0cfad5c/ekstern_arsmelding_ny_2014-web_v2.pdf

1. Frivillighet Norge skal utvikle en nasjonal nettportal. Portalen skal koble frivillige med oppdrag og behov i de frivillige organisasjonene.
2. Regjeringen/Helse- og omsorgsdepartementet skal ta initiativ til en informasjons-satsing sammen med frivillige organisasjoner for å mobilisere til deltakelse og aktivitet for å motvirke ensomhet og isolasjon gjennom rekruttering til frivillige organisasjoner. Målgruppen er hele befolkningen, herunder eldre.
3. Frivillighet Norge har utviklet et «begeistringsforedrag» for å rekruttere seniorer og vil tilby kommuner å ta dette inn i forberedelsene til ansatte som skal bli pensjonister. Målet er å motivere flere seniorer til å engasjere seg som frivillige i lokalmiljøet og å hjelpe organisasjoner til å rekruttere seniorer.
4. Verdighetssenteret skal utvikle og spre et tverrfaglig utdanningsprogram for ko-ordinering av frivillig innsats i kommunene.
5. HOD skal stimulere til aktiviteter tilrettelagt for eldre.
6. Helse- og omsorgsdepartementet gir støtte til frivillige organisasjoner som skal legge til rette for besøks- og aktivitetsvenner i eldreomsorgen.
7. Helse- og omsorgsdepartementet har en tilskuddsordning til aktiviteter for seniorer og eldre.

I tillegg er det en rekke andre tiltak og initiativer knyttet til samspill mellom frivillig sektor og kommunene, kompetanse, utvikling og innovasjon. De fleste av aktivitetene som er nevnt her, er iverksatt eller implementert. Det er for eksempel utviklet en egen nettportal, <https://frivillig.no/>, hvor en kan finne oppdrag over hele landet som frivillige organisasjoner trenger frivillige til. Verdighetssenteret har utdannet de første frivillighetskoordinatorene.

Lokale initiativer og eksempler på eldre og frivillig arbeid

Frivillig arbeid foregår stort sett lokalt i nærmiljø og kommuner. Ute i kommunene er det etter hvert flere eksempler på initiativer og aktiviteter som dreier seg om å mobilisere eldre.

«Med hjerte for Arendal» er en satsing som er framhevet i en rekke meldinger, og som vant Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) sin innovasjonspris i 2014. Arendal kommune (blant annet frivillighetssentralene) har gått i parternskap med flere av de store organisasjonene og KS i fylket og ut fra det etablert et nettverk med en rekke aktiviteter og satsinger for medborgerskap og velferd i Arendal. Se <http://medhjerteforarendal.no/>.

Tidlig i prosessen var det et eget nettverk kalt «Seniorressurs» med to prosjekter som involverte eldre. Dette fikk mye oppmerksomhet, særlig et prosjekt om matlaging i fellesskap og bruk av steinovn: <http://www.agderposten.no/nyheter/onsker-flere-frivillige-seniorer-1.623333>.

I Arendal er det også utviklet et eget nettsted, Frivillighetsbanken, for støtte og oppmuntring til frivillig arbeid i Arendal. Her legger organisasjoner og foreninger ut behov for frivillig aktivitet, og det er informasjon om en rekke aktiviteter. Se <http://arendal.frivillighetsbanken.no/>.

I regjeringens strategi for et aldersvennlig samfunn (HOD 2016) viser de blant annet til Overhalla kommune hvor pensjonister i regi av frivillighetsentralen i kommunen over flere år har bidratt med å lage koldtbord for elevene på Hunn skole en gang i uka. Elevene betaler 25 kroner per måltid. Samarbeidet mellom frivillighetsentralen og skolen gjør at elevene får sunn mat, men rektor mener at den også har gode psykososiale effekter for elevene. Rektor sier at han mener pensjonister kan involveres mer i aktiviteter i skolen.

Noen skolefritidsordninger har hatt samarbeid med lokale foreninger om aktiviteter. Ved Bøler aktivitetsskole har for eksempel pensjonister fra den lokale sjakk-klubben hatt kurs for elevene.

Røde Kors har som tidligere vist til leksehjelp mange steder i landet. De gikk aktivt ut i 2011 og oppfordret eldre til melde seg som leksehjelpere. Organisasjonen argumenterte blant annet med at eldre personers livserfaring i og utenfor arbeidsliv kan være en betydelig ressurs for barn og unge. Se for eksempel <http://www.utrop.no/Nyheter/Innenriks/21628>.

Mange kommuner er opptatt av at frivilligheten kan være et verdifullt supplement og bidrag i kommunens eldreomsorg og helse- og omsorgssektor. Bergen kommune arrangerte våren 2016 et stort seminar om nettopp økt satsing på frivillige i eldreomsorgen.²⁴ Seminaret dreide seg om å synliggjøre aktiviteter og tilbud for eldre fra frivillige organisasjoner, og byråden understreket behovet for å bygge bro mellom kommunale tjenester og frivillige på eldrefeltet. I hovedsak er kommunens initiativ knyttet til frivillighetens bidrag i eldreomsorgen, men en viktig del av dette er også å mobilisere eldre i det frivillige arbeidet.

Bergen kommune er ikke unik når det gjelder å ønske et større frivillig bidrag i helse- og omsorgstjenestene. Agenda Kaupang (2014) har på oppdrag fra KS gjennomført en studie av samarbeid mellom kommuner og frivillige og sosiale entreprenører innen pleie- og omsorgstjenestene. Rapporten viser at en stor andel av respondentene (utvalg på 91 selektivt valgte kommuner) vurderer at de frivillige vil ha en sentral rolle i framtidens omsorg. I rapporten vektlegges det at det er et potensial i mer samarbeid mellom

²⁴ <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/byradsavd-for-helse-og-omsorg/349/article-135691>

kommunen og frivillig sektor, men at dette krever blant annet økt oppmerksomhet om tilrettelegging for dette i kommunene, bedre rammer og strategier for samarbeidet.

Vi skal nå gå nærmere inn på hva vi vet om hvorfor eldre eventuelt ikke deltar i frivillig arbeid, og ideer om hva som skal til for at eldre skal delta mer i frivillig arbeid. Eksempelene over viser betydningen både av oppmerksomhet om eldre som ressurs, om muligheten for å målrette rekruttering, om satsing på samarbeid om frivillighet i kommunen og innenfor dette også rekruttering av eldre. Det siste er det som ligger i for eksempel initiativet Hjerterom Arendal.

6.6 Hva vet vi om hvorfor noen ikke deltar?

I en artikkel i *Plan* (nr. 3-4 2015) presenteres en kvalitativ studie om seniorer i frivillig arbeid i Asker. Studien viser at det er mange muligheter for seniorer som ønsker å gjøre en frivillig innsats i kommunen, men samtidig at en barriere for deltakelse er at mange ikke ønsker å forplikte seg. Et annet funn er at deltakelse i frivillig arbeid ikke overraskende gir tilgang til sosiale nettverk, men sosiale nettverk er også en viktig forutsetning for deltakelse i frivillig arbeid (Hagelin 2015:66)²⁵. Det er altså en form for selvforsterkende prosesser. Rekruttering til frivillig arbeid skjer ofte gjennom sosiale nettverk. Vi har tidligere vist at flertallet av dem som driver med frivillig arbeid, gjør det fordi noen spør dem om det, og at sosiale nettverk har særlig betydning for rekruttering til frivillig aktivitet for eldre (Wollebæk mfl. 2015). Det betyr med andre ord at en viktig årsak til at ikke flere eldre deltar i frivillig arbeid, rett og slett kan være at ingen har spurt dem.

Vi har tidligere også vist at en sentral barriere for deltakelse er helseproblemer, men dersom vi ser bort fra dette, er det to viktige momenter fra studien i Asker som må tas med videre: bekymringen for å bli bundet av forpliktelser og manglende oppfordring om å delta.

Frivillighet Norge har som tidligere nevnt hatt prosjektet Tid som teller om rekruttering av seniorer til frivillig arbeid. Som del av dette arrangerte organisasjonen i 2014 en «rundebordssamtale» om frivillig arbeid hvor en rekke engasjerte seniorer deltok. Når vi leser nyhetsoppslaget fra denne rundebordssamtalen på Frivillighet Norges nettsider²⁶, merker vi oss fem momenter som kan være viktige for økt rekruttering av eldre i frivillig arbeid:

²⁵ https://www.idunn.no/plan/2015/03-04/seniorer_og_frivillig_arbeid_i_et_folkehelseperspektiv

²⁶ http://www.frivillighetnorge.no/no/om_oss/nyheter/Rundebordssamtale+om+Tid+som+teller.b7C_wlzKYc.ips

1. betydningen av å verdsette eldre kompetanse og målrette rekruttering
2. betydningen av en ramme med godt miljø for å utøve frivillig arbeid
3. betydningen av å drive frivillig arbeid fordi det er gøy eller givende, ikke plikt
4. betydningen av at dagens eldre og pensjonister er aktive og opptatt på mange områder
5. betydningen av å se verdien av at pensjonister kan være frivillige på dagtid.

En av deltakerne som siteres i nyhetsoppslaget, er tidligere lærer og aktiv som leksehjelper i Røde Kors. Han viser til at frivillige organisasjoner kunne vært bedre til å målrette rekruttering mot seniorer, for eksempel ved å henvende seg direkte til tidligere lærere. Dette har vi sett i forbindelse med den store ankomsten av flyktninger i 2015 og begynnelsen av 2016 hvor det ble mobilisert flere steder i landet for å få pensjonerte lærere til å delta i undervisning av flyktninger på mottak. NRK laget blant annet en reportasje hvor de intervjuet den pensjonerte læreren Stig Holden, som hadde sett i avisa at det var ønske om pensjonerte lærere til Stange mottakssenter.²⁷ Nå var flyktningssituasjonen i seg selv noe som mobiliserte mange til ulike former for frivillig arbeid, men samtidig sier dette noe om potensialet for å rekruttere seniorer på områder hvor de har særlig kompetanse.

En annen deltaker på Frivillighet Norges rundebordskonferanse er med i Foreningen for hjertesyke barn og viser til at pensjonister er attraktive frivillige hos dem, fordi de er ledige på dagtid. Dette gjelder for eksempel til besøk av barn på sykehus. Dette er personer med lang livserfaring, som kan ha den nødvendige ro og innlevelse til å være en god besøksvenn for barn.

Andre som deltar på rundebordskonferansen, er opptatt av betydningen av å skape gode miljøer der hvor det drives frivillig arbeid, og legger vekt på at å drive med frivillig arbeid skal være lystbetont.

Vi ser at også deltakerne på rundebordskonferansen tar opp det med bekymring for å forplikte seg, eller bli bundet av aktivitet, som barriere for å delta i frivillig arbeid. Dette har vi også vist tidligere. En allerede full kalender oppgis av flere som en årsak til ikke å delta i frivillighet (Egge-Hovind & Sandnes 2013). Det er ikke gitt at den ekstra fritiden aktive eldre eventuelt får som senior eller pensjonist, blir brukt til frivillig arbeid. Når en prøver å få eldre til å melde seg som frivillige, må en også se nærmere på muligheten for deltakelse som ikke medfører lang forpliktelse over tid.

Mye tyder på at informasjon om hvordan eldre kan bidra av lyst og for egen interesse, kan gi bedre resultater enn moralisering om plikt og nødvendigheten av å gjøre en innsats for et bærekraftig velferdssamfunn. Samtidig viser vår gjennomgang et behov

²⁷ <https://www.nrk.no/ho/pensjonerte-laerere-underviser-flyktninger-1.12634960>

for økt oppmerksomhet om å tilrettelegge for økt frivillig engasjement og målrettet satsing på eldre som ressurs.

6.7 Hvordan mobilisere til deltakelse?

Gjennomgangen over peker på behovet for en infrastruktur for økt mobilisering av seniorer i frivillig arbeid. Som vist til tidligere har Frivillighet Norge i samarbeid med Oslo kommune utarbeidet www.frivillig.no. Her kan folk over hele landet finne områder hvor organisasjoner trenger bistand/frivillige, og det kan søkes på egen kommune. Dette er ikke særskilt for eldre, men et hjelpemiddel for alle som ønsker å orientere seg i frivillighet. Vi har vist til en liknende type nettside som er utviklet i Arendal, Frivillighetsbanken, <http://arendal.frivillighetsbanken.no/>. Dette er på mange måter en mye bredere side, som gir en oversikt over lokale lag, foreninger og aktiviteter, hvor det er behov for frivillig innsats, og hvor en da eventuelt skal henvende seg.

Alle de skandinaviske landene ligger høyt på frivillig innsats i befolkningen. Vi har valgt å se litt nærmere på Danmark, som også er case i boken *Active Ageing* (Principi mfl. 2014) om frivillig arbeid blant eldre i Europa. En slik ordning som den nasjonale portalen utviklet av Frivillighet Norge og Oslo kommune finnes også i Danmark, men i en mye mer utviklet form, <http://www.frivilligjob.dk/>. Det er lite sannsynlig at en slik generell nettportal har noen betydelig påvirkning på eldres deltakelse i frivillig arbeid, sett i lys av tidligere påpekning av behovet for å nå fram til målgruppen. Mer interessant er kanskje at det er utviklet egne nettsider for seniorer (frivilligportal), som del av en målrettet satsing på eldre og frivillig arbeid av organisasjonen Ældre Sagen.²⁸ Ældre Sagen er Danmarks største organisasjon for eldre (Jensen 2014:79) og har et sterkt engasjement for frivillig arbeid og infrastruktur for deltakelse i frivillig arbeid. De har utviklet støtte og veiledning for frivillig aktivitet og bidratt i å øke antallet frivillige eldre. Per 19.5.2016 var det 17 352 registrerte frivillige i Ældre Sagen, som bidrar på et bredt spekter av aktivitet (<http://frivilligportal.aeldresagen.dk/Kategorisider/sider/frivillige-i-tal-2015.aspx>).

Flere og flere eldre bruker Internett, og dette er en svært viktig arena for informasjon og veiledning. Denne type informasjonsformidling er ikke nok alene. Ældre Sagen har aktive lokalforeninger over hele Danmark, og frivillighetsundersøkelsen som er gjennomført blant deres medlemmer, viser betydningen av sosialt nettverk og hvor viktige de frivillige er som ambassadører for frivillig innsats i rekruttering av nye frivillige. Likevel er det flere og flere eldre som bruker Internett og kan hente veiledning og informasjon her.

²⁸ <http://frivilligportal.aeldresagen.dk/Sider/default.aspx>

I tillegg finnes det i Danmark en egen side om seniorer og all mulig type frivillig arbeid utviklet av en privatperson som ønsket mer oversikt over frivillig arbeid. Siden er kalt Seniorfolk (http://www.seniorfolk.dk/bliv_inspireret.html). Dette kan kanskje også ses som et uttrykk for økt oppmerksomhet om verdien av frivillig arbeid i Danmark.

Det vi ser fra Danmark er at Ældre Sagen, gjennom sitt lokale nettverk av lokalforeninger, har bygget sin frivillige innsats videre fra lokalforeningene der de har kontakt med mange eldre. Ved målrettet satsing på frivillighet som tema og oppbygging av en støttefunksjon med informasjon og veiledning har de mobilisert flere i frivillig arbeid. En kan kalle det at de har etablert en mulighetsstruktur.

Vi har i kapitlet over sett hvordan Røde Kors, Norske Kvinners Sanitetsforening og andre har mye frivillig aktivitet, organisert gjennom sine lokale foreninger, hvor også eldre deltar. Vi har sett hvordan Frivillighetssentralen i Overhalla har blitt en faktor for organisering av frivillig innsats fra eldre i skolen. Fellesnevneren i alt dette er det lokale leddets betydning som infrastruktur for frivillig engasjement. Hvordan kan en ute i kommunene ta på alvor disse viktige faktorene i frivillig arbeid som dreier seg om å oppfordre folk direkte til å delta og gi en mulighetsramme for deltakelse? Vi har tidligere sett noen faktorer som kan være sentrale for å mobilisere eldre: respekt for kompetanse og ressurser, mulighet for ulike former for tilknytning – også avgrenset uten forpliktelse.

Frivillighet som kraft for integrering og deltakelse

Frivillighetens potensial som kraft i samfunnet vårt ble illustrert da flyktningkrisa i Europa for alvor nådde i Norge i fjor. Etter som antallet flyktninger økte, vokste også det frivillige grasrotengasjementet for å bistå i mottaket og bidra til at flyktningene ble ivaretatt på en god måte. Det ble mobilisert for mat og klær, leker til barn, vaktordninger og senere også bidrag i mottakene med for eksempel skoletilbud og ulike former for nettverksbygging. I mange lokalsamfunn er det bygget videre på dette. I bydel Østensjø i Oslo har en rekke lokale organisasjoner og frivillige enkeltpersoner gått sammen med frivillighetssentralen og dannet nettverket «Hjerterom Østensjø»²⁹ for bidrag i integrering av flyktninger som blir bosatt i bydelen eller bor på mottak i bydelen. Et sterkt lokalt engasjement og en rekke aktiviteter og initiativer basert på frivillig innsats er skapt. Dette er bare et av flere eksempler på hvordan samarbeid og bred mobilisering kan bidra til økt frivillig aktivitet og kanskje lykkes i å mobilisere mange flere enn de som tradisjonelt deltar i frivillig arbeid.

²⁹ <https://www.facebook.com/groups/473434532859792/?fref=ts>

Integrering og utvikling av gode nærmiljø vil være en av de store sivilsamfunnsoppgavene i fremtiden. De skandinaviske landene skårer høyt på tillit i befolkningen, tillit mellom folk og til institusjoner (Putnam 1995). Samtidig ser vi tendenser til et økende utenforskap på mange områder, unge som faller ut av skole, ensomhet blant eldre, og også utfordringer med inkludering av personer med psykiske lidelser og rusmiddelavhengige. Nå står vi overfor en stor oppgave med å bidra til god inkludering av flyktninger og innvandrere. En felles innsats for integrering kan bidra til ivaretagelse av gode nærmiljø og lokalsamfunn og være et viktig fellestiltak for å opprettholde verdier som tillit og opplevelse av fellesskap.

Det er mange områder hvor det er store behov for økt sivilsamfunnsengasjement. Et viktig område er å bidra til styrkede sosiale nettverk og redusert ensomhet. Flere rapporter og studier viser at eldre, men også personer med psykiske lidelser, rusmiddelavhengighet og/eller nedsatt funksjonsevne møter utfordringer relatert til sosial deltakelse i lokalsamfunnet, og det er stort behov for å bidra til inkludering i sosiale nettverk og aktiviteter. Vi har tidligere pekt på at seniorer har mye kompetanse og erfaringer og vil kunne bidra til å identifisere sosiale utfordringer i lokalsamfunnet og være en kraft i lokalt arbeid for sosial utvikling.

Oppsummert er det noen områder hvor videre utvikling av sivilsamfunnet har store behov for økt frivillig innsats og aktivitet: Det er pekt på helse- og omsorgsfeltet, og særlig eldreomsorg, i flere meldinger. Dette er et område hvor det er store utfordringer knyttet til særlig aktivitet og sosiale nettverk. Her kan yngre eldre og andre med god helse være en betydelig ressurs.

Integrering av flytninger og innvandrere er en stor oppgave for det norske samfunnet framover. Et aktivt sivilsamfunnsengasjement for integrering og deltakelse av flyktninger og innvandrere er en investering i gode lokalsamfunn og forebygging av utenforskap. Mange stilte opp da flyktningkrisa i Europa ble tydelig i Norge i fjor, og det er en stor oppgave å bevare og videreutvikle det engasjementet i frivillig innsats framover.

Aktivitet og sosial deltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne, psykiske lidelser og rusmiddelavhengighet er en stor mangel i mange kommuner. Her er det en del frivillig arbeid, men et stort behov for større aktivitet. Et slikt bidrag til sosial deltakelse er også en innsats for større inkludering i lokalsamfunn og investering i gode lokalmiljø.

Antallet barn som vokser opp i fattigdom, øker i Norge. Mange av disse barna har behov for trygge voksne og tilgang til arenaer hvor de kan delta på lik linje med andre. Å bidra til dette er en del av det store integreringsprosjektet og en viktig rolle for frivilligheten framover.

6.8 Ulike roller Pensjonistforbundet kan ha

Mulighetsstruktur for frivillig arbeid

Kan Pensjonistforbundet ha en aktiv rolle som pådriver for økt engasjement i frivillig arbeid blant seniorer i Norge? Svaret på det er helt klart ja. Det er behov for en mer målrettet og eksplisitt satsing på eldre som ressurs i frivillig arbeid. Det er behov for en aktør som ser utover behovet for eldre som frivillige aktører i helse og omsorg, som ser seniorer som en potensiell kraft i å bevare viktige kvaliteter i det norske samfunnet og videreutvikle sivilsamfunnet på mange områder. Dette gjelder kanskje særlig det å lykkes med integrering av mange ulike utsatte grupper ute i kommunene. Kan Pensjonistforbundet ivareta denne oppgaven alene? Nepppe. Det er flere aktive aktører i frivillig arbeid på disse områdene, og å lykkes med å styrke arbeidet med å mobilisere flere eldre krever samarbeid. Men – Pensjonistforbundet kan arbeide med å utvikle en strategi for å være en målrettet talsperson og tilrettelegger for økt frivillig engasjement blant eldre. En slik rolle krever prioritering internt, men også utstrakt samarbeid med de andre frivillige organisasjonene og å bygge opp under denne type aktivitet i de lokale foreningene.

Utvikle Pensjonistforbundet som en infrastruktur for frivillig arbeid

Pensjonistforbundet kan velge å gå samme vei som Ældre Sagen i Danmark og satse målrettet på frivillig arbeid i regi av egen organisasjon, bygge opp infrastruktur for dette i lokalforeningen, rådgivning og støtte via sentralledet og internettportaler. Ældre Sagen har for eksempel valgt noen uttalte områder hvor de er særlig aktive, og inspirerer til frivillig innsats her. De har utviklet en rekke veiledninger og rådgivning, noe som Pensjonistforbundet har etterlyst fra myndighetssiden tidligere.

En mulighet er å tenke strategisk om hvordan Morgendagens aktivitetssenter også kan utvikles til å være lokale frivillighetssenter for økt deltakelse og aktivitet i lokalsamfunn.

Pensjonistforbundet som kompetansebank for frivillig engasjement blant eldre

Et alternativ er å utvikle Pensjonistforbundet som kompetansebank for frivillig engasjement blant eldre: en rådgiver og pådriver i arbeidet for økt mobilisering av eldre i eksisterende frivillig arbeid. Det betyr å være oppdatert på hva som er viktig for mobilisering av eldre, ha kompetanse om Eldres frivillige innsats og kunne gi råd og veiledning for samarbeid mellom kommune og lokale foreninger om mobilisering av eldre, for eksempel i helse og omsorg.

Dette kan for eksempel bety å utvikle spesifikk informasjon og rådgivning om hvordan eldre kan bidra som gode besøksvenner for barn på sykehus, utvikle eksempler og veiledning.

Lokalforeningene i Pensjonistforbundet kan ha oversikt over all lokal frivillig aktivitet som finnes – og være ambassadører for frivillig arbeid lokalt, oppfordre eldre til å delta. Dette ville møte utfordringen ved at veldig mange unnlater å delta i frivillig arbeid fordi de ikke blir spurt.

Pensjonistforbundet som initiativtaker til samarbeid med etablerte organisasjoner i frivillig arbeid, for felles innsats

Et tredje alternativ er å initiere et tettere samarbeid med etablerte frivillige organisasjoner som Røde Kors, Norske Kvinners Sanitetsforening og Nasjonalforeningen for etablering av frivillighetsnettverk og satsinger i kommunene. Flere konkrete initiativer som er nevnt i dette kapitlet, kanskje særlig fra Arendal, viser betydningen av tett samarbeid mellom alle frivillige organisasjoner og kommunen for å mobilisere lokale ressurser i frivillig arbeid. Det vil si å bidra til samling av alle gode krefter og utvikling av frivillighetsnettverk i kommunene. Dette kan være et bidrag til å åpne eksisterende arenaer for eldre, bevisstgjøre om muligheten for å mobilisere målrettet knyttet til eldres kompetanse og tidligere erfaring.

Det er viktig å tenke en allianse med Frivillighet Norge som allerede har oppmerksomhet på å bidra til en mer offensiv frivillighetspolitikk i kommunene, og som også har hatt oppmerksomhet på økt mobilisering av eldre i frivillig arbeid. Pensjonistforbundet kan ha en rolle hvor en ivaretar spesifikk kompetanse og erfaringer knyttet til mobilisering av eldre og eldres deltakelse. En del av dette kan være å samle eksempler på hvordan eldre kan bidra, anvendelse av spesifikk kompetanse og erfaring i frivillig innsats.

Vaktbikkje og aktør for frivillig bidrag i eldreomsorgen

Pensjonistforbundet skal ivareta seniorer og pensjonisters interesser. I et slikt perspektiv kan det mest aktuelle være å konsentrere seg om å bli en særlig kraft for å bidra til frivillig innsats til glede for eldre, som besøksvenner, i organisering av sosiale aktiviteter for eldre, i bidrag med aktivitet og innsats i lokale institusjoner for eldre. Det vil si en interesseorganisasjon for frivillig bidrag i eldreomsorgen. Det betyr også en partner i samarbeid mellom frivillige og kommuner og en ivaretaker av eldres interesser. Dette kan også bety å bidra til å definere grensen mellom frivillig innsats og kommunens ansvar i eldreomsorgen og å definere hvordan frivilligheten kan bidra.

6.9 Frivillighet og aktiv aldring

I et intervju i *Vårt Land* i 2014³⁰ oppfordrer Per Fugelli eldre til å være med på å bygge samfunnet videre og sier: «Problemet er at de arver en utdatert rolleforventning til alderdommen som ikke stemmer med at levealderen har økt og at helsa har blitt bedre.» En kan vel trygt si at rolleforventningen til en aktiv alderdom er blitt tydelig beskrevet fra myndighetssiden de siste årene. Regjeringens nye strategi for en aktiv alderdom bruker nesten samme type retorikk som Fugelli. Det viktige framover er å komme fra ord og festtaler til utløsning av de vel beskrevne ressurser dagens og framtidens eldre har. Det krever vilje til handling og målrettet satsing på økt involvering av seniorer i frivillig arbeid, på alle områder, og innenfor de ordinære strukturene. Framtidens eldre vil ha høyere utdanning enn tidligere, mange vil kanskje ønske å ha noe kontakt til tidligere jobb eller kompetansefelt, noen vil kanskje bruke mer tid på andre aktiviteter. Lite tyder på at framtidens eldre vil ønske å utvikle egne «seniorfrivillighetssentraler», men finne rom for sitt engasjement og ressurser innenfor de etablerte strukturene, basert på egne verdier og saker som betyr noe for dem. Det kan ikke være et mål at Pensjonistforbundet skal starte med leksehjelp, men Pensjonistforbundet kan bidra til at medlemmer og andre seniorer får vite om behovet for frivillig innsats, og bidra til at det er en infrastruktur for kanalisering av eldres ressurser. Dette kommer ikke av seg selv.

³⁰ <http://www.vl.no/2.615/eldre-trenger-et-spark-bak-1.92407>

Referanser

- Agenda Kaupang (2014). *KS: Velferd i nytt terreng. Hvordan kan kommunen som arbeidsgiver samarbeide med frivillig sektor og sosiale entreprenører innen pleie- og omsorgstjenestene?*
- Daatland, S. O. & Slagsvold, B. (red). (2013). *Vital aldring og samhold mellom generasjoner. Resultater fra Den norske studien av livsløp, aldring og generasjon (NorLAG) – runde 1 og 2.* NOVA-rapport 15/2013.
- Egge-Hoveid, K. & Sandnes, T. (2013). *Kvinner og menns tidsbruk i ulike livsfaser og familietyper.* Rapport 45/2013. Statistisk sentralbyrå.
- Folkestad, B., Christensen, D. A., Strømsnes, K. & Selle, P. (2015). *Frivillig innsats i Noreg 1998 – 2014. Kva kjenneteikner dei frivillige og kva har endre seg?* Rapport 2015:4. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn & frivillig sektor.
- Gautun, H., Drøpping, J. A. & Fløtten, T. (2005). *Når nøden er størst. En analyse av frivillige organisasjoners hjelp og tilbud til fattige.* Fafo-rapport 476.
- Hagestad, G. O. & Herlofson, K. (2009). Dagens besteforeldre: Småbarnsfamiliens støttespillere. *Samfunnsspeilet*, 1/2009, 92–94.
- Hansen, I. L. S. & Grønningsæter, A. B. (2010). *Nye velferdssignaler. En analyse av stortingsmeldinger og offentlige utredninger om velferdspolitikken.* Fafo-rapport 2010:40.
- Jensen, P. H. (2014). Older volunteers in Denmark: a large voluntary sector in a highly developed welfare state. I A. Principi, P. H. Jensen & G. Lamura (red.), *Active aging. Voluntary work by older people in Europe* (s. 71–91). Policy Press (Great Britain).
- Knudsen, K. (2012). European grandparents' solicitude. Why older men can be relatively good grandfathers. *Acta Sociologica*, 3.
- Loga, J. (2010). *Livskvalitet. Betydning av kultur og frivillighet for helse, trivsel og lykke. En kunnskapsoversikt.* Rapport 2010:1. Oslo/Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

- Principi, A., Jensen, P. H. & Lamura, G. (red.) (2014). *Active aging. Voluntary work by older people in Europe*. Policy Press (Great Britain).
- Sivesind, K. H. (2013). Ideella välfärdstjänster: en lösning på den skandinaviska modellens framtida utmaningar? I L. Trägårdh, P. Selle, L. S. Henriksen & H. Hallin (red.), *Civilsambället klämt mellan stat och kapital: välfärd, mångfald, framtid* (s. 75–88). Stockholm: SNS forlag.
- Solem, P. (2013). Etter pensjonering – mer eller mindre aktiv? Kapittel 14 i S. O. Daatland & B. Slagsvold (red.), *Vital aldring og samhold mellom generasjoner. Resultater fra Den norske studien av livsløp, aldring og generasjon (NorLAG) – runde 1 og 2*. NOVA-rapport 15/2013.

En styrket samfunnsrolle for Pensjonistforbundet

Pensjonistforbundet er en partipolitisk uavhengig landsomfattende organisasjon som skal ivareta medlemmenes sosiale, økonomiske, helsepolitiske og kulturelle interesser. I rapporten drøftes ulike muligheter for å styrke Pensjonistforbundet samfunnsoppdrag, herunder forhandlingsrett på pensjonsregulering i folketrygden, og frivillighet og deltakelse i det sivile samfunn. Et sentralt spørsmål er hvilke forutsetninger som skal til for at Pensjonistforbundet skal kunne spille en mer aktiv samfunnsrolle, hva det vil innebære av konkrete aktiviteter og hvilke kunnskapsbehov som følger med.



Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2016:42
ISBN 978-82-324-0340-0
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20604