

Arbeid og velferd

Utviklingen på arbeidsmarkedet

Varslede nedbemanninger – hvem ender hos NAV?

Arbeidsledige ingeniører og sivilingeniører fra oljesektoren

Håndheving av aktivitetskrav gir færre ledige i Hedmark

Lavinntekt i Norge – tilstand og utviklingstrekk

Langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp

Helsefokus og legeerklæring i arbeidsevnevurderingen

Sykefravær blant gravide 2001–2014

REDAKSJON

Ansvarlig redaktør

Anne-Cathrine Grambo

Redaktør

Anders Mølster Galaasen

Redaksjon

Heidi Nicolaisen, Ivar Andreas Åsland Lima, Jon Petter Nossen,
Eugenia Vidal-Gil og Therese Dokken

Redaksjonsråd

Helge Ommundsen, Ole Christian Lien, Marianne Pedersen,
Jostein Ellingsen, Anders Thorgersen og Hilde Olsen

Redaksjonen avsluttet sitt arbeid den 25.02.2016

EIER

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Postboks 5, St. Olavs plass

0130 Oslo

BESTILLING OG ABONNEMENT

Arbeid og velferd kan bestilles per e-post: arbeid.og.velferd@nav.no

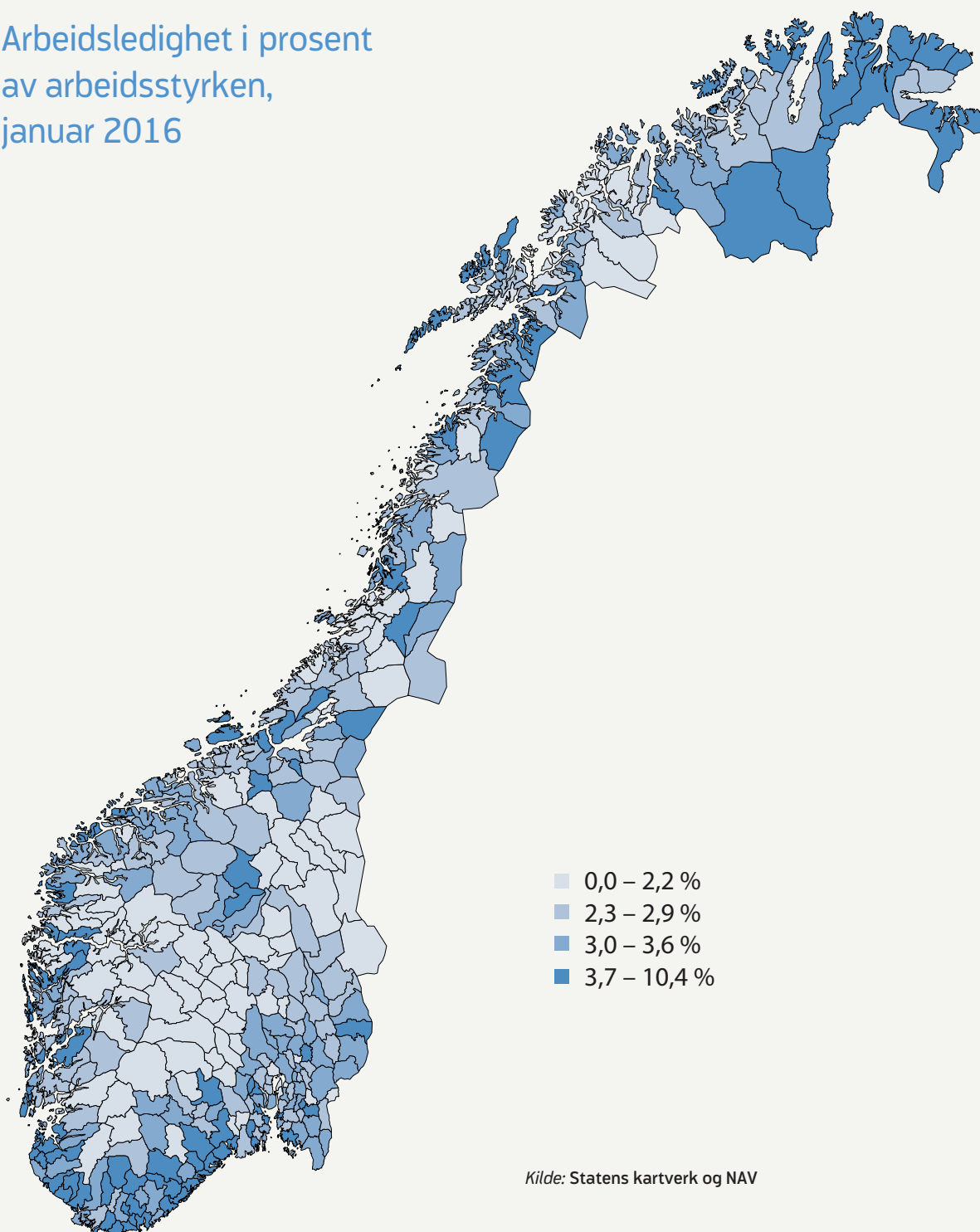
Arbeid og velferd er tilgjengelig på www.nav.no under fanen *NAV og samfunn*.
Publikasjonen finnes under lenken *Analyser*

ISSN: 1504-8217

Innhold

Utviklingen på arbeidsmarkedet	3
Varslede nedbemanninger – hvem ender hos NAV?	19
Arbeidsledige ingeniører og sivilingeniører fra oljesektoren	31
Håndheving av aktivitetskrav gir færre ledige i Hedmark	43
Lavinntekt i Norge – tilstand og utviklingstrekk	59
Langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp	71
Helsefokus og legeerklæring i arbeidsevnevurderingen	85
Sykefravær blant gravide 2001–2014	101
<i>Begreper og definisjoner</i>	115

Arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken, januar 2016



UTVIKLINGEN PÅ ARBEIDSMARKEDET¹

NAVs arbeidsmarkedsprognose

Sammendrag

Nedgangskonjunktoren vi nå er inne i har ført til lavere sysselsettingsvekst og økt arbeidsledighet, og den registrerte ledigheten har økt hver måned siden januar 2015. I perioden fra januar 2015 til januar 2016 økte bruttoledigheten med 1 100 personer i gjennomsnitt per måned, mens antallet helt ledige økte med 800 personer i gjennomsnitt. Det er imidlertid store geografiske forskjeller, og i fylker med mange oljerelaterte arbeidsplasser øker ledigheten, mens den har holdt seg stabil i fylker med lite oljerelatert næringsliv. Ledigheten har økt aller mest i Rogaland, men utover i 2015 har ledigheten økt også i Agder, Hordaland og Møre og Romsdal. I resten av landet har ledigheten stort sett holdt seg stabil.

Vi venter at oljeprisen vil stige svakt utover 2016 og 2017, men holde seg på et lavt nivå. Oljeinvesteringene anslås å fortsette å falle både i år og neste år, og dette bidrar til at sysselsettingen i oljerelatert virksomhet fortsetter å falle. Samtidig vil kronekursen holde seg svak, noe som vil bidra til økt eksport, økte investeringer i tradisjonell industri og økt aktivitet innen reiseliv. Vi anslår også at lav rente og boligprisveksten vi har hatt vil bidra til høyere boliginvesteringer de neste årene.

Samlet venter vi at nedgangskonjunktoren vi nå er inne i vil fortsette i år, og at arbeidsledigheten vil fortsette å øke. Vi anslår at antallet helt ledige vil øke fra et gjennomsnitt på 80 600 i 2015 til 91 000 i 2016, noe som tilsvarer en ledighet på 3,3 prosent. I 2017 anslår vi at økte investeringer, økt eksport og økt privat konsum vil bidra til at vi går inn i en moderat oppgangskonjunktur. Dermed vil også ledigheten begynne å gå noe ned igjen. Fordi vi går inn i 2017 med en ledighet på anslagsvis 95 000, vil likevel snittet for 2017 bli noe høyere enn i 2016. Vi beregner den gjennomsnittlige ledigheten i 2017 til å bli 92 000.

¹ NAVs prognoser er utarbeidet av prognosegruppen i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Artikkelen er skrevet av Johannes Sørbo.

Utviklingen på arbeidsmarkedet

Svak vekst i sysselsettingen

Ifølge kvartalsvis nasjonalregnskap (KNR) fortsatte sysselsettingen å vokse de tre første kvartalene i 2015, men i et lavere tempo enn de siste årene. Fra tredje til fjerde kvartal falt sysselsettingen med 3 300 personer, justert for normale sesongvariasjoner (figur 1). Dette er første gang siden finanskrisen at sysselsettingen faller. Det er imidlertid store forskjeller mellom ulike næringer. Fallende oljepris og oljeinvesteringer har ført til lavere aktivitet og fall i sysselsettingen i de oljerelaterte næringene (figur 2). Innen utvinning av råolje og naturgass økte sysselsettingen fram til slutten av 2013, men begynte så å falle i 2014. I 2015 har den negative utviklingen akselerert. I fjerde kvartal 2015 var det om lag 7 000 færre sysselsatte innen denne næringen enn to år tidligere, noe som tilsvarer en nedgang på elleve prosent. Også innen industrien falt sysselsettingen i 2015, i all hovedsak på grunn av lavere sysselsetting i den oljerelaterte industrien. Andre deler av industrien, eksempelvis næringsmiddelindustrien og produksjon av metaller, hadde en økning i sysselsettingen. Innen flere næringer som ikke er oljerelatert, steg sysselsettingen. Dette gjelder blant annet store næringer som bygg og

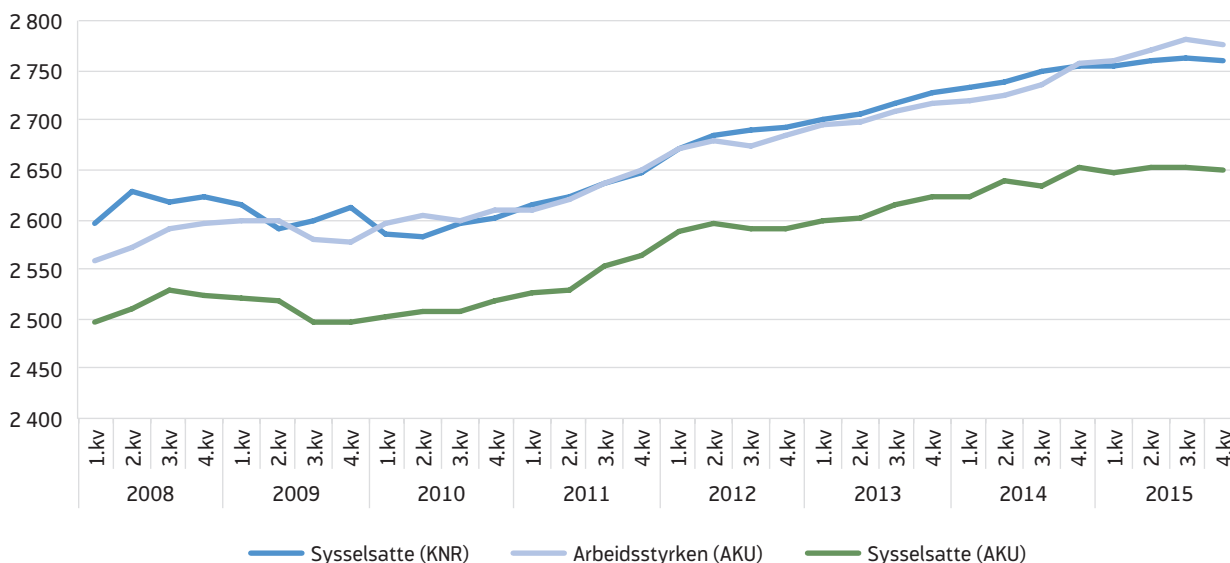
anlegg og helse- og sosialtjenester, men også overnattings- og serveringsvirksomhet. Sistnevnte næring har blant annet nytt godt av den svake kronekursen.

Målt ved SSBs arbeidskraftundersøkelse¹ (AKU) stoppet sysselsettingsveksten opp ved årsskiftet 2014/2015, og var marginalt lavere i fjerde kvartal 2015 enn ett år tidligere. I og med at befolkningen i yrkesaktiv alder fortsatte å vokse gjorde dette at andelen som var sysselsatt falt fra 68,5 til 67,6 prosent av befolkningen. Det var også en nedgang på 19 000 heltidssysselsatte, og en like stor økning i antallet som jobber deltid. Økning i deltidsarbeid gjaldt særlig unge menn, og det var ofte kort deltid (mindre enn 20 timer i uken). Trolig henger dette sammen med nedgangen vi ser i oljebransjen og oljerelatert industri, hvor særlig mange menn har mistet jobben.

Lavere yrkesdeltakelse

Arbeidsstyrken er summen av de sysselsatte og arbeidsledige i yrkesaktiv alder (15–74 år), og tilsvarer tilbudet av arbeidskraft. Ifølge sesongjusterte AKU-tall fortsatte antall personer i arbeidsstyrken å øke fram til tredje kvartal 2015, før det kom en ned-

Figur 1. Sysselsatte ifølge Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU) og kvartalsvis nasjonalregnskap (KNR). Arbeidsstyrken ifølge AKU. Sesongjustert. 1 000 personer

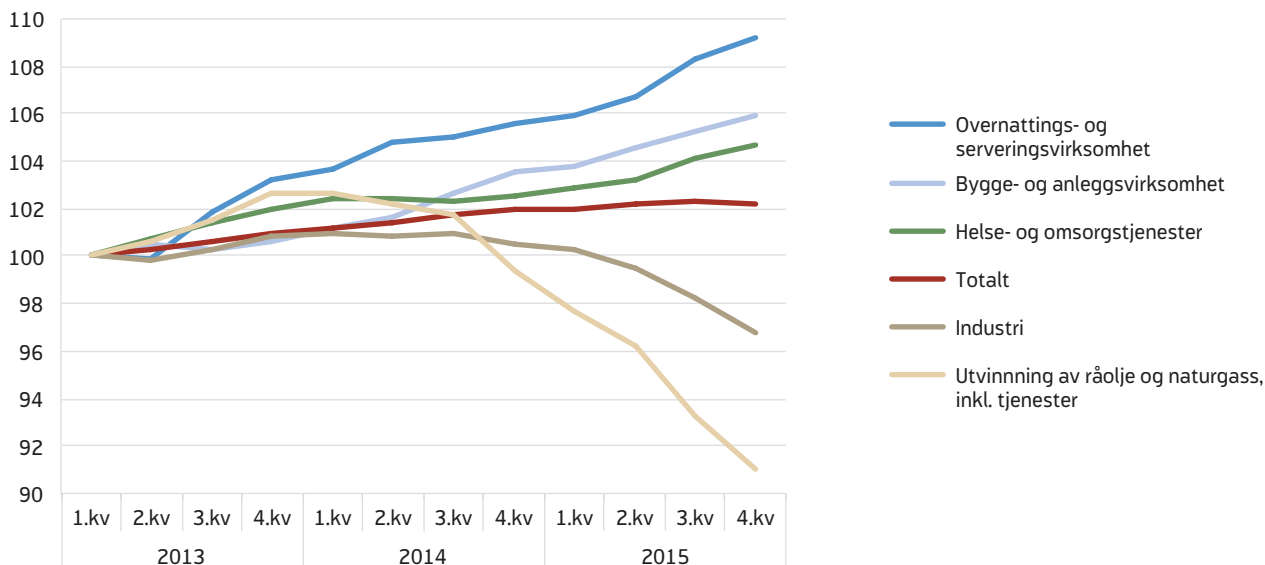


Kilde: SSB

.....

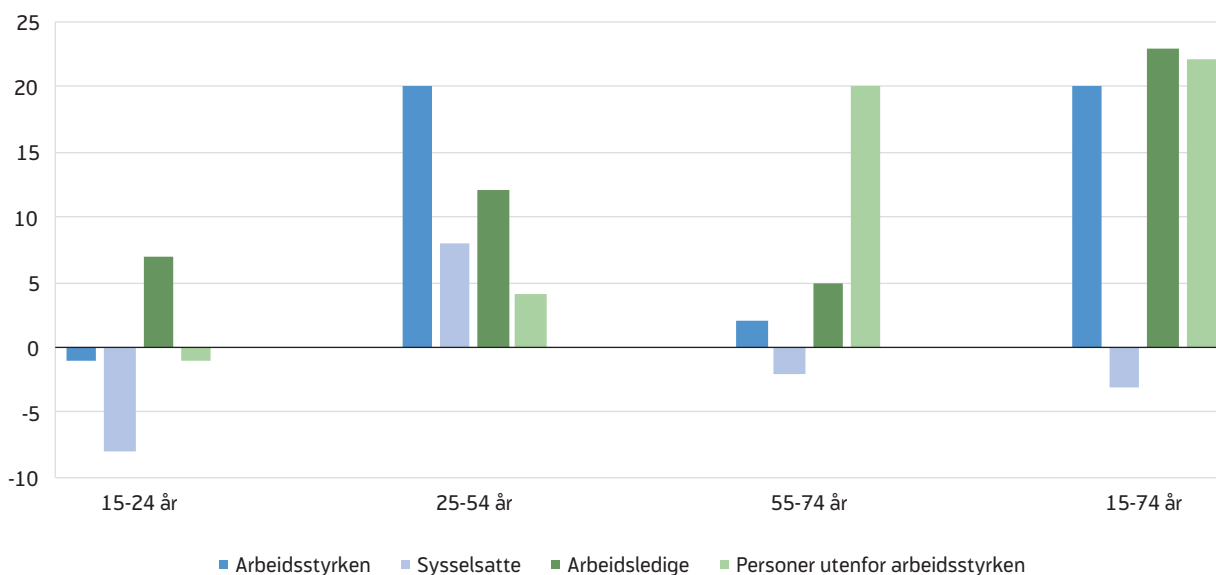
¹ Sysselsettingen målt ved AKU inkluderer kun personer registrert bosatte i Norge, og er derfor lavere enn sysselsettingen slik den beregnes i kvartalsvis nasjonalregnskap. Sistnevnte inkluderer også midlertidig sysselsatte som ikke er registrert bosatte.

Figur 2. Sesongjustert utvikling i sysselsettingen i utvalgte næringer. Kvartalsvis nasjonalregnskap (KNR). Indeksert: 1. kvartal 2013 =100



Kilde: SSB

Figur 3. Endringer i befolkningen i yrkesaktiv alder etter arbeidsstyrkestatus. 1 000 personer. 4. kvartal 2014 – 4. kvartal 2015



Kilde: SSB

gang i fjerde kvartal (figur 1). Økningen i arbeidsstyrken gjennom første del av 2015 var også så stor at yrkesdeltakelsen faktisk var høyere enn ett år tidligere i denne perioden, noe som ikke er vanlig i en nedgangskonjunktur med økende arbeidsledighet. Mot slutten av 2015 falt imidlertid yrkesdeltakelsen.

Fra fjerde kvartal 2014 til fjerde kvartal 2015 økte befolkningen i yrkesaktiv alder med 42 000 personer. 22 000 av disse var utenfor arbeidsstyrken, mens arbeidsstyrken altså økte med 20 000 personer (figur 3). Økningen i arbeidsstyrken skyldes flere arbeidsledige, mens sysselsettingen falt med 3 000 personer i denne perioden. Yrkesdeltakelsen var på 70,7 prosent i fjerde kvartal 2015, som er 0,2 prosentpoeng lavere

enn i fjerde kvartal 2014. Fallet i yrkesdeltakelsen var størst for personer i aldersgruppen 55–74 år, hvor det var en stor økning i antallet personer utenfor arbeidsstyrken. Fallet i sysselsettingen det siste året har vært størst for de under 25 år. Dette motsvares av at flere i

TO MÅL PÅ ARBEIDSLEDIGHETEN I NORGE

NAV's ledighetstall viser antall personer som registrerer seg som arbeidssøkere hos NAV. Statistisk sentralbyrås (SSB) arbeidskraftundersøkelse (AKU) er en utvalgsundersøkelse som kartlegger arbeidsstyrken, sysselsettingen og arbeidsledigheten. Personer uten arbeid, som ikke har rett på dagpenger eller til å delta på arbeidsmarkedstiltak, kan mangle incentiv til å registrere seg som arbeidssøker hos NAV samtidig som de svarer i AKU at de er ledige og aktivt søker arbeid. Dette er en av grunnene til avviket mellom antall registrerte ledige hos NAV og ifølge AKU. For nærmere forklaring om avviket mellom registrert ledighet og AKU-ledighet, se <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/akumnd/tilleggsinformasjon/arsaker-til-avvik-i-ledighetstallene-til-nav-og-ssb>. Se også «Begreper og definisjoner» bakerst i publikasjonen for en detaljert beskrivelse av de ulike arbeidsmarkedsvareblene.

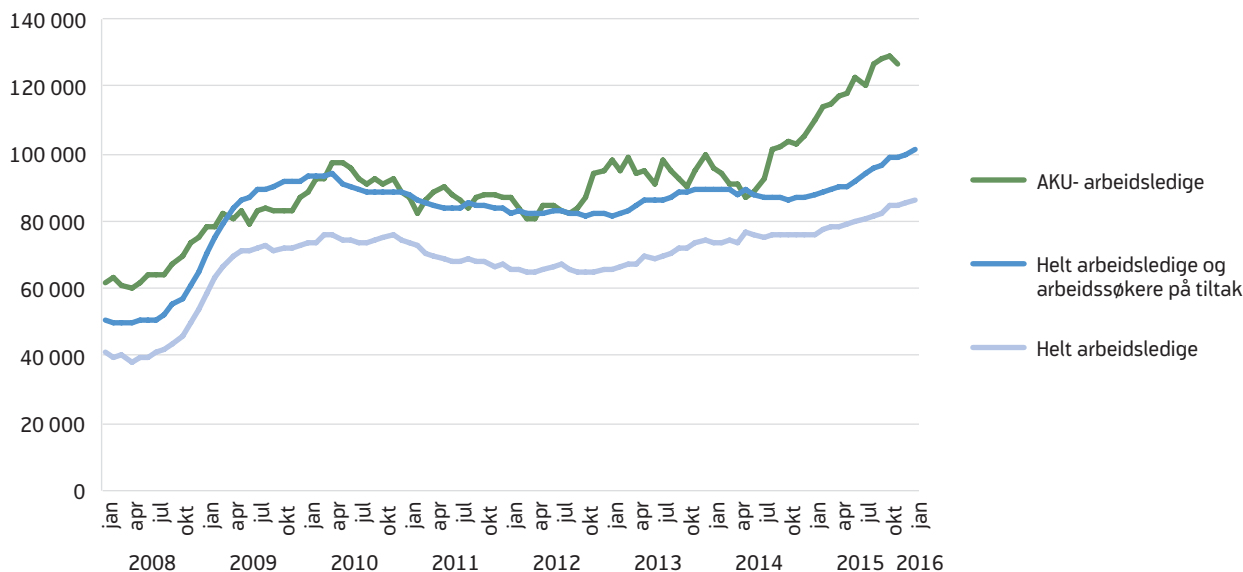
denne aldersgruppen er ledige, slik at yrkesdeltakelsen har holdt seg stabil.

Økende ledighet

Arbeidsledigheten økte i 2015. Målt ved AKU begynte arbeidsledigheten å øke sommeren 2014, og fram til høsten 2015 økte den betydelig raskere enn den registrerte ledigheten (se figur 4). Fra mai 2014 til august 2015 ble det 40 000 flere arbeidsledige i følge sesongjusterte tall fra AKU. I samme periode økte bruttoledigheten, med drøyt 6 000 personer. Bruttoledigheten er summen av de som er registrert hos NAV som helt ledige eller arbeidssøkere på tiltak. Det ble altså målt langt større økning i arbeidsledigheten i denne perioden enn under finanskrisen ifølge tall fra AKU, men en del av dette skyldtes at yrkesdeltakelsen økte fra mai 2014 til august 2015. Hadde yrkesdeltakelsen i august 2015 vært uendret fra mai året før, ville dette gitt 15 000 færre arbeidsledige. Fra august til november 2015 har imidlertid arbeidsledigheten målt ved AKU sluttet å øke, og yrkesdeltakelsen begynte å falle. I november var arbeidsledigheten på 4,6 prosent ifølge AKU.

Antall registrerte helt ledige hos NAV økte jevnt gjennom 2015. I gjennomsnitt var 80 600 personer registrert som helt ledig i 2015, men til sammen var 302 700 ulike personer registrert som helt ledige i løpet av året. Det er 19 700 flere enn i 2014. I januar 2016 var det 10 700 flere helt ledige enn i januar 2015.

Figur 4. Utviklingen i antallet registrerte helt ledige, summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak (bruttoledigheten) og arbeidsledige ifølge Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU). Sesongjusterte tall



Kilde: SSB og NAV

Dermed var 93 300 personer registrert som helt ledige. Det tilsvarer 3,4 prosent av arbeidsstyrken, mot 3,0 prosent i januar i fjor.

Bruttoarbeidsledigheten har økt noe mer det siste året enn antallet helt ledige. Det skyldes at antallet arbeidssøkere på tiltak har økt. Ved utgangen av januar i år var det 109 300 helt ledige og arbeidssøkere på tiltak, tilsvarende 4,0 prosent av arbeidsstyrken mot 3,5 i januar i fjor. Bruttoledigheten har dermed økt med 14 600 personer det siste året.

Bruttoledigheten har økt mest i yrkesgrupper knyttet til oljeindustrien (figur 5). Den største oppgangen har gruppen ingeniører og ikt-fag opplevd, med en vekst på 67 prosent sammenliknet med januar 2015. Det er særlig ingeniører og sivilingeniører innen petroleumsfag som har hatt en økning i ledigheten. Bruttoledigheten innen ingeniør- og ikt-fag var i januar på 3,3 prosent av arbeidsstyrken, og er fortsatt under den gjennomsnittlige ledigheten, som ligger på 4 prosent. Industriarbeidere har også hatt en betydelig økning i bruttoledigheten det siste året, noe som også henger sammen med utviklingen i oljebransjen. Det samme gjelder meglere og konsulenter, og i Rogaland ser vi også en økning i mer administrative yrker. Også dette skyldes nedgangen i oljebransjen. Bruttoledigheten har

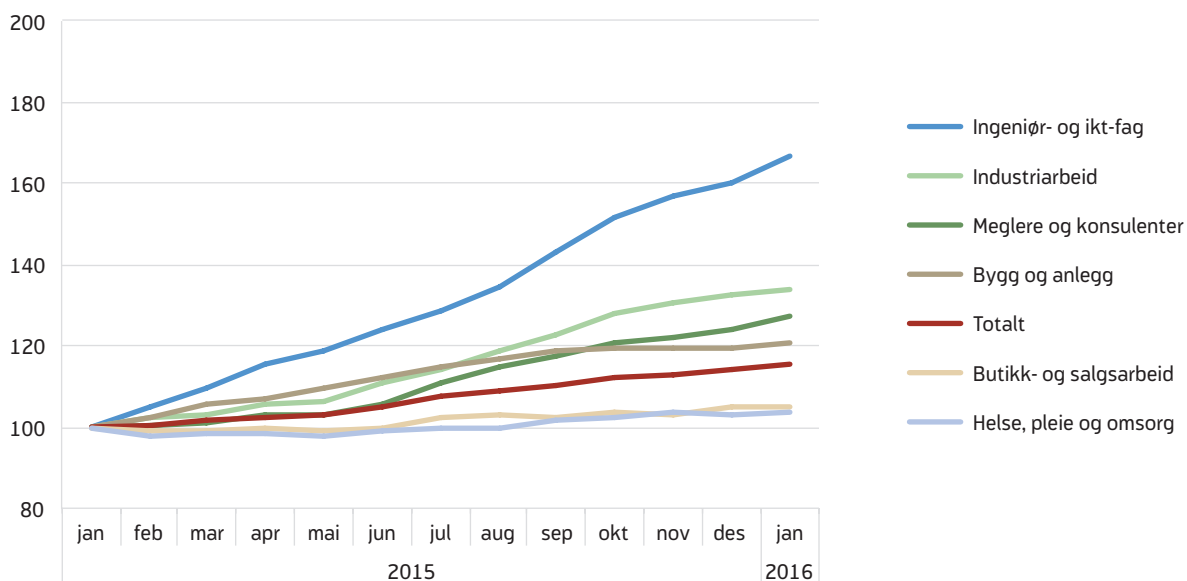
økt for alle yrkesgruppene gjennom det siste året, men for enkelte yrkesgrupper, som barne- og ungdomsarbeid, helse, pleie og omsorg og undervisning, er økningen liten.

Store regionale forskjeller

Nedgangen i oljebransjen og oljerelatert industri gir store regionale forskjeller i utviklingen på arbeidsmarkedet. Dette blir ytterligere forsterket av at svak krone og lav rente bidrar til at andre deler av næringslivet går bra. Rogaland er fylket som har klart høyest andel sysselsatte innen oljerelaterte næringer. Ifølge en rapport fra IRIS, arbeidet rundt 40 prosent av de sysselsatte i fylket i oljenæringen eller bedrifter som leverer til oljebransjen (IRIS 2015). Dette gjør også at det er i Rogaland arbeidsledigheten øker klart mest (figur 6). Det siste året har bruttoledigheten økt med 82 prosent i Rogaland, en langt større økning enn noe annet fylke. I Rogaland ser vi også at ledigheten sprer seg til flere bransjer. Boligprisene faller nå i Stavangerområdet, og vi ser en økning i ledigheten blant byggearbeidere. På landsbasis har bruttoledigheten innen bygg og anlegg økt med om lag 20 prosent. Over halvparten av denne veksten har kommet i Rogaland alene.

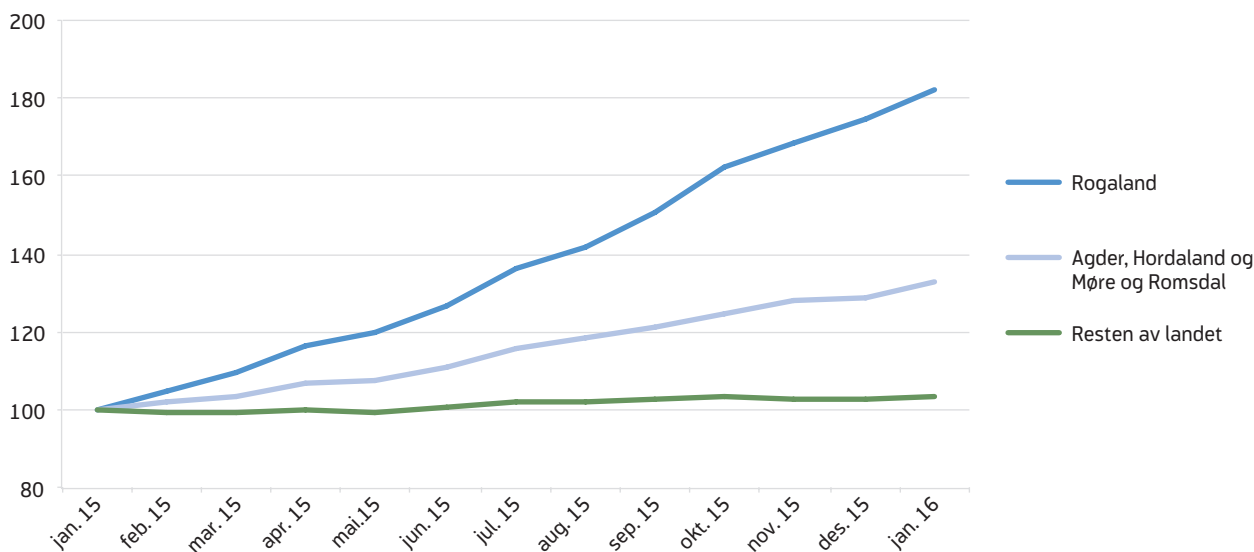
Samtidig ser vi også at arbeidsledigheten er på vei opp i andre fylker hvor oljebransjen sysselsetter mange.

Figur 5. Utviklingen i summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak (bruttoledigheten) i ulike yrkesgrupper. Sesongjustert. Indeksert: Januar 2015 =100



Kilde: NAV

Figur 6. Utviklingen i summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak (bruttoledigheten) i ulike regioner. Sesongjustert. Indeksert: Januar 2015 =100



Kilde: NAV

I Aust-Agder, Vest-Agder, Hordaland og Møre og Romsdal var bruttoledigheten til sammen 33 prosent høyere i januar 2016 enn ett år tidligere. I resten av landet har bruttoledigheten holdt seg stabil i denne perioden, og kun økt med 3 prosent. Over halvparten av økningen kom imidlertid i Akershus, som også har mange sysselsatte i oljerelaterte virksomheter. I fylker som Østfold og Hedmark har det vært en nedgang i bruttoledigheten, mens blant annet Oslo, Vestfold, Telemark, Sogn og Fjordane, Nordland og Troms har små endringer i bruttoledigheten.

Utviklingen internasjonalt

Eksporten av tradisjonelle varer og tjenester utgjør nesten 30 prosent av Fastlands-BNP². Omfanget av norsk eksport betyr mye for produksjonen i Norge og derfor også etterspørselen etter arbeidskraft. I 2015 gikk nesten 70 prosent av fastlandseksporten til EU og USA, målt i løpende priser. Utviklingen hos våre handelspartnere er derfor viktig for utviklingen i norsk økonomi.

Moderat vekst i eurosonen

Det har nå vært økonomisk vekst i eurosonen hvert kvartal siden andre kvartal 2013. Veksten i denne perioden har imidlertid vært svært beskjeden, med en gjennomsnittlig vekst på 0,3 prosent per kvartal. Også i tredje og fjerde kvartal 2015 var veksten i eurosonens bruttonasjonalprodukt (BNP) på 0,3 prosent, noe lavere enn i første halvår 2015. Det er også stor forskjell mellom ulike land. I land som Hellas og Finland falt BNP, mens veksten var høy i blant annet Spania, Polen og flere andre østeuropeiske land. Utenom eurosonen var veksten høy hos viktige handelspartnere som Sverige og Storbritannia.

Arbeidsledigheten i eurosonen har falt jevnt siden toppnivået i 2013, men er fortsatt på et høyt nivå. Ved utgangen av desember var arbeidsledigheten på 10,4 prosent, ifølge sesongjusterte tall fra Eurostat. Dette er det laveste den har vært siden september 2011. Det er store forskjeller mellom landene, med ledighetsrater på mer enn 20 prosent i både Spania og Hellas, og 4,5 prosent i Tsjekkia og Tyskland.

.....

² Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge er lik bruttonasjonalprodukt (BNP) utenom næringene utvinning av olje og naturgass, tjenester knyttet til olje- og gassutvinning, rørtransport og utenriks sjøfart.

For å stimulere etterspørselen og få økt aktivitet i økonomien har den europeiske sentralbanken (ESB) ført en ekspansiv pengepolitikk. Styringsrenten er negativ og sentralbanken har også satt inn ytterligere ekspansive pengepolitiske tiltak, blant annet i form av obligasjonskjøp.

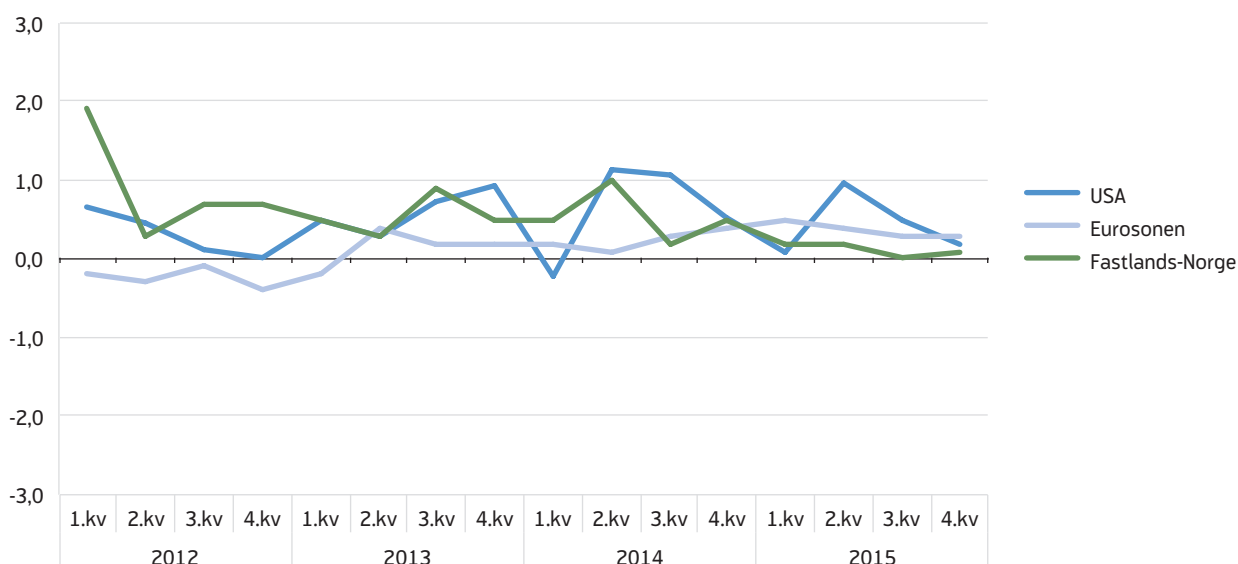
Selv om den økonomiske veksten i eurosonen avtok noe utover 2015, holder den seg på et moderat nivå. En fortsatt svak euro er positivt for eksporten, og lav oljepris bidrar positivt til veksten ettersom eurosonen er en oljeimportør. Flyktningkrisen vil trolig også bidra til noe mer ekspansive offentlige budsjetter, og litt høyere økonomisk vekst de neste par årene. Den europeiske sentralbanken vil fortsette å føre en ekspansiv pengepolitikk, i og med at inflasjonen er svært lav og arbeidsledigheten fortsatt høy. I sum gjør dette at det kan være grunn til å vente noe høyere vekst i eurosonen framover, men at den fortsatt vil holde seg på et moderat nivå. Det internasjonale pengfondet (IMF) anslår at veksten i eurosonen vil bli på 1,7 prosent både i år og neste år.

Moderat vekst i USA

I USA økte BNP med 0,7 prosent målt i årlig rate i fjerde kvartal, ifølge foreløpige sesongjusterte tall fra Bureau of Economic Analysis. Dette er klart lavere enn i tredje kvartal da veksten var på 2,0 prosent. Nedgangen skyldes blant annet lavere vekst i privat konsum og nedgang i eksporten. Sistnevnte henger trolig sammen med en høy dollarkurs.

Arbeidsledigheten i USA var på 4,9 prosent av arbeidsstyrken i januar, ifølge sesongjusterte tall fra Bureau of Labor Statistics. Ledigheten var dermed 0,8 prosentpoeng lavere enn i januar 2015. Dette er den laveste arbeidsledigheten i USA siden februar 2008, altså siden før finanskrisen. Sysselsettingen utenom jordbruket økte med 151 000 personer i januar. De tre siste månedene i 2015 var veksten på 231 000 i gjennomsnitt per måned. Selv om veksten ble lavere i januar, fortsetter arbeidsledigheten å falle og lønnsveksten har tatt seg opp. Andelen av befolkningen som er sysselsatt har økt fra 59,0 prosent i januar 2015 til 59,6 prosent i januar 2016.

Figur 7. Kvartalsvis BNP-vekst blant Norges viktigste handelspartnere. Sesongjusterte tall. Prosent



Kilde: Eurostat, Bureau of Economic Analysis og SSB¹

.....

¹ Tall for utviklingen i Fastlands-Norge.

Bedringen i amerikansk økonomi og den fallende ledigheten bidro til at den amerikanske sentralbanken økte renten i desember. Det er også ventet at sentralbanken vil fortsette å heve renten i år, men det er usikkert hvor raskt neste renteheving kommer og hvor mange rentehevinger som vil komme i løpet av året. IMF venter i sin siste prognose at veksten i amerikansk økonomi vil holde seg relativt moderat, på 2,6 prosent, både i år og neste år.

Den globale økonomien

Veksten i kinesisk økonomi har de siste årene blitt gradvis lavere, og dette ser ut til å fortsette. I fjor økte BNP med 6,9 prosent, mot 7,3 prosent i 2014. Boligbyggingen har falt kraftig, veksten i industrien har avtatt og valutaen har svekket seg. Samtidig har detaljhandelen og tjenestesektoren hatt god vekst. Framover ventes det at veksten i kinesisk økonomi vil

fortsette å avta. IMF anslår en vekst på 6,3 prosent i år og 6,0 prosent neste år. Kina er verdens nest største økonomi, og lavere vekst vil dempe den globale veksten og bidra til lavere råvarepriser.

Den samlede globale veksten ventes å øke fra 3,1 prosent i 2015 til 3,4 prosent i 2016 og 3,6 prosent i 2017, ifølge IMF's prognose fra januar. Dette anslaget innebærer en nedjustering på 0,2 prosentpoeng sammenlignet med anslaget i oktober. Det skyldes blant annet nedjustert vekst i Brasil, Midtøsten og USA.

Utviklingen i Norge

Nedgangskonjunktur i fastlandsøkonomien

Norge er nå inne i en nedgangskonjunktur, drevet av redusert investeringer i petroleumsnæringen. Veksten i BNP Fastlands-Norge³ har vært svak siden andre

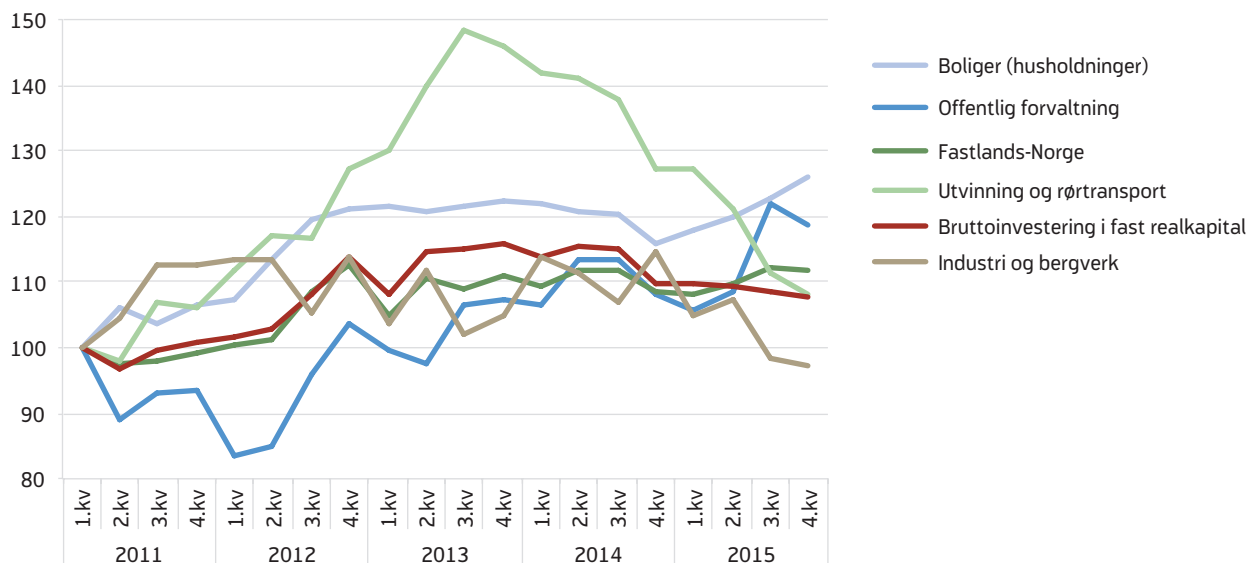
Tabell 1. Utvikling i makroøkonomiske hovedstørrelser. Årlig vekst og sesongjustert kvartalsvis vekst. Prosent

	2014	2015	1. kv. 2015	2. kv. 2015	3. kv. 2015	4. kv. 2015
Bruttonasjonalprodukt	2,2	1,6	-0,1	0,0	1,6	-1,2
Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge	2,3	1,0	0,2	0,2	0,0	0,1
Konsum i husholdninger	1,7	2,0	0,6	0,6	0,2	0,6
- Varekonsum	0,6	1,1	-0,1	1,1	-0,6	0,0
- Tjenestekonsum	2,9	3,4	1,2	0,7	0,9	0,9
Konsum i offentlig forvaltning	2,9	1,8	-0,1	0,4	0,5	0,3
Bruttoinvestering i fast realkapital	0,0	-4,0	0,2	-0,6	-0,5	-0,9
- Utvinning og rørtransport	-2,9	-14,7	-0,1	-4,7	-8,1	-2,8
- Fastlands-Norge	1,3	0,2	-0,1	1,2	2,4	-0,4
- Næringer	-0,4	-2,8	0,1	-0,3	-3,9	-0,8
- Tjenester tilknyttet utvinning	-56,4	-15,6	13,5	4,1	-45,7	-14,4
- Andre tjenester	0,5	-2,5	-0,3	-0,7	-3,1	0,3
- Industri og bergverk	5,5	-8,9	-8,8	2,5	-8,3	-1,3
- Annen vareproduksjon	-0,4	1,5	7,6	-1,4	-0,7	-3,1
- Boliger (husholdninger)	-1,5	1,6	1,6	1,9	2,2	2,5
- Offentlig forvaltning	7,3	3,2	-2,4	3,0	12,3	-2,7
Eksport i alt	2,2	2,3	-3,0	0,3	5,6	-2,9
- Tradisjonelle varer	2,5	5,5	2,2	0,4	0,8	2,6
- Råolje og naturgass	1,9	0,9	-6,0	0,0	9,6	-4,8
Import i alt	1,5	0,6	3,8	-1,8	-2,6	1,6
- Tradisjonelle varer	1,0	1,7	4,0	-0,5	-4,5	3,9

Kilde: SSB

³ Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge er lik bruttonasjonalprodukt (BNP) utenom næringene utvinning av olje og naturgass, tjenester knyttet til olje- og gassutvinning, rørtransport og utenriks sjøfart.

Figur 8. Utviklingen i investeringene. Sesongjustert. Indeksert: 1. kvartal 2011=100



Kilde: SSB

halvår 2014, og var på 0,1 prosent fra tredje til fjerde kvartal 2015. Samlet endte veksten på 1,0 prosent fra 2014 til 2015, som er et godt stykke under den beregnede trendveksten på om lag 2,25 prosent.

Lavere investeringer

De totale bruttoinvesteringene utgjør mer enn en fjerdedel av Fastlands-BNP og inkluderer både investeringer på norsk sokkel og på fastlandet. Bruttoinvesteringene falt mot slutten av 2014, og fortsatte å falle i 2015. Dette skyldes særlig at petroleumsinvesteringene falt kraftig i fjor, mens økte boliginvesteringer og offentlige investeringer dro i motsatt retning (figur 8).

Fortsatt nedgang i petroleumsinvesteringene

Petroleumsinvesteringene nådde sitt høyeste nivå i tredje kvartal 2013, men har falt kraftig etter dette. Fallet i investeringene var særlig stort i tredje kvartal, men de falt også i fjerde kvartal 2015. Oljeinvesteringene var dermed 27 prosent lavere i fjerde kvartal 2015 enn de var på sitt høyeste i tredje kvartal 2013. Oljeinvesteringenes bidrag til produksjonen i fastlandsøkonomien har dermed blitt markert mindre i denne perioden og også etterspørselen rettet mot ulike industrinæringer og tjenesteleverandører.

Oljeprisen falt kraftig fra sommeren 2014. I januar i år var prisen under 30 dollar, og har siden variert i områ-

det 30–35 dollar. Prisen har dermed falt fra 114 dollar fatet til 30 dollar fatet på halvannet år, og flere analysmiljøer har nedjustert forventningene til utviklingen i oljeprisen framover. Vi antar at oljeprisen vil holde seg lav, og kun stige svakt framover. Det er flere grunner til dette. Ny teknologi har økt tilbudet av olje fra USA, og selv om produksjonen nå faller som følge av den lave oljeprisen, er oljeproduksjonen fortsatt høyere enn etterspørselen. Atomavtalen med Iran inneholdt lettelse i sanksjonene mot Iran, og kan dermed bidra til potensielt stor eksport derfra, noe som vil øke overskuddet av olje i markedet. Etter hvert er det grunn til å anta at oljeproduksjonen globalt vil falle, fordi flere av produsentene nå taper penger. Det kan også komme produksjonskutt fra Russland og OPEC, men foreløpig er dette ikke avklart. Vi legger i vår prognose til grunn en oljepris på 37 dollar i gjennomsnitt i 2016 og 43 dollar i 2017. Det er imidlertid stor usikkerhet rundt framtidig oljepris, og vi har derfor også testet to andre baner for oljeprisen (en lavere og en høyere) i vår prognosemodell for å se hvordan dette vil slå ut i norsk økonomi, se bakerst i denne artikkelen.

Tallene fra kvartalsvis nasjonalregnskap (KNR) viser en betydelig nedgang i oljeinvesteringene gjennom 2015. I SSBs investeringsundersøkelse fra november har virksomhetene nedjustert anslaget for investerin-

gene innen olje- og gassvirksomhet i 2016 sammenlignet med anslaget i august. På bakgrunn av dette venter vi fortsatt en kraftig nedgang i oljeinvesteringene i år, mens vi anslår nedgangen å bli markert lavere i 2017.

Vekst i boliginvesteringene

Boliginvesteringene økte gjennom hele 2015 og var 8 prosent høyere i fjerde kvartal 2015 enn i fjerde kvartal 2014, ifølge sesongjusterte tall fra KNR. Igangsatt bruksareal til bolig økte med nesten 5 prosent fra tredje til fjerde kvartal 2015, og var dermed 23 prosent høyere enn ett år tidligere. Dette gir grunn til å tro at boliginvesteringene vil fortsette å vokse framover.

Boligprisene økte også kraftig i 2015, med unntak av Stavangerområdet, som hadde fallende boligpriser. Denne utviklingen fortsatte også i januar i år, med sterk vekst særlig i Oslo-området, men fortsatt fall i Stavanger. Norges Bank har signalisert at det vil komme ytterligere rentekutt i 2016, og utlånsrentene på boliglån ser ut til å fortsatt være på vei ned. Dette vil bidra til å holde etterspørselen etter boliger oppe. Samtidig vil økende arbeidsledighet og lav lønnsvekst virke i motsatt retning og bidra til å dempe etterspørselen. Vi antar at boligprisene vil flate ut utover i 2016, før de igjen tar seg noe opp i 2017. Samlet venter vi at boliginvesteringene vil fortsette å vokse både

i år og neste år, noe som vil bidra til fortsatt sysselsetningsvekst innen bygg og anlegg.

Oppgang i industriinvesteringene framover

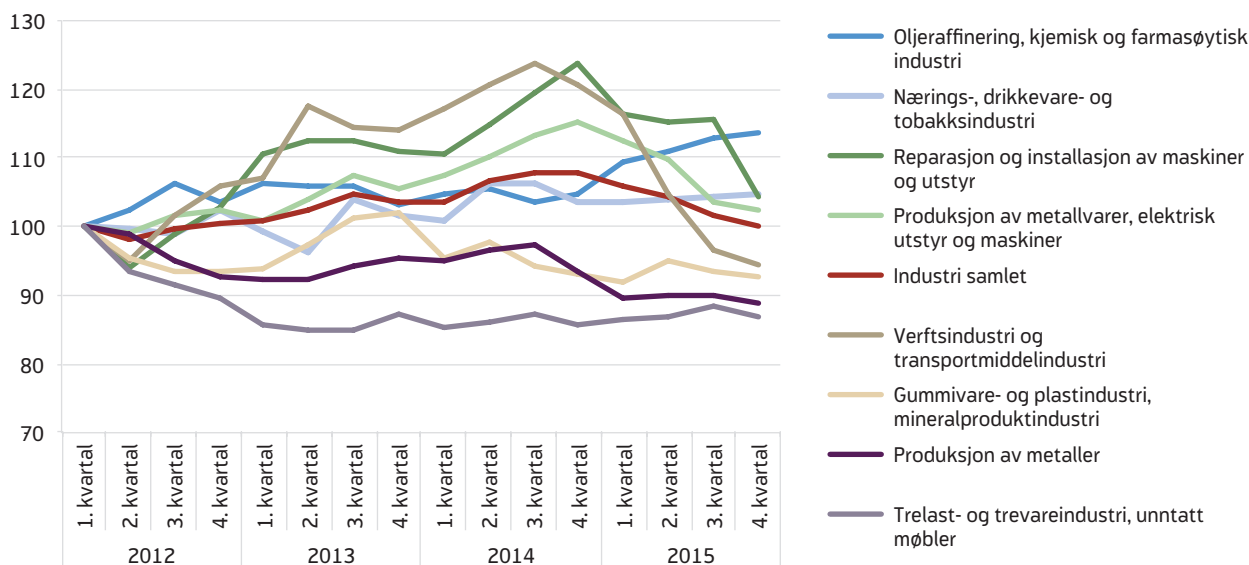
Industriinvesteringene falt kraftig i første kvartal 2015, etter sterk vekst i fjerde kvartal 2014. Videre utover i 2015 har investeringene falt enda noe mer. Det er særlig innen oljerelatert industri at investeringsnivået faller, mens produksjon av metaller, samt oljeraffinerer, kjemisk og farmasøytisk industri var blant de få industrinæringene som hadde høyere investeringsnivå i 2015 enn i 2014.

SSBs investeringsundersøkelse fra august tyder på at industriinvesteringene vil ta seg opp framover. Det ventes størst investeringsvekst innenfor eksportrettede næringer som oljeraffinerer, kjemisk og farmasøytisk industri og metallindustri. Dette må sees i sammenheng med den svake kronen, som har bedret situasjonen for tradisjonell eksportindustri betydelig. For industrien samlet venter vi en oppgang i industriinvesteringene både i 2016 og 2017.

Todelingen i norsk industri reverseres

Bruttoproduktet i industrien falt gjennom 2015 (figur 9). Nedgangen skyldes i stor grad fallende produksjon i næringene som leverer til oljeindustrien, som verftsindustri, produksjon av metallvarer samt reparasjon og

Figur 9. Bruttoprodukt for industrien. Utvalgte industrinæringer. Sesongjustert. Indeksert: 1. kvartal 2012=100



Kilde: SSB

installasjon av maskiner og utstyr. Utviklingen innen tradisjonell eksportindustri, som produksjon av råvarer, har vært mer positiv og bidratt til å dempe nedgangen i industrien samlet. Produksjonen innen oljeraffinering, kjemisk og farmasøytisk industri har vært høyere enn i 2014, og innen blant annet trelast og trevarer har det også vært en liten økning. Todelingen vi har hatt de siste tiårene, med langt sterkere vekst i oljerelatert industri enn annen industri, er altså nå snudd rundt.

Vi forventer økt produksjon innen eksportrettet industri framover. Det skyldes den svake kronekursen, som gjør norske produkter mer konkurransedyktige på de internasjonale markedene, og at noe høyere økonomisk vekst blant våre viktigste handelspartnere vil bidra til høyere etterspørsel etter norske varer fra utlandet. Dette vil føre til økt eksport av tradisjonelle varer. Innen oljerelatert industri venter vi at produksjonen vil fortsette å falle.

Moderat vekst i privat konsum

Husholdningenes forbruk utgjør halvparten av Fastlands-BNP, og deres forbruksbeslutninger har derfor stor betydning for veksten i norsk økonomi. Bortsett fra en svakere utvikling i tredje kvartal, var det god vekst i konsumet gjennom 2015. Årsveksten ble på 2,0 prosent, noe høyere enn i 2014. I dagens nedgangskonjunktur blir det trolig liten endring i reallønningene i 2016, mens lavere renteutgifter likevel vil bidra til noe høyere disponibel inntekt. Spareraten har vært relativt høy de siste årene, og vi venter at den fortsatt vil holde seg høy. I tillegg til de løpende inntektene, tar husholdningene hensyn til sin formue når de bestemmer sitt forbruk, og en stor del av hushold-

ningenes formue består av eiendom. Vi legger til grunn en svakere vekst i boligprisene, noe som også vil bidra til å dempe veksten i privat konsum.

I år venter vi at effektene av høyere prisvekst, svak vekst i sysselsetting og svak lønnsvekst vil føre til at veksten i privat konsum blir klart lavere enn i fjor. I 2017 antar vi en lavere prisvekst og en høyere sysselsettingsvekst, som igjen vil bidra at det private forbruket vil ta seg opp.

Vekst i offentlige utgifter

Konsumet i offentlig forvaltning økte med 1,8 prosent i fjor. Bruttoinvesteringene i offentlig forvaltning økte særlig kraftig fra andre til tredje kvartal, på grunn av overtakelse av nytt kampfly samt høye investeringer i infrastruktur. Disse størrelsene utgjør til sammen 30 prosent av Fastlands-BNP og var et viktig bidrag til veksten i fastlandsøkonomien i fjor. Framover vil flyktningssituasjonen bidra til økte offentlige utgifter, blant annet til behandling av asylsøknader, bygging av asylmottak og flyktningeboliger, flere plasser i introduksjonsordningen m.m. I tillegg ventes fortsatt økte investeringer i infrastruktur, samt nye kampflykjøp i 2017.

Høyere eksport av tradisjonelle varer

Den svake kronekursen er svært positiv for norsk eksport. Eksporten av tradisjonelle varer økte klart i 2015. Eksporten av industriprodukter var 6 prosent høyere i 2015 enn i 2014. Det var god vekst både innen eksport av verkstedprodukter, kjemiske produkter og raffinerte oljeprodukter. Sistnevnte kan imidler-

Tabell 2. Historiske tall over befolkning i yrkesaktiv alder, arbeidsstyrken, sysselsatte og arbeidsledige ifølge AKU

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Befolkning 15-74 år	3 559 000	3 618 000	3 680 000	3 743 000	3 798 000	3 850 000	3 896 000
Arbeidsstyrken	2 590 000	2 602 000	2 629 000	2 677 000	2 704 000	2 734 000	2 772 000
Sysselsatte	2 508 000	2 508 000	2 543 000	2 591 000	2 610 000	2 637 000	2 651 000
Yrkesdeltakelsen	72,8 %	71,9 %	71,4 %	71,5 %	71,2 %	71,0 %	71,2 %
AKU-arbeidsledige	82 000	94 000	86 000	86 000	95 000	96 000	121 000
Registrerte helt ledige (NAV)	69 267	74 643	69 395	65 682	69 719	75 254	80 561

Kilde: SSB og NAV

tid variere mye fra kvartal til kvartal. Også eksporten av tjenester økte fra 2014 til 2015.

Framover venter vi noe høyere økonomisk vekst blant Norges viktigste handelspartnere og at deres etterspørsel etter norske varer og tjenester dermed vil fortsette å øke. Den norske kronen har svekket seg mye etter at oljeprisen begynte å falle, og vi venter at den vil holde seg svak gjennom prognoseperioden. Dette vil også bidra til høyere etterspørsel fra utlandet. Det vil medføre høyere vekst i eksportvolumet av norske varer og tjenester både i år og neste år.

Lav vekst i Fastlands-Norge i år

Vi venter at nedgangskonjunkturen fortsetter utover 2016, og anslår i vår prognose at veksten i fastlandsøkonomien blir på 2,0 prosent i år og 2,5 neste år. Et fortsatt fall i oljeinvesteringene vil bidra til å dempe veksten i økonomien både i år og neste år. Samtidig vil den svake kronekursen bidra til fortsatt god vekst i eksporten, og at produksjonen og investeringene i industrien tar seg opp. Vi venter også fortsatt vekst i boliginvesteringene og offentlige investeringer, noe som fører til vekst i økonomien. I 2017 anslår vi at Norge igjen går inn i en moderat oppgangskonjunktur, til tross for fortsatt fall i oljeinvesteringene.

NAV's arbeidsmarkedsprognose

Vi venter at nedgangskonjunkturen i Norge vil dempe etterspørselen etter arbeidskraft og at sysselsettingen derfor vil fortsette å vokse sakte i år. I 2017 vil økt vekst i fastlandsøkonomien også gi økt sysselsettingsvekst. Vi anslår at den gjennomsnittlige veksten i antall sysselsatte målt ved AKU blir på 21 000 i år og 40 000 i 2017 (tabell 3).

Arbeidsinnvandringen falt klart i 2015. Ifølge tall fra UDI kom 26 600 personer fra EØS-land til Norge som arbeidsinnvandrere i 2015, mot 34 200 i 2014. Redusert vekst og økt ledighet i Norge, sammen med god vekst i både Sverige og Polen, vil trolig bidra til at arbeidsinnvandringen holder seg lavere enn den har vært de siste årene. Dette vil også trekke ned veksten i arbeidsstyrken i Norge. Vi venter likevel at arbeidsstyrken vil fortsette å vokse. I gjennomsnitt anslår vi

Tabell 3. NAVs prognose for utviklingen på arbeidsmarkedet og for utvalgte indikatorer i norsk økonomi i 2016 og 2017

	2016	2017
Arbidsmarked		
Registrerte helt ledige (antall)	91 000	92 000
Registrerte helt ledige i prosent av arbeidsstyrken	3,3	3,3
AKU-arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken	4,7	4,3
Sysselsettingsvekst i prosent (AKU)	0,8	1,5
Arbeidsstyrkevekst i prosent (AKU)	1,1	1,1
Realøkonomi – vekst i prosent		
Konsum i husholdninger mv.	1,3	3,2
Bruttoinvesteringer Fastlands-Norge	5,0	5,5
Petroleumsinvesteringer	-15,3	-4,2
Industriinvesteringer	9,8	6,4
Boliginvesteringer	5,0	3,0
Eksport	2,8	1,9
– Tradisjonelle varer	5,5	3,0
– Olje og gass	0,4	-0,1
Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge	2,0	2,5
Priser		
NOK per euro (nivå)	9,4	9,1
Råoljepris i dollar per fat	37	43

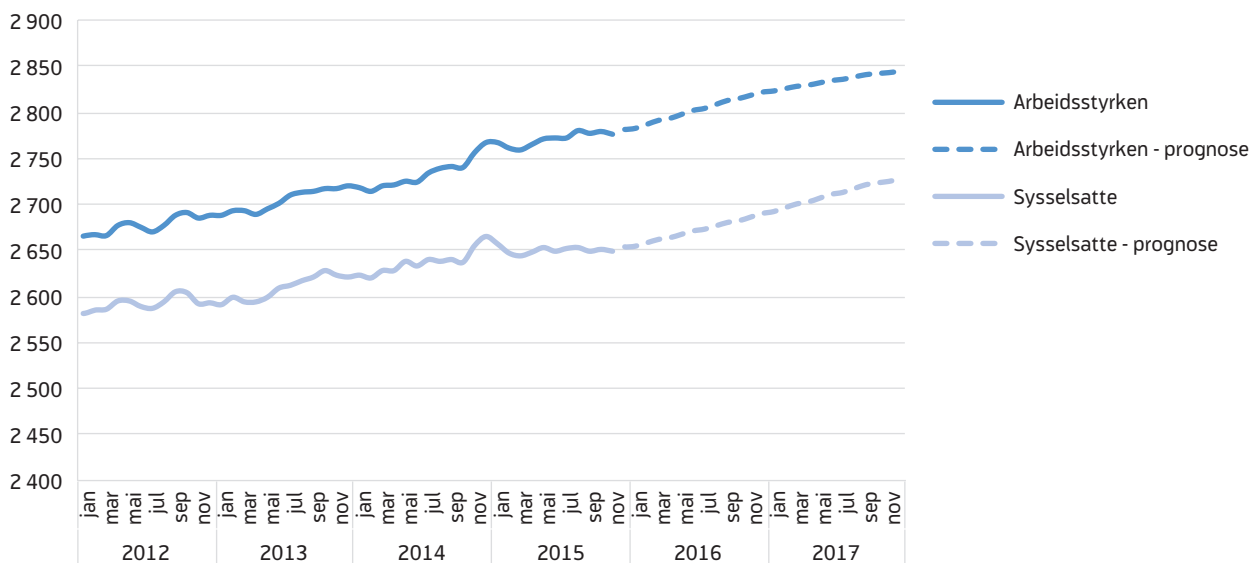
Kilde: NAV

at 31 000 flere vil være i arbeidsstyrken i år enn i fjor. I 2017 venter vi en økning på 32 000.

Arbeidsledigheten målt ved AKU økte langt mer enn den registrerte ledigheten fra våren 2014 til sommeren 2015. Høsten 2015 stoppet økningen i AKU-ledigheten opp, mens den registrerte ledigheten har fortsatt å øke jevnt. Vi anslår at arbeidsledigheten målt ved AKU vil fortsette å øke noe gjennom 2016, før den vil begynne å gå noe ned igjen i 2017 (se figur 11).

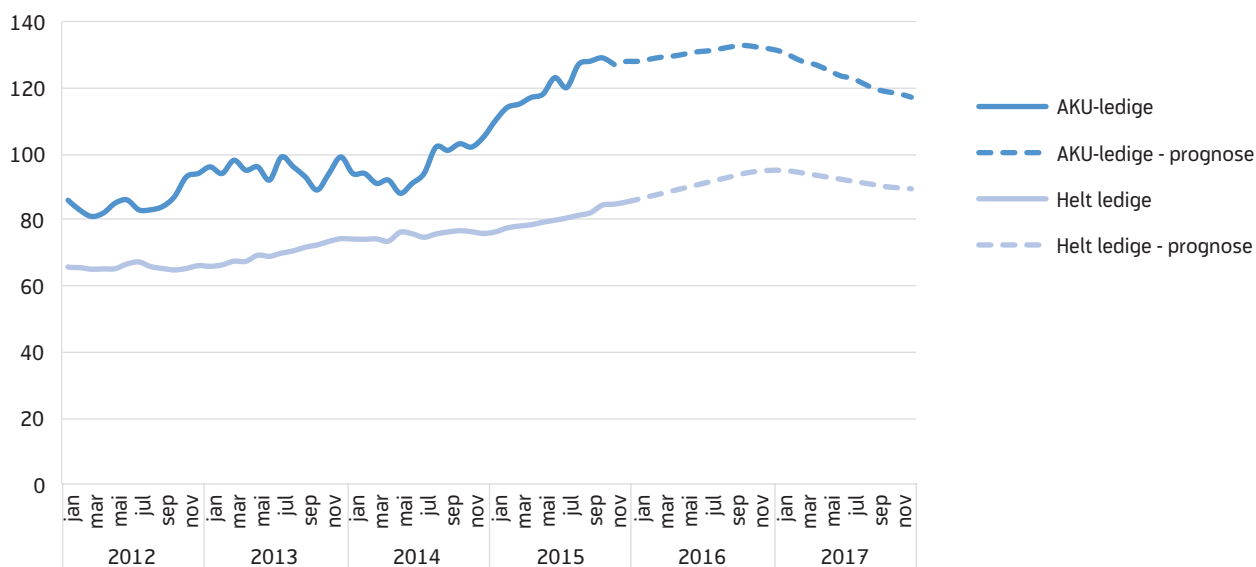
Den registrerte ledigheten har økt jevnt siden starten av 2015. Ved utgangen av året var det 80 800 som var registrert hos NAV som helt ledige, mens bruttoledigheten lå på 96 900. Bruttoledigheten økte med 1 100 personer i gjennomsnitt per måned i 2015, og øknin-

Figur 10. Utviklingen i arbeidsstyrken og sysselsettingen ifølge AKU.1 000 personer. Sesongjusterte tall



Kilde: SSB og NAV

Figur 11. Utviklingen i antall registrerte helt ledige og ledige ifølge AKU. 1000 personer. Sesongjusterte tall



Kilde: SSB og NAV

gen fra desember til januar var også på 1 100 personer, justert for sesongvariasjoner. Økningen i antallet helt ledige var noe mindre, på grunn av et økt tiltaksnivå, og endte på 800 personer i gjennomsnitt per måned i 2015. Antallet helt ledige økte også med 800 personer i januar. Dermed har økningen i antallet helt ledige til nå vært om lag som vi anslo i vår forrige prognose i oktober. Oljeprisen har imidlertid utviklet seg svakere enn vi antok på det tidspunktet, og ser

også ut til å forbli lavere framover. Vi har derfor nå lagt inn et større fall i oljeinvesteringene enn vi la til grunn i vår forrige prognose. Samtidig har også kronkursen svekket seg ytterligere, og Norges Bank har nedjustert sin rentebane. Disse faktorene trekker arbeidsmarkedsutviklingen i to ulike retninger, men den samlede effekten vil være at arbeidsledigheten vil fortsette å vokse gjennom året. Vi anslår nå at det i gjennomsnitt vil være 91 000 helt ledige i 2016, hvil-

ket tilsvarer 3,3 prosent av arbeidsstyrken. Den registrerte ledigheten vil dermed øke noe mer enn AKU-ledigheten, slik at gapet mellom disse to målene nærmer seg et mer normalt nivå. I 2017 anslår vi at den registrerte ledigheten vil begynne å gå noe ned. I og med at vi anslår at vi vil gå inn i 2017 med om lag 95 000 ledige (sesongjustert), vil likevel gjennomsnitt for 2017 bli noe høyere enn for 2016. Vi anslår at det i gjennomsnitt vil være 92 000 helt ledige i 2017. Det vil også fortsatt være betydelige geografiske forskjeller i utviklingen, med en fortsatt svak utvikling i olje-relatert virksomhet.

Næringsvise forskjeller

Den oljedrevne nedgangskonjunkturen fortsetter i 2016, og ytterligere fall i oljeinvesteringene vil bidra til at sysselsettingen innen oljebransjen og oljerelatert industri vil fortsette å falle i år. I 2017 anslår vi at utviklingen i disse næringene vil stabilisere seg, men vi vil trolig ikke se noen økning i sysselsettingen før tidligst mot slutten av prognoseperioden. Dette betyr at den økende ledigheten vi har sett for ingeniører og industriarbeidere ventes å fortsette. For den eksportrettede industrien venter vi derimot økt aktivitet framover og at sysselsettingen i disse næringene vil øke både i 2016 og 2017. Dette kan bidra til å dempe økningen i ledigheten blant ingeniører og industriarbeidere som kanskje vil finne arbeid i andre deler av industrien.

Bygge- og anleggsnæringen har vært blant næringene med størst vekst i sysselsettingen de siste årene. Vi venter at sysselsettingen innen bygge- og anleggsbransjen vil fortsette å øke både i år og neste år. Til tross for økt sysselsetting har ledigheten økt for bygge- og anleggsyrker i 2015. Over halvparten av økningen har kommet i Rogaland, hvor boligprisene er på vei ned og byggeprosjekter utsettes.

Sysselsettingen i varehandelen holdt seg stabil gjennom 2015, og det var også små endringer i antallet helt ledige. Vi venter at veksten i privat konsum blir lav i år, men at veksten tar seg opp i 2017 og med det sysselsettingen innen varehandel.

Helse- og omsorgstjenester sysselsetter flest personer i Norge, 20 prosent av de sysselsatte jobber her. Sys-

selsettingen i denne næringen har økt jevnt, og vi venter at den vil fortsette å øke de neste årene.

Hvordan vil flykningssituasjonen påvirke arbeidsmarkedet?

Slutten av 2015 var preget av flykningssituasjonen. I løpet av 2015 kom det 31 100 personer som søkte om asyl i Norge, hvorav personer fra Syria og Afghanistan utgjorde de to største gruppene (UDI). Dette er nesten tre ganger høyere enn antallet som kom i 2014. På kort sikt er effekten av den økte tilstrømmingen ekspansiv. Det må bygges flere asylmottak og boliger, og det må ansettes langt flere for å håndtere søknader, bemanne mottak, jobbe med integrerings- og oppfølgingsarbeid i kommunene m.m. Dette vil føre til økt sysselsetting innen blant annet offentlig sektor og bygg og anlegg. På lengre sikt vil asylstrømmen kunne føre til en betydelig økning i arbeidstilbudet. Når dette vil skje avhenger imidlertid av flere forhold, eksempelvis behandlingstid på asylsøknadene, hvor lang tid det tar å få bosatt flykningene i en vertskommune, om det kommer endringer i innretningen i introduksjonsprogrammet, om det kommer endringer i regelverk for utdanning og arbeidsdeltakelse, eller om det skjer endringer i situasjonen i flykningenes hjemland.

Trolig vil saksbehandlingstiden for asylsøknader øke, og etter godkjent asylsøknad skal asylsøkerne bosettes i kommunene. Introduksjonsprogrammet starter først etter at flykningen er bosatt i en kommune, og det er vanskelig å vite hvor mange flykninger kommunene vil klare å bosette hvert år. Dersom de fleste flykningene i tillegg skal gjennom et toårig introduksjonsprogram før de trer inn på arbeidsmarkedet vil vi trolig ikke se noen effekt av betydning på arbeidstilbudet før i 2018/2019. Dersom det legges opp til omfattende bruk av midlertidige arbeidstillatelser i mottaksfasen, en forsering av bosettings- og integreringsarbeidet, tidlig kompetansekartlegging hvor de med høy kompetanse tidligere avklares mot arbeidslivet eller lignende endringer, vil vi kunne se effekter i form av økt arbeidstilbud på et tidligere tidspunkt.

Vi har lagt til grunn at effekten av flykningssituasjonen på arbeidsmarkedet i 2016 og 2017 blir liten, og at bosettingstid og introduksjonsprogram gjør at vi

først om noen år vil få en større økning i arbeidstilbudet.

Effekter av endret oljepris

Oljeprisen har falt mye det siste halvannet året, og også etter at vi laget vår forrige prognose i oktober har oljeprisen falt mer enn ventet. Det er fortsatt stor usikkerhet knyttet til utviklingen videre. Rykter om at Russland og OPEC har diskutert å kutte oljeproduksjonen var nok til at oljeprisen økte noe igjen. Samtidig kan olje fra Irans store oljereserver, som nå kan slippes ut på markedet etter at de økonomiske sanksjonene mot Iran har opphørt, bidra til å senke prisene ytterligere. Foreløpig har også produksjonen i USA falt mindre enn ventet. I og med at usikkerheten er så stor har vi også testet to andre anslag for oljeprisen enn det vi har lagt til grunn i vår prognose: Et scenario hvor oljeprisen blir på 25 dollar fatet i gjennomsnitt i 2016 og 30 dollar i 2017, og et der oljeprisen stiger til 49 dollar i 2016 og 53 dollar i 2017. I førstnevnte scenario kan vi for eksempel tenke oss et økt tilbud av olje fra Iran, kombinert med at det ikke blir enighet om produksjonskutt og at oljeproduksjonen i USA holder seg høy. I det andre scenariet kan vi for eksempel se for oss at det blir enighet om et produksjonskutt slik at oljeprisen tar seg opp til et nivå rundt 50 dollar. Hvordan vil så disse to scenariene slå ut i norsk økonomi og på arbeidsmarkedet?

Scenario med lavere oljepris

Dersom oljeprisen blir på 25 og 30 dollar slår dette blant annet ut i at fallet i oljeinvesteringene blir større enn det vi nå har i vår prognose. Industriinvesteringene vil også øke mindre. Samtidig vil kronekursen svekke seg ytterligere, noe som resulterer i økt eksport av tradisjonelle varer og av tjenester. Selv om kronekursen demper effekten av oljeprisfallet ender vi opp med noe lavere vekst i sysselsettingen. Dermed blir antallet helt ledige i underkant av 2 000 høyere i gjennomsnitt i 2016 og drøye 3 000 høyere i 2017.

Scenario med høyere oljepris

I scenariet med høyere oljepris får vi motsatt dynamikk. Fallet i oljeinvesteringer blir her noe lavere enn i vår prognose, industriinvesteringene vil vokse noe mer, mens veksten i eksporten blir lavere. I dette scenariet ender vi da opp med knapt 2 000 færre helt

Makromodellen MODAG

Denne prognosen er basert på modellsimuleringer vi har gjort med den makroøkonometriske modellen MODAG. MODAG er en modell for norsk økonomi utviklet av Statistisk sentralbyrå (SSB). Modellen er estimert på årlige nasjonalregnskapsdata og er basert på økonomisk teori. For mer informasjon om MODAG, se

Likning for registrerte helt ledige

Helt ledige er en sentral variabel i NAVs prognoser. MODAG inkluderer ikke registrert ledighet. Arbeidsledigheten ifølge arbeidskraftundersøkelsen (AKU-ledigheten) er den eneste ledighetsvariabelen i MODAG. NAV har utarbeidet en ny likning for registrert ledighet og inkludert denne i MODAG. Likningen er en likevektkorrigeringsmodell der den løpende endringen i antall helt ledige er estimert å følge av den løpende endringen i AKU-ledigheten og avviket mellom nivåene på AKU-ledighet og registrert ledighet året før. Likningen inkluderer også et restledd, slik at modellbrukeren kan justere helt ledige dersom for eksempel løpende konjunkturstatistikk indikerer at helt ledige blir annerledes enn den estimerte likningen tilsier. Likningen blir reestimert hvert år når nye årstall blir tilgjengelig. NAVs anslag på registrerte helt ledige i denne prognosen er basert på følgende likningen, som er estimert på et sampel av årstall fra 1975 til 2014:

$$\Delta HL_t = -8 + 0,18\Delta HL_{t-1} + 0,76 \cdot \Delta AKU_t - 0,39 \cdot (HL_{t-1} - AKU_{t-1}) - 9,27 \cdot dummy_{2005} + 14,50 \cdot dummy_{2009} + HLR_t$$

der HL står for antall registrerte helt ledige, AKUL står for antall ledige ifølge AKU og HLR er restleddet. For dokumentasjon av estimeringen, herunder ADF-tester, signifikanstester og spesifikasjonstester, vennligst ta kontakt med Eugenia.Vidal-Gil@nav.no

ledige i gjennomsnitt i 2016 og nesten 3 000 færre i 2017.

Hvordan oljeprisen utvikler seg framover vil med andre ord ha betydning for hvordan arbeidsledigheten utvikler seg, men samtidig vil kronekursen bidra til å dempe disse effektene, enten oljeprisen går opp eller ned.

Referanser:

IRIS (2015) Industribyggerne 2015. En kartlegging av ansatte i norske petroleumsrelaterte virksomheter, med et særskilt fokus på leverandørbedriftenes ansatte relatert til eksport. Rapport IRIS – 2015/031. Stavanger: International Research Institute of Stavanger.

VARSELEDE NEDBEMANNINGER – HVEM ENDER HOS NAV?

Av Lars Sutterud¹

Sammendrag

Norske bedrifter varslar i økende grad om nedbemanning. I 2015 ble det sendt ut varslar om nedbemanning av 49 600 stillinger. Dette er mer enn en dobling sammenlignet med 2014. I denne artikkelen ser vi nærmere på hvilke typer bedrifter som sender ut varslar om nedbemanning. I tillegg beskriver vi kjennetegn ved personene fra de samme bedriftene som er registrert hos NAV seks måneder etter at varselet ble gitt.

Bedriftene som varslar om nedbemanning er oftest fra Rogaland, har femti eller færre ansatte og er i industri- eller bergverksdrift og utvinningsnæringen. Til sammen finner vi i perioden januar 2014 – juni 2015 at 30 prosent av antallet personer som ble varslet nedbemannet er registrert hos NAV seks måneder etterpå. Tre fjerdedeler av de som da er registrert hos NAV er menn, noe som skyldes at det er i mannsdominerte næringer at varslene kommer. Blant de som er registrert hos NAV er 55 prosent arbeidssøkere. De fleste mottar dagpenger, noe som gjelder både blant menn og kvinner, og i alle aldre. Flest registrerte arbeidssøkere seks måneder etter en varslet nedbemanning finner vi i yrkesgruppen ingeniører, samt «mekaniker, sveiser eller plate/verkstedarbeider». Felles for begge disse yrkesgruppene er at de tilhører oljenæringen. Vi ser i tillegg tegn til at de varslede nedbemanningene i økende grad faktisk blir gjennomført.

.....
¹ Takk til Ulf Andersen for idé og takk til Åshild Male Kalstø for kommentarer og innspill underveis.

Innledning

Den oljedrevne økningen i arbeidsledigheten setter arbeidsmarkedet under press. Arbeidsledigheten økte gjennom 2015 og ventes å fortsette å øke i år. En pekepinn på hvordan den videre utviklingen vil bli, kan man få ved å studere antallet bedrifter som varsler om fremtidig nedbemanning. Bedrifter er pliktige til å rapportere til NAV når de planlegger nedbemanning hvis nedbemanningen gjelder ti eller flere stillinger². NAV mottok et økende antall varsler om nedbemanning fra bedriftene gjennom 2015. Samtidig melder lokale NAV-kontor at bare rundt halvparten av alle varslede nedbemanninger faktisk trer i kraft. Det er derfor av interesse å studere nærmere hvordan forholdet mellom varsler om nedbemanning og registrert arbeidsledighet arter seg: Betyr økt antall varsler at vi kan vente en økt tilstrømning til NAV-kontorene i tiden framover og at arbeidsledigheten vil øke mer?

Denne artikkelen bidrar med en registerdatabasert undersøkelse av de varslede nedbemanningene, både når det gjelder bedriftene som sender ut varsler og hvilke personer som blir rammet og som videre melder seg hos NAV. I tillegg vil vi prøve å si noe om i

² Se faktaboks under for mer informasjon om meldeplikten som gjelder for bedrifter som planlegger nedbemanning.

Varslede nedbemanninger

En arbeidsgiver som vurderer å gå til masseoppsigelser skal så tidlig som mulig gi melding om dette til NAV. Meldeplikten skal sikre at NAV kan bistå virksomheten og de berørte arbeidstakerne. Med masseoppsigelser menes at minst 10 arbeidstakere blir sagt opp innenfor et tidsrom på 30 dager. Når en arbeidsgiver planlegger masseoppsigelser, vil den tidligst tre i kraft 30 dager etter at NAV har fått melding.

Arbeidsgiver skal gi tilsvarende melding til NAV hvis minst 10 arbeidstakere vil bli permittert uten lønn, eller få sin ukentlige arbeidstid redusert med mer enn 50 prosent i mer enn fire uker. Se arbeidsmarkedsloven § 8 og arbeidsmiljøloven § 15-2 for mer om arbeidsgivers meldeplikt ved masseoppsigelser og permitteringer¹.

¹ Hentet fra <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Arbeidssøkere+og+stillinger+++statistikk/Forh%C3%A5ndsinnmeldte+driftsinnskrenkninger>

hvilken grad bedriftene gjennomfører de varslede nedbemanningene, målt i andelen av de varslede nedbemanningene som registrer seg hos NAV.

Data

Hver måned mottar Arbeids- og velferdsdirektoratet lister med oversikt over bedrifter som varsler om nedbemanning fra NAVs fylkeskontakter. Listene vaskes før de leses inn og blir en del av direktoratets statistikkproduksjon. Disse listene, med tilhørende organisasjonsnumre, ligger til grunn for undersøkelsene vi har foretatt. Noen av bedriftene som varsler faller ut av materialet, i hovedsak fordi organisasjonsnumrene er feil registrert³.

Dataene dekker perioden fra januar 2014 til og med juni 2015. Tidsperioden er valgt på bakgrunn av at norske foretak fra og med 2014 i større grad begynte å varsle om nedbemanning. Vi bruker månedsfiler med organisasjonsnumrene som varsler i kombinasjon med arbeidstakerregisteret (Aa-registeret) for å finne personene som er ansatt i bedriften den måneden varselet om nedbemanning ble gitt (varselmåneden). For å være med i dette utvalget, må en person ha et arbeidsforhold til gitte bedrift i varselmåneden, samt være registrert med over fire timer arbeidstid per uke.

Det resulterende utvalget følger vi i seks måneder. Etter seks måneder henter vi ut de personene som nå finnes i et register hos NAV. Deretter gjentas prosedyren for neste varselmånede, med en ny liste med organisasjonsnumre. Denne metoden gir en oversikt over hvor mange og hvilke av de ansatte i en bedrift som varslet om nedbemanning i måned X, som er registrert hos NAV seks måneder senere.

Noen bedrifter varsler gjentatte ganger i observasjonsperioden. Med tanke på tidsserien som ligger til grunn for denne artikkel vil en del personer bli telt dobbelt, både når man ser på antall ansatte i bedriftene da varselet ble gitt, og hvilke av disse som finnes igjen i NAVs registre seks måneder etter. Vi har valgt å

³ Som for eksempel at et foretaksnummer er registrert og ikke organisasjonsnummeret, eller også feiltastinger.

droppe alle med duplikater på fødselsnummeret, slik at når det er snakk om antall eller andel personer så menes det alltid unike personer. For bedriftene gir det mest mening å beholde alle varslene slik at utviklingen kan belyses. Derfor brukes «enkeltvarsler» når vi omtaler varslene fra bedriftene i tidsserier. Innad i hver måned er det imidlertid kun unike bedrifter, slik at i omtalen av et spesifikt månedstall så snakker vi om ett varsel fra én bedrift.

Fra og med 1. januar 2015 ble A-ordningen innført. Innføringen førte til et brudd i arbeidstakerstatistikken. Resultatet er en økning i antall innmeldte arbeidstakerforhold. Vår bruk av Aa-registeret strekker seg fra mai 2014 til november 2015. Derfor vil tall fra 2014 og 2015 ikke være direkte sammenlignbare. Samtidig er det et viktig poeng i denne artikkelen å undersøke *utviklingen* i overgangen til NAV. Dette gjør at en viss lengde på tidsserien er nødvendig.

Flest varsler i oljerelatert virksomhet

Hvilke bedrifter som sender ut varsler, og som videre melder dette til NAV, blir i stor grad styrt av regelverket. Det er kun ved flere enn ni planlagte nedbemanninger at bedriftene er pålagt å varsle NAV. Det utelukker et stort antall norske bedrifter. Ifølge

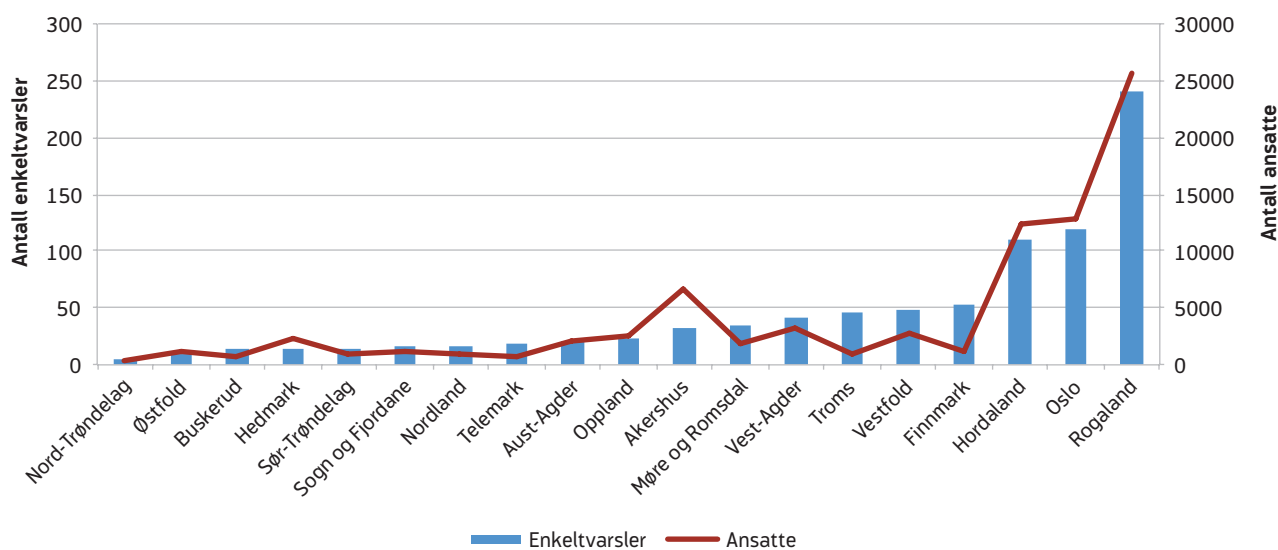
SSB (2015) har 90 prosent av norske bedrifter mindre enn 10 ansatte. Det betyr at når vi snakker om varslede nedbemanninger, så snakker vi om bedrifter som ikke på langt nær er representative for hele populasjonen av bedrifter i Norge.

Figur 1 viser den fylkesvise fordelingen av varslede nedbemanninger i perioden januar 2014 – juni 2015 (blå søyler) og hvor mange ansatte bedriftene som har varslet har (rød linje)⁴. Rogaland skiller seg klart ut, med over dobbelt så mange enkeltvarsler om nedbemanning som Oslo, som har nest flest varsler. Hordaland er fylket med tredje flest enkeltvarsler, omtrent på nivå med Oslo. Deretter er det en nivåforskjell ned til resten av fylkene. Nord-Trøndelag har i observasjonsperioden kun fire tilfeller av at bedrifter varsler om nedbemanning.

At så mange bedrifter i Rogaland og Hordaland har varslet om nedbemanninger, skyldes nærings sammensetningen i disse fylkene. Dette er de to fylkene i landet med høyest andel sysselsatte i oljerelatert virk-

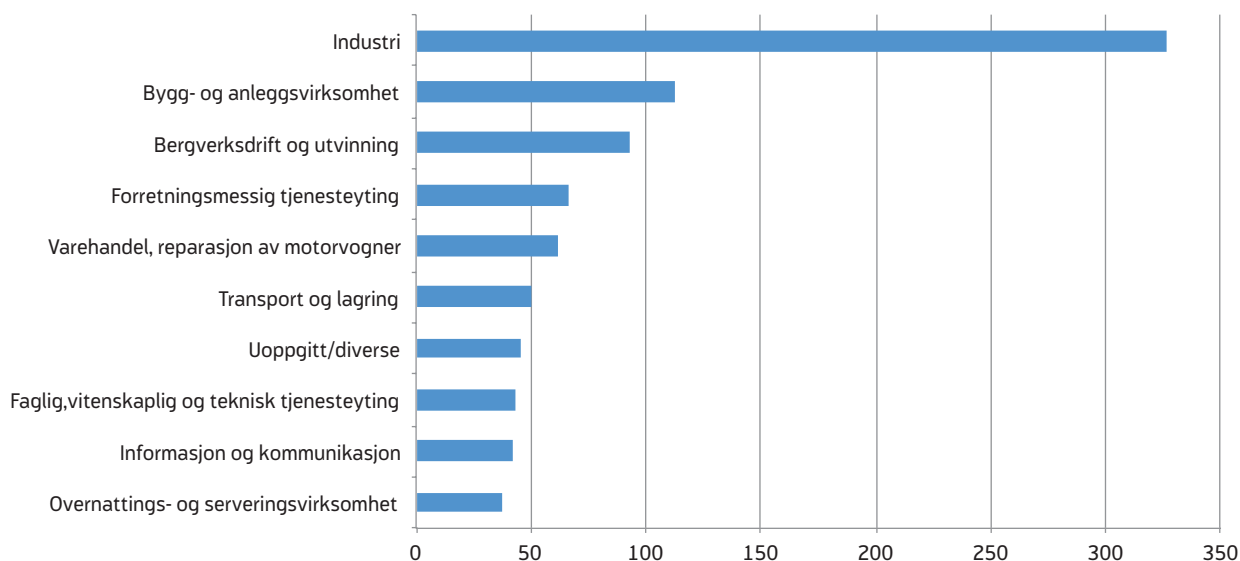
⁴ Noen bedrifter varsler flere ganger i observasjonsperioden, derfor er det ikke snakk om en unik bedrift hver gang det varsles, og derfor omtaler vi varslene som enkeltvarsler. Det betyr også at antallet bedrifter er noe lavere enn antall enkeltvarsler.

Figur 1. Antall varsler om nedbemanning fra januar 2014 til juni 2015 og antall ansatte i bedrifter som har varslet, etter fylke



Kilde: NAV

Figur 2. Antall varsler om nedbemanning fra januar 2014 til juni 2015, etter næring



Kilde: NAV

somhet (IRIS 2015). Det er også bedriftene i oljerelatert virksomhet som dominerer nedbemanningsvarslerne (figur 2). Over en tredjedel av alle enkeltvarsler fra januar 2014 til juni 2015 kom fra bedrifter i industrien, hvor det i all hovedsak dreier seg om oljeindustri. I tillegg er fiskeindustrien en stor undergruppe. Derfor gir det også mening at 25 prosent av varslene innen industrien kommer fra nordlandsfylkene. Varslene innen industrien kunne potensielt berørt 13 000 ansatte, hvorav 18 prosent fra bedrifter i Rogaland (tall ikke vist).

I tillegg har NAV i observasjonsperioden mottatt 92 enkeltvarsler fra bedrifter innen bergverksdrift og utvinning, som også i stor grad er en oljerelatert næring. Disse varslene satte 7 300 ansatte i faresonen, hvorav 86 prosent av de ansatte arbeidet i Rogaland. Bygg- og anleggsvirksomhet er næringen utenom disse to hvor det har kommet flest varsler. Overnattings- og serveringsvirksomheter er nederst på listen av bedrifter som varsler om nedbemanning, men også i denne næringen er over halvparten av varslene lokalisert i Rogaland. Dette viser at oljekrisen også påvirker andre sektorer i fylket.

Flest store bedrifter

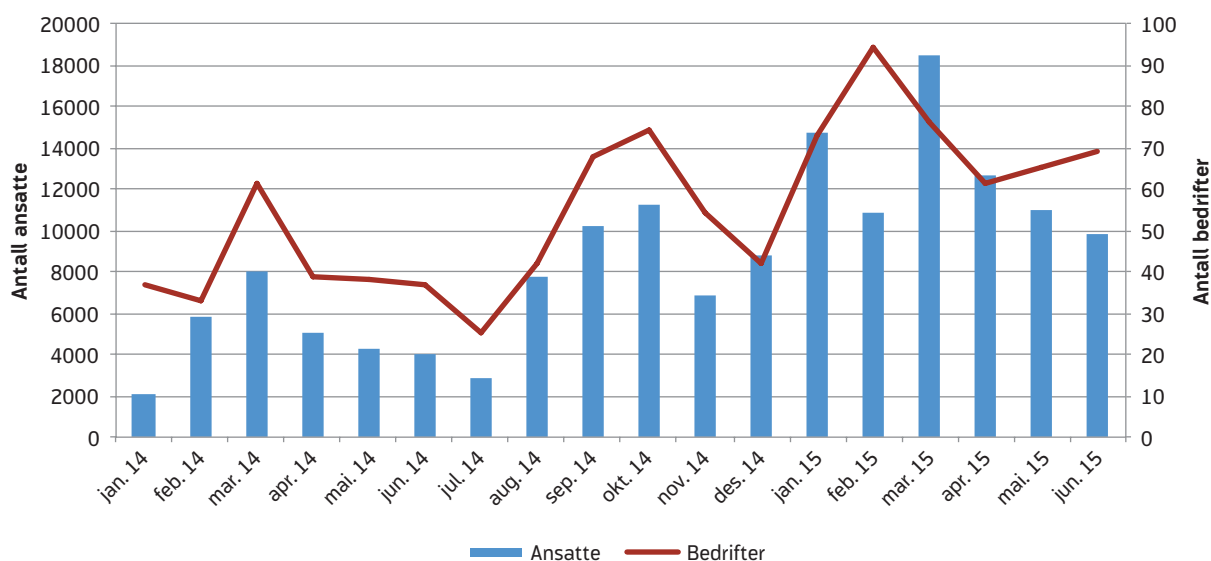
Det månedlige antallet varsler om nedbemanning har variert nokså mye i perioden vi ser på, med en økende tendens gjennom perioden. I figur 3 ser vi månedsvis

utvikling i antall bedrifter som varsler (rød linje) samt hvor mange ansatte bedriftene som har varslet om nedbemanning den enkelte måned har ifølge AA-registeret (blå søyler). Høyest antall varsler ble registrert i februar 2015, med 94 bedrifter som varslet. Antallet bedrifter som har varslet om nedbemanning varierer mellom 25 og 100 i samme periode. Antall ansatte i bedriftene som potensielt er omfattet av varslene varierer også, alt fra 2 000 til 18 000 ansatte i perioden⁵. Selv om tallene varierer i observasjonsperioden, er det en økt trend, både i antall enkeltvarsler og i antall ansatte som er i faresonen.

I figur 4 har vi fordelt varslene etter bedriftsstørrelse. Det er flest varsler fra bedrifter med under 50 ansatte, men nesten like mange av varslene kommer fra bedriftene som har mer enn 100 ansatte. Forholdet mellom de forskjellige typene bedriftsstørrelser holder seg stabilt gjennom observasjonsperioden, og vi ser at bedrifter med mer enn 50 ansatte står for over halvparten av varslene i store deler av perioden. De store

⁵ Fra og med august 2015 begynte antallet varsler om nedbemanning å øke ytterligere, med en topp i oktober 2015 hvor det ble varslet om nedbemanning av 7 100 stillinger. På grunn av at vi i denne artikkelen sjekker statusen til personer seks måneder etter at varselet ble gitt så blir ikke denne utviklingen belyst, men som åpner for å videreføre undersøkelsen.

Figur 3. Antall ansatte i bedrifter og antall bedrifter som varsler om nedbemanning



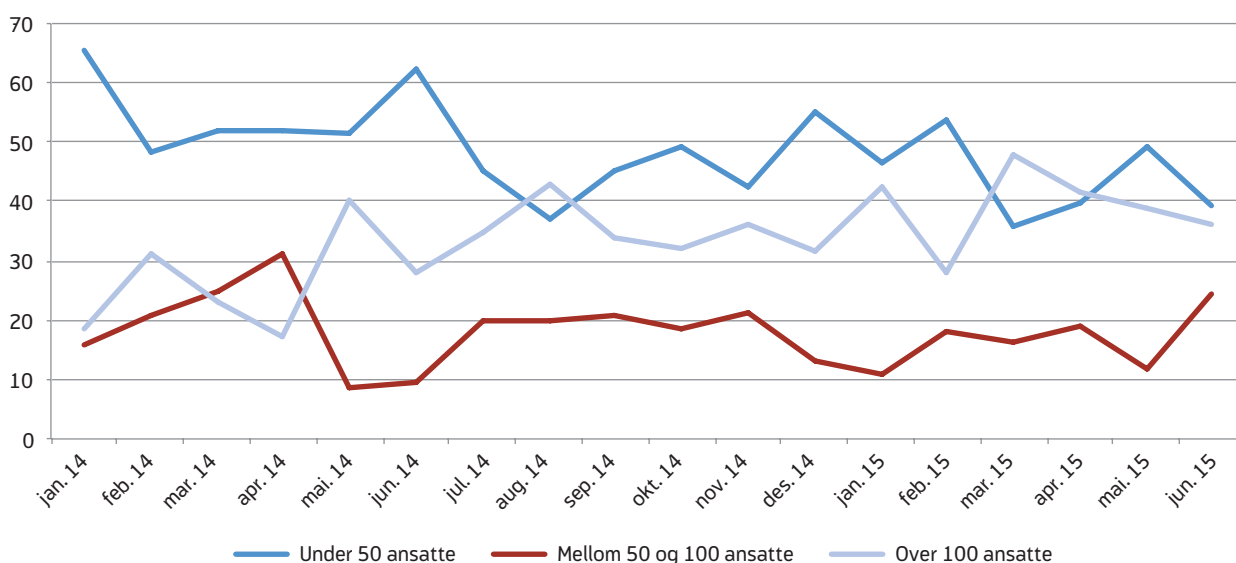
Kilde: NAV

bedriftene er med andre ord svært overrepresentert blant bedriftene som varsler om nedbemanning.

16 prosent arbeidssøkere etter 6 måneder

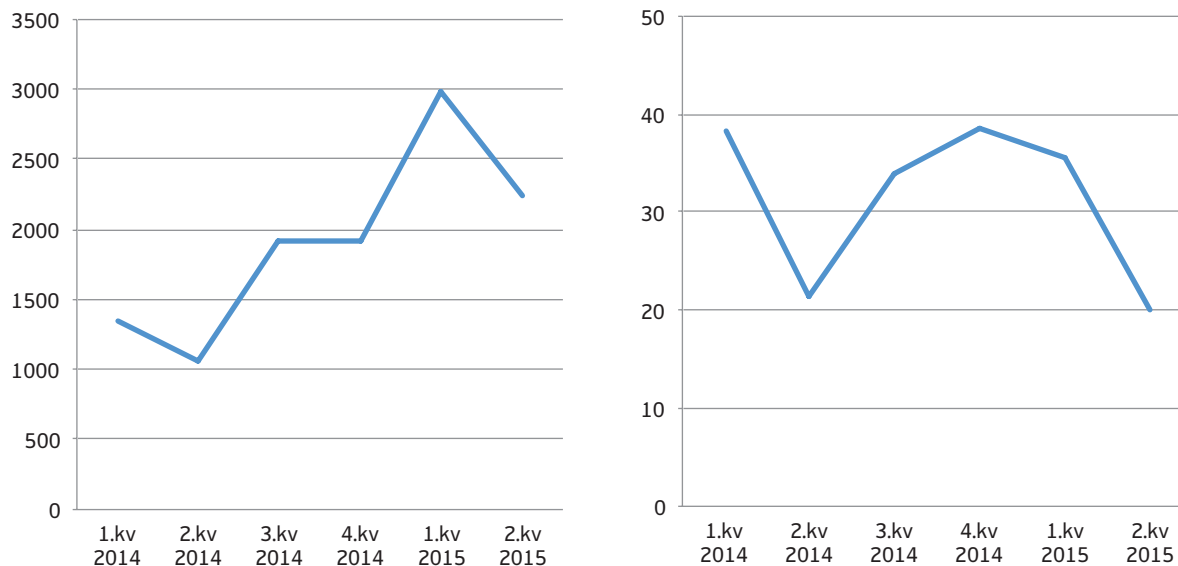
Vi vil nå først undersøke hvor mange personer som er registrert hos NAV seks måneder etter at bedriften de jobbet i varslet om nedbemanning. Deretter avgrens

Figur 4. Andel bedrifter som varsler om nedbemanning, etter bedriftsstørrelse. N = 876.



Kilde: NAV

Figur 5. Personer som er registrert hos NAV seks måneder etter det kvartalet varselet ble gitt. Antall til venstre, andel av antall varslede nedbemanninger til høyre. N = 11 485. Andel i prosent¹



¹ Kvartaler i denne og de påfølgende figurene henviser til kvartalet varselet ble sendt. For eksempel, for andre kvartal 2015 betyr det at det er 2 200 personer av alle registrerte arbeidstakere i bedrifter i januar, februar og mars, som varslet om nedbemanning i andre kvartal 2015, som er registrert hos NAV i henholdsvis oktober, november og desember 2015.

Kilde: NAV

vi oss til de som er registrert som helt eller delvis arbeidsledige eller arbeidssøkere på tiltak.

Figur 5 viser utviklingen i antallet personer som er registrert hos NAV seks måneder etter en varslet nedbemanning og hvor stor andel av de varslede nedbemanningene denne gruppen utgjør. Vi ser at antallet personer som ble registrert hos NAV etter varsler om nedbemanning økte gjennom 2014, og var over dobbelt så stort første halvår 2015 som i første halvår 2014. Dette er ikke overraskende, i og med at antallet varsler også har økt gjennom perioden (figur 3).

Regner vi registreringene hos NAV som andel av de varslede nedbemanningene, ser vi en litt annen utvikling, med variasjon fra over 35 prosent i første kvartal 2014 til 20 prosent i andre kvartal 2015. Mens antallet stiger i perioden, viser andelen altså ingen klar trend. Dette kan leses som at det ikke er noe tegn på at bedriftene i økende grad gjennomfører varsler om nedbemanning i perioden, selv om antallet varsler

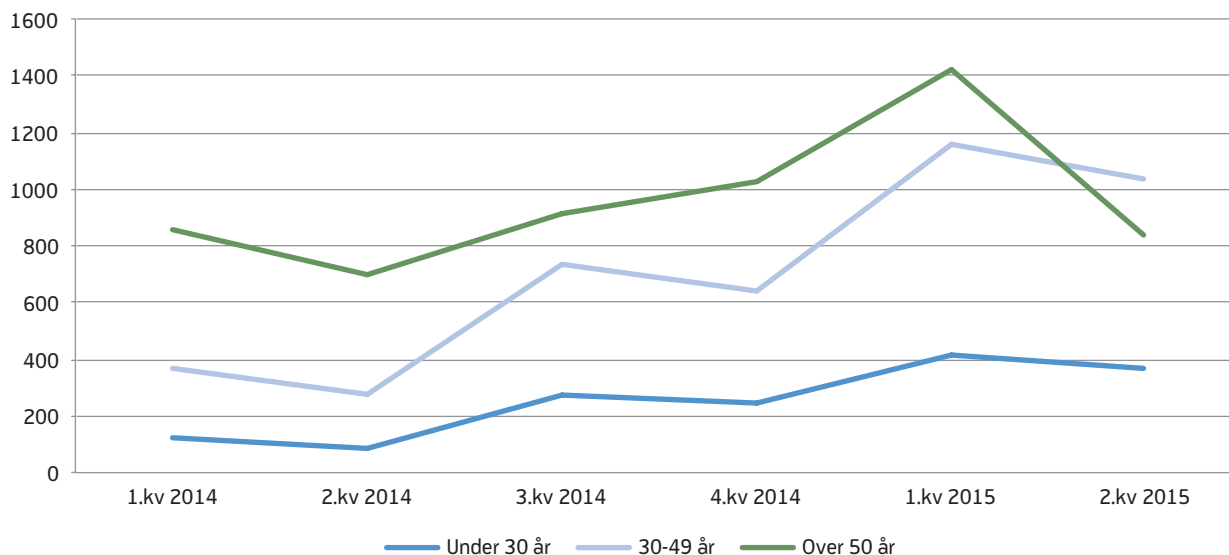
øker⁶. Det som uansett er klart, er at nesten én av tre personer som i observasjonsperioden har ligget i faresonen som følge av varsler om nedbemanning, ender med å registrere seg hos NAV.

Flest menn over 50 år

Det er flest personer over 50 år som er registrert hos NAV seks måneder etter at bedriften de jobbet i varslet om nedbemanning, både når vi ser på antall og andel. Antallet økte for alle aldersgruppene fra første kvartal 2014 til første kvartal 2015 (figur 6). Hvis vi ser på andeler av den totale aldersfordelingen blant de ansatte i nedbemanningsbedriftene, så er 25 prosent av personene i den eldste aldersgruppen registrert hos NAV, mot ni og ti prosent for henholdsvis de yngste og de mellom 30 og 49 år. Dette kan tyde på at de

⁶ Dette resonnementet forutsetter at vi antar at andelen av en gruppe nedbemannede arbeidstakere som faktisk registrerer seg hos NAV i etterkant av nedbemanningen er rimelig konstant over tid. Denne andelen kan imidlertid variere, og det er derfor vanskelig å trekke sikre konklusjoner om faktisk gjennomføringsgrad av varslene ut fra våre data.

Figur 6. Antall personer som er registrert hos NAV seks måneder etter varsel om oppsigelse i bedriften de jobbet i, etter alder



Kilde: NAV

eldre blir rammet hardere av nedbemanning enn de yngre.

Både i antall og andel ligger de yngste noe under de to eldste gruppene. Kun 13 prosent av personene som registrerer seg hos NAV er under 30 år (tall ikke vist). Halvparten av de som registrerer seg hos NAV er 50 år eller eldre. Andelen personer i denne gruppen har falt i andre kvartal 2015, mens det ble litt flere fra den yngste aldersgruppen. 37 prosent er mellom 30 og 49 år.

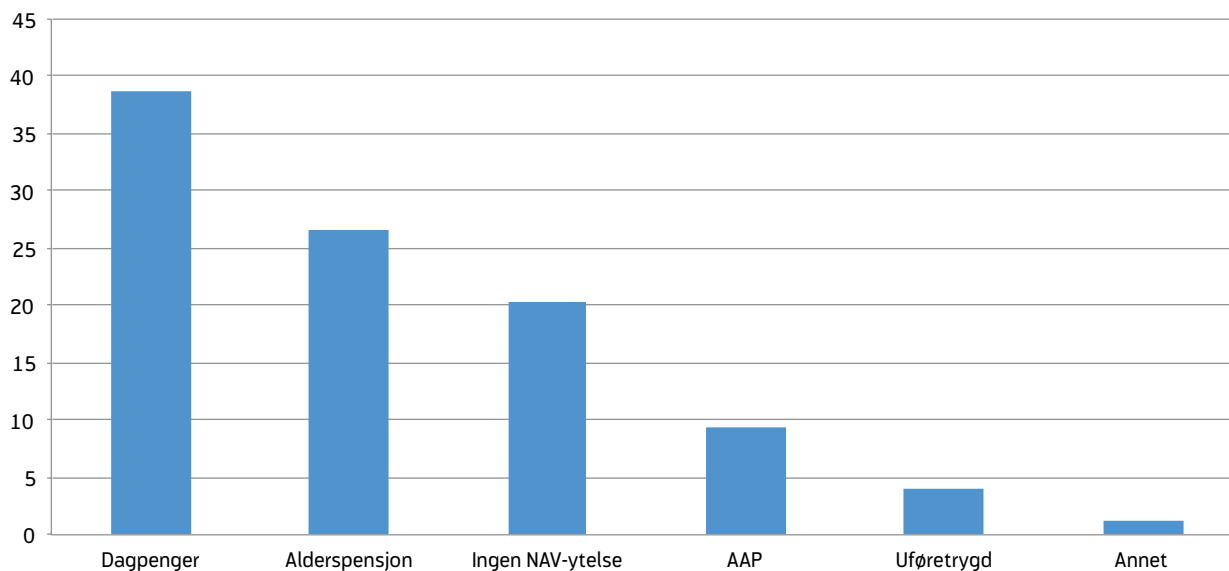
Det er en betydelig kjønnsforskjell i antall personer som registrerer seg hos NAV. I alle aldersgruppene er det omtrent tre ganger så mange menn som er registrert hos NAV i etterkant av varsler om nedbemanning enn det er kvinner. Dette skyldes at det er i olje-relatert industri og bygg og anlegg at det har kommet klart flest nedbemanning, og dette er næringer som er svært mannsdominerte. Derimot, hvis vi ser på *andelen* av registrerte arbeidstakere blant menn og kvinner som ender med å registrere seg hos NAV etter en varslet nedbemanning, er imidlertid kjønnsforskjellene små (tall ikke vist). Dette kan indikere at kjønnsforskjell ikke kan bidra til å forklare hvorfor noen personer registrerer seg hos NAV i kjølvannet av nedbemanningsvarsler.

39 prosent mottar dagpenger

Når vi ser på hvilke ytelser de som var registrert hos NAV seks måneder etter et varsel om nedbemanning mottar, utgjør dagpenger den største gruppen, med 39 prosent. Det skyldes at en høy andel av de som har mistet jobben vil ha opparbeidet seg rett på dagpenger. Andelen som mottar dagpenger er høyest blant de under 50 år (tall ikke vist), noe som trolig skyldes at det i den eldste gruppen er mange, relativt sett, som har begynt å motta alderspensjon.

27 prosent av alle personene i utvalget mottar alderspensjon. Det som er viktig å poengtere her er at de aller fleste som mottar alderspensjon, rundt 90 prosent, kombinerer alderspensjon med arbeid. Det betyr at kun 10 prosent har gått fra å være i arbeid i bedrifter som varsler om nedbemanning til kun å motta alderspensjon. Det betyr også at de personene vi her finner registrert i NAVs registre ikke trenger å ha vært omfattet av nedbemanning. Det samme gjelder i prinsippet også de andre som er registrert hos NAV, men alderspensjon skiller seg ut her som den formen for registrering som trolig vil være minst betinget av varslene om nedbemanning. Dataene våre omfatter som sagt ikke informasjon om hvem som faktisk er

Figur 7. Personer registrert hos NAV seks måneder etter varslet nedbemanning, etter hvilken ytelse de mottar¹. Andel i prosent. N = 11 485



¹ Kategorien «Annet» inneholder tiltakspenger og overgangsstønning

Kilde: NAV

nedbemanning, dette er noe vi anslår på et grovere nivå, ut fra registreringene vi observerer.

I utvalget er det nesten 1 000 personer som mottar arbeidsavklaringspenger, noe som utgjør ni prosent av alle som er registrert hos NAV etter varsel om nedbemanning. En liten gruppe på fire prosent er registrert med uføretrygd, mens så mye som 20 prosent av dem vi finner i NAVs registre ikke har noen ytelse fra NAV. Denne gruppen kan vi ikke si noe sikkert om, men en antagelse er at en del personer har mottatt sluttpakke som følge av nedbemanning. En annen mulighet er at de mottar kommunale ytelser, som sosialhjelp, i stedet for statlige. På grunn av at vi ikke har data for sosialhjelp i 2015, kan vi ikke si noe sikkert om det er tilfelle.

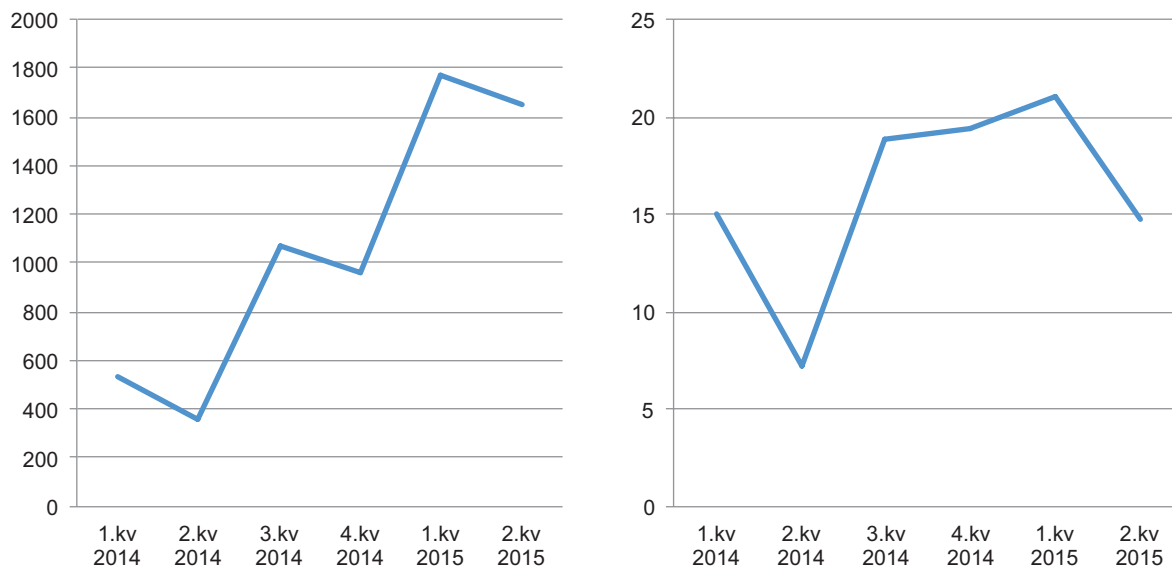
Over 3 av 4 arbeidssøkere mottar dagpenger

I fortsettelsen skal vi fokusere kun på de som er registrert som *helt eller delvis arbeidsledige eller arbeidssøkere på tiltak* (samlet omtalt som arbeidssøkere) seks måneder etter at bedriften de jobbet i varslet om nedbemanning. Denne gruppen utgjør 6 300 personer, eller 55 prosent av alle personene som vi finner igjen registrert hos NAV.

Figur 8 viser utviklingen i antall personer som er registrert som arbeidssøkere hos NAV, seks måneder etter at bedriften de jobbet i varslet om nedbemanning. Antallet steg fra 400 i andre kvartal 2014 til 1 800 i første kvartal 2015. Som andel av de varslede nedbemanningene, har tallet variert i perioden. Andelen lå på 15 prosent både i første kvartal 2014 og andre kvartal 2015, mens gjennomsnittet for observasjonsperioden er på 16 prosent.

Vi ser altså at antallet registrerte arbeidssøkere fra varslingsbedrifter stiger, men også andelen av de potensielt rammede som ender som arbeidssøker viser en viss økning i perioden. Andelen steg med seks prosent fra første kvartal 2014 til første kvartal året etter, og med åtte prosent fra andre kvartal 2014 til andre kvartal 2015. Dette kan leses som at det er en noe økende sannsynlighet for at personer fra bedrifter som varsler om nedbemanning registrerer seg som arbeidssøker hos NAV. Igjen er det imidlertid viktig å understreke at dette kun gjelder den delen av de nedbemannede som faktisk blir registrert hos NAV. Vi kjenner ikke det faktiske antallet nedbemanninger, og dermed heller ikke hvor mange av de nedbemannede som *ikke* registrerer seg hos NAV. Både andel og antallet som

Figur 8. Registrerte arbeidssøkere blant personer som er registrert hos NAV seks måneder etter at bedriften de jobbet for varslet om nedbemanning. Antall til venstre, andel av antall varslede nedbemanninger til høyre. N = 6 340



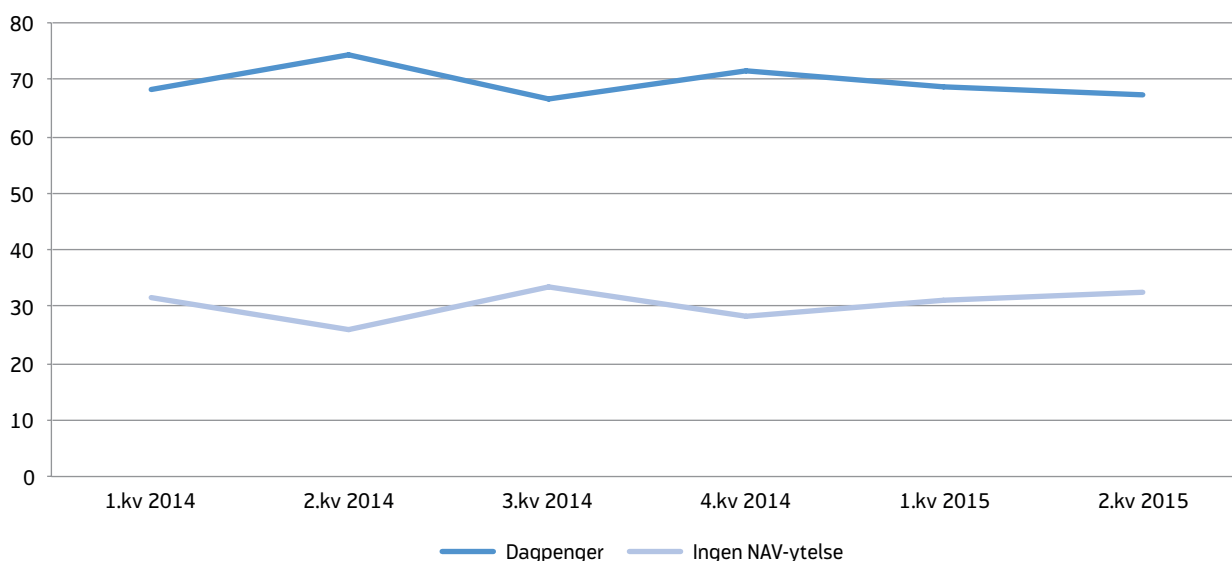
Kilde: NAV

blir ledige på grunn av nedbemanning kan med andre ord stige enda mer, uten at de havner i NAVs registre.

Ser vi på hvilke ytelser arbeidssøkerne mottar, deler utvalget seg i to: 70 prosent mottar dagpenger, mens

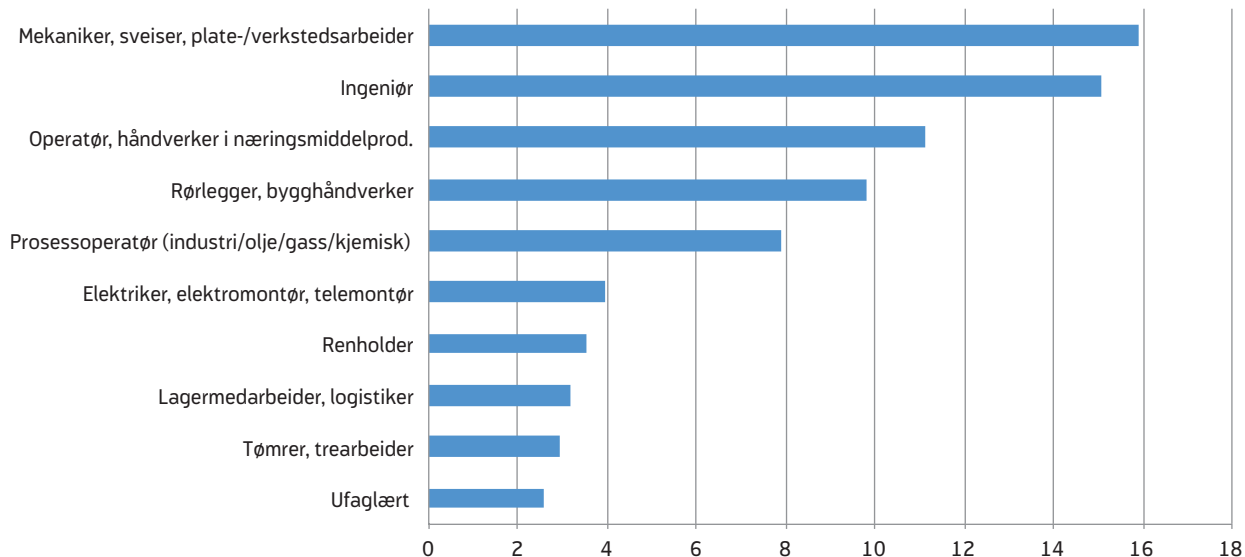
de resterende 30 prosentene ikke mottar noen ytelse fra NAV (figur 9). Den sistnevnte gruppen inkluderer trolig, som nevnt over, personer som har sluttpakker eller andre former for kompensasjon som følge av nedbemanningen. Antall dagpengemottakere økte fra

Figur 9. Andel arbeidssøkere blant personer som seks måneder etter varsel er hos NAV, etter ytelse¹. N = 6 340



¹ Noen få personer mottar arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd. På grunn av små tall utelater vi disse fra figur 9.

Figur 10. Andel registrerte arbeidssøkere som har jobbet i bedrifter som seks måneder tidligere varslet om nedbemanning, etter yrke. N = 6 340



Kilde: NAV

400 til 1 200 fra første kvartal 2014 til og med første kvartal 2015 (tall ikke vist). Dette skjedde i en periode da antallet varsler om nedbemanninger også økte. Det ser altså ut til at økende antall varslede nedbemanninger fører til at flere melder seg ledige og begynner å motta dagpenger. Antallet dagpengemottakere sank så litt i andre kvartal 2015, trolig som følge av at det kom færre varsler om nedbemanning enn i kvartalet før.

Ikke bare arbeidsledige ingeniører

Figur 10 viser de ti hyppigst forekommende yrkene blant arbeidssøkere fra bedrifter som har varslet om nedbemanning. 15 prosent har ingeniør⁷ som sitt siste registrerte yrke. I antall utgjør dette 900 av totalt 6 300 arbeidsledige, men det er ikke kun ingeniører som melder seg som arbeidssøkere. Med 16 prosent har flest av de registrerte arbeidssøkerne «mekaniker, sveiser eller plate-/verkstedsarbeider» som siste registrerte yrke. Listen gjenspeiler først og fremst hvilke næringer disse personene kommer fra. Fire av de fem kategoriene med flest arbeidssøkere kommer fra næringer dominert av olje.

I figur 10 vises bare de ti største hovedyrkesgruppene, av 43 totalt. Hvis vi bruker en mer fingrappert yrkesoversikt, med rundt 800 yrker, finner vi at produksjonsarbeidere i fiskeindustrien er enkeltyrket som har den høyeste andelen arbeidssøkere som følge av nedbemanning. Seks prosent av alle arbeidssøkere tilhører dette yrket⁸. Deretter følger sveisere, med tre prosent arbeidssøkere. Selv om det blant annet i media er blitt fokusert mye på at særlig ingeniører er hardt rammet av nedgangen i oljeindustrien, viser dette at det også er andre yrkesgrupper som rammes av større nedbemanning for tiden.

Avslutning

I denne artikkelen har vi beskrevet bedriftene som varsler om nedbemanning – og personene i disse bedriftene som seks måneder etter varselet er registrert hos NAV.

Bedriftene er oftest lokalisert i Rogaland, mens Oslo er fylket med nest flest varsler om nedbemanning. Denne geografiske spredningen viser at det ikke kun

⁷ Inkluderer alle typer ingeniører, som for eksempel ingeniører innen data, kjemi/metall/biologi og bygg/elektro.

⁸ Dette tallet kan imidlertid skyldes sesongvariasjoner i ansettelsesforhold i fiskeindustrien, hvor det er mer vanlig å nedbemanne i perioder med lite aktivitet.

er oljenæringen som er rammet av økende arbeidsledighet. Også bedrifter som leverer tjenester til oljenæringen merker nedgangen. Når det gjelder næring, ser vi at bedriftene som varsler om nedbemanning oftest hører til industri, bygg- og anlegg eller bergverksdrift og utvinning.

Med økende antall varsler om nedbemanning, burde man kunne se et økende antall personer som registrerer seg hos NAV. Det finner vi i denne analysen. Fra første kvartal 2014 til første kvartal 2015 økte antallet arbeidssøkere med 1 300 personer, fra 500 til 1 800. En økning i varsler om nedbemanning fører med andre ord til at flere henvender seg til NAV. De lokale NAV-kontorene kan derfor forvente en økt tilgang når antallet varslede nedbemanninger går opp.

I tillegg ser vi tegn til at effektueringen av nedbemanningsvarslene øker i perioden, målt gjennom andelen av de varslet nedbemannede ansatte som er arbeidssøkere hos NAV et halvt år etter. Sammenligner vi andre kvartal 2014 med andre kvartal 2015, er det åtte prosent flere registrerte arbeidssøkere av de varslede nedbemanningene (figur 8). Hvis vi derimot ser på alle som registrerer seg hos NAV, ser vi ingen tilsvarende økt effektuering. Dette skyldes trolig at vi i denne gruppen i større grad fanger opp personer som uavhengig av varselet ville kommet til NAV, og at vi dermed måler effektuering mindre presist enn når vi kun ser på arbeidssøkerne.

En grunn til at det ikke er økende trend blant alle personer som registrerer seg hos NAV er at vi også får med en del personer som har hatt tatt ut alderspensjon, som muligens forårsaker støy i dataene våre. Tidligere i artikkelen har vi sett at nesten en tredjedel av utvalget som registrerer seg hos NAV mottar alderspensjon. Blant denne gruppen er det trolig en del personer som hadde gått av med pensjon, helt uavhengig om bedriften de jobbet i varslet om nedbemanning. Men det kan også tenkes at det nettopp er denne gruppen personer som blir skviset ut av arbeidsmarkedet, slik at varselet om nedbemanning førte til at personene valgte å gå av med alderspensjon. Slike sammenhenger kan imidlertid ikke avdekkes direkte med våre data.

Dette er et første forsøk på å finne mer ut om bedriftene som varsler om nedbemanning og å synliggjøre konsekvensene nedbemanning har med hensyn til økt behov for oppfølging og inntektssikring fra NAV. Registerdataene brukt i denne artikkelen har gitt en god oversikt over akkurat dette. Begrensningene for registerdataene ligger blant annet i spesifiseringen av populasjonen som faktisk står i fare for å miste jobbene sine og som dermed er aktuelle for å registrere seg hos NAV, og at vi mangler informasjon om hvilke personer som faktisk blir nedbemannet.

Videre undersøkelser bør se mer på i hvor stor grad varslene faktisk trer i kraft. Særlig på grunn av at vi finner en økende andel arbeidssøkere av de varslede nedbemanningene. For å kunne si noe mer sikkert om dette kun skyldes tilfeldigheter, eller om varslene faktisk kan være med på å forutsi tilgangen til NAV-kontorene, bør undersøkelsen utvides og forbedres. Undersøkelsen kan gjøres bedre ved, for det første, å utvide tidsserien, både fremover og bakover i tid, slik at eventuelle tidstrender avdekkes. Vi ser for eksempel tegn til at det både er færre varslede nedbemanninger og færre personer som registrerer seg hos NAV seks måneder etter i andre kvartal sammenlignet med de andre kvartalene i observasjonsperioden.

For det andre, vi har heller ikke sett på hvordan overgangen fra bedrifter som varsler om nedbemanning til en registrering hos NAV skiller seg fra tilsvarende overganger i bedrifter som ikke varsler om nedbemanning. Dette kunne sagt noe mer presist om i hvilken grad sannsynligheten for å ha overgang til NAV blir styrt av om man er ansatt i en bedrift som varsler om nedbemanning, eller om det i større grad er en effekt av andre trekk ved enten personene eller bedriftene. På denne måten kunne man med større presisjon vurdere om varsler om nedbemanning faktisk øker sannsynligheten for at personer registrerer seg hos NAV.

Referanser

IRIS (2015) *Industribyggerne 2015. En kartlegging av ansatte i norske petroleumsrelaterte virksomheter, med et særskilt fokus på leverandørbedriftenes ansatte relatert til eksport.* Rapport IRIS – 2015/031. Stavanger: International Research Institute of Stavanger.

SSB (2015) *Virksomheter. 1. januar 2015.* Tilgjengelig fra <http://www.ssb.no/bedrifter> (hentet 16.12.2015)

ARBEIDSLEDIGE INGENIØRER OG SIVILINGENIØRER FRA OLJESEKTOREN

Av Jorunn Furuberg og Kari-Mette Ørbog

Sammendrag

Den norske økonomien er inne i en oljedrevet nedgangskonjunktur, som særlig påvirker arbeidsmarkedet på Sør-Vestlandet. Arbeidsledigheten for ingeniører og sivilingeniører med bakgrunn fra petroleumsyrker har økt betydelig det siste året. I denne artikkelen undersøker vi hvor lenge disse blir værende som arbeidssøkere og i hvilken grad de flytter eller bytter bransje for å komme i arbeid.

I overkant av 30 prosent av ingeniørene og 40 prosent av sivilingeniørene innen petroleumsyrker har tatt jobb i en annen kommune enn tidligere etter at perioden som arbeidssøker er over. Videre er det henholdsvis 30 og 34 prosent som har tatt jobb i en annen næring enn tidligere. Vi finner ingen vesentlige forskjeller mellom ingeniører og sivilingeniører innen petroleumsyrkene og andre ingeniører og sivilingeniører når det gjelder geografisk eller yrkesmessig mobilitet.

Ingeniører og sivilingeniører med bakgrunn fra petroleumsyrkene har lengre varighet som arbeidssøkere enn gjennomsnittet av alle arbeidssøkere. De søker også arbeid lengre enn andre ingeniører og sivilingeniører. Etter avsluttet arbeidssøkerperiode er det likevel en høyere andel som kommer i jobb, sammenliknet med andre arbeidssøkere. Dette gjelder både når vi sammenlikner med andre ingeniører og sivilingeniører, og med gjennomsnittet for alle arbeidssøkere.

Ingeniørene og sivilingeniørene innen petroleumsyrkene skiller seg ut ved at de er eldre og mer etablerte på arbeidsmarkedet før de ble arbeidssøkere. Det er derfor vanskelig å si hvor mye av forskjellen i arbeidsmarkedstilpasningen som skyldes etterspørselsforhold og hvor mye som skyldes egenskaper ved personene, slik som arbeidserfaring.

Innledning

Oljesektoren har vært en viktig driver i norsk økonomi de siste 10 – 15 årene. I tillegg til arbeidsplasser innen leting og utvinning av olje, har oljevirkosheten gitt økt aktivitet i næringer som leverer til oljesektoren. Sterk krone og høy oljepris har de siste årene bidratt til

å skape en såkalt todeling i norsk økonomi, der de olje-relaterte næringene har gått svært bra, mens de tradisjonelle eksportrettede næringene har prestert svakere. Fra andre halvår 2014 endret denne situasjonen seg, da en betydelig nedgang i oljeprisen forsterket den allerede nedadgående trenden i olje- og gassinvesteringene.

Datautvalg og definisjoner

Datautvalget inneholder alle helt ledige, delvis ledige og arbeidssøkere på tiltak som har hatt tilgang som arbeidssøkere fra og med juli 2014 til og med juni 2015. Egenskaper og status for de som er med i utvalget er målt to måneder før tilgang, ved tilgang, ved avgang (siste måned observert for de som ikke har hatt avgang) og to måneder etter avgang.

Arbeidssøkere er betegnelsen på summen av helt ledige, delvis ledige, arbeidssøkere på tiltak og andre arbeidssøkere. Arbeidssøkere er personer som søker inntektsgivende arbeid ved NAV og som er tilgjengelige for det arbeidet som søkes. Hovedregelen er at man anses som arbeidssøker hos NAV hvis man har meldt seg eller fornyet meldingen i løpet av de to siste ukene. Summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak tilsvarer **bruttoledigheten**.

Permitterte arbeidssøkere omfatter antall helt permitterte og delvis permitterte (med innskrenket arbeidstid). Helt permitterte er inkludert i statistikken over helt ledige, mens delvis permitterte er med i statistikken over delvis ledige. Permittering er en ordning som gir arbeidsgivere anledning til å beholde arbeidskraften som et alternativ til oppsigelse i en periode med mangel på arbeidsoppdrag. Permitterte er fremdeles ansatt hos arbeidsgiver og vil ha rett til å komme tilbake til arbeidsplassen sin dersom bedriften får nye oppdrag (for ytterligere informasjon, se «Permittering og oppsigelse»).

Tilgang som arbeidssøker er her definert som personer som er registrert hos NAV enten som helt ledige, delvis ledige eller arbeidssøkere på tiltak i beholdningen over arbeidssøkere i tilgangsmåneden, og som ikke har vært registrert i noen av disse statusene i beholdningen de siste to månedene før tilgang.

Avgang som arbeidssøker er her definert som at en person er registrert enten som helt ledig, delvis ledig eller arbeidssøker på tiltak i beholdningen en måned, men ikke i beholdningen noen av de påfølgende to månedene.

Variablene som er med i analysen er målt på følgende tidspunkt:

To måneder før tilgang:

- Om personen er arbeidstaker, arbeidssøker, registrert med nedsatt arbeidsevne hos NAV, mottar trygd, ikke er å finne i NAVs registre eller ukjent
- Hovednæring for arbeidstaker

- Arbeidskommune for arbeidstaker

I tilgangsmåneden:

- Arbeidssøkerstatus
- Yrkesbakgrunn registrert hos NAV
- Mottaker av dagpenger
- Permitteringsstatus
- Kjønn
- Alder
- Fødeland
- Bostedsfylke

I avgangsmåneden/eventuelt siste måned observert for de som ikke har hatt avgang:

- Varighet som arbeidssøker
- Mottaker av dagpenger

To måneder etter avgang:

- Om personen er arbeidstaker, arbeidssøker, registrert med nedsatt arbeidsevne hos NAV, mottar trygd, ikke er å finne i NAVs registre eller ukjent
- Hovednæring for arbeidstaker
- Arbeidskommune for arbeidstaker

Hovednæring for arbeidstaker følger næringsgrupperingen i nasjonalregnskapet og er basert på Statistisk sentralbyrås (SSB) Standard for næringsgruppering (SN2007), som igjen baserer seg på den europeiske næringsstandard NACE Rev. 2 (se «Grupperinger i nasjonalregnskapet» for selve grupperingen).

Yrkesklassifiseringen, som fordeler arbeidssøkere etter yrkesbakgrunn, følger Standard for yrkesklassifisering, STYRK-08 (SSB 2011). Denne klassifiseringen er basert på ILO-standard ISCO-08. NAV benytter og publiserer en egen hovedinndeling av yrkene med 15 kategorier, mens underklassifiseringen tilsvarer STYRK-08. Listen under viser inndelingen for ingeniører og sivilingeniører innen petroleumsyrker med tilhørende STYRK-kode:

1. Ingeniør- og ikt-fag
 - 1.1. Sivilingeniører og sivilarkitekter
 - 1.1.1. Sivilingeniører innen geofag, petroleums-teknologi, metallurgi mv. (2146)
 - 1.2. Ingeniører og teknikere
 - 1.2.1. Ingeniører innen petroleum, bergverk og metallurgi (3117)

Oljeprisen har fortsatt å falle, og var ved utgangen av januar 2016 hele 75 prosent lavere enn før nedgangen startet i slutten av juni 2014. Dette har ført til en ytterligere nedgang i investeringene. Samtidig har den lave oljeprisen bidratt til at kronen har svekket seg betydelig, noe som bidrar til å stimulere eksportrettede næringer, som reiseliv og oppdrettsnæringen.

Arbeidsledigheten har økt i fylker med mange sysselsatte i oljerelatert virksomhet, mens den har vært mer stabil der det er få ansatte i den type virksomhet. Fra desember 2014 til desember 2015 økte bruttoledigheten, summen av helt ledige registrert hos NAV og arbeidssøkere på tiltak, med 15 prosent. Oppgangen skyldes i hovedsak flere helt ledige og arbeidssøkere på tiltak fra vest- og sørlandsfylkene og i Akershus. Rogaland er særlig hardt rammet, med en økning i bruttoledigheten på 85 prosent i 2015. Arbeidsledigheten har også økt i yrker knyttet til oljesektoren. Innen yrkesgruppen ingeniør- og ikt-fag har bruttoledigheten økt med nesten 70 prosent i denne perioden. Det er særlig ingeniører innen petroleum, bergverk og metallurgi og sivilingeniører innen geofag, petroleumsteknologi og metallurgi, heretter referert til som petroleumsyrker, som har hatt den største oppgangen i bruttoledigheten.

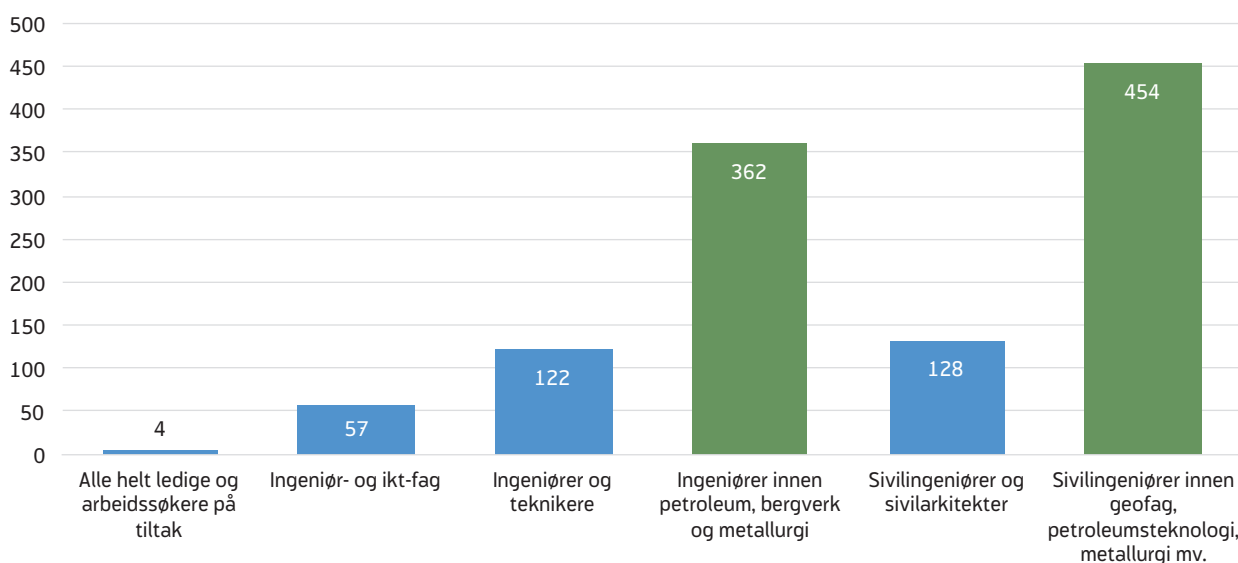
I denne artikkelen ser vi nærmere på situasjonen for arbeidssøkende ingeniører og sivilingeniører med bak-

grunn fra petroleumsyrker. Vi sammenlikner situasjonen for disse to yrkesgruppene med situasjonen for alle ledige ingeniører og sivilingeniører, alle med bakgrunn fra yrkesgruppen ingeniør – og ikt-fag, og alle arbeidssøkere (se faktaboksen «Datautvalg og definisjoner» for en detaljert beskrivelse av yrkesgruppene). Artikkelen gir et bilde av forskjellene mellom disse yrkesgruppene med hensyn til hvor lenge de er registrert som arbeidssøkere hos NAV og hvordan de tilpasser seg på arbeidsmarkedet i etterkant av arbeidssøkerperioden. I en situasjon med store forskjeller i etterspørsel etter arbeidskraft mellom fylker og næringer, og dermed forskjeller i arbeidsledigheten, kan geografisk og yrkesmessig mobilitet være en faktor som kan gi nytt innpass på arbeidsmarkedet for ledige ingeniører og sivilingeniører fra petroleumsyrker. Vi ser derfor også på om arbeidssøkerne i disse yrkesgruppene skiller seg ut fra andre arbeidssøkere når det gjelder om de har fått arbeid i en annen kommune (geografisk mobilitet) eller fått arbeid i en ny næring (yrkesmessig mobilitet).

Hva kjennetegner disse arbeidssøkerne?

Vi har tatt utgangspunkt i tilgangen av arbeidssøkere fra og med juli 2014 til og med juni 2015. Ifølge denne definisjonen, hadde 208 852 personer tilgang som arbeidssøkere i denne perioden (se faktaboksen «Datautvalg og definisjoner»). Bruttoledighet steg med 4 pro-

Figur 1. Prosentvis endring i bruttoledigheten fra juni 2014 til juni 2015. Etter yrkesgruppe



Kilde: NAV

sent, eller 3 800 personer i samme periode¹. Innen yrkesgruppen ingeniør- og ikt-fag steg bruttoledigheten med hele 57 prosent, tilsvarende 2 300 personer (figur 1). Ledighetsoppgangen skyldes i hovedsak en oppgang for ingeniøryrkene, og særlig for dem med bakgrunn fra petroleumsyrker. Bruttoledigheten for ingeniører innen

petroleum, bergverk og metallurgi steg med 362 prosent i den aktuelle perioden, mens bruttoledigheten for sivilingeniører innen geofag, petroleumsteknologi og metallurgi steg med 454 prosent. Det lave ledighetsnivået disse yrkene har hatt de siste årene, gjør oppgangen i prosent stor. Målt i antall personer, ble det til sammen

Tabell 1. Kjennetegn ved arbeidssøkerne som meldte seg hos NAV. Juli 2014 – juni 2015

	Alle arbeids- søkere	Ingeniør- og ikt-fag	Ingeniører og teknikere	Ingeniører innen petroleum, bergverk og metallurgi	Sivilingeniører og sivil- arkitekter	Sivilingeniører innen geofag, petroleums- teknologi, metallurgi mv.
Gjennomsnittsalder ved tilgang, år	34,4	38,2	39,6	39,9	41,3	43
Kvinner, andel	44	26	21	19	31	27
Mottak av dagpenger, andel	41	59	66	77	67	76
Permitteringsstatus, andel	3	5	7	9	8	10
Helt ledige, andel	79	80	80	81	80	81
Delvis ledige, andel	18	18	19	19	19	-
Arbeidssøkere på tiltak, andel	3	2	1	0	1	-
Født i Norge, andel	62	66	63	59	59	63
Bostedsfylke ved tilgang, andel:						
Østfold	6	3	3	1	2	-
Akershus	9	9	7	5	9	-
Oslo	14	17	9	6	18	6
Hedmark	3	2	2	1	1	-
Oppland	3	1	1	0	1	-
Buskerud	5	4	4	3	4	-
Vestfold	5	4	5	4	3	-
Telemark	4	3	3	2	3	-
Aust-Agder	2	2	3	2	2	-
Vest-Agder	4	4	4	4	5	-
Rogaland	8	16	22	34	18	31
Hordaland	9	12	15	21	15	22
Sogn og Fjordane	2	1	1	1	1	-
Møre og Romsdal	4	4	5	2	3	-
Sør-Trøndelag	6	7	7	8	8	-
Nord-Trøndelag	2	1	1	1	1	-
Nordland	5	2	3	1	1	-
Troms	3	2	2	1	1	-
Finnmark	2	1	1	1	0	-
Ukjent fylke/ikke bosatt	5	3	4	3	4	-
N	208 852	12 422	4 906	1 715	2 260	930

Kilde: SSB

¹ Endringen i bruttoledigheten er beregnet fra juni 2014 til juni 2015.

1 200 flere helt ledige eller arbeidssøkere på tiltak innen petroleumsyrkene i denne perioden.

Over 50 prosent av ingeniørene og sivilingeniørene med bakgrunn fra petroleumsyrker bodde i Rogaland eller Hordaland da de meldte seg hos NAV som arbeidssøkere. Blant alle arbeidssøkerne i utvalget er gjennomsnittsalderen 34 år. Den er nesten fire år høyere for yrkesgruppen ingeniør- og ikt-fag, og nesten ti år høyere for sivilingeniørene innen petroleumsyrket (tabell 1).

Ingeniørene og sivilingeniørene fra petroleumsyrker skiller seg ut både når vi sammenlikner dem med alle arbeidssøkere og med andre arbeidssøkende ingeniører og sivilingeniører ved å ha en betydelig høyere andel som var registrert som mottakere av dagpenger. For å motta dagpenger må man ha hatt inntekt fra lønnet arbeid på minst 1,5 ganger folketrygdens grunnbeløp (G) i året som gikk, eller minst 3 G i løpet av de tre siste avsluttede kalenderårene. Dagpengemottakere har derfor en sterkere tilknytning til arbeidsmarkedet enn arbeidssøkere uten dagpenger. Blant alle arbeidssøkere i utvalget var det i overkant av 40 prosent som var registrert med dagpenger i løpet av arbeidssøkerperioden². Ingeniørene og sivilingeniørene innen petroleumsyrker hadde den høyeste andelen dagpengemottakere med henholdsvis 77 og 76 prosent, noe som indikerer at disse arbeidssøkerne har en sterkere tilknytning til arbeidsmarkedet enn gjennomsnittet.

Når vi ser på permitteringer, ser vi at både andelen permitterte ingeniører innen petroleum, bergverk og metallurgi og andelen permitterte sivilingeniører innen geofag og petroleumsteknologi, er tre ganger så høy som andelen permitterte generelt. Andelen permitterte blant begge disse ingeniørgruppene er også høyere enn gjennomsnittet for andre ingeniører og sivilingeniører (se faktaboksen «Datautvalg og definisjoner» for ytterligere informasjon om permittering).

Oppsummert viser tabell 1 at arbeidssøkende ingeniører og sivilingeniører med bakgrunn fra petroleumsyrker har høyere alder, en høyere andel med dagpenger

og en høyere andel som er permitterte sammenliknet med alle arbeidssøkere. Dette viser at denne gruppen er godt etablert på arbeidsmarkedet, og mer så enn gjennomsnittet av alle arbeidssøkerne.

Hvor lenge er de registrerte som arbeidssøkere hos NAV?

Avgang og varighet som arbeidssøker

Gjennomsnittlig varighet som arbeidssøker i en populasjon kan bare beregnes når alle i populasjonen har hatt avgang. Vi har derfor ikke beregnet varigheten eksakt, men kan likevel si noe om den ved å undersøke hvor mange som fremdeles er registrert hos NAV fra 1 til 16 måneder etter tilgang. Avgang som arbeidssøkere er definert i faktaboksen «Datautvalg og definisjoner» og innebærer at en person er registrert enten som helt ledig, delvis ledig eller arbeidssøker på tiltak i beholdningen en måned, men ikke i noen av de påfølgende to månedene. Derfor vil tidsperioden arbeidssøkerne kan observeres variere i utvalget vårt. Alle som har hatt tilgang i perioden juli 2014 – juni 2015, observerer vi som at de har status som arbeidssøkere i perioden juli 2014 – oktober 2015. Vi har dermed ikke observert utvalget så lenge at alle har hatt mulighet til å være registrert som arbeidssøker like lenge. De som hadde tilgang tidligst, i juli 2014, kan observeres i 16 måneder. De som hadde tilgang senest, i juni 2015, kan bare observeres i fem måneder.

For å belyse hvor lenge en person er registrert som arbeidssøker, også for dem som ikke har hatt avgang, har vi beregnet andelen som fremdeles står tilmeldt NAV som arbeidssøker, fordelt på antall måneder siden tilgang. I denne månedsvise beregningen inngår bare de som er observert så lenge at de har hatt anledning til å ha avgang. Resultatene er derfor mer usikre for de som har stått registrert som arbeidssøkere lengst, siden antallet som er observert i 16 måneder er langt lavere enn de som er observert i fem måneder.

De fleste er arbeidssøkere i en kort periode. I utvalget er 38 prosent arbeidssøkere i mindre enn to måneder. Figur 2 og 3 viser andelen av arbeidssøkerne som fremdeles er registrert hos NAV, målt etter antall måneder de har vært registret som arbeidssøkere. Her ser vi at ingeniører og sivilingeniører fra petroleumsyrker bruker lengre tid på å finne ny jobb enn gjennomsnittet. Figuren viser at andelen arbeidssøkere blant ingeniører og sivilingeniører fra petroleumsyrker med avgang innen to måneder er lavere enn for både gjennomsnittet av alle arbeidssøkerne og for gjennomsnittet av ingeniører og sivilingeniører.

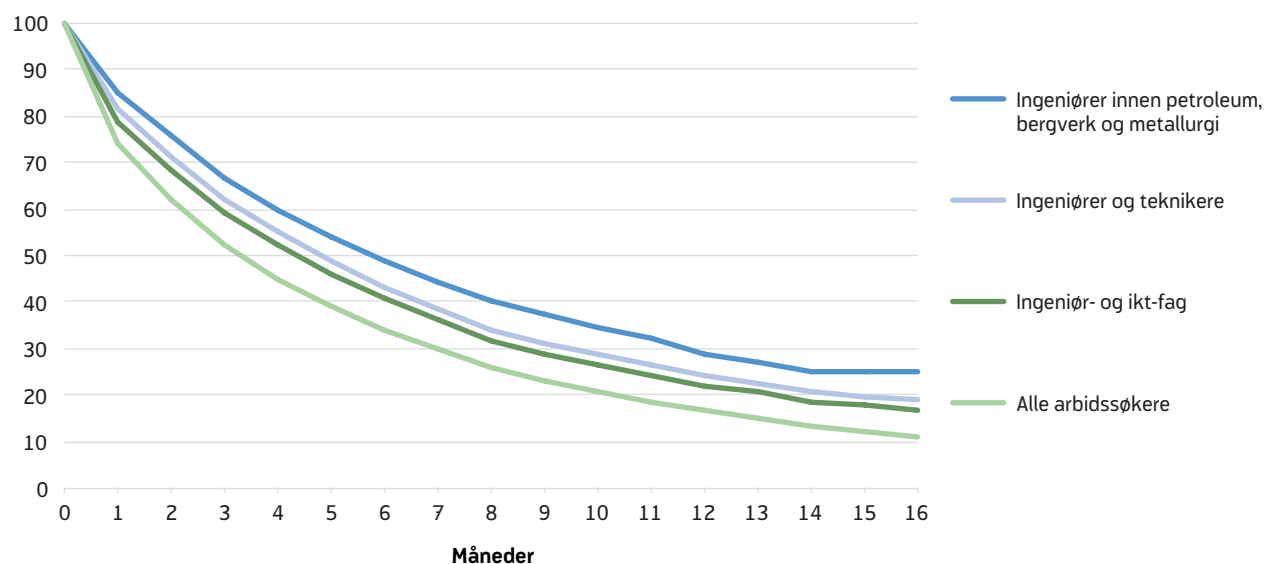
² Med dagpengemottaker i løpet av arbeidssøkerperioden menes om vedkommende er registrert som dagpengemottaker i tilgangsmåneden eller i avgangsmåneden (eventuelt siste måned observert).

Andelen av alle arbeidssøkerne som fremdeles er registrert hos NAV etter 16 måneder er på 11 prosent, mens det blant ingeniørene innen petroleumssyrker var 25 prosent igjen etter 16 måneder (figur 2). Det er dermed, i gjennomsnitt, 14 prosentpoeng forskjell mellom disse gruppene. Andelen blant ingeniørene innen petroleumssyrker er også 8 prosentpoeng høyere enn for yrkesgruppen ingeniør- og ikt-fag samlet. Blant sivilingeniørene innen geofag, petroleumsteknologi

og metallurgi, var det 24 prosent igjen etter 16 måneder (figur 3). Vi ser at det er i underkant av 8 prosentpoeng høyere enn for både yrkesgruppen ingeniør- og ikt-fag samlet og for undergruppen sivilingeniører og sivilarkitekter samlet. Det er også 13 prosentpoeng høyere enn for gjennomsnittet av alle arbeidssøkere.

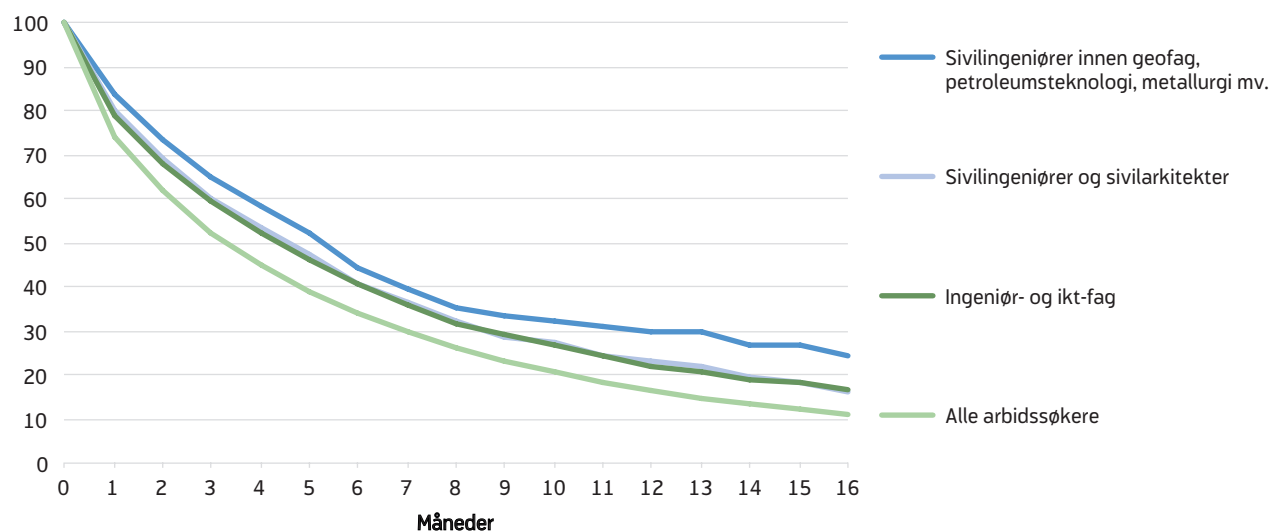
Resultatene er mindre sikre for de arbeidssøkerne som har hatt en varighet utover de fem første månedene (se

Figur 2. Andelen av arbeidssøkerne som fremdeles er registrert hos NAV, etter antall måneder. Ingeniører innen petroleum, bergverk og metallurgi sammenliknet med andre yrkesgrupper. Prosent



Kilde: NAV

Figur 3. Andelen av arbeidssøkerne som fremdeles er registrert hos NAV, etter antall måneder. Sivilingeniører innen geofag, petroleumsteknologi, mv. sammenliknet med andre yrkesgrupper. Prosent



Kilde: NAV

faktaboksen «Avgang og varighet som arbeidssøker»). Datamaterialet vårt viser at ingeniører og sivilingeniører med bakgrunn fra petroleumssyrker står lenger registrert som arbeidssøkere enn gjennomsnittet. Varigheten som arbeidsledig stiger vanligvis med økende alder (Bakken og Aasebø 2006, Layard m. fl. 2005, s. 227) og denne gruppen har en høyere gjennomsnittsalder enn alle arbeidssøkerne i utvalget. Alder kan derfor være en faktor som forklarer hvorfor ingeniører og sivilingeniører fra petroleumssyrker har lengre varighet som arbeidssøkere enn gjennomsnittet. En annen ting som bidrar til å forklare dette er at tilknytningen til arbeidslivet er sterkere enn for yngre arbeidstakere, slik at det er flere med dagpengerettigheter blant de eldre arbeidstakerne. Det er en sammenheng mellom varigheten av arbeidssøkerperioden og mottak av dagpenger (Bakken og Aasebø 2006, Layard m. fl. 2005, s. 38–41). Så lenge man mottar dagpenger, vil man ha et incentiv til å stå tilmeldt som arbeidsledig hos NAV. Dette siden dagpengemottakere, i motsetning til de som ikke har rett på dagpenger, vil tape inntekter på å være arbeidsledige uten å stå tilmeldt NAV. Dagpengemottakere vil også ha mindre incentiv til å ta en hvilken som helst ny jobb, siden de allerede har en inntekt. De kan derfor søke

arbeid lengre og prøve å finne en mer passende jobb enn personer som ikke har dagpenger.

Mange kommer tilbake i arbeid

Vi har sett på de som har hatt avgang fra arbeidssøkerregisteret i den perioden vi observerer utvalget (se tabell 2). For å kunne si noe om status to måneder etter avgang har vi kun inkludert de som har hatt avgang til og med august 2015³. To måneder etter avgang har vi sett på hvor stor andel som er registrert i følgende tilstander (i prioritert rekkefølge):

- Arbeidstaker (inkludert personer som kombinerer arbeid med ulike former for trygd eller er arbeidssøker kombinert med arbeid)
- Arbeidssøker (inkludert personer som mottar ulike former for trygd i kombinasjon med å være arbeidssøker)
- Registrert med nedsatt arbeidsevne hos NAV (inkludert personer som mottar arbeidsavklaringspenger eller andre typer trygd i kombinasjon)

Tabell 2. Kjennetegn ved arbeidssøkere som har hatt avgang. Antall personer

	Alle arbeids- søkere	Ingeniør- og ikt-fag	Ingeniører og teknikere	Ingeniører innen petroleum, bergverk og metallurgi	Sivilingeniører og sivil- arkitekter	Sivilingeniører innen geofag, petroleums- teknologi, metallurgi mv.
Alle arbeidssøkere som hadde tilgang juli 2014 – juni 2015	208 852	12 422	4906	1715	2260	930
Antall av disse som hadde avgang til og med august 2015	152 099	8015	2988	927	1428	525
Antall som var arbeidstakere to mnd etter avgang	88 246	5175	2078	684	1028	396
Antall som var arbeidstakere to mnd. etter avgang, med registrert arbeidskommune før tilgang som arbeidssøker og etter avgang	63 559	4103	1732	603	856	359
Antall som var arbeidstakere to mnd etter avgang, med registrert hovednæringsgruppe før tilgang som arbeidssøker og etter avgang	63 510	4102	1731	603	856	359

Kilde: NAV

³ Registrerte med opplysninger om status to måneder etter avgang var ikke oppdatert ved tidspunktet for datauttrekket vårt for de som hadde avgang i september og oktober 2015.

- Øvrige trygdemottakere (mottakere av overgangsstønad, uføretrygd eller alderspensjon)
- Ikke å finne i NAVs registre
- Ukjent

Ingeniører og sivilingeniører er oftere registrert som arbeidstakere i etterkant av en periode som arbeidssøkere enn arbeidssøkere generelt (se figur 4). I yrkesgruppen ingeniører og teknikere er 70 prosent registrert som arbeidstakere to måneder etter at de slutter å registrere seg som arbeidssøkere hos NAV. Dette er fem prosentpoeng høyere enn i gruppen ingeniør- og ikt-fag, og hele 12 prosentpoeng høyere enn for arbeidssøkere generelt. Vi ser også at en høyere andel av ingeniørene og sivilingeniørene innen petroleumsykker kommer i arbeid sammenliknet med andre arbeidssøkende ingeniører og sivilingeniører.

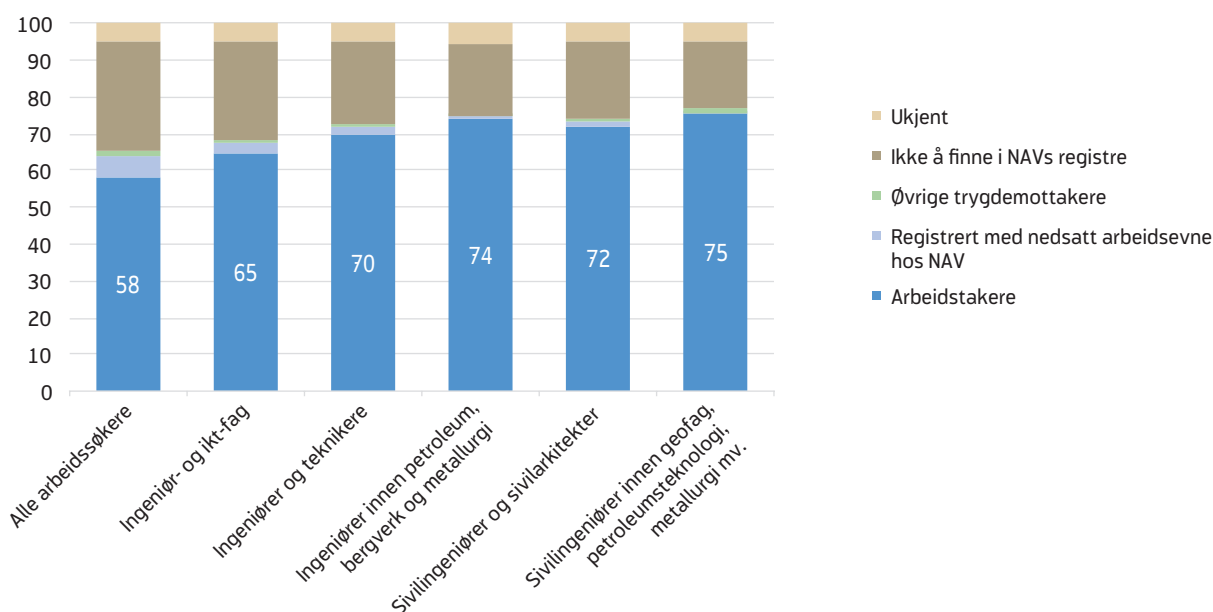
Trolig kan den høye andelen som kommer i arbeid forklares med egenskaper ved arbeidssøkerne. Tabell 1 viser at både ingeniørene og sivilingeniørene innen petroleumsykker er mer etablert på arbeidsmarkedet enn de andre yrkesgruppene vi sammenlikner med.

De er eldre, har mer arbeidserfaring og er oftere permitterte enn arbeidssøkerne i de andre yrkesgruppene. Samtidig som det er flere blant ingeniørene og sivilingeniørene innen petroleumsykker som er i arbeid, er det færre som er i gruppen «Ikke å finne i NAVs registre», en kategori som blant annet fanger opp de som starter i utdanning. Videreutdanning er ofte mindre aktuelt blant de som er eldre og etablerte, og som allerede har høyere utdanning, sammenliknet med de yngre, som er mindre etablerte eller har lavere formell kompetanse.

Når vi ser på alle tidligere arbeidssøkere uansett yrkesbakgrunn, er 6 prosent registrert hos NAV med nedsatt arbeidsevne. I yrkesgruppen ingeniør- og ikt-fag gjelder dette bare 3 prosent og blant ingeniører og sivilingeniører innen petroleumsykker er det mindre enn 1 prosent som har overgang til gruppen som er registrert med nedsatt arbeidsevne. Svært få, uansett yrkesbakgrunn, er å finne i kategorien øvrige trygdemottakere to måneder etter at de avsluttet arbeidssøkerperioden.

For å kunne si hvor mange som kommer i arbeid i etterkant av arbeidssøkerperioden burde vi ideelt sett også hatt opplysninger om hvem som har gått fra å

Figur 4. Status to måneder etter avgang fra NAVs registre. Etter yrkesbakgrunn. Prosent



Kilde: NAV

være arbeidssøker til å bli selvstendig næringsdrivende. Vi vet ikke om ingeniører og sivilingeniører med bakgrunn fra petroleumsyrkene skiller seg vesentlig fra andre sivilingeniører og ingeniører når det gjelder etablering av egen virksomhet.

Geografisk mobilitet

Samtidig med at arbeidsledigheten har økt på Sør-Vestlandet, har ledighetsutviklingen vært mer stabil i andre deler av landet. I en situasjon med store geografiske forskjeller i etterspørselen etter arbeidskraft kan det være aktuelt for arbeidssøkere å flytte dersom de har kvalifikasjoner som er etterspurt andre steder. Det er også et vilkår for å få dagpenger at man som hovedregel er villig til å ta ethvert arbeid hvor som helst i Norge.

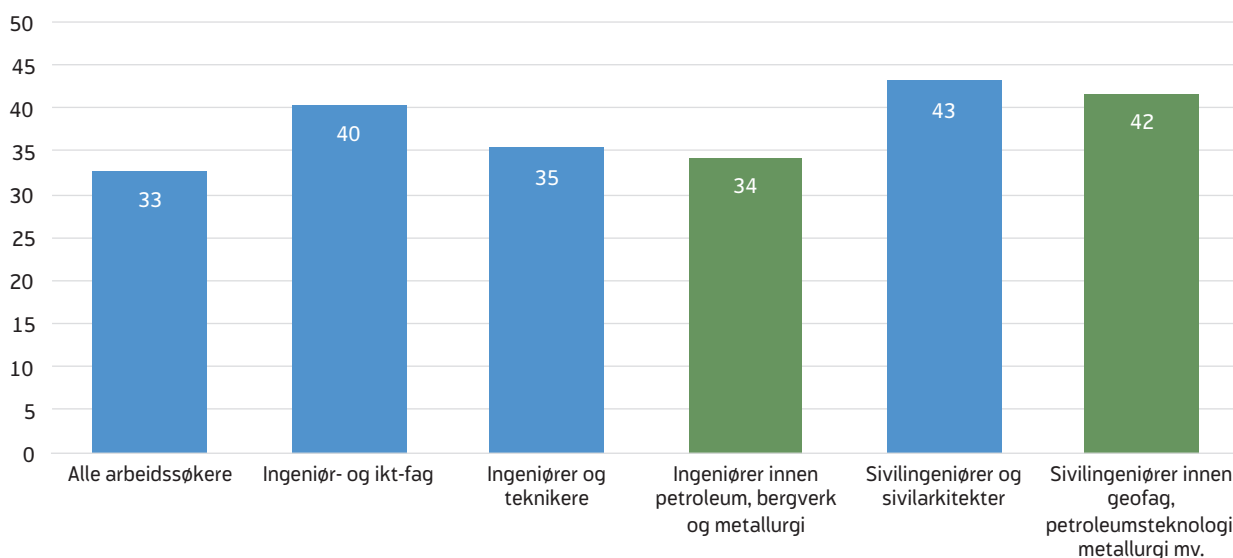
Vi har tatt utgangspunkt i gruppen av arbeidssøkere som var registrert med et arbeidstakerforhold og arbeidskommune både før og etter arbeidssøkerperioden (tabell 2). Andelen av denne gruppen som har fått arbeid i en annen kommune i etterkant av arbeidssøkerperioden kan sees på som en indikator på geografisk mobilitet. Det er flest sivilingeniører som har

fått arbeid i en ny kommune (se figur 5). Blant sivilingeniørene innen petroleumsyrker har 42 prosent funnet arbeid i en annen kommune enn de jobbet i tidligere. Andelen er lavere blant ingeniører innen petroleum, bergverk og metallurgi, med 34 prosent. Denne andelen ligger tett opp mot bytte av arbeidskommune for alle arbeidssøkere (33 %).

Hva disse forskjellene mellom yrkesgrupper sier om geografisk mobilitet, er vanskelig å tolke. Pendling, og eventuelt flytting, innebærer kostnader for den enkelte. Men det å ikke pendle eller flytte innebærer tapte inntekter dersom man går glipp av et jobbtilbud og fortsetter å være arbeidsledig. Denne beslutningen vil derfor både avhenge av om det finnes et jobbtilbud i en annen kommune, og om arbeidssøkeren vurderer at gevinsten ved å ta i mot dette tilbudet er høyere enn å la være.

Vi finner at sivilingeniørene er de som oftest byttet arbeidskommune. Sivilingeniørene er i gjennomsnitt eldre og mer etablert på arbeidsmarked enn de andre yrkesgruppene vi sammenlikner med her. Eldre er også gjerne mer etablert enn yngre når det gjelder bolig og familie, og vil dermed ha høyere kostnader ved å flytte. Det er derfor overraskende at vi finner at

Figur 5. Geografisk mobilitet. Andel arbeidssøkere som har tatt jobb i annen kommune enn tidligere. Etter yrkesbakgrunn. Prosent



Kilde: NAV

disse har en høyere tilbøyelighet til å bytte arbeidskommune. Høy forventet inntekt vil derimot føre til et større tap ved å takke nei til et jobbtillbud, og dette trekker andre veien.

Oljenæringen er en bransje der mange ansatte ukependler, eller pendler i enda lengre perioder. Det å endre arbeidskommune innebærer derfor ikke nødvendigvis flytting. Kanskje begynner man snarere å jobbe nærmere eller i sin bostedskommune. For arbeidssøkere generelt kan avstanden til en arbeidsplass i nabokommunen være mindre enn til en arbeidsplass i bokommunen. Skifte av arbeidskommune trenger derfor ikke nødvendigvis bety lengre reisevei til arbeid eller at vedkommende har flyttet. Ideelt sett burde vi her ha sett på avstanden mellom ny og gammel arbeidskommune, gjerne i kombinasjon med bostedskommune, for å se om endringen faktisk innebærer flytting av bosted og ikke bare arbeidssted.

Yrkesmessig mobilitet

Hvor mange som får seg arbeid i en annen næring etter en periode som arbeidssøker kan ses på som et uttrykk for yrkesmessig mobilitet. Datamaterialet vårt

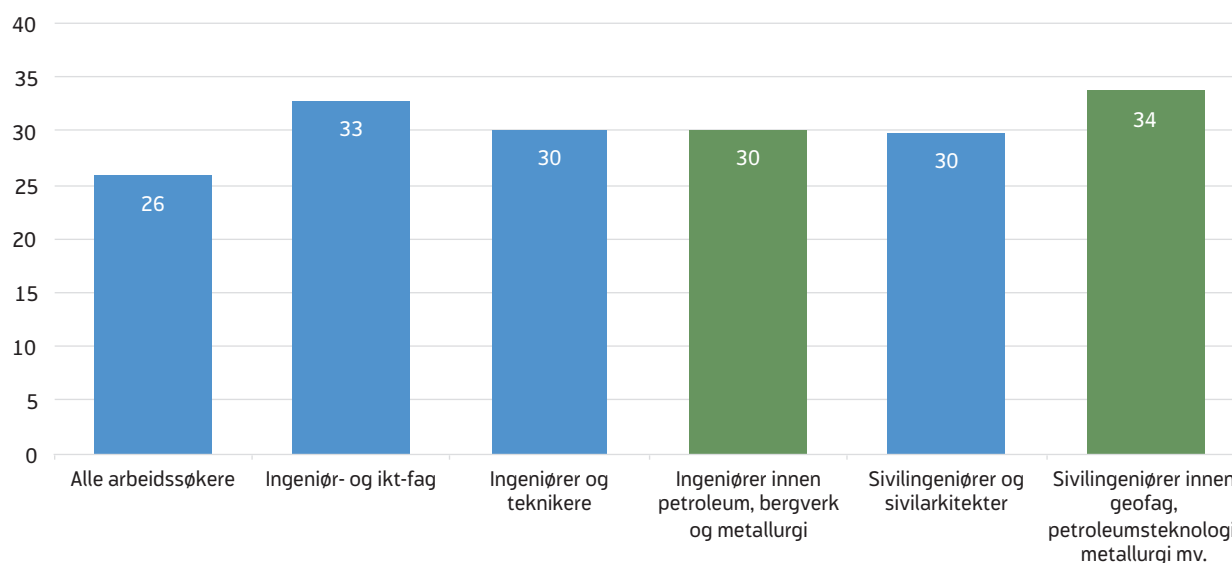
er for lite til at vi kan studere dette i detalj for ingeniører og sivilingeniører innen petroleumsyrker. Vi har derfor sett på de som er registrert som arbeidstakere i en hovednæringsgruppe, ifølge Nasjonalregnskapet (SSB 2016), både to måneder før arbeidssøkerperioden og to måneder etter. Hvor mange av disse er i arbeid i annen næring etter arbeidssøkerperioden sammenliknet med situasjonen før de ble arbeidssøkere?

I vårt datamateriale har 26 prosent av alle tidligere arbeidstakere som er i arbeid fått jobb i en annen næringsgruppe (se figur 6). Andelen som har fått ny jobb innen en annen næring er høyere blant arbeidssøkere med yrkesbakgrunn innen ingeniør- og ikt-fag (33 %), og andelen er høyest blant sivilingeniører innen petroleumsyrker (34 %). Andelen er noe lavere blant ingeniører innen petroleumsyrker (30 %).

Avslutning

I denne artikkelen finner vi at ingeniører og sivilingeniører med bakgrunn fra yrker innen oljesektoren er registrert som arbeidssøkere lenger enn gjennomsnittet av alle arbeidssøkerne. De er også registrert lenger

Figur 6. Yrkesmessig mobilitet. Andel arbeidssøkere som har tatt jobb innen en annen hovednæring enn tidligere. Etter yrkesbakgrunn. Prosent



Kilde: NAV

enn ingeniører og sivilingeniører i andre yrker enn petroleumsyrkene. Samtidig er ingeniører og sivilingeniører innen petroleumsyrker mer etablerte på arbeidsmarkedet enn andre ingeniører og sivilingeniører. De er eldre, flere har rett på dagpenger og flere er permittert fra et arbeidsforhold. Både alder, rett til dagpenger og det å være permittert er forhold som i seg selv fører til lengre varighet på arbeidssøkerforholdet. Ut i fra deskriptiv statistikk er det derfor ikke mulig å si noe om hvor mye av varigheten som skyldes lav etterspørsel etter arbeidskraft og hvor mye som skyldes egenskaper ved hver enkelt arbeidssøker.

Selv om ingeniører og sivilingeniører innen petroleumsyrker har lang arbeidssøkervarighet, er det en større andel blant disse som kommer i arbeid i etterkant av en periode som arbeidssøker. Dette gjelder både sammenliknet med alle arbeidssøkere og ingeniører og sivilingeniører i andre yrker enn petroleumsyrkene. Det er også færre som har overgang til ulike trygdeordninger eller blir registrert med nedsatt arbeidsevne. Trolig kan den høye andelen som kommer i arbeid forklares med egenskaper ved arbeidssøkerne, noe vi ikke kontrollerer for i denne analysen.

I vårt datamateriale finner vi ikke at ingeniører og sivilingeniører innen petroleumsyrkene skiller seg vesentlig fra andre ingeniører og sivilingeniører når det gjelder geografisk og yrkesmessig mobilitet. Imidlertid er ikke datautvalget vårt stort nok til at vi kunne undersøke tilpasningen for de enkelte yrkesgruppene på en hensiktsmessig måte.

Referanser

Bakken, Frøydis og Aasebø Lars Christian (2006) «Varighet som arbeidssøker». *Rapport om Arbeidsmarkedet*, 4/2006, 25–32.

Layard, Richard, Stephen Nickell og Richard Jackman (2005) *Unemployment*. Oxford: Oxford University Press.

SSB (2016). *Næringsgruppering i nasjonalregnskapet*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/naeringsgruppering-i-nasjonalregnskapet> (Hentet 4.2.2016).

SSB (2011) *Standard for yrkesklassifisering (STYRK-08)*. Notater 17/2011. Oslo-Kongsvinger: SSB.

HÅNDHEVING AV AKTIVITETSKRAV GIR FÆRRE LEDIGE I HEDMARK

Av Sigrid Lande, Jun Yin og Johannes Sørbø

Sammendrag

I november 2014 innførte NAV Hedmark en rekke tiltak for å forbedre kvaliteten og styrke arbeidsrettingen i oppfølgingen av ordinære arbeidssøkere. Tiltakene besto i nye eller innskjerpede oppfølgingsrutiner, samt varseltekster i brev og avtaler om at manglende aktivitet for å komme i jobb kan medføre bortfall av ytelser fra NAV. I tillegg ble det formelle ansvaret for å vurdere sanksjoner etter dagpengeregulverket flyttet fra forvaltningsenheten til NAV-kontor. Gjennom 2015 hadde fylket en nedgang i ledigheten, og i denne artikkelen undersøker vi om nedgangen har sammenheng med de iverksatte tiltakene.

I analysen følger vi omfanget av dagpengemottakere og arbeidssøkere uten dagpenger i Hedmark og i en kontrollgruppe av fylker. Vi finner en signifikant nedgang i ledigheten i Hedmark relativt til kontrollgruppen etter at tiltakene ble innført. For dagpengemottakere har nedgangen skjedd ved at arbeidssøkerperioden avsluttes raskere enn før, mens nedgangen i omfanget av arbeidssøkere uten dagpengerettigheter skyldes at færre melder seg som arbeidssøker. Vi observerer riktignok også en redusert tilstrømning av nye dagpengemottakere i Hedmark, men endringene er små og kan skyldes tilfeldigheter.

Ansvaret for å vurdere sanksjoner etter dagpengeregulverket ble i en overgangsperiode forvaltet av egne prosjektmedarbeidere i fylket i tett samarbeid med NAV-kontorene. Likevel er det først når de øvrige tiltakene blir innført at vi ser en signifikant endring i omfanget av arbeidssøkere i fylket. Dette indikerer at flytting av ansvaret for sanksjonering til NAV-kontor må inngå som del av flere tiltak for at det skal få noen betydning for arbeidssøkernes atferd i stort, og dermed ledighetsutviklingen.

Bakgrunn og problemstilling

Forskning om virkemidler for å få personer som står utenfor arbeidslivet over i jobb, konsentrerer seg ofte om effektene av arbeidsrettede tiltak, eller av endringer i regelverket for ulike velferdsordninger. Dette er virkemidler som det er politisk oppmerksomhet rundt og som iverksettes etter politiske beslutninger. Dermed får det gjerne også forskningsmessig interesse. Spørsmålene som stilles er gjerne i hvilken grad arbeidsmarkeditiltak og (endringer i) regelverk bidrar til å få folk over i jobb¹. I Arbeids- og velferdsetaten igangsettes det imidlertid også ulike andre initiativ som verken inkluderer regelverksendringer eller innføring av nye arbeidsrettede tiltak, men som i stedet har fokus på en rettere etterlevelse av eksisterende regelverk, innskjerpede rutiner eller en kvalitetsmessig bedret brukeroppfølgning. Slike initiativ kan også påvirke stønadsforløp ved at folk får en bedre oppfølging fra NAV, eller ved at kravene til den enkelte skjerpes. Som vist av Kann, Lima og Kristoffersen (2014) har en endret praksis for å håndheve aktivitetskravet for sykmeldte i Hedmark, medført redusert sykefravær i dette fylket. I tillegg har en innsats i samme fylke for økt faglig kompetanse og bevissthet om inngangsvilkårene på arbeidsavklaringspenger, medført færre nye mottakere av denne ytelsen (Kann og Lima 2015). En studie fra Frisch-senteret viser også at økt gjennomføring av dialogmøte 2 rundt seks måneders sykefravær, reduserer sykefraværet og reduserer arbeidstakerens risiko for å falle ut av arbeidslivet for godt (Markussen, Røed og Schreiner 2015).

Også når det gjelder *arbeidssøkere* har NAV Hedmark gjennomført flere tiltak for å bedre kvaliteten i oppfølgingsarbeidet. Hensikten med innsatsen er å tydeliggjøre de krav lovverket stiller til både jobbsøking og yrkesmessig og geografisk mobilitet. Tiltakene ble iverksatt i midten av november 2014², og innebar mer konsekvente oppfølgingsrutiner overfor arbeidssøkere og en mer aktiv tilnærming til arbeid og aktivitet i møtene med den enkelte. Det ble også gjort endringer i teksten i informasjonsbrev og avtaler, for å støtte

opp om en mer konsekvent håndheving av aktivitetskravene overfor arbeidssøkere som mottar dagpenger, overgangsstønad eller sosialhjelp. Sanksjonsmulighetene i dagpengeregelverket ble tatt mer aktivt i bruk, og enkelte forvaltningsoppgaver ble i den forbindelse overført fra NAV Forvaltning til det enkelte NAV-kontor.

Samtidig med dette har Hedmark som eneste fylke hatt en nedgang i antallet registrerte arbeidssøkere i 2015 dvs. summen av helt ledige, delvis ledige og arbeidssøkere i tiltak, se figur 1. I denne artikkelen undersøker vi om ledighetsreduksjonen har sammenheng med de tiltakene som Hedmark har iverksatt. Vi ser også nærmere på hvilke mekanismer som har medført nedgangen, dvs. om det skyldes at arbeidssøkere avslutter arbeidssøkerperioden raskere enn tidligere, eller at tilstrømningen av nye arbeidssøkere har blitt redusert. I tillegg til dette vil vi forsøke å si noe om hvilken betydning flyttingen av grensesnitt fra forvaltningsenheter til NAV-kontor kan ha hatt.

Ny praksis for oppfølging av arbeidssøkere i Hedmark

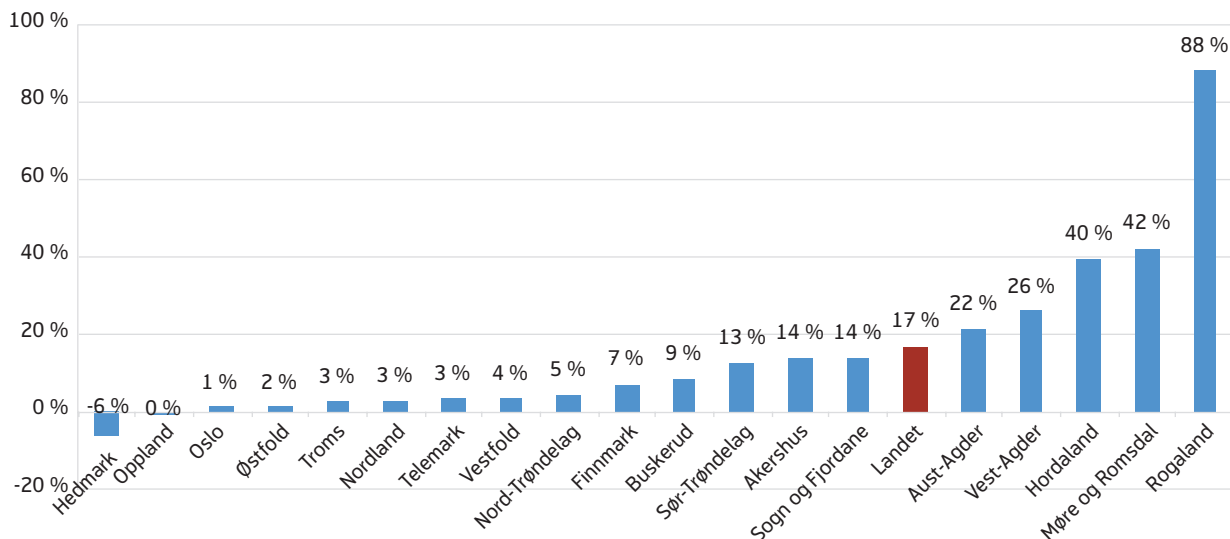
Fra midten av november 2014 ble det ved alle NAV-kontor i Hedmark innført en ny praksis for oppfølging av arbeidssøkere. Innsatsen fikk navnet «Aktive brukere møter myndige NAV-kontor». Den nye måten å jobbe på var utviklet av en egen arbeidsgruppe bestående av representanter fra både fylkesnivået og de fire største NAV-kontorene i Hedmark. Bakgrunnen for arbeidsgruppens arbeid var en kvalitetsundersøkelse som fylket hadde gjennomført i 2013. En systematisk gjennomgang av saksmapper hos et stort antall arbeidssøkere hadde avdekket flere mangler. Generelt så en at det var lite dokumentasjon i sakene om hva den enkelte arbeidssøker gjorde av aktiviteter for å komme i jobb. Det var også lite spor av at NAV-veileder stilte krav til arbeidssøkeren om å søke jobber, ta kontakt med potensielle arbeidsgivere, melde seg hos vikarbyråer eller delta på jobbmesser. Dagpengeregelverkets krav om geografisk og yrkesmessig mobilitet var lite praktisert. I tillegg hadde mange arbeidssøkere store mangler i den CV'en de hadde registrert, uten at de hadde fått beskjed om å rette opp dette.

Den nye praksisen som ble innført i november 2014 besto av et sett med nye rutiner for oppfølging av

¹ Raaum, Røed og Torp (2002), Zhang (2015), Strøm, Scheel, Dalsbø og Kirkehei (2015), Falch, Hardoy og Røed (2012).

² Fylket arrangerte regionale kick-off-samlinger, den 12., 13., 17. og 18. november i 2014 og avtalen med alle kontorene var at de skulle være i drift med ny oppfølgingspraksis dagen etter kick-off.

Figur 1. Prosentvis endring i antallet arbeidssøkere (helt ledige, delvis ledige og tiltaksdeltakere) fra desember 2014 – desember 2015



arbeidssøkere. En rekke tiltak ble igangsatt, og en viktig del av dette var å kommunisere tydelig til arbeidssøkere at brudd på lovbestemte aktivitetskrav kan medføre stans i utbetalingen av ytelser fra NAV. Dette ble derfor lagt inn som en varseltekst i alle brev fra NAV samt i avtaletekster mellom NAV og arbeidssøker. De ulike tiltakene er beskrevet nærmere i en egen faktaboks.

I tillegg overtok hvert NAV-kontor ansvaret for å beslutte iverksetting av sanksjoner etter dagpengeregulverket. Saksbehandlingsoppgaven «Vurder konsekvens for ytelse» blir til vanlig håndtert av forvaltningsenhetene. Hensikten med at NAV-kontorene overtok oppgaven, var at disse skulle ha hele myndighetsansvaret for iverksetting av sanksjoner overfor dagpengemottakere som ikke oppfyller lovens krav til aktivitet for å komme tilbake i jobb.

Også overfor arbeidssøkere som mottar overgangsstønning og økonomisk sosialhjelp, ble det stilt strengere krav om aktivitet for å komme i jobb. Dette skjedde ved at flere kontor valgte å praktisere den samme tydeligheten om at også overgangsstønning og sosialhjelp kan falle bort dersom de lovbestemte vilkårene om aktivitet ikke oppfylles.

Kan endringene i oppfølgingspraksis ha startet tidligere?

De beskrevne tiltakene ble innført ved NAV-kontorene i Hedmark i midten av november 2014. Det er likevel mulig at NAV-kontorenes oppfølgingspraksis har vært i endring fra et tidligere tidspunkt. Kvalitetsundersøkelsen i mars/april 2013 kan i seg selv ha skjerpet bevisstheten blant veilederne om hva som er god oppfølging av arbeidssøkere, og dette kan ha påvirket oppfølgingsarbeidet. Fra våren 2013 hadde fylket også et sterkt fokus på arbeidsretting og aktivitetskrav overfor sykmeldte, og våren 2014 ble det innført ny praksis ved behandlingen av søknader om arbeidsavklaringspenger for å oppnå en sikrere vurdering av om de juridiske inngangsvilkårene til ytelsen er oppfylt. Selv om disse nye måtene å jobbe på gjaldt andre brukergrupper, kan de ha gjort at veilederne også overfor ordinære arbeidssøkere ble mer oppmerksomme på de lovbestemte aktivitetskravene ved mottak av ytelser.

Flere av NAV-kontorene i fylket hadde også vært representert i arbeidsgruppen som laget de nye rutine og varseltekstene. Alt det de hadde utviklet var sendt på høring og gjennomgått ved NAV-kontorene for å oppnå en bred forankring i fylket. Hovedelementene i ny praksis var derfor kjent ved kontorene i flere måneder før tiltakene ble innført. I tillegg hadde fylket i en overgangperiode fra 1.september ansvaret for den saks-

Ny praksis for oppfølging av arbeidssøkere i Hedmark

Ny praksis for oppfølging av arbeidssøkere i Hedmark besto av flere elementer:

Rutine for mottak av nyregistrerte arbeidssøkere

Rutinen for mottak av nyregistrerte arbeidssøkere ble innskjerpet. Den nye rutinen la vekt på NAVs utredningsplikt, og at det alltid skal gjennomføres en samtale med brukere som melder behov for bistand utover standardinnsats, før 14a-vedtaket fattes.

Vedtaksbrevet for NAV-lovens § 14a

I vedtaksbrevene for 14a-vedtaket, ble det lagt inn en egen tekst om at arbeidssøkere plikter å møte til innkalling hos NAV, gjennomføre avtalte aktiviteter, samt til enhver tid ha oppdatert kontaktinformasjon og CV, og at manglende aktivitet kunne medføre konsekvenser for ytelser fra NAV. I tillegg ble det lagt inn en egen tekst med henvisning til konkrete stillinger som det kan være aktuelt for arbeidssøkeren å søke på. (Se også punktet som gjelder jobbmatch.)

Rutine for brev med krav om fullstendig CV

Det ble innført en rutine om brev til arbeidssøkere med mangler i den CV'en de har registrert ved NAV. I brevet begrunnes det hvorfor fullstendig CV er viktig, og det varsles om at det kan få konsekvenser for utbetalingen av ytelser dersom en ikke oppdaterer registrert CV innen angitt frist.

Innkallingsbrevet til felles informasjonsmøte

Det ble også gjort endringer i innkallingsbrevet til informasjonsmøtet for nye arbeidssøkere. Brevet ble gjort tydeligere enn tidligere vedrørende både forventninger om oppmøte og hva den enkelte skal forberede til møtet. Også i dette brevet ble det lagt inn et varsel om at manglende oppmøte eller manglende beskjed om begrunnet/gyldig fravær, kan få konsekvenser for de økonomiske ytelsene en mottar fra NAV.

Felles informasjonsmøte med etterfølgende individuell samtale

Til selve informasjonsmøtet ble det tatt i bruk en egen foilserie. Foilserien ble innrettet med tanke på å gi god informasjon om jobbsøkingaktiviteter og om hva NAV forventer av arbeidssøkere. Informasjonsmøtet etterfølges normalt av individuelle samtaler med hver enkelt bruker.

Individuell jobbsamtale

Det ble også tatt i bruk en egen mal for gjennomføring av individuelle jobbsamtaler med arbeidssøkere. I jobbsamtalen er temaet hva arbeidssøker og NAV må gjøre for at arbeids-

søkeren skal komme i jobb. Er tidligere avtalte aktiviteter gjennomført, og hva skal gjøres frem til neste oppfølgingspunkt? Har bruker behov for arbeidsmarkedstiltak eller annen bistand fra NAV? Avtalte aktiviteter skal dokumenteres i «Avtale om aktivitet», og denne avtalen blir i sin tur lagt grunn ved neste oppfølgingsamtale.

Avtale om aktivitet

I henhold til ny praksis skal det alltid lages en «Avtale om aktivitet» der det står hva arbeidssøkeren skal gjøre av aktiviteter for å komme i jobb. Det ble tatt i bruk en egen mal for avtale om aktivitet. Malen tydeliggjør hvilke punkter eller temaer avtalen bør inneholde, eksempelvis oppdatering av CV, hvilke eller hvor mange stillinger en skal søke på, hvilke arbeidsgivere eller bemanningsbyråer en skal ta kontakt med, eller føring av jobblogg. På samme måte som i de ulike brevene ble det tatt inn en egen tekst nederst i avtaledokumentet, der det varsles om konsekvenser for ytelsene dersom en ikke følger opp avtalte aktiviteter.

Innkallingsbrevet til individuell samtale

Det ble også laget et eget innkallingsbrev til individuell samtale, for bruk ved andre samtaler enn de som kommer rett i etterkant av informasjonsmøtet. Nytt i forhold til tidligere innkallingsbrev er at brevet spesifiserer hva bruker må forberede før samtalen, samt at det varsles om at manglende oppmøte kan få konsekvenser for mottak av ytelsene fra NAV.

Gjennomføring av jobbmatch

Ny praksis innebærer også at det skal gjennomføres jobbmatch i forbindelse med både 14a-vedtaket og møtene med bruker. Jobbmatch er en funksjonalitet i det fagsystemet som benyttes i oppfølgingen av arbeidssøkere, der arbeidssøkerens kompetanse matches mot registrerte ledige stillinger.

Bruk av jobblogg

Jobblogg er et elektronisk verktøy som arbeidssøkeren har tilgang til via «Min Side» på navs nettsider. Her kan en løpende legge inn informasjon om hvilke stillinger en har søkt på, hvilke arbeidsgivere en har vært i kontakt med og hvilke intervjuer en har vært på. Arbeidssøkeren kan dele jobbloggen med veileder ved tilhørende NAV-kontor. I ny praksis i Hedmark ligger det å opprette og dele jobblogg inne som aktuelt punkt ved avtale om aktivitet. Det at arbeidssøker oppretter og deler jobblogg med NAV forplikter den enkelte og setter fokus på jobbsøkingaktiviteter, samtidig som det gir NAV informasjon underveis.

behandlingsoppgaven som i november ble overført til NAV-kontorene. Oppgaven ble i overgangsperioden håndtert av tre egne prosjektmedarbeidere³ i fylket, i tett samarbeid med hvert enkelt NAV-kontor. Dette kan også ha bidratt til økt oppmerksomhet om aktivitetskravene i dagpengeregelverket før november 2014. Det er altså en mulighet for at NAV-kontorene i noen grad startet å jobbe etter intensjonene i ny praksis før november 2014. Dette spørsmålet vil vi også forsøke å besvare i analysen.

Analyse av forskjeller i forskjeller

Vi ønsker altså å undersøke om den observerte nedgangen i omfanget av arbeidssøkere i Hedmark er relatert til de tiltakene fylket har innført for å forbedre kvaliteten i oppfølgingsarbeidet. For å vurdere dette undersøker vi ledighetsutviklingen i Hedmark og i en kontrollgruppe av fylker før og etter innføringen av tiltakene. Eventuelle effekter av tiltakene tilsvarer da endringen i Hedmark fratrukket endringen i kontrollgruppen. Metoden er kjent under navnet «analyse av forskjeller i forskjeller», og er den etablerte standarden for å undersøke kausale effekter av et tiltak på aggregert nivå (Angrist og Pischke 2009).

En avgjørende forutsetning for gyldigheten av denne tilnærmingen er at Hedmark og kontrollgruppen ville hatt en lik utvikling hvis det ikke ble innført noen spesielle tiltak i Hedmark. Denne forutsetningen undersøker vi ved å studere utviklingen i Hedmark og i kontrollgruppen over lengre tid, også lenge før arbeidsmarkedstiltaket ble innført i Hedmark. Hvis Hedmark og kontrollgruppen har like trender i fortiden, men vi ser et klart avvik fra dette (forskjeller i forskjellene) ved innføringen av tiltakene, gir det støtte til påstanden om kausalrelasjon. Funnenes signifikans testes i en regresjonsanalyse, der vi kontrollerer for eventuelle endringer i sammensetningen av populasjonene over tid når det gjelder kjønn, utdanningsnivå og alder.

Som forklart er det en mulighet for at oppfølgingspraksis i Hedmark har vært påvirket av kvalitets-

undersøkelsen som ble gjennomført i mars/april 2013, eller av prosessene som pågikk for å utvikle nye rutiner og varseltekster. I analysene av individdata undersøker vi derfor om ledigheten i fylket kan være påvirket i noen av månedene i perioden f.o.m. mars 2013 t.o.m. oktober 2014. Vi undersøker også om ledigheten er signifikant endret for noen av fylkene i kontrollgruppen i denne perioden eller i november 2014. I tillegg til dette foretar vi ulike robusthetstester ved å inkludere og ekskludere ulike fylker i kontrollgruppen.

Kontrollgruppen

For å kunne si noe om effekter av de tiltak Hedmark har iverksatt, er det nødvendig å avgrense en kontrollgruppe av fylker der ledighetsutviklingen ikke åpenbart er drevet av helt andre forhold enn det som er tilfelle for Hedmark. Fra høsten 2014 har norsk økonomi vært preget av en oljedrevet nedgangskonjunktur, som følge av lavere oljepris og fallende oljeinvesteringer. Dette har likevel påvirket ulike regioner i landet svært forskjellig. Hedmark har svært få innbyggere som jobber i oljebransjen eller i oljerelatert industri, og er lite påvirket av nedgangskonjunkturen. Dette gjør at fylket skiller seg vesentlig fra fylkene langs kysten fra Agder til Trøndelag, som i stor grad er rammet av nedgangen i oljebransjen. Dersom vi hadde sammenlignet Hedmark med disse fylkene ville vi ha overvurdert effekten av tiltakene i Hedmark, fordi ledigheten i sammenligningsfylkene i langt større grad har økt som følge av utviklingen i oljebransjen.

I analysen velger vi derfor å avgrense kontrollgruppen til fylker som på samme vis som Hedmark har få ansatte i oljerelatert industri (IRIS 2015). Kontrollgruppen består dermed av fylkene Østfold, Oslo, Oppland, Buskerud, Vestfold, Telemark, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark.

Data

I analysen benytter vi månedlige data om registrerte arbeidssøkere, samt om nyregistrerte arbeidssøkere i Hedmark og i kontrollgruppen. I dataene er det opplysninger om fylke, kjønn, alder, utdanningsnivå⁴, rettig-

³ Tre heltidsressurser var overført fra Spesialenhet for Rådgivning og virkemidler til prosjektet «Aktive brukere møter myndige NAV-kontor».

⁴ Selvregistrert utdanningsnivå. Dette registreres i forbindelse med at personer melder seg til NAV som arbeidssøker.

het til dagpenger, samt varighet som arbeidssøker. Alle dataene vi benytter er hentet fra NAVs administrative registre.

Hva kan vi forvente å finne?

At Hedmark som eneste fylke har hatt en nedgang i omfanget av arbeidssøkere i løpet av 2015, er noe vi allerede vet ut fra tilgjengelig deskriptiv statistikk. Men for å kunne si at utviklingen har sammenheng med de tiltakene som fylket har innført for å forbedre oppfølgingen av arbeidssøkere, må analysen vise at utviklingen startet eller skjøt fart fra samme tidspunkt som da tiltakene ble innført. Uavhengig av om vi finner noen slik sammenheng, vil vi se nærmere på hva den observerte ledighetsreduksjonen i Hedmark bunner i: om det skyldes at arbeidssøkerne avslutter arbeidsøkerperioden tidligere enn før, eller om det har blitt færre nye arbeidssøkere.

Vi antar imidlertid at resultatene fra analysen vil være litt forskjellige for arbeidssøkere med og uten dagpenger. For å kunne motta dagpenger som arbeidssøker, kreves det at en har hatt en arbeidsinntekt på minst 1,5 ganger folketrygdens grunnbeløp (G) i det foregående kalenderår, eller minst 3 G i løpet av de tre siste avsluttede kalenderårene. Dette inngangsvilkåret innebærer at dagpengemottakere har en sterkere tilknytning til arbeidslivet enn det arbeidssøkere uten dagpenger har. Ulikheten mellom de to gruppene kan innebære at de har respondert litt ulikt på tiltakene i Hedmark.

Generelt kan en tenke seg at en mer aktiv håndheving av aktivitetskrav overfor arbeidssøkere vil ha en større innvirkning på atferden til de personer/arbeidssøkere som har mange valgmuligheter enn de som har få, enten dette gjelder å registrere seg som arbeidssøker eller å avslutte en arbeidssøkerperiode. Med sin ferske tilknytning til arbeidslivet, vil dagpengemottakerne antakeligvis ha flere muligheter til å skaffe seg jobb, enn det de uten dagpenger har. Dette skulle tale for at dagpengemottakere i større grad reagerer på innskjerpede aktivitetskrav ved å raskere finne seg ny jobb. På den annen side har denne gruppen kanskje en mindre reell valgmulighet enn de uten dagpengerettigheter når det gjelder det å registrere seg som arbeidssøker i det hele tatt, ettersom ledighet gjerne vil være bestemt av for-

hold en ikke selv har kontroll over, som nedbemanning på arbeidsplassen eller vikariater som løper ut. I tillegg vil personer som har hatt en lønnsinntekt gjerne være helt avhengig av dagpengene som inntektskompensasjon, noe som forutsetter at en registrerer seg som arbeidssøker og sender meldekort. Dette skulle tilsi at tilstrømmingen av nye dagpengemottakere i liten grad er påvirket av tiltakene.

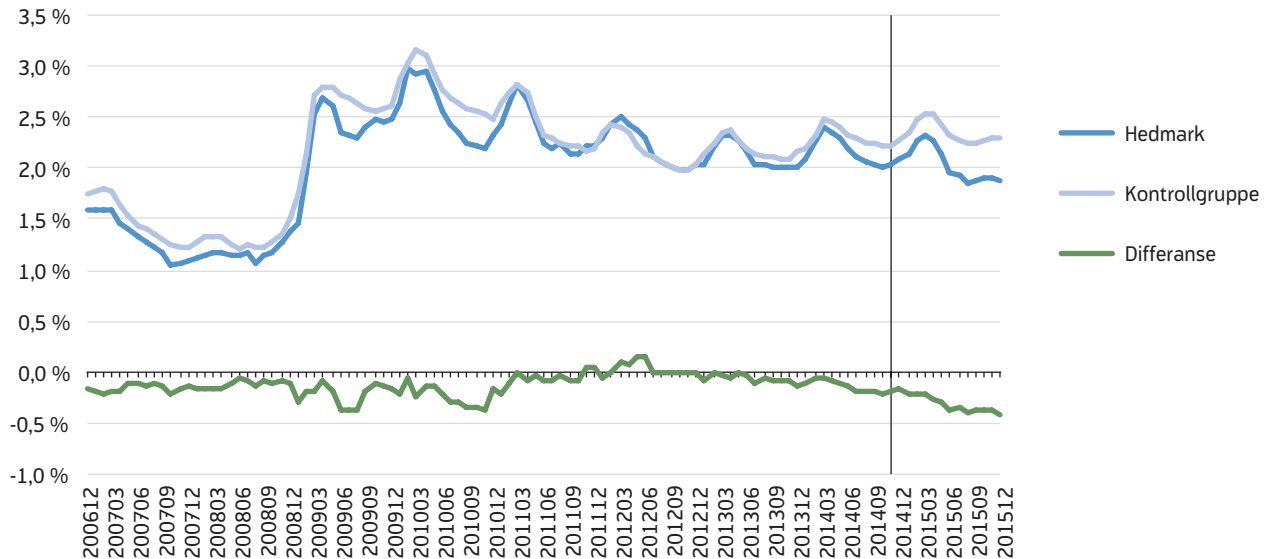
For arbeidssøkere uten dagpengerettigheter antar vi at tilbøyeligheten til å melde seg som arbeidssøker er mer påvirkbar, ettersom den ikke (eller i mindre grad) skyldes at jobb og inntekt plutselig faller bort. Derimot antar vi at tiltakene ikke vil medføre raskere avslutning av arbeidssøkerperioden. Dette fordi vi går ut fra at manglende arbeidserfaring og svak arbeidstilknytning gjør det vanskelig for denne gruppen å skaffe seg jobb, selv med skjærpede krav til jobbsøking.

Når det gjelder flyttingen av ansvaret for oppgaven «Vurder konsekvens for ytelse» til NAV-kontorene i Hedmark, så skjedde dette samtidig med at de andre tiltakene ble innført. Det er derfor vanskelig å isolere betydningen av at NAV-kontorene overtok denne oppgaven. Oppgaven ble imidlertid i et par måneder i forkant forvaltet av tre prosjektmedarbeidere som var ansatt på fylkesnivået i Hedmark, og som samarbeidet tett med veilederne på NAV-kontorene. Dersom flyttingen av oppgaven alene har hatt en vesentlig innvirkning på atferden til arbeidssøkerne i fylket, skulle vi forvente å finne at ledighetsnedgangen startet i løpet av september eller oktober 2014.

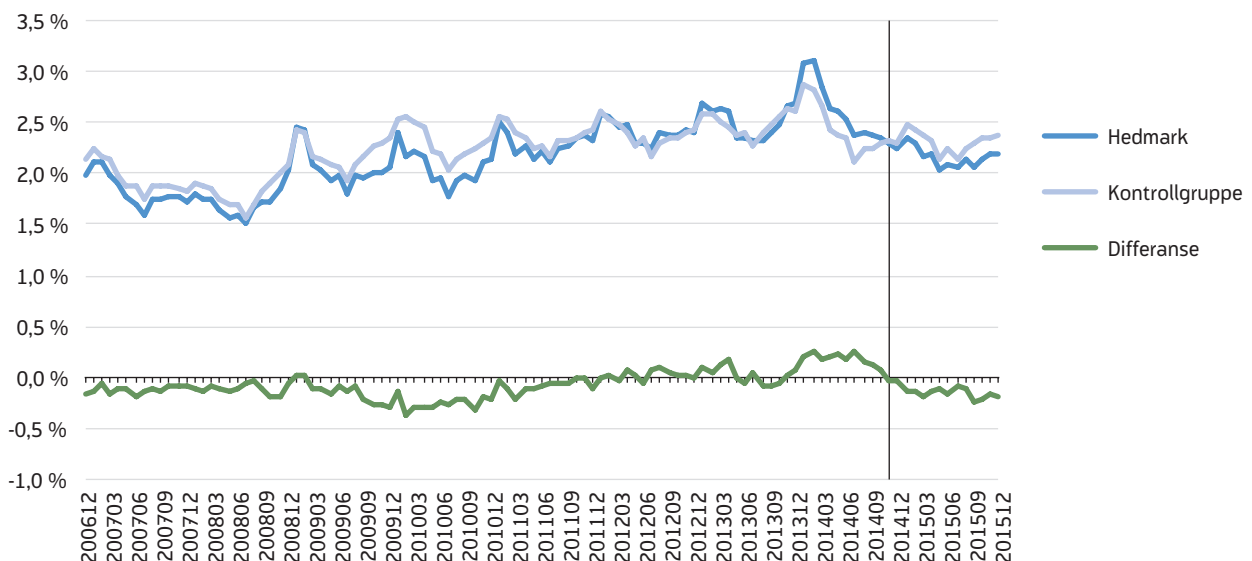
Færre arbeidssøkere i Hedmark etter tiltaket

Vi begynner med å undersøke utviklingen i omfanget av arbeidssøkere med og uten dagpenger i Hedmark og i kontrollgruppen. Antallet dagpengemottakere i prosent av arbeidsstyrken har jevnt over ligget noe lavere i Hedmark enn i kontrollgruppen (figur 2). Før finanskrisen i 2009-2010 var andelen dagpengemottakere 0,1-0,2 prosentpoeng lavere i Hedmark enn i kontrollgruppen. Selv om ledigheten økte svært raskt i både Hedmark og kontrollgruppen våren 2009, holdt differansen seg på omtrent dette nivået. Dette endrer seg imidlertid ved at ledigheten sommeren 2009 og

Figur 2: Arbeidssøkere med dagpenger i prosent av arbeidsstyrken i Hedmark og i kontrollgruppen. Desember 2006 – desember 2015



Figur 3: Arbeidssøkere uten dagpenger i prosent av arbeidsstyrken i Hedmark og i kontrollgruppen. Desember 2006 – desember 2015



store deler av 2010 ligger klart lavere i Hedmark enn i kontrollgruppen. Gjennom 2011 og første halvår 2012 endrer dette seg på nytt, og våren 2012 er andelen med dagpenger høyere i Hedmark enn kontrollgruppen. Fra 2013 ser vi at ledigheten igjen blir noe lavere i Hedmark, og i november 2014 da oppfølgingen av arbeidssøkere ble endret, er antallet dagpengemottakere igjen noe lavere i Hedmark enn i kontrollgruppen. Etter tiltaket fortsetter ledigheten å falle i Hedmark,

mens den ligger mer stabilt i kontrollgruppen. Siden antallet dagpengemottakere allerede var i en fallende trend (relativt til kontrollgruppen) da tiltaket ble iverksatt, er det ikke åpenbart hva som er årsaken til at trenden fortsetter.

For å undersøke om utviklingen i differansen mellom Hedmark og kontrollgruppen kan være tilfeldig, eller om den kan ha vært like mye påvirket på noe annet

Tabell 1. Arbeidssøkere i prosent av arbeidsstyrken. Gjennomsnitt før og etter tiltak for forbedret oppfølging av arbeidssøkere i Hedmark

		Dagpengemottakere			Arbeidssøkere uten dagpenger		
		Hedmark	Kontrollgruppe	Forskjell	Hedmark	Kontrollgruppe	Forskjell
Sesong-variasjoner i ledigheten er ikke hensyntatt	Før (jan.2011-okt.2014)	2,22 %	2,27 %	-0,05 %	2,45 %	2,42 %	0,03 %
	Etter (des.2014-des.2015)	2,04 %	2,35 %	-0,31 %	2,17 %	2,31 %	-0,15 %
	Endring	-0,18 %	0,08 %	-0,26 %	-0,29 %	-0,11 %	-0,18 %
	Effekt	-11,6 % (0,26 / 2,22 * 100)			-7,3 % (0,18 / 2,45 * 100)		
Sesong-variasjoner i ledigheten er hensyntatt	Før (des.-okt. 2010-2014)	2,23 %	2,29 %	-0,06 %	2,44 %	2,41 %	0,03 %
	Etter (des.2014-okt.2015)	2,07 %	2,36 %	-0,29 %	2,16 %	2,30 %	-0,14 %
	Endring (prosentpoeng)	-0,17 %	0,07 %	-0,24 %	-0,28 %	-0,11 %	-0,17 %
	Effekt	-10,6 % (0,24 / 2,23 * 100)			-6,9 % (0,17 / 2,44 * 100)		

tidspunkt i perioden etter at Hedmark først rettet oppmerksomheten på kvaliteten i oppfølgingsarbeidet, gjennomfører vi analyser med individdata for perioden januar 2011 – desember 2015. Vi benytter regresjonsanalyse, og kontrollerer for eventuelle endringer i brukersammensetningen når det gjelder kjønn, alder og selvregistrert utdanningsnivå. Resultatene av analysen er vist i et vedlegg til denne artikkelen. Analysen bekrefter at utviklingen etter november 2014 er signifikant forskjellig i Hedmark sammenlignet med kontrollgruppen, og at ingen andre måneder i perioden mars 2013-oktober 2014 gir tilsvarende endringer i differansen mellom de to. For å teste robustheten av funnet, lager vi også alternative analysemodeller der vi for hvert av fylkene i kontrollgruppen «later som» det er dette fylket som har innført tiltak. Ingen av disse analysene gir signifikante resultater.

Når det gjelder arbeidssøkere uten dagpenger (figur 3), så økte ledigheten i gruppen mindre i Hedmark enn i kontrollgruppen under finanskrisen, men fra 2010 til 2014 økte den mer. Det siste halvåret før tiltaket i Hedmark ser vi at differansen begynner å falle, og dette fortsetter etter november 2014. Det er også her vanskelig å fastslå ut fra figuren om det er tiltaket som har ført til færre dagpengemottakere. Regresjonsanalysene viser imidlertid at utviklingen i Hedmark etter november 2014 er signifikant forskjellig fra den i kontrollgruppen. Vi finner ingen signifikante resultater når vi later som om tiltaket ble innført på et annet tidspunkt i perioden mars 2013 til oktober 2014 (se vedlegg). Også her lager vi alternative analysemodeller der vi «later som» om andre fylker i kontrollgruppen har innført tiltak. Dette gir ikke signifikante resultater.

Analysene gir altså sterk støtte til hypotesen om at tiltakene i Hedmark i november 2014 har medført færre arbeidssøkere i fylket, og at dette gjelder både dagpengemottakere og arbeidssøkere uten dagpenger. Andelen dagpengemottakere i Hedmark ble redusert fra 2,22 prosent av arbeidsstyrken i perioden januar 2011 – oktober 2014, til 2,04 prosent i perioden desember 2014 – desember 2015. I kontrollgruppen økte den tilsvarende andelen fra 2,27 til 2,35 prosent i samme periode (tabell 1). Andelen falt altså 0,26 prosentpoeng mer i Hedmark enn i kontrollgruppen etter tiltaket. Det gir en relativ effekt på 11,6 prosent ($0,26/2,22*100$). Hvis vi tar høyde for at det kan være sesongvariasjoner i størrelsen på differansen mellom Hedmark og kontrollgruppen blir effekten på 10,6 prosent. Koeffisienten endres bare marginalt i regresjonsanalysen (se vedlegg).

Når vi gjør vi tilsvarende beregninger for arbeidssøkere uten dagpenger, finner vi en relativ effekt av tiltaket på -7,3 prosent; eller -6,9 prosent dersom vi sammenligner tilsvarende perioder av året før og etter tiltaket (tabell 1). Regresjonsanalysen angir en effekt som er noe sterkere; -9,2 prosent (se vedlegg).

Vi har også undersøkt om resultatene påvirkes når vi ekskluderer ulike fylker fra kontrollgruppen. Dette påvirket i liten grad resultatene.

Redusert ledighet i Hedmark kan enten henge sammen med at tilstrømmingen av nye arbeidssøkere er redusert, eller at arbeidssøkerne i gjennomsnitt avslutter arbeidssøkerperioden raskere enn tidligere. Dette skal vi se nærmere på nå.

Figur 4. Nyregistrerte arbeidssøkere med dagpengerettigheter i prosent av arbeidsstyrken i Hedmark og i kontrollgruppen. Januar 2011 – desember 2015



Tabell 2. Nyregistrerte arbeidssøkere i prosent av arbeidsstyrken. Gjennomsnitt før og etter tiltak for forbedret oppfølging av arbeidssøkere i Hedmark

		Dagpengemottakere			Arbeidssøkere uten dagpenger		
		Hedmark	Kontrollgruppe	Forskjell	Hedmark	Kontrollgruppe	Forskjell
Sesong-variasjoner i ledigheten er ikke hensyntatt	Før (jan.2011–okt.2014)	0,26 %	0,28 %	-0,02 %	0,37 %	0,42 %	-0,05 %
	Etter (des.2014–des.2015)	0,23 %	0,27 %	-0,04 %	0,33 %	0,42 %	-0,08 %
	Endring	-0,03 %	-0,01 %	-0,02 %	-0,04 %	0,00 %	-0,03 %
	Effekt	-8,6 % $(-0,02 / 0,26 * 100)$			-9,3 % $(-0,03 / 0,37 * 100)$		
Sesong-variasjoner i ledigheten er hensyntatt	Før (jan.-okt. 2011-2014)	0,27 %	0,28 %	-0,02 %	0,38 %	0,43 %	-0,05 %
	Etter (jan.-okt.2015)	0,25 %	0,30 %	-0,05 %	0,34 %	0,42 %	-0,08 %
	Endring (prosentpoeng)	-0,01 %	0,02 %	-0,03 %	-0,04 %	-0,01 %	-0,03 %
	Effekt	-11,5 % $(-0,03 / 0,27 * 100)$			-8,0 % $(-0,03 / 0,38 * 100)$		

Færre nye arbeidssøkere

For å vurdere om nedgangen i ledigheten i Hedmark har skjedd ved at tilstrømningen av nye arbeidssøkere er redusert, benytter vi data over nyregistrerte arbeidssøkere⁵. I figur 4 ser vi utviklingen i omfanget av nye dagpengemottakere per måned i Hedmark og i kontrollgruppen⁶. Tallene svinger mye fra måned til måned, men jevnt over har Hedmark en noe lavere

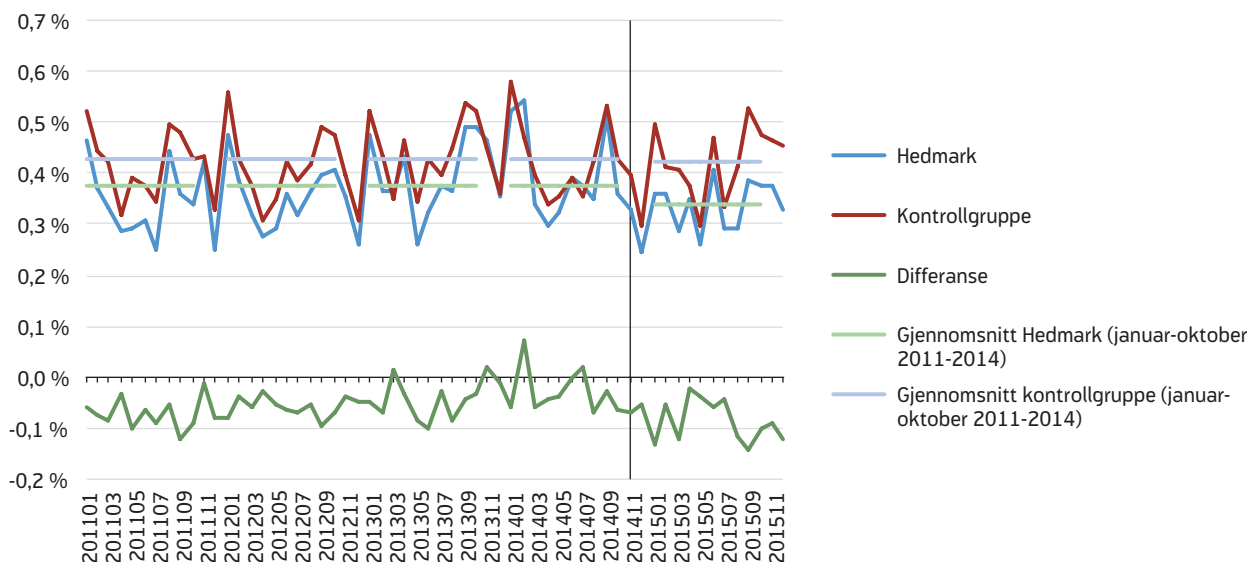
tilstrømning av nye dagpengemottakere enn det kontrollgruppen har. Denne forskjellen øker svakt etter november 2014, ved at tilstrømningen i Hedmark synker noe mens den øker litt i kontrollgruppen. Differansen i endring mellom Hedmark og kontrollgruppen er -0,03 prosentpoeng, når vi sammenligner tilsvarende måneder av året før og etter tiltaket. Dette tilsvarer en relativ effekt på -11,5 prosent (tabell 2). Regresjonsanalysen viser imidlertid ingen signifikant effekt (se vedlegg). Den observerte nedgangen i omfanget av nye arbeidssøkere med dagpengerettigheter i Hedmark, kan altså skyldes tilfeldigheter.

Også når det gjelder arbeidssøkere uten dagpengerettigheter, sammenligner vi gjennomsnitt for perioden januar-oktober i 2011-2014 med gjennomsnittet for

⁵ Disse er definert som personer som var registrert som arbeidssøker ved en månedsoppdatering av datagrunnlaget, men ikke ved de to foregående månedsoppdateringene. Blant disse avgrensner vi dagpengemottakere til de som står med rett til dagpenger ved den første eller ved en av de tre påfølgende månedsoppdateringene. Dette for å ta hensyn til noe saksbehandlingstid for dagpenger.

⁶ For å få sammenlignbare tall mellom Hedmark og kontrollgruppen, presenteres tallene også her som prosentandel av arbeidsstyrken.

Figur 5. Nyregistrerte arbeidssøkere uten dagpengerettigheter i prosent av arbeidsstyrken i Hedmark og i kontrollgruppen. Januar 2011 – desember 2015



den tilsvarende perioden av året i 2015. Vi finner da en nedgang i antallet nyregistrerte på 8,0 prosent i Hedmark relativt til kontrollgruppen (tabell 2). Regresjonsanalysen viser at endringen er signifikant (se vedlegg).

Vi finner altså at tilstrømningen av nye arbeidssøkere har falt i Hedmark etter innføring av ny oppfølgingspraksis. Redusert tilstrømning gjelder dagpengemottakere og arbeidssøkere uten dagpenger, men kan skyldes tilfeldige svingninger når det gjelder dagpengemottakerne.

Kortere arbeidssøkervarighet blant dagpengemottakere

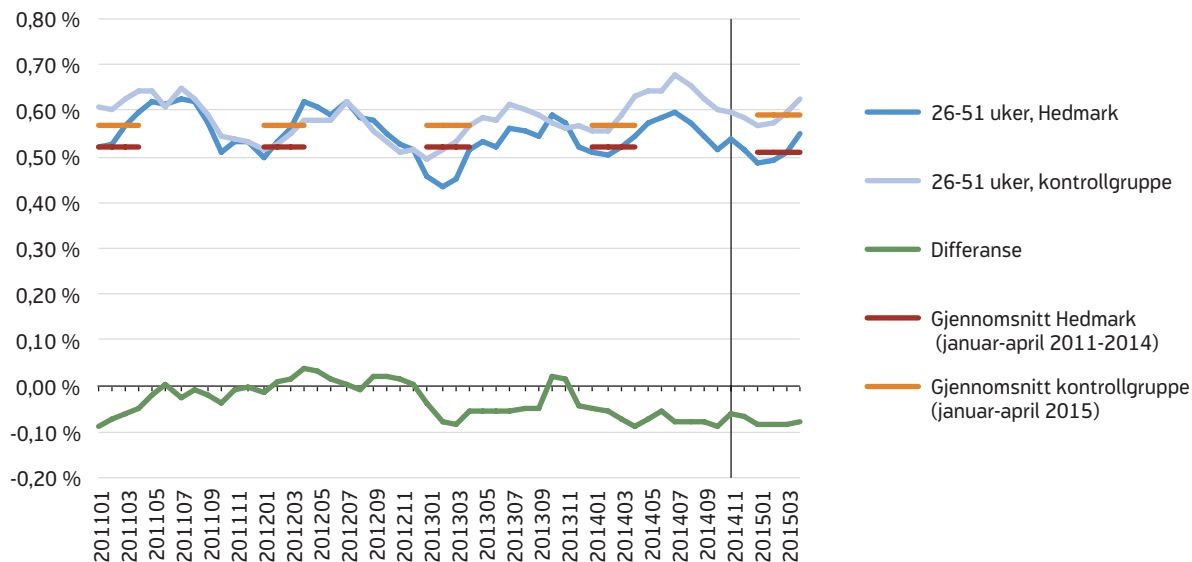
Endringer i tilstrømningen av nye arbeidssøkere påvirker omfanget av arbeidssøkere i ulike varighetsgrupper. Når tilstrømningen minker, bidrar det først til å redusere antallet arbeidssøkere med kort varighet, dernest omfanget av de med lengre varigheter. For å undersøke om den reduserte ledigheten i Hedmark etter ny oppfølgingspraksis skyldes at arbeidssøkere avslutter arbeidssøkerperioden raskere, velger vi her å undersøke utviklingen i omfanget av bestemte varighetsgrupper blant arbeidssøkere. Vi følger dem imidlertid bare så langt frem i tid at størrelsen på gruppen

ikke er påvirket av den reduserte tilstrømningen av nye arbeidssøkere som ser ut til å være følge av tiltaket. Omfanget av de med varighet 26-51 uker kan vi dermed følge frem til og med april 2015, siden gruppen vil være påvirket av den reduserte tilstrømningen først fra måneden etter. Varighetsgruppen 52-77 uker, 78-103 uker og 104 uker eller mer, kan vi følge helt frem til og med oktober 2015⁷.

Figurene 6-9 viser utviklingen i omfanget av dagpengemottakere i de ulike varighetsgruppene, målt som prosentandel av arbeidsstyrken. Vi ser at omfanget av mottakere med varighet 26-51 uker, 52-77 uker og 78-103 uker øker i kontrollgruppen etter november 2014. I Hedmark er utviklingen derimot stabil eller synkende. Når det gjelder de med varighet 104 uker og lenger, så minker denne gruppen i både Hedmark og kontrollgruppen, men nedgangen er størst i Hedmark. Regresjonsanalysen viser at endringene i Hedmark relativt til kontrollgruppen er signifikant for alle

⁷ De to sistnevnte varighetsgruppene kan også følges lenger, men for å ta hensyn til sesongvariasjoner, sammenligner vi månedene januar-oktober i perioden før og etter at tiltakene ble innført. Vi har ikke gjort tilsvarende analyser for varighetsgruppene under 26 uker, ettersom tidsperioden som dette kan måles i er svært kort for tallene påvirkes av den reduserte tilstrømningen av nye arbeidssøkere som også var følge av tiltaket.

Figur 6. Arbeidssøkere med dagpenger og arbeidssøkervarighet på 26-51 uker, i prosent av arbeidsstyrken, i Hedmark og i kontrollgruppen. Januar 2011 – april 2015



Figur 7. Arbeidssøkere med dagpenger og arbeidssøkervarighet på 52-77 uker, i prosent av arbeidsstyrken, i Hedmark og i kontrollgruppen. Januar 2011 – oktober 2015

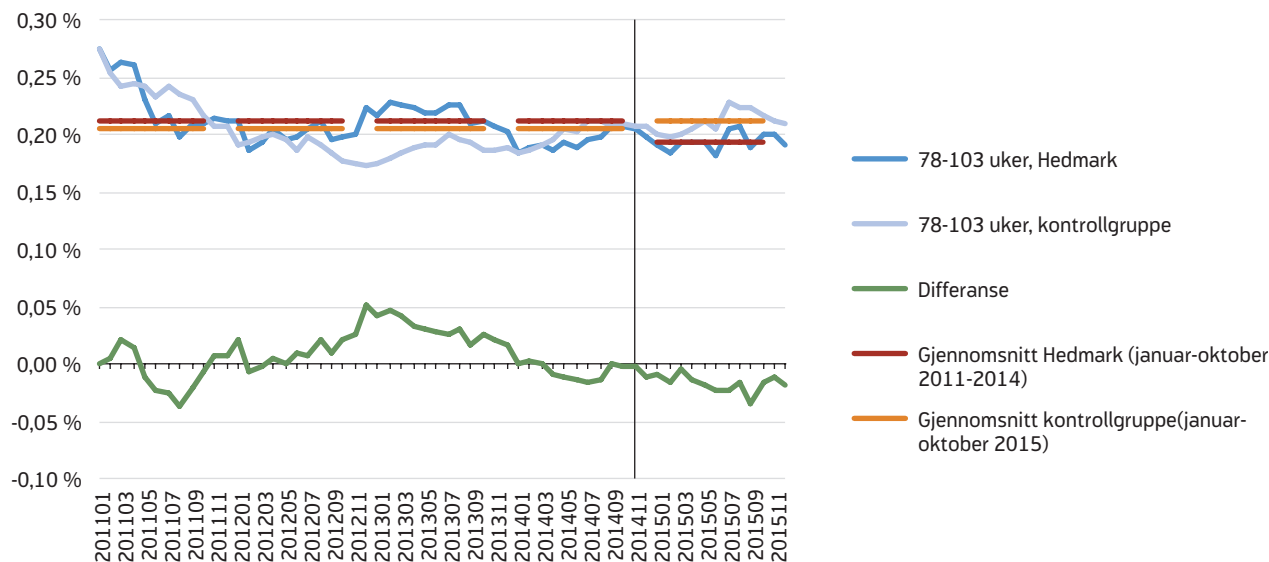


varighetsgruppene (se vedlegg). Regresjonsanalysen viser imidlertid også at for varighetsgruppen 26-51 uker, så startet utviklingen på et tidligere tidspunkt enn november 2014. Dette er noe vi også kan observere av figuren (figur 6).

Alt i alt finner vi altså at Hedmark i etterkant av tiltaket og relativt til kontrollgruppen har en nedgang

i omfanget av dagpengemottakere med mer enn et halvt års arbeidssøkervarighet, i en måleperiode hvor omfanget ikke er påvirket av den reduserte tilstrømmingen som også ser ut til å være følge av tiltakene. Endringen må dermed ha skjedd som følge av en intensivert avgang blant dagpengemottakerne i Hedmark, dvs. at flere har avsluttet arbeidssøkerperioden raskere enn de ville ha gjort før det nye oppfølgings-

Figur 8. Arbeidssøkere med dagpenger og arbeidssøkervarighet på 78-103 uker, i prosent av arbeidsstyrken, i Hedmark og i kontrollgruppen. Januar 2011 – oktober 2015



Figur 9. Arbeidssøkere med dagpenger og arbeidssøkervarighet på 104 uker eller mer, i prosent av arbeidsstyrken, i Hedmark og i kontrollgruppen. Januar 2011 – oktober 2015



regimet ble innført. Gjennomsnittlig omfang av varighetsgruppene i prosent av arbeidsstyrken før og etter innføring av tiltakene, er vist i tabell 3, sammen med den beregnede effekten på hver varighetsgruppe. At dagpengemottakere avslutter arbeidssøkerperioden raskere som følge av det nye oppfølgingsregimet, er i tråd med det vi forventet.

Når det gjelder arbeidssøkere uten dagpenger, finner vi ingen store forskjeller i endringene i Hedmark og kontrollgruppen, fra før til etter november 2014 (tabell 4). Regresjonsanalysen viser riktignok en signifikant nedgang på 18,3 prosent for varighetsgruppen 26–51 uker i Hedmark. Det ser altså ut til at denne varighetsgruppen er påvirket gjennom redusert arbeidssøkervarighet, selv om effekten er svak i den bivariate ana-

Tabell 3. Dagpengemottakere i varighetsgruppene 26-51 uker, 52-77 uker, 78-103 uker og 104 uker eller mer, i prosent av arbeidsstyrken. Gjennomsnitt før og etter tiltak for forbedret oppfølging av arbeidssøkere i Hedmark

Varighetsgrupper		Hedmark	Kontroll-gruppe	Forskjell
26-51 uker	Før (jan.-apr. 2011-2014)	0,52 %	0,57 %	-0,05 %
	Etter (jan.-apr.2015)	0,51 %	0,59 %	-0,08 %
	Endring	-0,01 %	0,02 %	-0,04 %
	Effekt	-6,9 % $(-0,04 / 0,52 * 100)$		
52-77 uker	Før (jan.-okt. 2011-2014)	0,32 %	0,33 %	-0,01 %
	Etter (jan.-okt.2015)	0,31 %	0,35 %	-0,04 %
	Endring	0,00 %	0,03 %	-0,03 %
	Effekt	-9,9 % $(-0,03 / 0,32 * 100)$		
78-103 uker	Før (jan.-okt. 2011-2014)	0,21 %	0,20 %	0,01 %
	Etter (jan.-okt.2015)	0,19 %	0,21 %	-0,02 %
	Endring	-0,02 %	0,01 %	-0,02 %
	Effekt	-11,5 % $(-0,02 / 0,21 * 100)$		
104 uker og mer	Før (jan.-okt. 2011-2014)	0,18 %	0,17 %	0,01 %
	Etter (jan.-okt.2015)	0,13 %	0,15 %	-0,01 %
	Endring	-0,04 %	-0,02 %	-0,02 %
	Effekt	-12,7 % $(-0,02 / 0,18 * 100)$		

lysen. For de øvrige varighetsgruppene finner vi ingen signifikante forskjeller i endringene mellom Hedmark og kontrollgruppen. Alt i alt har tiltakene i Hedmark hatt liten innvirkning på arbeidssøkervarigheten til de arbeidssøkerne som ikke mottar dagpenger. Dette er i tråd med de forventningene vi hadde.

Oppsummering og vurdering

I denne analysen har vi undersøkt om den observerte nedgangen i antallet arbeidssøkere i Hedmark i 2015 kan knyttes til at fylket innførte en ny praksis for oppfølging av arbeidssøkere ved utgangen av 2014. Analysene støtter hypotesen om en slik årsaks-sammenheng for både dagpengemottakere og arbeidssøkere uten dagpenger.

Mekanismene bak ledighetsnedgangen i Hedmark ser imidlertid ut til å være litt forskjellig for arbeidssøkere med og uten dagpengerrettigheter. Nedgangen i omfanget av dagpengemottakere skyldes først og fremst at disse avslutter arbeidssøkerperioden raskere enn tidligere. Funnet stemmer med våre antakelser om at personer med dagpengerrettigheter med sin ferske arbeidstilknytning ofte vil ha gode muligheter på arbeidsmarkedet, og dermed kan respondere på skjerpede aktivitetskrav ved å komme i jobb raskere.

Vi ser også en redusert tilstrømning av nye dagpengemottakere i Hedmark relativt til kontrollgruppen, men endringene er små og kan skyldes tilfeldige svingninger. En signifikant nedgang i tilstrømningen av nye dagpengemottakere ville også vært et overraskende funn, ut fra vår antakelse om at ledighet for denne gruppen i stor grad forårsakes av forhold som den enkelte har lite kontroll over.

Nedgangen i omfanget av arbeidssøkere uten dagpenger i Hedmark ser derimot ut til å skyldes redusert tilstrømning av nye arbeidssøkere. Resultatene antyder altså at denne gruppen har en viss valgmulighet når det gjelder om de skal melde seg som arbeidssøker eller ikke. Vi finner ingen vesentlig redusert arbeidssøkervarighet blant arbeidssøkere uten dagpenger i Hedmark. Dette er i tråd med de antakelsene vi hadde om at denne gruppen har færre muligheter på arbeidsmarkedet, og at andre forhold enn skjerpede aktivitetskrav har mer å si for arbeidssøkerperiodens varighet. Om arbeidssøkere med kortere varighet enn 26 uker er påvirket, har vi imidlertid ikke hatt anledning til å undersøke i denne analysen.

Hedmark har hatt fokus på aktivitetskrav overfor arbeidssøkere siden våren 2013, og vi har derfor undersøkt om det i noen av månedene fra mars 2013 til oktober 2014 har skjedd signifikante endringer i ledigheten

Tabell 4. Arbeidssøkere uten dagpenger i varighetsgruppene 26-51 uker, 52-77 uker, 78-103 uker og 104 uker eller mer, i prosent av arbeidsstyrken. Gjennomsnitt før og etter tiltak for forbedret oppfølging av arbeidssøkere i Hedmark

Varighetsgruppe		Hedmark	Kontroll-gruppe	Forskjell
26-51 uker	Før (jan.-apr. 2011-2014)	0,37 %	0,38 %	-0,02 %
	Etter (jan.-apr.2015)	0,32 %	0,34 %	-0,03 %
	Endring	-0,05 %	-0,04 %	-0,01 %
	Effekt	-2,9 % (-0,01 / 0,37*100)		
52-77 uker	Før (jan.-okt. 2011-2014)	0,21 %	0,21 %	0,01 %
	Etter (jan.-okt.2015)	0,19 %	0,18 %	0,00 %
	Endring	-0,03 %	-0,02 %	0,00 %
	Effekt	-0,7 % (0,00 / 0,21*100)		
78-103 uker	Før (jan.-okt. 2011-2014)	0,14 %	0,13 %	0,01 %
	Etter (jan.-okt.2015)	0,13 %	0,12 %	0,01 %
	Endring	-0,01 %	-0,01 %	0,00 %
	Effekt	0,2 % (0,00 / 0,14*100)		
104 uker og mer	Før (jan.-okt. 2011-2014)	0,50 %	0,41 %	0,10 %
	Etter (jan.-okt.2015)	0,50 %	0,38 %	0,12 %
	Endring	-0,01 %	-0,03 %	0,02 %
	Effekt	3,5 % (0,02 / 0,50*100)		

i Hedmark relativt til kontrollgruppen. Det finner vi bare i begrenset grad. Vi kan likevel ikke helt se bort fra at oppfølgingspraksis har vært endret på et tidligere tidspunkt enn november 2014, og at dette har påvirket ledighetsutviklingen i fylket. Ledigheten har vært fallende i Hedmark relativt til kontrollgruppen over lengre tid før fylket innførte ny oppfølgingspraksis. Spesielt gjelder dette dagpengemottakere, og dette kan skyldes at oppfølgingen av brukergruppen har vært påvirket av en generelt økende oppmerksomhet om aktivitetskrav i fylket i denne perioden. Hvis slike endringer er små og pågår over lang tid vil de ikke være spesielt relatert til enkeltmåneder.

Tiltakene som ble innført i november 2014 ser uansett ut til å ha hatt en mer markant og umiddelbar effekt. Siden flere tiltak ble innført samtidig, er det vanskelig å avgjøre om noen av dem har vært viktigere enn andre. Kanskje er det nettopp kombinasjonen av ulike tiltak som har påvirket brukeratferden. Selv om vurderingen av bruk av sanksjoner etter dagpengereguleringen ble forvaltet i tett samarbeid med NAV-kontorene i en overgangsperiode fra 1.september, er det først fra november da også varseltekster og nye oppfølgingsrutiner ble innført at vi ser signifikant effekt

på arbeidssøkernes atferd i stort, og dermed ledighetsutviklingen.

Det hører imidlertid med å minne om at hensikten med de tiltakene som Hedmark iverksatte, ikke var å redusere omfanget av arbeidssøkere i fylket, men å forbedre kvaliteten i oppfølgingen av denne brukergruppen. Dette var utgangspunktet for de grepene som ble gjort i november 2014, og det er dette de også har hatt fokus gjennom eget evalueringsarbeid. En ny undersøkelse av kvaliteten i oppfølgingen av arbeidssøkere i Hedmark høsten 2015, viser klar forbedring sammenlignet med de resultatene fylket hadde i kvalitetsundersøkelsen våren 2013.

Litteratur

Angrist, Joshua & Jörn-Steffen Pischke (2009). *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*. Princeton University Press: Princeton and Oxford.

Røed, Knut, Nina Skrove Falch og Ines Hardoy (2012). «Analyse av dagpengereform: Virkninger av forkortet dagpengeperiode». *Søkelys på arbeidslivet* 3/2012.

IRIS (2015). *Industribyggerne 2015. En kartlegging av ansatte i norske petroleumsrelaterte virksomheter, med et særskilt fokus på leverandørbedriftenes ansatte relatert til eksport*. Rapport IRIS – 2015/031. Stavanger: International Research Institute of Stavanger.

Kann, Inger-Cathrine og Ivar Andreas Åsland Lima (2015). «Tiltak i NAV Hedmark ga færre nye mottakere av arbeidsavklaringspenger». *Arbeid og velferd* 2/2015.

Kann, Inger-Cathrine, Ivar Andreas Åsland Lima og Per Kristoffersen (2014): «Håndheving av aktivitetskravet i Hedmark har redusert sykefraværet» *Arbeid og velferd* 3/2014.

Markussen, Simen, Knut Røed og Ragnhild C. Schreiner (2015). *Can Compulsory Dialogues Nudge Sick-Listed Workers Back to Work*. Discussion Paper no. 9090, Bonn: IZA.

Raaum Oddbjørn, Knut Røed og Hege Torp (2002). «Riktig satsing i arbeidsmarkedspolitikken?» *Norsk Økonomisk Tidsskrift*, 116 (2), 167-184.

Strøm Vegard, Inger Scheel, Therese Kristine Dalsbø og Ingvild Kirkehei (2015). *Effekt av arbeidsmarkedstiltak på deltakelse i arbeidslivet for innvandrere*. Rapport fra Kunnskapsenteret nr. 12 – 2015.

Zhang T (2015). *Effekter av arbeidspraksis i ordinær virksomhet: Multiple og sekvensielle tiltak*. Frischsenteret. Rapport 2/2015.

VEDLEGG

Tabell 5. Estimerte effekter av ny oppfølgingspraksis i Hedmark. Resultater fra regresjonsanalyse med forskjell-i-forskjell tilnærming mellom Hedmark og kontrollgruppen

Variabler i prosent av arbeidsstyrken (%)	Effekter av oppfølgingspraksis etter nov.2014		Placebo effekter av hypotetisk tiltak f.o.m. mars 2013 t.o.m. oktober 2014	
	Dagpenge-mottakere (%)	Arbeidssøkere uten dagpenger (%)	Dagpenge-mottakere (%)	Arbeidssøkere uten dagpenger (%)
Arbeidssøkere	-11.2*	-9.2*	-3.1	4,8
	(-16.2, -6.2)	(-13.0, -5.4)	(-7.7, 1.5)	(1.3, 8.2)
Nyregistrerte arbeidssøkere	-5.2	-9.5*	-4.1	8.4*
	(-18.7, 8.3)	(-17.8, -1.3)	(-15.2, 6.9)	(1.5, 15.2)
Antallet arbeidssøkere med arbeidssøkervarighet 26-51 uker	-13.2*	-18.3*	-6.8*	-2.5
	(-18.7, -7.6)	(-24.8, -11.8)	(-12.1, -1.5)	(-8.6, 3.5)
Antallet arbeidssøkere med arbeidssøkervarighet 52-77 uker	-11.9*	-4.6	-3.3	3,5
	(-18.7, -5.0)	(-11.3, 2.1)	(-9.6, 3.0)	(-2.9, 10.0)
Antallet arbeidssøkere med arbeidssøkervarighet 78-103 uker	-13.7*	-2.9	-0.9	7.3*
	(-22.8, -4.6)	(-10.0, 4.2)	(-9.6, 7.7)	(-0.1, 14.7)
Antallet arbeidssøkere med arbeidssøkervarighet 104 uker og mer	-14.3*	6,7	10.1*	22.5*
	(-23.5, -4.9)	(-0.7, 14.1)	(2.5, 17.8)	(16.1, 28.9)

Fotnoter til tabell 5:

1. Sesongvariasjoner i ledigheten er hensyntatt i regresjonene.
2. Fylkesvariasjoner er hensyntatt i regresjonene.
3. Vi kontrollerer for eventuelle endringer i sammensetningen av populasjonene over tid mht. kjønn, utdanningsnivå og aldersgruppetilhørighet.
4. 95% konfidensintervall i parentes.
5. * betyr at koeffisientene er signifikante på 5% nivå.
6. Det er også noen av tiltakene der vi finner en placeboeffekt, dvs. en effekt av et hypotetisk tiltak som inntreffer før tiltaket faktisk innføres. At vi finner placeboeffekter viser at estimatene er noe usikre, og at det kan være andre ting som inntreffer samtidig med tiltaket men ikke nødvendigvis er relatert til dette, som gjør at vi får effekter. Men det kan også være at oppfølgingspraksis i Hedmark har vært påvirket av kvalitetsundersøkelsen som ble gjennomført i mars/april 2013, eller av prosessene som pågikk for å utvikle nye rutiner og varselttekster fra juni 2014.

LAVINNTEKT I NORGE – TILSTAND OG UTVIKLINGSTREKK

Av Therese Dokken og Stein Langeland

Sammendrag

Sammenliknet med andre land har Norge relativt små forskjeller i inntekt og levekår, og den høye økonomiske veksten de siste tiårene har gitt en betydelig realinntektsvekst for de fleste. Den generelle langsiktige trenden fra midten av 1980-tallet fram til i dag er likevel at inntektsforskjellene i Norge er økende, og når vi ser på utviklingen i andelen med vedvarende lavinntekt har denne økt fra 7,7 til 8,6 prosent fra 2011 til 2013.

Økningen i andelen med lavinntekt må ses i sammenheng med økningen i innvandrerbefolkningen. Andelen innvandrere eller norskfødte med innvandrerbakgrunn med vedvarende lavinntekt var 27 prosent i 2013. Dette utgjør en økning på to prosentpoeng fra 2011. Andelen med lavinntekt blant unge og unge voksne er også økende, mens andelen med lavinntekt blant eldre er betydelig redusert. Utviklingen skyldes at flere unge har fått en svakere posisjon på arbeidsmarkedet samtidig som eldre arbeidstakers posisjon er styrket.

Arbeidsmarkedet er den viktigste arenaen for fordeling av inntekter. Risikoen for vedvarende lavinntekt er fem ganger høyere i husholdninger uten personer med stabil tilknytning til arbeidsmarkedet, sammenlignet med befolkningen for øvrig. Høy sysselsetting og lav ledighet er derfor viktig for å sikre små inntektsforskjeller. Både økt tilstrømning av flyktninger og svekkelsen på arbeidsmarkedet tilsier at andelen med lavinntekt blant barn, ungdom, unge voksne og innvandrere, vil øke ytterligere. Dette vil gi økt press på ulike deler av velferdsapparatet. Utfordringen for NAV vil være å sørge for at den enkelte i størst mulig grad sikres arbeid gjennom egnede arbeidsrettede tjenester.

Introduksjon¹

Sammenliknet med andre land har Norge relativt små forskjeller, og den høye økonomiske veksten de siste tiårene har gitt en betydelig realinntektsvekst for de fleste innbyggere i landet. Den generelle langsiktige trenden fra midten av 1980-tallet er likevel at inntektsforskjellene er økende. Etter 2006 hadde vi en stabilisering av inntektsforskjellene, men de siste årene kan vi igjen registrere en økning i forskjellene. Enkelte grupper er spesielt utsatt for lavinntekt. Dette gjelder særlig unge voksne som ikke har fullført videregående opplæring, personer med ytelser fra NAV, enslige forsørgere, aleneboende og innvandrere og barn med innvandrerbakgrunn.

Ved sammenlikninger av omfanget av fattigdom i ulike land legges det gjerne en inntektsbasert definisjon av fattigdom til grunn (OECD 2016, Verdensbanken 2016). Utviklingen i lavinntekt gir et grunnlag for å følge med på og vurdere hvordan utviklingen i demografi og sysselsetting bidrar inn i datagrunnlaget for de mer sammensatte fattigdomsproblemene, men det er også viktige levekårsfaktorer som ikke fanges opp av inntektsmålet. Eksempler på dette er opplysninger om helse, boligsituasjon og andre materielle forhold. I denne artikkelen fokuserer vi først og fremst på lavinntekt, men vi vil også se på en indikator for å måle risiko for fattigdom og sosial ekskludering. Denne supplerer inntektsmålet med indikatorer som viser befolkningens tilgang på materielle goder og deltakelse på sosiale arenaer.

Regjeringen har slått fast at «Norge skal være et land med små forskjeller og minimal fattigdom» og at «det må arbeides på bred front for å hindre at mennesker faller utenfor» (Regjeringsplattformen:11). Arbeids- og velferdsforvaltningen har et stort spekter av tjenester og virkemidler for å bidra til å nå disse målene. Lov om sosiale tjenester gir NAV og kommunen i NAV medvirkningsansvar for å drive forebyggende arbeid for å forhindre sosiale problemer, hjelpe folk ut av vanskelige livssituasjoner, bidra til å motvirke fattigdom og gjøre folk i stand til å leve selvstendige liv.

Mot slutten av artikkelen ser vi på hvilke konsekvenser utviklingen i lavinntekt har for NAV og hva det kan bety for NAVs tjenestetilbud til utsatte grupper.

Utviklingen i lavinntekt

Det finnes ingen offisielt fastsatt lavinntektsgrense i Norge. Vi kan derfor ikke fastslå hvor mange som er berørt av lavinntekt, da ulike mål gir ulikt antall. Det

Lavinntekt

Inntektsbegrepet omfatter summen av husholdningens registrerte kontante inntekter etter skatt. Dette inkluderer alle yrkesinntekter, kapitalinntekter og overføringer, som for eksempel pensjoner, ulike trygder og bostøtte. Skatt og negative overføringer som betalt barnebidrag og pensjonspremier kommer til fratrukk. Det er en del faktorer som påvirker husholdningens økonomiske ressurser men som likevel ikke omfattes av inntektsbegrepet. Dette gjelder verdien av offentlige tjenester, hjemmeproduksjon, verdien av bolig tjenester og varige konsumgoder og eventuelle inntekter som er unndratt beskatning, som inntekt fra svart arbeid (mer om dette i Kaur 2013). Studenthusholdninger holdes utenfor, både fordi studier er en forbigående fase og fordi studielån ikke regnes som inntekt i inntektsundersøkelsen.

To brukte mål på lavinntekt er basert på anbefalinger fra henholdsvis EU og OECD. EU har to ulike mål, og bruker 50 og 60 prosent av medianinntekten (EU-50 og EU-60) per forbruksenhet i husholdningen for å definere lavinntekt, mens OECD bruker 50 prosent av medianinntekten (OECD-50). I tillegg benytter de to målene noe ulike ekvivalensskalaer for å beregne antall forbruksenheter i husholdningen. OECDs skala vektet første voksne person i husholdningen 1, neste voksne 0,7, mens barn får en vekt lik 0,5. I EUs skala vektet første voksne 1, neste voksne som 0,5 og barn som 0,3. En husholdning på 2 voksne og 2 barn beregnes da til henholdsvis 2,7 og 2,1. Dette betyr at husholdningen i følge EUs skala bare trenger 2,1 ganger høyere inntekt enn det en enslig har for å ha samme levestandard, mot 2,7 ganger høyere inntekt i følge OECD sin skala. I EU-skalaen legges det dermed mer vekt på at store husholdninger vil oppnå flere stordriftsfordeler.

Videre skiller man gjerne mellom *årlig* og *vedvarende* lavinntekt. Årlig lavinntekt er å ha inntekt under en lavinntektsgrense på et gitt tidspunkt (et inntektsår), mens vedvarende lavinntekt innebærer å ha inntekt under en lavinntektsgrense over en lengre periode. Det er ulike måter å beregne vedvarende lavinntekt på. Enten kan man definere det på bakgrunn av at man har lavinntekt tre år på rad, tre av fire år, eller at man i gjennomsnitt over en treårsperiode befinner seg under lavinntektsgrensen. Vi har her valgt å legge til grunn at personer som har en gjennomsnittsinntekt under lavinntektsgrensen over en treårsperiode har vedvarende lavinntekt.

¹ Denne artikkelen er basert på Fattigdomsrapporten 2015 (Langeland m.fl. 2016).

er vanlig å definere lavinntekt som «en inntekt som er mindre enn x prosent av medianinntekten» i det aktuelle landet i et gitt år, og vurdere lavinntekt ut ifra et slikt relativt inntektsmål. Medianinntekten i befolkningen er det inntektsbeløpet som deler befolkningen i to like store halvdel, etter at de er rangert etter inntektsstørrelse. Det vil altså være like mange personer med inntekt over medianen som under. To brukte mål på lavinntekt er basert på anbefalinger fra henholdsvis EU og OECD. EU har to ulike mål, og bruker 50 og 60 prosent av medianinntekten (EU-50 og EU-60) per forbruksenhet i husholdningen for å definere lavinntekt, mens OECD bruker 50 prosent av medianinntekten (OECD-50). I tillegg legger de to målene ulik vekt på størrelsen på stordriftsfordelene husholdningene oppnår ved at flere bor sammen (se faktaboks om lavinntekt). For eksempel vil ikke en husholdning på to personer ha dobbelt så høye kostnader som en husholdning med én person. Dette prøver man å ta høyde for ved å bruke ekvivalensskalaer. EU-60 målet er mest brukt i Norge (se for eksempel Fordelingsutvalget, NOU 2009:10), og vi vil derfor fokusere mest på dette målet i artikkelen.

Årlig og vedvarende lavinntekt

Statistisk sentralbyrå publiserer data som skiller mellom årlig og vedvarende lavinntekt. Det kan være tilfeldig hvorvidt man havner under lavinntektsgrensen ett år. Derimot vil det å befinne seg under lavinntektsgrensen for eksempel over en treårsperiode, i større grad beskrive en mer permanent tilstand som det er

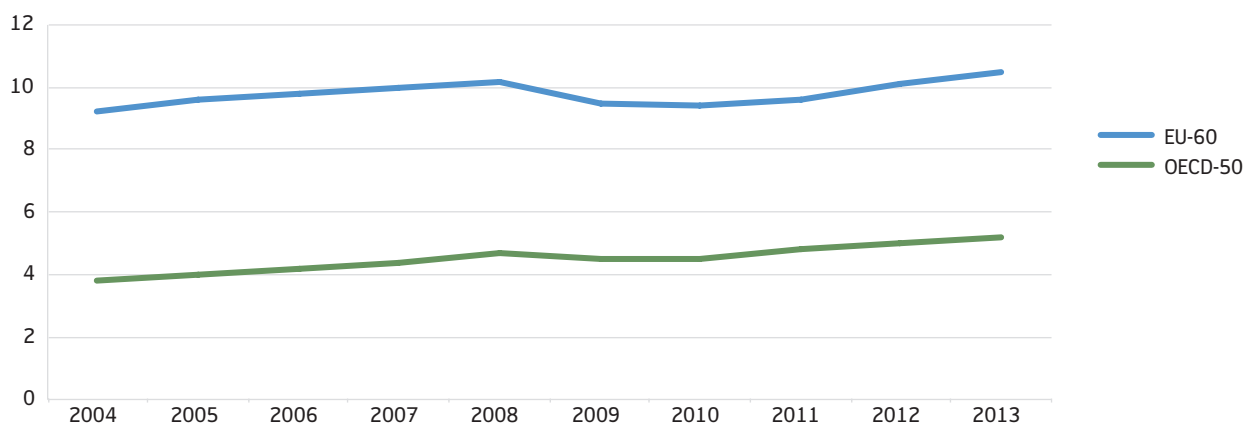
grunn til å være oppmerksom på. Vi presenterer utviklingen i både vedvarende og årlig lavinntekt. På grunn av høy gjennomstrømming benytter vi årlig lavinntekt for å belyse utviklingen i lavinntekt for mottakere av ulike stønader fra NAV.

Median ekvivalentinntekt i befolkningen (EU-skala) var på 334 600 kroner i 2013. Dette betyr at lavinntektsgrensene på 60 og 50 prosent av medianen tilsvarte beløp på henholdsvis 201 000 kroner og 167 000 kroner per forbruksenhet i husholdningen (se faktaboks om lavinntekt). Eksempelvis ser vi at dersom vi bruker EU-60, og ser på inntekten ett enkelt år, var 10,5 prosent av befolkningen i lavinntektgruppen i 2013 (se figur 1). Dette tilsvarer 520 000 personer. Benytter vi isteden OECD-50 finner vi at andelen med lavinntekt er det halve, på 5,2 prosent.

Det er ikke bare andelen med lavinntekt som er ulik ved de ulike målene. Utviklingen de siste årene er også ulik. Felles er at vi ser en økning frem til 2008, og en nedgang fra 2008 til 2009, og en økning igjen de siste årene i perioden. Ved å bruke EU-60 som lavinntektsmål har 72 000 flere personer lavinntekt i 2013 sammenliknet med i 2010, mens OECD-50 gir en økning på 43 000 personer i samme tidsrom.

Som med andelen med årlig lavinntekt, ser vi at også andelen med vedvarende lavinntekt øker, etter en lengre periode hvor andelen var stabil (figur 2). I treårsperioden 2011–2013 hadde 8,6 prosent av befolkningen, eller om

Figur 1. Andel av befolkningen med årlig lavinntekt ved to mål på lavinntekt. Prosent



Kilde: SSB

lag 402 000 personer, vedvarende lavinntekt (EU-60). Dette er en økning på 0,7 prosentpoeng fra foregående treårsperiode, og innebærer at 38 000 flere personer hadde vedvarende lavinntekt i 2013 sammenliknet med 2012. Måler vi lavinntekt ved å bruke OECD-50 indikatoren er tallene lavere. Da finner vi at 3,8 prosent av befolkningen, eller om lag 178 000 personer, hadde en gjennomsnittlig inntekt under 50 prosent av medianen i perioden.

Uavhengig av hvilket av disse målene vi bruker, ser vi at antall personer med lavinntekt har økt siden 2010. De vesentligste årsaker til økningen i antallet med lavinntekt er at Norge de siste årene har opplevd en historisk høy innvandringsdrevet befolkningsvekst både på grunn av arbeidsinnvandring, familiegjenforening og nye asylsøkere. Også svekkelsen på arbeidsmarkedet fra 2012 har hatt betydning for utviklingen i antallet med lavinntekt.

Lavinntektsmålet vi bruker er relativt, det vil si at andelen av befolkningen som befinner seg under lavinntektsgrensen avhenger av hva som skjer med inntektsfordelingen i hele befolkningen. Dersom inntektsnivået til befolkningen generelt øker, må inntektene til husholdningene nederst i fordelingen øke tilsvarende for at andelen med lavinntekt skal være stabil. Når vi ser at andelen med relativ lavinntekt har økt, betyr dette at det har vært lavere inntektsvekst nederst i fordelingen. Hvis vi ser på inntektsutviklingen i et lengre perspektiv ser vi

Datagrunnlag

I artikkelen bruker vi inntektsstatistikk fra SSB, og det meste av datagrunnlaget ligger fritt tilgjengelig i statistikkbanken under fanen «innteks- og formuesstatistikk for husholdninger». Statistikken omfatter alle bosatte personer i landet og bosatte personer i privathusholdninger per 31.12 i inntektsåret. Dataene samles inn årlig, og statistikken frigis fjerde kvartal ett år etter det aktuelle inntektsåret. Dette er grunnen til at vi kun har inkludert data til og med inntektsåret 2013. For mer informasjon om inntektsstatistikken og hvordan den er innhentet, se SSB (2014).

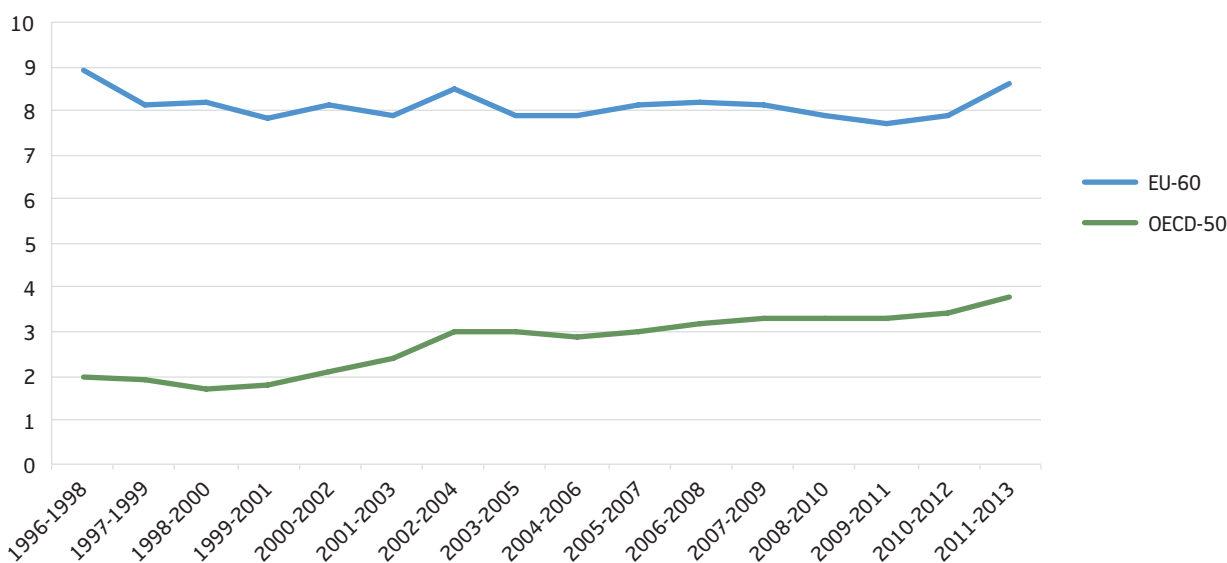
Vi bruker også data fra levekårsundersøkelsen EU-SILC, en utvalgsundersøkelse regulert av EU. Basert på data fra EU-SILC har Eurostat laget en indikator for risiko for fattigdom og sosial ekskludering (ARPE – At risk of poverty or social exclusion). Tallene er hentet fra Eurostats nettsider.

at inntekten for femdelen av befolkningen med høyest inntekt økte med 98 prosent i perioden 1986–2013, mens inntekten for femdelen av befolkningen med lavest inntekt bare økte med 68 prosent i samme periode (SSB 2015a). Så på tross av at ulikhetene har økt noe, har altså alle inntektsklasser opplevd en betydelig inntektsvekst, også husholdningene nederst i fordelingen.

Unge voksne og innvandrere har høyere risiko for lavinntekt

Tidligere var eldre spesielt overrepresentert blant personer med lavinntekt, men dette har nå endret seg. Isteden ser vi at andelen med lavinntekt øker blant

Figur 2. Andel av befolkningen med vedvarende lavinntekt. Prosent



Kilde: SSB

unge mellom 18 og 34 år, samtidig som andelen med lavinntekt blant eldre (67 år og eldre) reduseres betydelig (figur 3). I løpet av perioden vi ser på har andelen eldre med lavinntekt blitt redusert fra 17 til 10 prosent. Reduksjonen må ses i sammenheng med at minste pensjonsnivå har økt mer enn den generelle lønnsutviklingen (særlig i perioden 2008 til 2010). Samtidig bidrar sysselsettingsveksten blant personer over 60 år til høyere inntekt og inntektsgrunnlag for de eldre (Langeland m.fl. 2014). Spesielt har yrkesdeltakelsen blant kvinner i denne aldersgruppen økt. Dette har ført til at færre kvinner blir minstepensjonister. Fremover må vi regne med at denne tendensen til økte forskjeller mellom ulike aldersgrupper vil forsterke seg ytterligere, på grunn av stadig sysselsettingsvekst blant personer over 60 år samtidig som yngre gruppers posisjon på arbeidsmarkedet svekkes.

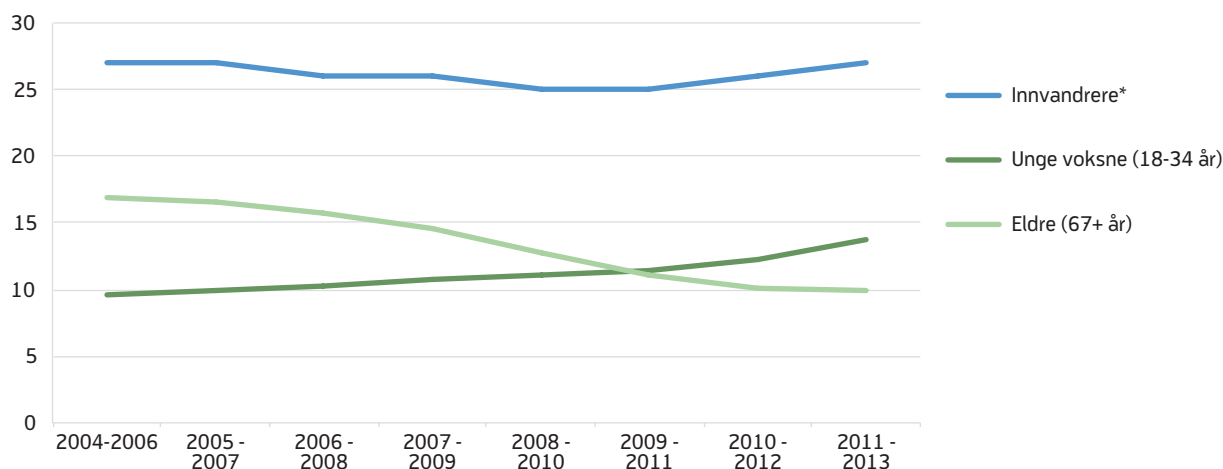
Den negative utviklingen med økt andel med lavinntekt blant unge skyldes flere forhold. Andelen unge som står utenfor arbeidsmarkedet på grunn av psykiske helseproblemer øker (se f.eks Grødem m.fl. 2014), samtidig som frafallet fra videregående opplæring holder seg på et stabilt høyt nivå (SSB 2015 b). Det er i dag store krav til utdanning og kvalifikasjoner i arbeidslivet. Konjunktorene på arbeidsmarkedet vil trolig påvirke konsekvensene av å ikke gjennomføre videregående skole (Langeland m.fl. 2016), men det

finnes også indikasjoner på at personer som ikke har fullført videregående har større risiko for å marginaliseres på et senere tidspunkt, og at det å ikke fullføre videregående skole har en selvstendig påvirkning. I en studie fra Nord-Trøndelag, fant De Ridder m.fl. (2013) at det å ikke fullføre videregående skole var forbundet med økt risiko for å motta uføre- og andre helserelaterede ytelser i ung alder, også når man kontrollerer for psykososiale problemer i ungdomstiden, andre helseproblemer og sosioøkonomisk familiebakgrunn.

Innvandrere er en annen gruppe som har spesielt høy risiko for lavinntekt. Innvandrerbefolkningen utgjør nå en vesentlig del av de som befinner seg i lavinntektsgruppen. Av de 520 000 personene som hadde årlig lavinntekt i 2013 (EU-60), var 230 000 (44 %) innvandrere eller norskfødte med innvandrerbakgrunn (SSB 2015d). Til sammenlikning utgjorde de 14 prosent av befolkningen i 2013 (SSB 2013).

Som følge av den høye arbeidsinnvandringen og bedringen på arbeidsmarkedet etter finanskrisen har vi hatt flere år med nedgang i andelen med lavinntekt blant innvandrere. Fra 2012 har andelen igjen begynt å øke (figur 3). Andelen innvandrere eller norskfødte med innvandrerbakgrunn med vedvarende lavinntekt var på 27 prosent i 2013. Dette utgjør en økning på to prosentpoeng fra 2011. Andelen med lavinntekt blant

Figur 3. Andel av befolkningen i ulike grupper med vedvarende lavinntekt (EU-60). Prosent



* Inkluderer også norskfødte med innvandrerforeldre

Kilde: SSB

innvandrere varierer også med migrasjonsårsak. Innvandrere som har kommet som flyktninger skiller seg ut ved å ha svært høy sannsynlighet for å tilhøre en lavinntektshusholdning. Hele 42 prosent av disse var under lavinntektsgrensen i 2013, opp fra 40 prosent i 2012 (SSB 2015c). Botid er en annen faktor som påvirker sannsynligheten for å ha lavinntekt. For flere av gruppene halveres andelen fattige² over de første fem årene de er bosatt i Norge. Men etter de første fem årene stabiliserer andelen seg, og lengre botid påvirker ikke fattigdomsutviklingen (Bhuller og Brandsås 2013). For noen befolkningsgrupper er det en relativt høy andel med lavinntekt også etter lang botid i Norge. Dette gjelder særlig for personer med bakgrunn fra Somalia, Irak, Tyrkia og Pakistan. Dette har sammenheng med at spesielt kvinnene i disse befolkningsgruppene har lav yrkesdeltakelse.

En høy andel barn med innvandrerbakgrunn lever i lavinntektshusholdninger

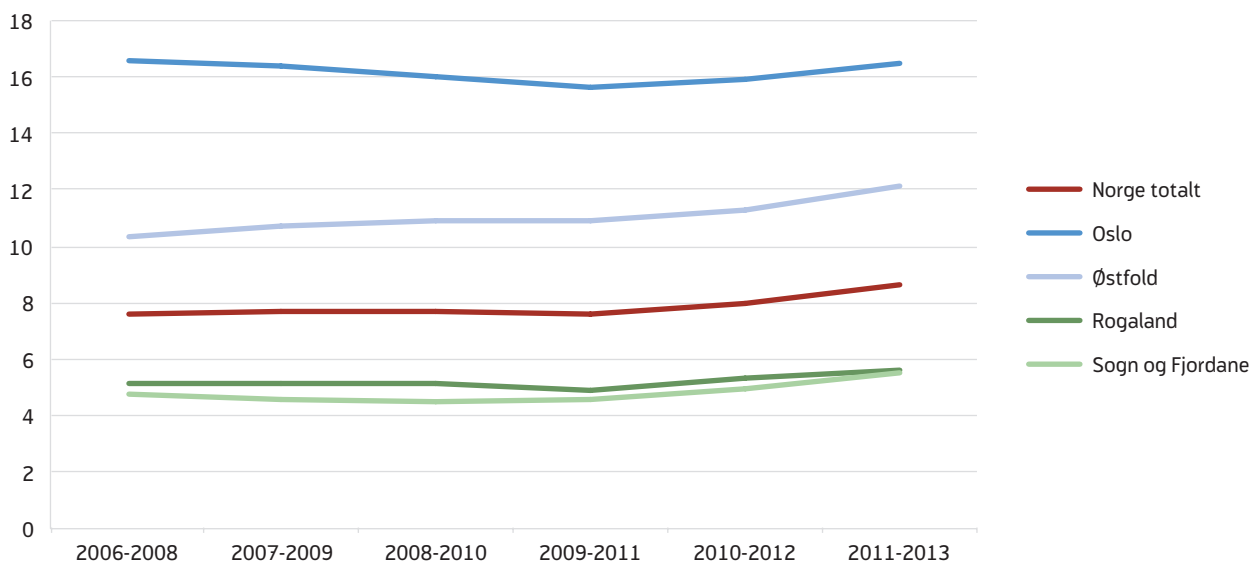
Fra slutten av 1990-tallet, da man begynte å måle vedvarende lavinntekt, og fram til midten av 2000-tallet, fant det sted en kraftig økning i andelen barn³ i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Fra 1999 til 2007 økte andelen

med over tre prosentpoeng (Epland og Kirkeberg 2015). Andelen holdt seg stabil i en periode, men de siste årene ser vi igjen at andelen øker (se figur 4). Økningen har funnet sted blant grupper av barn som i utgangspunktet har høy risiko for lavinntekt slik som barn av enslige forsørgere, barn i barnerike familier og barn i husholdninger hvor foreldrene har svak yrkestilknytning. I 2013 tilhørte 84 300 barn en husholdning med vedvarende lavinntekt. Dette utgjorde 8,6 prosent av alle barn.

Når vi ser på andelen barn i lavinntektshusholdninger i ulike fylker ser vi at det er store geografiske forskjeller. Rogaland og Sogn og Fjordane har de laveste andelen med barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt, mens det er særlig i Oslo og flere fylker i østlandsområdet hvor forekomsten er høy. I 2013 bodde hele 16,5 prosent av alle barn i Oslo i husholdninger med vedvarende lavinntekt.

Hovedforklaringen på økningen i antall barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt er at et økt antall barn med innvandrerbakgrunn faller i denne kategorien (Epland og Kirkeberg 2015). Fra 2006 til 2013 har antall barn i husholdninger med lavinntekt

Figur 4. Andelen barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt (EU-60) etter fylke. Prosent



Kilde: SSB

² Bhuller og Brandsås (2013) bruker hovedsakelig inntekt (OECD-50) som et mål på fattigdom, men bruker regionspesifikke lavinntektsgrenser og definerer formuende som ikke-fattige.

³ Alle under 18 år regnes som barn.

uten innvandrerbakgrunn ligget stabilt på om lag 40 000 barn. I samme periode har antall barn med innvandrerbakgrunn økt fra 26 100 til 42 300. I 2013 utgjorde barn med innvandrerbakgrunn over halvparten av alle barn som bor i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Siden innvandrerbarn utgjorde bare 12 prosent av alle barn i Norge i 2013, vil dette si at de er sterkt overrepresentert i lavinntektsgruppen. Andelen økonomisk utsatte barn er økende i visse innvandrergupper hvor det er mange familiemedlemmer å forsørge, og hvor familiene har en svak yrkestilknytning. Barn med innvandrerbakgrunn fra Somalia er i en særstilling. Blant disse tilhørte tre av fire barn en husholdning med vedvarende lavinntekt i 2013 (Epland og Kirkeberg 2015).

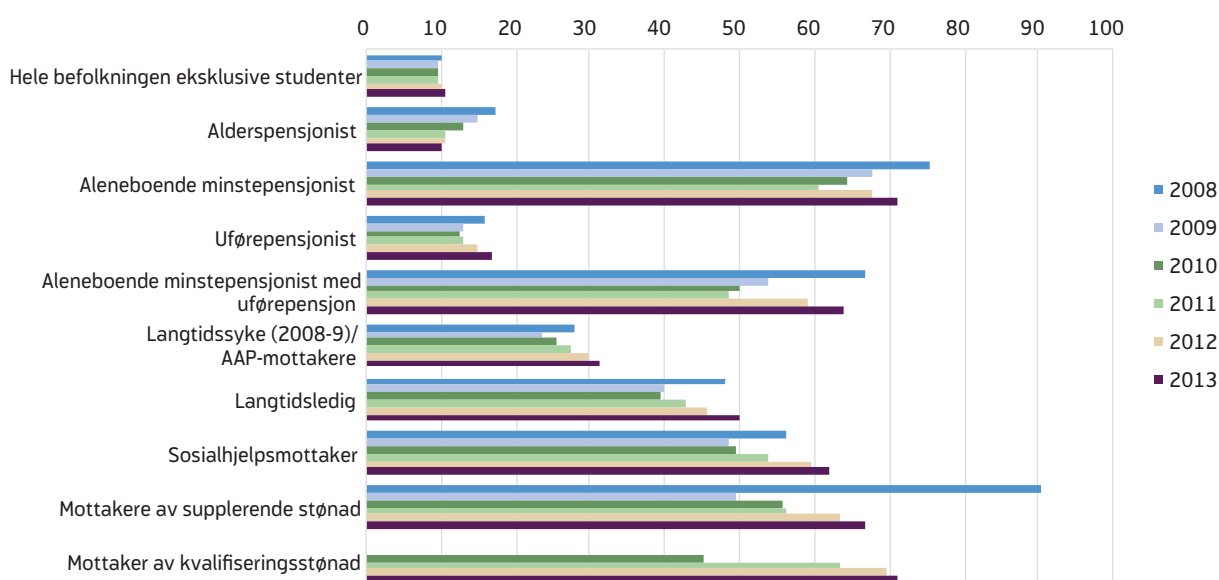
Økende andel med lavinntekt blant personer med ytelser fra NAV

Statistikken viser at mottakere av ulike stønader fra NAV er blant gruppene som i størst grad opplever lavinntekt (figur 5). Hvor stor andel det er snakk om varierer mellom stønadene, og er også avhengig av hvilket mål på lavinntekt som brukes. Minsteytelsen på flere av stønadstypene ligger på rundt 2G⁴. Det tilsvarer

et beløp som er høyere enn 50 prosent av medianinntekten, men lavere enn 60 prosent av medianinntekten.

Fra 2008 til 2009 sank andelen med lavinntekt i alle gruppene som får en ytelse fra NAV⁵. Nedgangen fortsatte noe lenger for alders- og uførepensjonistene. Dette skyldes at gjennomsnittlig alders- og uførepensjon økte mer enn gjennomsnittslønnen for lønnstakere (se Langeland m. fl. 2014:19 for en nærmere redegjørelse om årsakene til dette). Blant mottakere av midlertidige ytelser (AAP, sosialhjelp, kvalifiseringsstønad) og langtidsledige har andelen med lavinntekt økt i alle årene etter 2009, og andelen har også økt for uføre etter 2010. For aleneboende minstepensjonister ser vi en betydelig økning i andelen med lavinntekt i 2012 og 2013. Hvor stor andel i de ulike gruppene som er under lavinntektsgrensen i et gitt år avhenger blant annet av sammensetningen av gruppen, om de har annen inntekt ved siden av (f.eks. lønn fra arbeid) og hvor stor del av året de har mottatt ytelsen. Også andelen av andre stønadsmottakere under den årlige lavinntektsgrensen økte i 2013 sammenliknet med året før. Dette gjelder for både mottakere av supplerende stønad, sosialhjelp og/eller kvali-

Figur 5. Andel med årlig lavinntekt (EU-60) etter ytelse fra NAV og år. Prosent



Kilde: SSB

⁴ G = grunnbeløpet i folketrygden. Grunnbeløpet justeres årlig, og var pr. 1. mai 2013 på 85 245 kroner.

⁵ De ulike lavinntektskategoriene ikke gjensidig utelukkende. For eksempel inngår minstepensjonistene også i alderspensjonistene

fiseringsstønad, langtidssyke og personer med nedsatt arbeidsevne. Av disse gruppene er det de som mottar kvalifiseringsstønad som har høyest andel i lavinntektsgruppen med 71 prosent, etterfulgt av de med supplerende stønad (67 %) og sosialhjelp (62 %).

Manglende tilknytning til arbeidslivet er en viktig årsak til lavinntekt

Arbeidsmarkedet er den viktigste arena for fordeling av inntekter, både direkte ved lønnsfordelingen og ved at arbeidsdeltakelse utvikler den enkeltes kompetanse som kan gi mulighet for lønnsøkning (inntektsmobilitet). Samtidig er barns og ungdoms oppvekst og utdanning en viktig faktor i inntekstdannelsen gjennom tilførsel av den humankapital som gir den enkelte tilgang til arbeidsmarkedet (jf. Fordelingsutvalgets modell for inntekstdannelsen i Norge; NOU 2009: 10, s. 284).

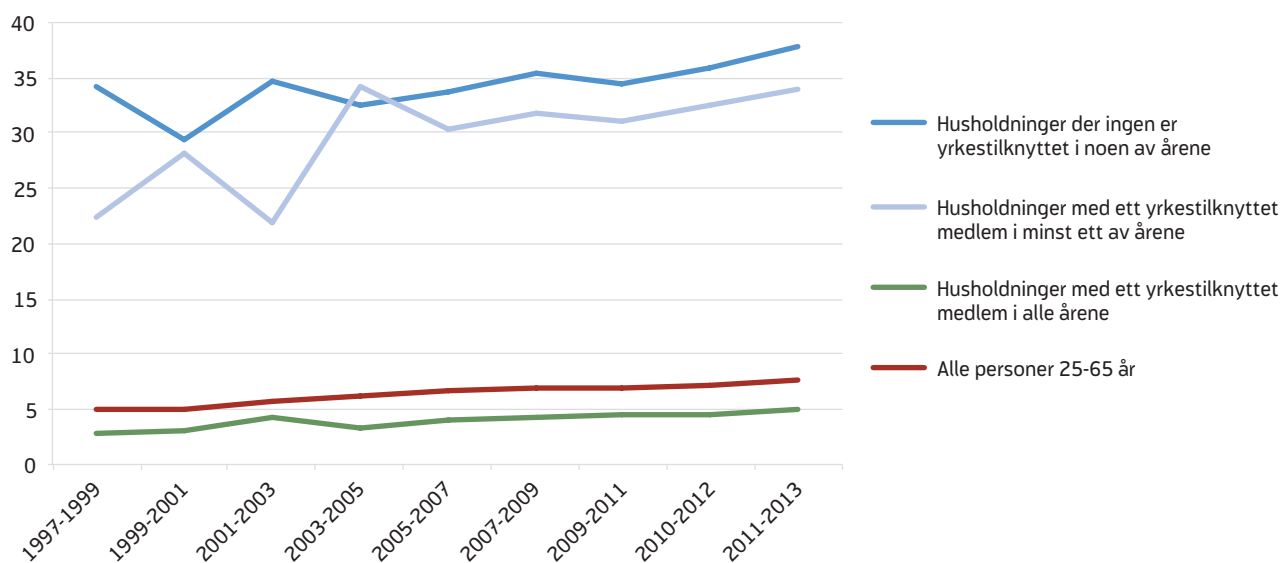
Sammenhengen mellom yrkestilknytning og den enkeltes inntekt og levekår framgår av inntektsstatistikken. Hovedbildet er at det er det en betydelig lavere andel med lavinntekt blant personer med stabil tilknytning til arbeidsmarkedet sammenliknet med personer som mangler stabil arbeidsmarkedstilknytning.

Blant alle personer i alderen 25 til 65 år som hadde tilhørt en husholdning uten noen yrkestilknyttede i løpet av en treårsperiode, hadde 38 prosent vedvarende lavinntekt (EU-60) i perioden 2011–2013 (figur 6). For alle personer i samme aldersgruppe var andelen 8 prosent. Dette viser at de som er uten yrkestilknyttede medlemmer i husholdningen har nærmere fem ganger høyere risiko for å ha vedvarende lavinntekt enn befolkningen i denne aldersgruppen sett under ett. Andelen med vedvarende lavinntekt er nesten like høy for dem med kun ett yrkestilknyttet medlem i minst ett av årene (34 %). I samme periode var andelen 5 prosent blant personer i husholdninger med ett medlem med stabil arbeidstilknytning.

Økningen i andelen med lavinntekt kan ses i sammenheng med at vi er inne i en lavkonjunktur. Svekkelsen på arbeidsmarkedet går særlig ut over ungdom med svake kvalifikasjoner og helseproblemer, samtidig som eldre grupper har fått en styrket posisjon på arbeidsmarkedet. Den høye arbeidsinnvandringen har også bidratt til at vi har fått flere husholdninger og personer med vedvarende lavinntekt enn tidligere.

Sett over flere år har Norge hatt en relativt høy realinntektsvekst, samtidig som vi har klart å opprettholde små

Figur 6. Andel personer (25–65 år) med vedvarende lavinntekt (EU-60) etter tallet på yrkestilknyttede husholdningsmedlemmer. Prosent



Kilde: SSB

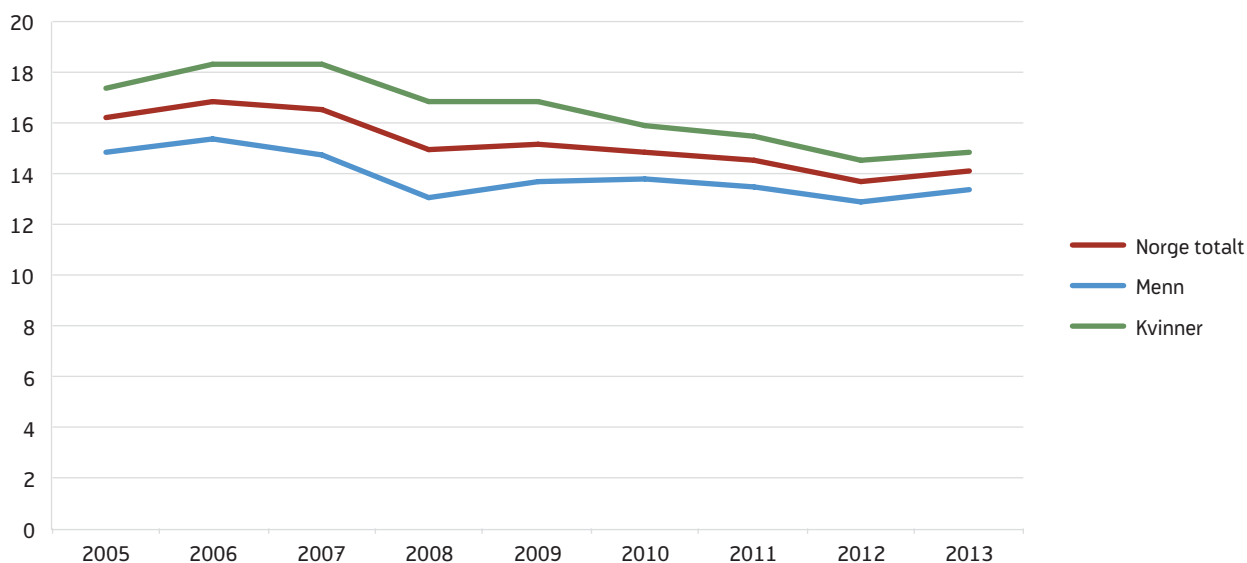
inntektsforskjeller sammenliknet med andre land. Dette skyldes vedvarende høy sysselsetting og lav ledighet, samt at skattesystemet, velferdsordningene og det inntektspolitiske samarbeidet (den nordiske modellen) fortsatt medvirker til å fordele inntektene slik at forskjellene blir mindre enn i andre land (Dølvik m.fl. 2014). Den jevne inntektsfordelingen utfordres imidlertid av hvordan arbeidsmarkedet påvirkes av langsiktige strukturelle endringer knyttet til globalisering, demografiske utviklingstrekk, migrasjon og teknologisk utvikling. Effekten av globaliseringen av vare- og tjenestemarkedene og økt migrasjon har i OECD-landene og Norge spesielt ført til konkurransevridning mellom lavt og høyt utdannet arbeidskraft. Økt internasjonal mobilitet av varer og tjenester, kapital og økt arbeidsinnvandring fra land med dårligere lønns- og arbeidsvilkår har ført til høyere etterspørsel etter utdannet arbeidskraft, mens mange av de med lav utdanning kun har utsikter til arbeid i lavtlønnsyrker (OECD 2011). Dette kan gjøre det vanskeligere for utsatte grupper å komme inn på arbeidsmarkedet, blant annet ungdom uten utdanning og arbeidserfaring, personer med nedsatt arbeidsevne og innvandrere. Dette kan sette lønns- og avtalesystemet under press og føre til økte inntektsforskjeller i årene framover (Bratsberg og Raaum 2013, Arbeids- og velferdsdirektoratet 2014).

Risiko for fattigdom og sosial ekskludering

Inntekt er en viktig indikator på fattigdom, men det er viktige levekårsfaktorer som ikke fanges opp av inntektsmålet alene. Eksempler på dette er opplysninger om helse, boligsituasjon og andre materielle forhold. I hvilken grad dette påvirkes av inntekt vil variere mellom land, da offentlig finansierte tjenester og velferdsordninger er ulike. I noen land vil for eksempel tilgang på helsehjelp være avhengig av inntekt i større grad enn i Norge, med offentlig finansiert helsetilbud.

Eurostat har utviklet en indikator som fanger opp flere levekårsfaktorer. Denne kalles AROPE og måler risiko for fattigdom og sosial ekskludering. Indikatoren består av tre ulike delindikatorer, og ser på andelen av befolkningen som tilhører en husholdning med i) lavinntekt, målt med EU-60, ii) lav arbeidsintensitet (voksne i husholdningen har arbeidet mindre enn 20 prosent av sitt totale arbeidspotensial i løpet av det siste året), og/eller iii) materielle mangler (ni ulike elementer). Indikatoren fanger dermed både den konvensjonelle tilnærmingen til fattigdom ved å inkludere de som bor i husholdninger med lavinntekt, men også de som står i fare for å bli sosialt ekskludert og mer indirekte utslag av fattigdom.

Figur 7. Risiko for fattigdom og sosial ekskludering i Norge, etter kjønn. Prosent



Kilde: EUROSTAT (EU-SILC)

Utviklingen over tid ser annerledes ut sammenliknet med lavinntektsmålet alene, og bidrar til å nyansere bildet av den negative utviklingen i Norge. Risiko for fattigdom og sosial ekskludering er redusert sammenliknet med 2005, men etter en lengre periode med nedgang ser vi nå en økning (figur 7). Fra 2012 til 2013 økte andelen med 0,4 prosent. Unge voksne, arbeidsledige og personer med lav utdanning har høyere risiko for fattigdom og sosial ekskludering sammenliknet med resten av befolkningen. Dette gjelder både i Norge og i Europa for øvrig. Kvinner har høyere risiko enn menn. Denne forskjellen ser vi også i Norge, men forskjellen har blitt mindre i perioden 2005 til 2013. Mens forskjellen i 2008 var på 3,7 prosentpoeng er forskjellen nå redusert til 1,5 prosentpoeng.

Sammenliknet med resten av Europa har den norske befolkningen mindre økonomiske utfordringer. Andelen under lavinntektsgrensen er lav i Norge og tilknytningen til arbeidslivet er høy. Samtidig mangler nordmenn i liten grad materielle goder på grunn av dårlig råd (Sandvik 2015). De andre nordiske landene har også lave andeler av befolkningen med risiko for fattigdom og sosial eksklusjon sammenliknet med andre europeiske land. Landene med høyest andel i 2013 var Hellas, Romania, Serbia og Bulgaria.

Konsekvenser for NAV

Nedgangen i oljesektoren vil føre til at svekkelsen på arbeidsmarkedet vil forsterkes ytterligere. Med fortsatt høy innvandring vil dette trolig føre til økt press på ulike deler av velferdsapparatet på sikt. Andelen med lavinntekt blant ungdom, unge voksne og innvandrere, vil øke ytterligere. Barn i innvandrerfamilier vil fortsatt utgjøre en stadig større andel av lavinnteksgruppen, men antallet barn som lever i lavinntektsfamilier vil trolig også øke i familier med norsk bakgrunn. Blant ungdomsgruppene er det mange med svake kvalifikasjoner og helseproblemer, særlig på grunn av psykiske lidelser. Utfordringene vil være å sørge for at den enkelte i størst mulig grad sikres arbeid gjennom egnede arbeidsrettede tjenester. Samtidig bør NAV jobbe langsiktig for at barn og ungdom får en best mulig oppvekst og utdanning. Dette vil kreve at enkeltpersoner og familier med

levetårutfordringer gis nødvendig samordnet bistand fra NAV og andre hjelpeinstanser.

Arbeid gir den enkelte økonomisk selvstendighet og er samtidig den viktigste arenaen for sosial inkludering. Det er gjennomført en rekke evalueringer som viser at tiltaksbruk i det ordinære arbeidsmarkedet framfor i skjermet sektor gir mer effektiv overgang til arbeid (NOU 2012: 6), og det iverksettes nå endringer i rammeverket for de arbeidsrettede tiltakene, med sikte på at tiltaksaktiviteten hos ordinære arbeidsgivere styrkes. Det er også behov for å utvikle kvalifiseringstiltakene som gir deltakerne formalkompetanse, slik regjeringen nå legger opp til i den såkalte «ungdomspakken».

Det er store regionale forskjeller i andelen med lavinntekt, med stor konsentrasjon i byer i Østlandsområdet og til dels sterk konsentrasjon i enkelte bydeler i Oslo. En viktig årsak til denne utviklingen er en høy andel innvandrerfamilier i disse områdene. Dette gjør at organisering og samordning av de statlige og kommunale oppfølgingstjenestene mot lavinnteksgruppene kan bli utfordrende i de aktuelle NAV-kontorene. Sett i lys av den økte tilstrømmingen av flyktninger og at lavinntektsutfordringene og behovet for sosialhjelp varierer mellom ulike innvandrergrupper, vil utvikling av et differensiert tjenestetilbud overfor disse gruppene bli viktig i årene framover. Innvandrere som mangler grunnleggende elementær skolegang fra hjemlandet og nødvendige norskkunnskaper vil ikke kunne nyttiggjøre seg arbeidsrettede tiltak fra NAV. Dette viser erfaringene fra NAV-kontorene i forbindelse med gjennomføring av ulike arbeidsrettede tiltak for innvandrere (se også Friberg og Elgvin 2014). Disse gruppene vil ha behov for tilpassede undervisningstilbud innenfor grunnskolen kombinert med språkoplæring før arbeidsrettede tilbud i NAVs regi blir iverksatt. NAV bør i samarbeid med kommune/undervisningsmyndigheter etablere samarbeidsmodeller for å få belyst disse problemene og utforme egnede kvalifiseringsløp.

Referanser

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2014) *Omverdensanalyse 2014. Utvikling, trender og konsekvenser*

frem til 2015. NAV-rapport 2014:2. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Bhuller, Mandeep og Eirik Eylands Brandsås (2013). *Fattigdomsdynamikk blant innvandrere: en empirisk analyse for perioden 1993–2011*. Rapport 40/2013. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Bratsberg, Bernt og Oddbjørn Raaum (2013) «Migrasjonsstrømmenes påvirkning på lønns- og arbeidsvilkår». *Samfunnsøkonomen* 3/2013, 18–29.

De Ridder, Karin A. A., Kristine Pape, Koenraad Cuypers, Roar Johnsen, Turid Linga Holmen, Steinar Westin og Johan Håkon Bjørngaard (2013) «High school dropout and long-term sickness and disability in young adulthood: a prospective propensity score stratified cohort study». *BMC Public Health*, 13, 941.

Dølvik, Jon Erik, Tone Fløtten, Jon M. Hippe og Bård Jordfall (2014) *Den nordiske modellen mot 2030. Et nytt kapittel?* Fafo-rapport 2014:46. Oslo: Fafo.

Epland, Jon og Mads Ivar Kirkeberg (2015) *Utvikling i vedvarende lavinntekt. Flere økonomisk utsatte barn* Artikkel publisert 5.februar 2015. Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flere-okonomisk-utsatte-barn> (hentet 2.desember 2015). Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Friberg, Jon Horgen og Olav Elgvin (2014) *Når aktivisering blir ydmykelse. En studie av møtet mellom somaliske innvandrere og NAV*. Fafo-rapport 2014:43. Oslo: Fafo.

Grødem, Anne Skevik, Roy A. Nielsen og Anne Hege Strand (2014) *Unge mottakere av helserelaterte ytelser. Fordelingen mellom offentlig og familiebasert forsørgelse av unge NEET*. Fafo-rapport 2014: 37. Oslo: Fafo.

Kaur, Ranjit (2013) *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2013*. Rapport 32/2013. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Langeland, Stein, Therese Dokken og Anders Barstad (2016) *Fattigdom og levekår i Norge: tilstand og utviklingstrekk – 2015*. NAV-rapport 2016:1. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Langeland, Stein, Eva Herud og Sille Ohrem (2014) *Fattigdom og levekår i Norge – Status 2013*. NAV-rapport 2014:1. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

NOU (2009:10) *Fordelingsutvalget*. Oslo: Departementenes servicesenter. Informasjonsforvaltning.

NOU (2012:6) *Arbeidsrettede tiltak*. Oslo: Arbeidsdepartementet.

OECD (2011) «An overview of growing income inequalities in OECD countries: Main findings», i: *Divided we stand. Why inequalities keep rising*. Paris: OECD.

OECD (2016) Poverty rate (indicator). Data fra OECD Social and Welfare Statistics doi: 10.1787/0fe1315d-en (hentet 2.februar 2016). Paris: Organisation for Economic Co-operation and development.

Regjeringsplattformen (2013) «Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet», Sundvollen, 7.oktober 2013. Tilgjengelig fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf> (lest 30.november 2015).

Sandvik, Lene (2015) *Risiko for fattigdom og sosial eksklusjon –EU-SILC. Fortsatt få fattige og sosialt ekskluderte i Norge*. Artikkel publisert 8.april 2015. <http://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/fortsatt-fa-fattige-og-sosialt-ekskluderte-i-norge> (lest 7.mai 2015). Oslo: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2013) *Innvandrere og norskfødte med innvandrereforeldre, 1. januar 2013*. Nettartikkel publisert 25.april 2013. Tilgjengelig fra <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/innvbef/aar/2013-04-25> (lest 9. februar 2016). Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2014) Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger, 2013. Tilgjengelig fra <http://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/statistikker/ifhus/aar/2014-12-17> (lest 20. januar 2016). Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2015a) Inntekts- og formuesundersøkelsen for husholdninger (1986–2003) Tabell 10 307: Inntektsstatistikk for husholdninger (2004–). Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2015b) *Gjennomstrømning i videregående opplæring, 2009–2014*. Nettartikkel publisert 4.juni 2015. Tilgjengelig fra <http://www.ssb.no/vgogjen> (lest 8. september 2015). Oslo: Statistisk sentralbyrå

SSB (2015c, d) Statistikkbanken. c: Tabell 10 503 (Personer i husholdninger med årlig inntekt etter skatt per forbruksenhet, under ulike avstander til medianinntekten – lest 29. september 2015), d: Tabell 09 679 (Personer med lavinntekt, etter gruppe og alder – lest 29.september 2015). Tilgjengelig fra <https://www.ssb.no/statistikkbanken>. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Verdensbanken (2016) Temaside om fattigdom. Tilgjengelig fra <http://data.worldbank.org/topic/poverty> (lest 2. februar 2016). Washington D.C.: The World Bank.

LANGTIDSMOTTAKERE AV ØKONOMISK SOSIALHJELP

Av Therese Dokken

Sammendrag

De siste årene har en økende andel av befolkningen mottatt økonomisk sosialhjelp. Nærmere 16 prosent av alle som startet å motta sosialhjelp i løpet av 2013 mottok sosialhjelp sammenhengende i tolv måneder eller mer, og er hva vi definerer som langtidsmottakere. Langvarig mottak av en midlertidig stønad som sosialhjelp er uheldig, fordi det innebærer økonomisk usikkerhet for mottakeren, og kan forsterke en allerede vanskelig livssituasjon. Formålet med denne artikkelen er å belyse hvem langtidsmottakerne av sosialhjelp er, og hvilke faktorer som påvirker sannsynligheten for om en sosialhjelpsmottaker blir langtidsmottaker.

Vi finner at langtidsmottak har en nær sammenheng med manglende eller svak tilknytning til arbeidslivet og få opparbeidede trygderettigheter, samt at langtidsmottak er mest utbredt i hovedstadsområdet og andre sentrumsnære områder. Når vi kontrollerer for individuelle kjennetegn ved mottakerne, ser vi at enslige har høyere risiko for å bli langtidsmottakere sammenliknet med samboende eller gifte. Det å være i jobb, heltid eller deltid, reduserer risikoen betraktelig, og det samme gjør det å motta annen trygd. Sosialhjelpsmottakere fra visse innvandrergupper har høyere risiko for å bli langtidsmottakere sammenliknet med norskfødte mottakere. Dette gjelder personer født i Afrika, Asia, Øst-Europa utenfor EU og Sør- og Mellom-Amerika. Sosialhjelpsmottakere fra EU-land i Øst-Europa har derimot lavere risiko for å bli langtidsmottakere. Den høye innvandrersandelen forklarer den høye andelen langtidsmottakere i hovedstadsområdet og andre sentrumsnære strøk.

Innledning

Om lag 1,6 prosent av befolkningen i arbeidsfør alder mottar økonomisk sosialhjelp (Dokken 2015:46). Etter en nedgang i perioden frem til 2012 ser vi nå en liten økning.

Økonomisk sosialhjelp er velferdsstatens siste økonomiske sikkerhetsnett, og skal sikre at alle med lovlig opphold i Norge har tilstrekkelige midler til et forsvarlig livsopphold (se faktaboks). Det er ment å være en kortvarig og midlertidig stønad. Empiriske studier

Økonomisk sosialhjelp

Økonomisk sosialhjelp ytes etter Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (Lov 2009-12-18 nr 131). I formålet med loven heter det blant annet at tjenesten skal «bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet» (§1 Lovens formål). Ulike tjenester inngår i loven, herunder opplysning, råd og veiledning, midlertidig botilbud, individuell plan, kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad og økonomisk stønad. Sistnevnte går under betegnelsen stønad til livsopphold eller *økonomisk sosialhjelp* (heretter omtalt som *sosialhjelp*) og er den eneste tjenesten vi fokuserer på i denne artikkelen. Sosialhjelp er en subsidiær stønad. Det vil si at det bare foreligger en rett til stønaden dersom den enkelte har utnyttet fullt ut alle reelle muligheter til å forsørge seg selv gjennom arbeid, egne midler, familieforsørgelse, trygderettigheter eller andre økonomiske rettigheter.

Mens mange av ytelsene etter folketrygdloven er inntektsavhengige, som for eksempel dagpenger og sykepenger, er dette ikke tilfelle med økonomisk sosialhjelp. Sosialhjelp er en behovsprøvd og skjønnsbasert stønad. Arbeids- og sosialdepartementet gir veiledende retningslinjer, men det lokale NAV-kontoret skal fastsette nivået på stønaden gjennom en konkret og individuell vurdering av hvilke utgifter som er nødvendige for å sikre mottakeren et forsvarlig livsopphold. Hva som er et forsvarlig livsopphold vil variere ut fra personlige forhold, som familiesituasjon, husholdningens størrelse, bosituasjon, alder og helse. Dersom søkeren har barn, skal det tas særlig hensyn til dette, og i departementets veiledende retningslinjer er det egne veiledende satser per barn avhengig av aldersgruppe. Stønaden kan utgjøre eneste inntekt for mottakeren, men den kan også gis som tillegg til ytelser fra folketrygden eller annen inntekt. Det er ingen tidsbegrensning på sosialhjelp, men stønaden er i utgangspunktet midlertidig, og bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpent. Det er derfor viktig å kombinere sosialhjelp med andre tjenester på NAV-kontoret, som for eksempel opplysning, råd og veiledning, herunder økonomisk rådgivning.

viser at dette langt på vei er tilfelle. De fleste sosialhjelpsmottakere mottar sosialhjelp i en kort periode. Det er likevel en liten andel som mottar stønaden i lange perioder, og en større andel som mottar sosialhjelp i flere omganger over en tidsperiode på flere år. Langvarig og gjentakende mottak av sosialhjelp er ikke et nytt fenomen, og det er et mønster som går igjen i ulike land (Dahl og Lorentzen 2003, Könings 2015).

Mottak av økonomisk sosialhjelp er ikke bare en indikasjon på økonomisk fattigdom, men også andre typer levekårsproblemer. I en levekårsundersøkelse fra 2012 fant Grebstad (2012:117) at personer som bor i en husholdning der minst ett av medlemmene mottar sosialhjelp har mindre sosial kontakt, vurderer egen helse som dårligere og langt oftere har psykiske plager enn resten av befolkningen.

Nærmere 16 prosent av alle som startet å motta økonomisk sosialhjelp i 2013 mottok stønaden sammenhengende i tolv måneder eller mer, og er hva vi definerer som langtidsmottakere. Langvarig mottak av økonomisk sosialhjelp er i seg selv uheldig, fordi det innebærer økonomisk usikkerhet for mottakeren all den tid stønaden er midlertidig, noe som igjen kan forsterke en allerede vanskelig livssituasjon. Formålet med denne artikkelen er å belyse hvem langtidsmottakerne av økonomisk sosialhjelp er, og hva som påvirker sannsynligheten for å bli langtidsmottaker, for å få kunnskap som kan bidra til å forebygge langtidsmottak i fremtiden.

Hvem er langtidsmottakerne?

Vi definerer mottak på tolv måneder eller mer som et langtidsmottak (se faktaboks). Langtidsmottakerne er i gjennomsnitt noe yngre enn de som mottar sosialhjelp i kortere perioder, og andelen menn er noe høyere, men begge forskjellene er små (tabell 1).

Om lag fire av fem (79 %) av sosialhjelpsmottakerne i 2013 var hverken gift eller samboende. I befolkningen generelt var andelen aleneboende 40 prosent (SSB 2014), hvilket tilsier at aleneboende er overrepresentert blant sosialhjelpsmottakerne. Aleneboende er en økonomisk utsatt gruppe i Norge. Mens 10,5 prosent av

befolkningen generelt hadde lavinntekt¹ i 2013, var andelen mellom 16 og 40 prosent blant aleneboende i ulike aldersgrupper (SSB 2015a). Andelen samboende og gifte er noe høyere blant langtidsmottakerne sammenliknet med andre sosialhjelpsmottakere, men forskjellen er liten.

Hver fjerde sosialhjelpsmottaker har forsørgeransvar for barn under 18 år. Dette er på nivå med befolkningen for øvrig (SSB 2015b). Andelen med forsørgeransvar er noe høyere blant langtidsmottakerne sammenliknet med andre sosialhjelpsmottakere, og de av langtidsmottakerne som har barn har også noe flere barn i gjennomsnitt.

Sosialhjelp er mer utbredt blant innvandrerbefolkningen enn blant befolkningen for øvrig (Dokken 2015:50). Avhengighet av sosialhjelp har en nær sammenheng med manglende eller svak tilknytning til arbeidslivet og få opparbeidede trygderettigheter (Hatland 2010), og det er derfor ikke overraskende at vi finner en høy andel innvandrere også blant langtidsmottakerne av

sosialhjelp. Av tabell 1 ser vi at nesten halvparten av langtidsmottakerne er innvandrere, mens andelen blant sosialhjelpsmottakerne er en drøy tredjedel. I 2014 var arbeidsledigheten tre ganger høyere blant innvandrere sammenliknet med den øvrige befolkningen (Furuberg og Ørbog 2015:23). Videre har innvandrere i mindre grad opparbeidet seg rettigheter til inntektsavhengige trygdeytelser (Lien 2015). Dette bidrar til at innvandrere i mindre grad enn norskfødte har annen inntektssikring enn sosialhjelp dersom de står utenfor arbeidslivet.

Langtidsmottakerne står lenger fra arbeidslivet

I tråd med annen forskning (for eksempel Hatland 2010) ser vi at langtidsmottak av sosialhjelp har en nær sammenheng med manglende eller svak tilknytning til arbeidslivet og få opparbeidede trygderettigheter. Bare 8 prosent av langtidsmottakerne var i arbeid, enten heltid eller deltid, ved siste kontakt med NAV-kontoret i 2013 (tabell 1). Blant de som mottok sosialhjelp i kortere perioder var andelen 16 prosent. Andelen av langtidsmottakerne som mottok trygd

Tabell 1. Individuelle og kontekstuelle kjennetegn ved mottakere av økonomisk sosialhjelp i 2013. Sammenlikning av langtidsmottakere og andre. Gjennomsnitt

Variabel	Ikke-langtidsmottaker	Langtidsmottaker	Alle mottakere
Individuelle kjennetegn			
Alder startår	35,8	35,3	35,7
Kjønn (andel menn)	54 %	55 %	54 %
Sivilstatus (andel samboende/gifte)	20 %	23 %	21 %
Har forsørgeransvar for barn under 18 år	24 %	29 %	25 %
Antall barn under 18 år (dersom har barn)	1,8	2,1	1,8
Innvandrer	32 %	46 %	34 %
Er i arbeid (heltid/deltid)	16 %	8 %	15 %
Mottar trygd/pensjon	39 %	24 %	37 %
Sosialhjelp viktigste kilde til livsopphold	33 %	53 %	36 %
Trygd/pensjon viktigste kilde til livsopphold	36 %	22 %	34 %
Arbeidsinntekt viktigste kilde til livsopphold	13 %	6 %	12 %
Kontekstuelle variabler (kommune-/regionnivå)			
Gjennomsnittlig arbeidsledighet (BA-region)	2,7 %	2,7 %	2,7 %
Gjennomsnittlig mottaksvarighet i kommunen (i mnd)	4,8	5,1	4,8
N	72 700 (84 %)	13 700 (16 %)	86 400

Kilde: SSB

¹ EU-60 brukt som mål på lavinntektsmål: Årlig inntekt etter skatt på under 60 prosent av medianinntekten per forbruksenhet i husholdningen.

Datagrunnlag

Datagrunnlaget består av informasjon om sosialhjelps-mottak innrapportert fra kommunene gjennom Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA). Informasjonen rapporteres til Statistisk sentralbyrå (SSB) i slutten av året. Dataene rapporteres inn årlig og inkluderer månedlige registreringer om mottak av økonomisk sosialhjelp samt noe bakgrunns-informasjon om mottakere. I tillegg bruker vi data hentet fra NAVs tjenestebaserte persondatasystem (TPS). TPS består blant annet av data fra det sentrale folkeregisteret og er NAVs grunndataregister for personinformasjon. Herfra henter vi informasjon om sosialhjelpsmottakernes fødselsland. Vi inkluderer bare personer som mottok sosialhjelp i 2013 i denne analysen.

Langtidsmottak

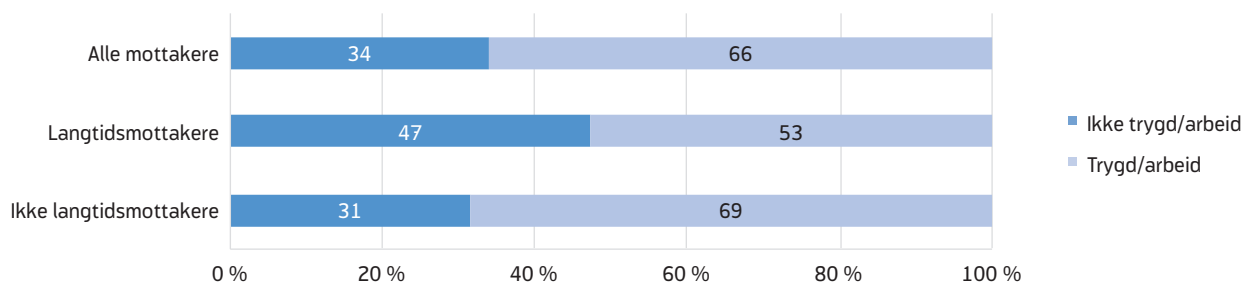
I denne artikkelen definerer vi en mottaksperiode som et langtidsmottak dersom en person har mottatt sosialhjelp sammenhengende i tolv måneder eller mer. Antall måneder per kalenderår er ikke nødvendigvis en god indikasjon på hvor lenge en person har mottatt sosialhjelp, da mottaksperioder gjerne strekker seg over to eller flere kalenderår. Dette fører til at lengden på mottak vil bli undervurdert dersom mottak behandles separat for hvert kalenderår. Vi definerer derfor lengden på mottaksperioder uavhengig av kalenderår. Opphold på én måned skjøtes. Det betyr for eksempel at dersom en person mottar sosialhjelp tre måneder, har et opphold på én måned, og igjen mottar økonomisk sosialhjelp i fire måneder tolker vi dette som en mottaksperiode på åtte måneder. Dette gjør vi fordi opphold på én måned ikke nødvendigvis representerer et bortfall av behov for sosialhjelp (Bane og Ellwood 1994). Oppholdet kan også skyldes administrative rutiner, forsinkelser, feilregistreringer eller liknende. Se Könings (2015) for en oppsummering av diskusjonen i litteraturen rundt ulike rutiner for å håndtere kortere opphold i sosialhjelpsmottak når man definerer langtidsmottak.

eller pensjon var også lavere; 24 prosent, mot 39 prosent blant resten av mottakerne. Blant de som mottok trygd var arbeidsavklaringspenger mest utbredt, dernest uføreytelser.

Når vi setter disse kjennetegnene sammen, får vi et bedre bilde av tilknytning til arbeidslivet. I hvilken grad de er i arbeid eller ikke, sier noe om tilknytningen til arbeidslivet året de startet å motta sosialhjelp, mens i hvilken grad de mottok trygd eller pensjon sier noe om tilknytning til arbeidslivet på et tidligere tidspunkt. En tredjedel av sosialhjelpsmottakerne var hverken i arbeid eller mottok trygd eller pensjon ved siste kontakt med NAV-kontoret i 2013 (figur 1). Dette gjaldt i høyere grad langtidsmottakere. Mens 31 prosent av de som mottok sosialhjelp i kortere perioder hverken mottok trygd eller var i arbeid, gjaldt dette hele 47 prosent av langtidsmottakerne. Spesielt for eldre mottakere er dette en indikasjon på at de står langt fra arbeidslivet, da de hverken er i arbeidsrettet aktivitet eller har vært nok i arbeid tidligere til å opparbeide seg trygderettigheter.

For noen utgjør sosialhjelp den eneste inntekten de har, mens for andre er den supplerende til trygd eller pensjon, arbeidsinntekt, eller annen inntekt. Kombinasjonen av varighet og hovedinntektskilde sier noe om i hvilken grad en person er avhengig av sosialhjelp. En høyere andel av langtidsmottakerne har sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold, mens en høyere andel av de som ikke er langtidsmottakere har trygd/pensjon eller arbeidsinntekt som viktigste kilde til livsopphold (tabell 1). Av dette kan vi lese at det er

Figur 1. Andel av sosialhjelpsmottakerne som var i arbeid og/eller mottok trygd ved siste kontakt med NAV-kontoret i 2013. Prosent



Kilde: SSB

høyere grad av sosialhjelpsavhengighet blant langtidsmottakerne.

Langtidsmottak er mest utbredt i større tettsteder

I en studie av vedvarende sosialhjelpsmottak i Sverige, fant Andrén og Andrén (2013:16) at høyere gjennomsnittlig varighet av sosialhjelpsmottak i regionen økte sannsynligheten for at en mottaker ble værende på sosialhjelp i en lengre periode. Den deskriptive statistikken i tabell 1 gir en indikasjon på at dette kan være tilfelle også i Norge, da gjennomsnittlig mottaksvarighet på kommunenivå er noe høyere for langtidsmottakerne (5,1 måned) enn blant andre sosialhjelpsmottakere (4,8 måneder). Dersom langtidsmottakerne var spredt jevnt utover, ville gjennomsnittlig mottaksvarighet vært lik i begge gruppene. Det kan være kjennetegn ved kommunene som påvirker andelen sosialhjelpsmottakere i kommunen og også sannsynligheten for at en person blir langtidsmottaker eller ikke. For å ta hensyn til at ulike kommuner blant annet har ulikt nivå av offentlige institusjoner og tjenestetilbud, ulikt antall innbyggere, ulik reiseavstand til senterfunksjoner og antall arbeidsplasser deler vi inn

kommunene i ulike *senterstruktur kategorier*. Disse gir en beskrivelse av kommunen langs en sentrum-periferi-dimensjon, og deler kommunene i ti ulike kategorier (kategoriene er utviklet ved NIBR, se Gundersen og Juvkam 2013). Andel mottakere som er langtidsmottakere varierer mye mellom de ulike senterstrukturkategoriene (tabell 2). I hovedstadsområdet utgjorde for eksempel langtidsmottakerne 20 prosent av alle sosialhjelpsmottakerne, mot bare 9–11 prosent i periferien.

Hva påvirker sannsynligheten for om en mottaker blir langtidsmottaker?

Det er mange faktorer som kan påvirke sannsynligheten for om en sosialhjelpsmottaker blir langtidsmottaker, både individuelle og kontekstuelle. For å kontrollere for flere faktorer samtidig benytter vi en regresjonsmodell. Den avhengige variabelen er kategorisk, og kan ha to ulike verdier avhengig av om en person er langtidsmottaker (1) eller ikke (0). Vi beregner derfor en logistisk regresjonsmodell, og ser på hvordan ulike faktorer påvirker sannsynligheten for at en person er langtidsmottaker (se faktaboks). I modellen

Tabell 2 Geografisk variasjon i andel langtidsmottak. Senterstrukturkategori. Prosent

Beskrivelse senterstrukturkategori ¹	Andel i % (antall mottakere)
Storby 1; Hovedstadsområdet. Tettsted over 500 000 innbyggere, maks tilbud av tjenester og offentlige institusjoner	20 (15 900)
Storby 2; Tettsted 150 000–500 000 innbyggere, maks tilbud av tjenester og offentlige institusjoner	19 (10 300)
Mellomstor by 1; Tettsted 35 000–150 000 innbyggere, middels til høyt tilbud av tjenester og offentlige institusjoner	15 (12 700)
Mellomstor by 2; Tettsted 19 000–43 000 innbyggere, middels tilbud av tjenester og offentlige institusjoner	18 (8 100)
Småby 1; Tettsted 5 000–25 000 innbyggere, middels tilbud av tjenester og offentlige institusjoner	15 (13 000)
Småby 2; Tettsted 3 500–12 000 innbyggere, middels til lavt tilbud av tjenester og offentlige institusjoner	14 (4 800)
Bygdesentra 1; Tettsted 900–10 000 innbyggere, middels til svært lavt tilbud av tjenester og offentlige institusjoner	13 (7 200)
Bygdesentra 2; Tettsted 700–5 000 innbyggere, lavt til svært lavt tilbud av tjenester og offentlige institusjoner	13 (7 800)
Periferi 1; Tettsted 450–3 900 innbyggere, lavt til svært lavt tilbud av tjenester og offentlige institusjoner	11 (6 400)
Periferi 2; Tettsted 0–1 200 innbyggere, lavt til svært lavt tilbud av tjenester og offentlige institusjoner	9 (3 300)

¹ Gundersen og Juvkam (2013)

Kilde: SSB

Metode

Logistisk regresjon

Logistisk regresjon er en mye brukt metode for å teste hypoteser om hvilke faktorer som påvirker utfallet når den avhengige variabelen er binær. Om man er langtidsmottaker av sosialhjelp eller ikke er en slik binær variabel som kan ha to verdier; enten er man langtidsmottaker (1) eller ikke (0). Vi beregner da sannsynligheten for å være langtidsmottaker ($Y=1$) gitt et sett uavhengige variabler (X):

$$\ln\left(\frac{P(Y=1)}{1-P(Y=1)}\right) = b_0 + b_1X_1 + b_2X_2 + \dots + b_nX_n + e$$

Det venstre leddet i likningen angir logaritmen av oddsene for at den avhengige variabelen, Y , er lik 1. Konstanten b_0 angir logaritmen av oddsene når alle uavhengige variabler i modellen har verdien 0, b_1 - b_n er koeffisientene for de uavhengige variablene X_1 - X_n og e er feilleddet. I motsetning til hva som er tilfellet ved en ordinær lineær regresjon, kan ikke størrelsen på koeffisienten tolkes som størrelsen på effekten. For å si noe om dette må vi beregne de marginale effektene av hver uavhengige variabel, det vil si hvordan én enhets endring i en variabel endrer sannsynligheten for å være langtidsmottaker. *Effekt* i denne sammenhengen indikerer ikke nødvendigvis en *kausal* effekt av variabel X på variabel Y , men sier noe om sannsynligheten for at Y skal inntreffe (være lik 1) gitt verdien på variabel X .

Effekten en uavhengig variabel har på sannsynligheten for å være langtidsmottaker avhenger av verdien på de andre uavhengige variablene, og er derfor ikke konstant. Vi beregner *gjennomsnittlig* marginal effekt av hver variabel. Dette gir en indikasjon på hvordan variablene vil påvirke sannsynligheten for å være langtidsmottaker for en «typisk» sosialhjelpsmottaker. Dette gjør vi ved å beregne hvordan de uavhengige variablene påvirker sannsynligheten for å være

langtidsmottaker når verdien på de uavhengige variablene til sammen gir en sannsynlighet som er lik fordelingen av den avhengige variabelen i utvalget.

Vi bruker programvaren Stata for å estimere modellen og beregne gjennomsnittlige marginale effekter. Metoden og rutinen for å estimere modellen er utledet i Kohler og Kreuter (2012:kap 10). Se Tufte (2000) for en mer intuitiv innføring i logistisk regresjon.

Valg av populasjon

Vi definerer populasjonen som sosialhjelpsmottakere som startet å motta sosialhjelp i løpet av 2013, enten for første gang eller etter et opphold på to måneder eller mer (siden opphold på én måned skjøtes). Det vil si at noen av de som mottok sosialhjelp i 2013 er utelatt. Dette gjelder personer som startet en mottaksperiode forut for januar 2013. Hver enkelt mottaker kan bare inngå én gang. Det betyr at dersom en person har gjentakende, korte mottak i løpet av 2013, med minimum to måneders opphold, er bare den første mottaksperioden inkludert i populasjonen. Videre er personer som avsluttet en mottaksperiode på grunn av død eller emigrasjon utelatt fra populasjonen.

I denne artikkelen har vi kun sett på sosialhjelpsmottakere. Disse er en selektert gruppe. Det vil si at de ikke er representative for den norske befolkningen generelt. Funnene i studien sier dermed ikke noe om sannsynligheten for å være langtidsmottaker av sosialhjelp blant befolkningen generelt, bare blant sosialhjelpsmottakerne. For å kunne si noe om risikofaktorer blant befolkningen generelt måtte vi ha inkludert flere individuelle karakteristika i modellen, deriblant utdanning, da det er få med utdanning utover grunnskole som mottar sosialhjelp (SSB 2016).

inkluderer vi individuelle kjennetegn, som alder, kjønn, forsørgeransvar, innvandrerbakgrunn og tilknytning til arbeidslivet og trygdemottak. Vi inkluderer også kontekstuelle variabler for å fange opp hvordan kjennetegn ved bosted påvirker sannsynligheten for å bli langtidsmottaker. Vi har valgt å definere populasjonen som alle sosialhjelpsmottakere som startet en ny periode med økonomisk sosialhjelp i løpet av 2013.

Vi har beregnet to ulike modeller. Modell 1 er den komplette modellen. Her har vi tatt med både individuelle og kontekstuelle variabler. De individuelle variablene er karakteristika som kjønn, om personen er samboende/gift eller enslig, hvor mange barn en mottaker har forsørgeransvar for og variabler som indikerer

om mottakeren var i arbeid (heltid eller deltid) eller trygdemottaker ved siste kontakt i 2013. Vi har også tatt med alder på kvadratisk form, for å ta hensyn til ikke-lineær sammenheng mellom alder og sannsynligheten for å være langtidsmottaker. I modellen beregner vi også hvordan det å være innvandrer påvirker sannsynligheten for at en person er langtidsmottaker sammenliknet med hvis han eller hun var norskfødt.

De kontekstuelle variablene er informasjon om bostedskommunen. Her har vi tatt med gjennomsnittlig mottaksvarighet av sosialhjelp i kommunen og arbeidsledighet i bo- og arbeidsregionen i 2013. Vi har også med senterstrukturvariabelen som indikerer hva slags kommune mottakeren bor i langs en senterum-periferi dimensjon. Referansen for disse er

hovedstadsområdet, så variablene måler sannsynligheten for å bli langtidsmottaker i mer perifere kommuner sammenliknet med det å bo i en kommune i hovedstadsområdet (se tabell 1 og 2 for deskriptiv statistikk).²

Vi har beregnet de gjennomsnittlige marginaleffektene av hver enkelt variabel som er med i modellen, det vil si hvordan en endring i verdien av en variabel endrer sannsynligheten for å være langtidsmottaker. Tabell 3 viser den prosentvise endringen i sannsynligheten for å være langtidsmottaker for hver enkelt variabel der-

som variabelen endres med en enhet. Tallene markert med stjerne er statistisk signifikante. Modell 2 er en redusert versjon av den første modellen. I denne har vi utelatt informasjon om fødelandsregion og gjennomsnittlig mottaksvarighet i kommunen. Dette er for å se nærmere på resultatene fra modell 1.

Individuelle kjennetegn

Kjønnsforskjeller

Vi vet at det er flest menn som er registrert som sosialhjelpsmottakere. Menn er også mer avhengige av sosialhjelp når man sammenlikner hvor stor andel

Tabell 3. Resultatene av modellberegningene⁵

Uavhengig variabel	Modell 1	Modell 2
Kjønn (b: 1=mann)	0.36	0.38
Alder	0.50*	0.54*
Alder (kvadratisk)	-0.01*	-0.01*
Sivilstand (b: 1=gift eller samboende)	-1.96*	-0.96*
Antall barn under 18 år	2.03*	2.37*
Trygdemottaker (b)	-10.80*	-11.62*
Er i arbeid heltid/deltid (b)	-12.39*	-13.04*
Vest-Europa, m.m (b)	0.71	
EU-land i Øst-Europa (b)	-4.56*	
Øst-Europa utenfor EU (b)	4.37*	
Afrika (b)	4.45*	
Asia (b)	4.43*	
Sør- og Mellom-Amerika (b)	3.34*	
Arbeidsledighet i BA-regionen	39.19	6.19
Mottaksvarighet i kommunen	5.32*	
Storby 2 (b)	2.79*	0.37
Mellomstor by 1 (b)	1.19*	-4.34*
Mellomstor by 2 (b)	2.79*	-0.79
Småby 1 (b)	2.29*	-3.86*
Småby 2 (b)	2.85*	-5.07*
Bygdesentra 1 (b)	1.77*	-6.60*
Bygdesentra 2 (b)	2.64*	-5.94*
Periferi 1 (b)	2.39*	-8.53*
Periferi 2 (b)	1.54	-10.38*
Antall mottakere (N)	86 376	86 376

⁵ Gjennomsnittlig marginal effekt. (b) binær variabel, endring fra 0 til 1. *Statistisk signifikant (95 % nivå).

Kilde: SSB

² Utdanning utover grunnskole er et viktig kjennetegn som er forbundet med redusert sannsynlighet for for å være sosialhjelpsmottaker (SSB 2016). Det kan være at det også påvirker sannsynligheten for å bli langtidsmottaker, men utdanning på individnivå er dessverre informasjon NAV ikke har tilgang til p.t.

som har det som viktigste kilde til livsopphold (SSB 2015) og hvor mange år hver enkelt mottar sosialhjelp (Grebstad 2016). Hypotesen vår er derfor at menn har høyere sannsynlighet for å bli langtidsmottakere. Vi finner imidlertid ikke at det å være mann har noen statistisk signifikant påvirkning på sannsynligheten for å bli langtidsmottaker i vår modell, men det er ikke gitt at man fanger opp kjønnsforskjeller i sosialhjelpsmottak ved å differensiere på bakgrunn av mottakerens kjønn alene. Økonomisk sosialhjelp er ikke en individuell stønad, men måles mot husholdningens inntekt. Det kan være at det er mer vanlig at mannen i en husholdning av gifte eller samboende er den som står registrert som sosialhjelpsmottaker. Det ser ut til å være en viss tendens til dette. Blant alle samboende eller gifte mottakere er det mannen som er registrert som mottaker i 55 prosent av tilfellene. Dersom vi bryter opp kjønn og sivilstand i enslig mann og kvinne, og samboende mann og kvinne, finner vi at enslige menn har noe høyere sannsynlighet for å være langtidsmottaker sammenliknet med enslige kvinner (ikke vist i tabell). Den marginale effekten er ikke så stor (0,7 %), men bidrar til at vi ikke kan se bort ifra at det er en viss kjønnsforskjell.

Alder

Unge er overrepresentert blant sosialhjelpsmottakerne, men eldre mottar ofte sosialhjelp i lengre perioder enn yngre mottakere (NAV 2016). Hypotesen vår er derfor at sannsynligheten for å bli langtidsmottaker øker med alderen. Samtidig vet vi at eldre gjerne har opparbeidet seg trygderettigheter gjennom et langt liv, og vi forventer derfor at sannsynligheten for å bli langtidsmottaker vil avta etter en viss alder. For å kontrollere for slike ikke-lineære sammenhenger inkluderer vi derfor også alder på kvadratisk form. Resultatet fra modellen støtter hypotesen; sannsynligheten for å være langtidsmottaker øker med alder (tabell 3), men bare frem til mottakeren er rundt 50 år³. Etter dette reduseres sannsynligheten med økende alder. Sosialhjelpsmottakere har ofte en dårlig tilknytning til arbeidsmarkedet, men sammenliknet med eldre mottakere har det blant unge vært en høyere andel som har hatt overgang til jobb (Andersen 2013). Unge

sosialhjelpsmottakere kan forklare manglende arbeids erfaring med ung alder i møtet med en potensiell arbeidsgiver. Mange kommuner har også hatt mer fokus på å få unge mottakere ut i arbeidsrettet aktivitet så raskt som mulig fremfor å bruke ressursene på eldre mottakere, som både står lengre fra arbeidslivet og også har færre år foran seg i arbeidslivet. I tillegg kan det være at flere unge som ikke har opparbeidet seg dagpenge rettigheter mottar sosialhjelp en kort periode mellom skole og jobb, eller mellom videregående utdanning/ militærtjeneste og utdanning. Dette bidrar antakelig til at unge har lavere sannsynlighet for å bli langtidsmottakere.

Sivilstatus påvirker sannsynligheten

Aleneboere er overrepresentert blant sosialhjelpsmottakerne generelt, men det er liten forskjell i andelen aleneboende mellom langtidsmottakere og andre. Hypotesen er likevel at det å være samboende eller gift er forbundet med redusert sannsynlighet for å bli langtidsmottaker. Dersom man er samboende eller gift, har man ofte et ekstra sikkerhetsnett i samboer eller ektefelles inntekt, og man har dermed andre muligheter enn sosialhjelp for å sikre et forsvarlig livsopphold ved bortfall av egen inntekt. Modellresultatene støtter dette. Sannsynligheten for å være langtidsmottaker er nærmere 2 prosentpoeng lavere for personer som er gift eller samboende.⁴

Jo flere barn jo høyere sannsynlighet

Vi vet fra den deskriptive statistikken i tabell 1 at det er flere av langtidsmottakerne som har forsørgeransvar for barn, og at de som har barn også har noe flere barn i gjennomsnitt. Vår hypotese er derfor at flere barn øker sannsynligheten for å bli langtidsmottaker, og vi finner støtte for dette. Sannsynligheten for å bli langtidsmottaker øker med 2 prosentpoeng for hvert barn. Det kan være at et større forsørgeransvar gjør det vanskeligere å delta i kvalifiseringsprogram eller i arbeidslivet, men det kan også være økono-

.....
⁴ Effekten er noe mindre når vi ikke inkluderer innvandringsvariablene (modell 2). Dette kommer antakelig av at andelen gifte og samboende er høyere blant innvandrerne enn de norskfødte sosialhjelpsmottakerne (33 % mot 14 %), og at en høyere andel av innvandrerne er langtidsmottakere (ikke vist i tabell). Dette fører til at vi undervurderer effekten av å være gift eller samboende dersom vi ikke inkluderer innvandrerbakgrunn i modellen.

.....
³ Fortegnet til alder på kvadratisk form er negativt.

miske avveieringer som ligger til grunn. Antall barn i husholdningen blir tatt hensyn til i utmåling av stønadsbeløpet, og det kan være at den økonomiske gevinsten ved å være i jobb når man har mange barn, blir liten. Spesielt gjelder dette for barnerike familier der forsørger har få av de kvalifikasjonene som etterspørres i det norske arbeidsmarkedet og jobbutskiktene er begrenset. Lav lønn og kostnader forbundet med omsorg for barn, som barnehage og skolefritidsordning, kan dermed gjøre at det fremstår som mer gunstig å bli værende som sosialhjelpsmottaker.

Trygdemottak og tilknytning til arbeidslivet reduserer sannsynligheten

Den deskriptive statistikken i tabell 1 viser at en lavere andel av langtidsmottakerne er i arbeid. Vår hypotese er at det å være i arbeid også reduserer sannsynligheten for å bli langtidsmottaker. Selv om arbeidsinntekten ikke nødvendigvis dekker inntektsbehovet for et forsvarlig livsopphold til enhver tid, har man antakelig lettere for å skaffe seg ny jobb, eller mer jobb, istedenfor å motta sosialhjelp i en lang periode. Resultatene av modellen bekrefter dette. Sosialhjelpsmottakere som var i jobb heltid eller deltid ved siste kontakt med NAV-kontoret hadde 12 prosentpoeng lavere sannsynlighet for å bli langtidsmottaker.

37 prosent av sosialhjelpsmottakerne mottok en form for trygd ved siste kontakt med NAV-kontoret i 2013 (tabell 1). Ved sambruk av trygd og sosialhjelp er det tydelig at trygden ikke dekker inntektsbehovet, men vår hypotese er at det for de fleste dreier seg om behov for sosialhjelp i en kort periode, og at det å motta trygd derfor reduserer sannsynligheten for å bli langtidsmottaker. Resultatene av modellberegningen støtter hypotesen, da det å være trygdemottaker reduserer sannsynligheten for å bli langtidsmottaker med nærmere 11 prosent. Selv om det å motta trygd reduserer sannsynligheten for å bli langtidsmottaker får vi også et bilde av at det er vanlig å kombinere sosialhjelp med andre trygdeytelser. I datagrunnlaget er trygden av størst økonomisk verdi registrert. Det vanligste er arbeidsavklaringspenger. Dette gjelder 14 prosent av sosialhjelpsmottakerne i utvalget. Ytterligere 10 og 5 prosent mottar uføreytelse og dagpenger (ikke vist i tabell).

Innvandrerbakgrunn påvirker sannsynligheten

Vi vet at sosialhjelpshyppigheten er høyere blant innvandrere generelt enn blant norskfødte, og at innvandrere mottar sosialhjelp i lengre perioder, men det er store forskjeller mellom innvandrergrupper fra ulike regioner (Dokken 2015). Mens det er en høy andel av innvandrerne fra Afrika og Asia som mottar sosialhjelp, er det bare en veldig liten andel av innvandrerne fra østeuropeiske EU-land som gjør det. Forskjellen henger sammen med ulik grad av tilknytning til arbeidslivet (Furuberg og Ørbog 2015) og forskjeller i opptjente rettigheter til andre trygdeytelser (Lien 2015). Mye av forskjellene i yrkestilknytning og trygdemottak kan antakelig forklares av ulikheter i botid og innvandringsgrunn, da dette påvirker i hvilken grad man har de kvalifikasjonene som etterspørres i det norske arbeidsmarkedet. Vi har ikke informasjon om innvandringsgrunn for den enkelte, men vi vet at dette i noen grad fanges opp av informasjon om fødeland. For eksempel er det en høy andel av innvandrerne født i et afrikansk land som har kommet som flyktninger, og botiden for disse er i gjennomsnitt kortere enn blant flyktningene som har innvandret fra Asia og Sør- og Mellom-Amerika (SSB 2015c). Blant innvandrerne fra europeiske og vestlige land har derimot en høy andel kommet som arbeidsinnvandrere (SSB 2015d). Vi skiller mellom seks ulike landgrupper. Disse er 1) Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand, 2) østeuropeiske EU land, 3) Øst-Europa utenfor EU, 4) Afrika, 5) Asia, inkludert små øystater i Oseania, og 6) Sør- og Mellom-Amerika. Vår hypotese er at innvandrerbakgrunn påvirker sannsynligheten for om en sosialhjelpsmottaker er langtidsmottaker eller ikke, men ulikt avhengig av fødelandsregion.

Referansegruppen er norskfødte, det vil si at vi beregner om sannsynligheten for å være langtidsmottaker øker eller reduseres når mottakeren er født i et land i en annen landgruppe sammenliknet med det å være født i Norge. Resultatene fra modellen viser at det ikke er noen forskjell i sannsynligheten for å være langtidsmottaker blant sosialhjelpsmottakerne født i Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia eller New Zealand sammenliknet med norskfødte, mens vi finner at sannsynligheten for å være langtidsmottaker er nærmere 5 prosentpoeng lavere dersom sosialhjelpsmottakeren er født i et av EU-landene i Øst-Europa. En veldig

liten andel av innvandrerne fra østeuropeiske EU-land mottar sosialhjelp, og gjennomsnittlig mottaksvarighet for de som mottar er den laveste sammenliknet med andre grupper, inkludert norskfødte mottakere (Dokken 2015). Dette henger sammen med at andelen sysselsatte i denne gruppen innvandrere er høy, og dersom de mister jobben er ledighetsperioden av kort varighet (Furuberg og Ørbog 2015). Vi finner det motsatte for noen av de andre innvandrergruppene. Å være født i Øst-Europa utenfor EU, Afrika, Asia eller Sør- og Mellom-Amerika er forbundet med 3–4 prosent høyere sannsynlighet for å være langtidsmottaker. Vi vet fra deskriptiv statistikk at andelen langtidsmottakere er høy blant disse innvandrergruppene, og dette er som forventet da vi vet at en stor andel av disse ikke har opparbeidet seg rettigheter til andre trygdeytelser. Men det er urovekkende at det å være innvandret fra disse regionene er forbundet med høyere risiko for langtidsmottak selv når vi kontrollerer for tilknytning til arbeidslivet og trygdemottak. Dette er et tegn på at det er en høyere andel av innvandrerne fra disse landene som ikke har en inntekt til å dekke nødvendig livsopphold, selv om de har en tilknytning til arbeidslivet eller mottar trygd, og mottar sosialhjelp supplerende i lange perioder. For å få en bedre forståelse av hvorfor innvandringsbakgrunn påvirker sosialhjelpsmottak trenger vi mer informasjon på individnivå, som utdanningsbakgrunn, innvandringsgrunn, kvalifikasjoner og helse. Denne informasjonen har vi ikke tilgang til om den enkelte mottaker, og vi kan dermed ikke se nærmere på dette.

Bosted påvirker sannsynligheten

Arbeidsledighet påvirker ikke

Økt arbeidsledighet er forbundet med økt sosialhjelpsmottak, fordi mange ledige ikke har opparbeidet seg rettigheter til dagpenger (Ohrem Naper m.fl. 2008). Dette gjelder spesielt unge. I hvilken grad ledighetsnivået også påvirker sannsynligheten for å være langtidsmottaker snarere enn korttidsmottaker er mer usikkert, men vår hypotese er at økt arbeidsledighet i nærområdet øker sannsynligheten for å bli langtidsmottaker. For å teste hypotesen inkluderer vi den gjennomsnittlige arbeidsledigheten for 2013. Fordi arbeidsmarkedet strekker seg utover kommunegrensene, bruker vi gjennomsnittlig ledighet i bo- og arbeidsmarkedsregionene. Denne inndelingen fanger opp den

geografiske koblingen mellom husholdninger og arbeidsliv (se Gundersen og Juvkam 2013 for nærmere beskrivelse). Resultatet av modellberegningen støtter ikke hypotesen. Vi finner ingen signifikant effekt av arbeidsledighet i regionen på sannsynligheten for at en sosialhjelpsmottaker blir langtidsmottaker. Dette kommer kanskje av at sosialhjelpsmottakere i områder med lav arbeidsledighet er en mer negativt selektert gruppe, i den forstand at denne gruppen består av personer som står lenger fra arbeidslivet og har få opparbeidede trygderettigheter.

Høy mottaksvarighet i bostedskommunen øker sannsynligheten

I en studie av vedvarende sosialhjelpsmottak i Sverige, fant Andrén og Andrén (2013:16) at høyere gjennomsnittlig varighet av sosialhjelpsmottak i regionen økte sannsynligheten for at en mottaker ble værende på sosialhjelp også i neste periode. Den deskriptive statistikken gir en indikasjon på at dette kan være tilfelle også i Norge, da gjennomsnittlig mottaksvarighet på kommunenivå er noe høyere for langtidsmottakerne enn blant andre sosialhjelpsmottakere (tabell 1). For å kontrollere for dette inkluderer vi gjennomsnittlig mottaksvarighet i kommunen for mottak startet i 2013. Hypotesen er at jo høyere den gjennomsnittlige mottaksvarigheten er i bostedskommunen, jo høyere er sannsynligheten for at en sosialhjelpsmottaker blir langtidsmottaker.

Modellresultatene støtter dette. En måned høyere gjennomsnittlig mottaksvarighet i kommunen øker sannsynligheten for at en sosialhjelpsmottaker er langtidsmottaker med 5 prosent. Denne effekten vedvarer selv når vi kontrollerer for individuelle kjennetegn ved mottakerne og øvrige kjennetegn ved kommunen. Det er vanskelig å si hva dette kommer av, og om det påvirkes av mottakerne eller praksis ved NAV-kontorene. Det kan være at de individuelle mottakerne påvirkes av gruppen av mottakere i sitt nærmiljø, slik Andrén og Andrén (2013) antyder i sin studie fra Sverige, men det kan også være på grunn av ulik praksis i kommunene og at noen kommuner innvilger sosialhjelp i lengre perioder.

De øvrige kjennetegnene ved kommunen er fanget opp i *senterstrukturkategorien* kommunen tilhører.

Denne variabelen er med i modellen for å kontrollere for at ulike kommuner har ulikt nivå av offentlige institusjoner og tjenestetilbud tilgjengelig i kommunen, ulikt antall innbyggere, ulik reiseavstand til senterfunksjoner og antall arbeidsplasser. Referanse-kategorien er hovedstadsområdet. Det vil si at vi sammenlikner det å bo i en kommune som tilhører en annen kategori med det å bo i hovedstadsområdet. I tabell 3 ser vi at det å bo i et hvilket som helst annet område enn hovedstadsområdet øker sannsynligheten for å være langtidsmottaker. Dette er kanskje overraskende, gitt at vi vet at andelen langtidsmottakere er absolutt høyest i hovedstadsområdet (tabell 2). Dette viser viktigheten av å ta hensyn til flere faktorer. Vi vet at innvandrere utgjør en høyere andel av befolkningen i sentrale områder, og spesielt i hovedstadsområdet (Andreassen m.fl. 2013), og at andelen langtidsmottakere blant de største innvandrergroppene (Afrika og Asia) er høy. Dette forklarer antakelig hvorfor andelen langtidsmottakere i hovedstadsområdet er så høy, og når vi kontrollerer for innvandringsbakgrunn finner vi at sannsynligheten for å være langtidsmottaker er lavere. For å sjekke om dette kan være forklaringen estimerer vi en begrenset modell, der vi utelater fødelandsregion og også gjennomsnittlig mottaksvarighet, da denne variabelen antakelig fanger opp noe av det samme siden noen innvandrergropper har lengre sosialhjelpsmottak enn gjennomsnittet. I kolonnen «Modell 2» i tabell 3 er resultatet av modellkjøringen oppgitt. Med unntak av kategorien som heter «Storby 2» endrer alle kategoriene fortegn fra positiv til negativ. Det betyr at uansett hvilken av disse kategoriene mottakerens bostedskommune faller inn under er sannsynligheten for å være langtidsmottaker lavere enn i hovedstadsområdet, og lavere jo nærmere periferien kommunen er lokalisert. Dette støtter opp om forklaringen om at den høye andelen langtidsmottakere i sentrale strøk kan skyldes at det er en høyere andel innvandrere i disse områdene.

Avslutning

Kortvarig mottak av sosialhjelp trenger ikke nødvendigvis være bekymringsverdig, mens langvarig mottak av sosialhjelp er spesielt uheldig, fordi det innebærer økonomisk usikkerhet for mottakeren all den tid stønaden er midlertidig og det kan forsterke en allerede

vanskelig livssituasjon. Derfor er det viktig å vite hvem av sosialhjelpsmottakerne som har høyere sannsynlighet for å bli langtidsmottakere.

Det er ikke overraskende at langtidsmottak henger sammen med svak eller manglende arbeidstilknytning. Fravær av tilstrekkelig arbeidsinntekt kombinert med mangelfulle rettigheter til trygd, er ikke bare en risikofaktor for å komme i en situasjon der man har behov for sosialhjelp, men også en forutsetning for å motta stønaden i utgangspunktet. At manglende arbeidsinntekt også utgjør en risikofaktor for å *forbli* sosialhjelpsmottaker, kan på den ene side reflektere at muligheten til (på nytt) å bli selvhjulpnen henger sammen med tidligere arbeidserfaring. Det er lett å se for seg at veien til arbeid vil være lengre og vanskeligere jo mindre arbeidserfaring og kontakter i arbeidslivet man har fra før. Jo lenger en person er ute av arbeidslivet, desto vanskeligere vil det være å konkurrere om nye jobber. Samtidig kan man tenke seg at den enkeltes motivasjon og egeninnsats for å bli selvforsørget henger sammen med forventede inntektsmuligheter. Hvis utsiktene til en bedret økonomisk situasjon sammenliknet med sosialhjelp er begrenset, vil dette kunne føre til lavere innsats og forlenget sosialhjelpsmottak for noen. Dette reflekterer imidlertid også et vanskelig dilemma når det gjelder vurdering av eventuelle tiltak for å stramme inn på sosialhjelpen i håp om å styrke insentivene for arbeid. Hvis mulighetene for arbeid reelt sett er svake, kan en slik fremgangsmåte medføre ytterligere svekkelse av økonomien til allerede utsatte grupper. Det er for eksempel mye som tyder på at spesielt eldre mottakere forblir i en marginal posisjon på arbeidsmarkedet og at yrkesinntekten forblir lav også etter at de har sluttet å motta sosialhjelp (Andersen 2013).

Vi har i denne artikkelen ikke gjort noe forsøk på å nøste opp i hvilken vei kausaliteten går; om det er manglende arbeidstilknytning som fører til langvarig sosialhjelpsmottak, eller om langvarig sosialhjelpsmottak i seg selv fører til at man ikke kommer i jobb, men vi vet altså at det er en sammenheng. Trolig er begge årsakssammenhengene virksomme. Sannsynligheten for å komme i arbeid er lavere jo lenger en mottaker har vært uten arbeid (Grebstad 2016). Derfor er det viktig å gjøre mottaksperioden så kort som mulig.

Så langt tyder det på at utsiktene til selvforsørgelse er lave selv for deltakere som har vært gjennom kvalifiseringsprogrammet. Dette programmet er målrettet mot langtidsmottakere av sosialhjelp, eller personer som står i fare for å bli det. Blant deltakere i perioden 2008–2011 økte sysselsettingsraten med 18 prosent, men for de fleste dreide det seg om dårlig betalte og/eller små jobber, og deltakerne fortsatte å være avhengige av sosiale overføringer (Markussen og Røed 2016). Dette viser at vi fortsatt har en vei å gå for å bidra til at potensielle langtidsmottakere av sosialhjelp heller blir selvforsørget, men at veien uten tvil går gjennom bedre integrering i arbeidsmarkedet.

Referanser

- Andersen, Arne (2013) «Sosialhjelp og arbeid – best utsikter for unge». *Samfunnsspeilet*, 4/2013, 26–32.
- Andreassen, Kristina Kvarv, Minja Tea Dzamarija og Tove Iren Slaastad (2013) «Stort mangfold i lille Norge». *Samfunnsspeilet*, 5/2013, 11–19.
- Andrén, Thomas og Daniela Andrén (2013) «Never give up? The persistence of welfare participation in Sweden». *IZA Journal of European Labor Studies*, 2(1).
- Bane, Mary Jo og David T. Ellwood (1994) *Welfare realities. From rhetoric to reform*. Cambridge: Harvard University Press.
- Dahl, Espen og Thomas Lorentzen (2003) Dynamics of social assistance: the Norwegian experience in comparative perspective. *International Journal of Social Welfare*, 12 (4), 289–301.
- Dokken, Therese (2015) «Innvandrere og økonomisk sosialhjelp.» *Arbeid og velferd*, 3/2015, 45–60.
- Furuberg, Jorunn og Kari-Mette Ørbog (2015) «Kjenne-tegn ved arbeidsledige innvandrere i 2014». *Arbeid og velferd*, 3/2015, 19–32.
- Hatland, Aksel (2010) «Innvandrerne møte med velferdsstaten». *Tidsskrift for velferdsforskning*, 3/2010.
- Grebstad, Unni Beate (red.) (2012) «Sosialhjelp og levekår i Norge». *Statistiske analyser*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Grebstad, Unni (2016). Sosialhjelpsutbetalinger 2010–2013. Menn mer avhengig av sosialhjelp enn kvinner. Nettartikkel publisert 26.januar 2016. Tilgjengelig fra <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/menn-mer-avhengig-av-sosialhjelp-enn-kvinner> (lest 27.januar 2016). Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Gundersen, Frants og Dag Juvkvam (2013) Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner. NIBR-rapport 2013:1. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Kohler, Ulrich og Frauke Kreuter (2012) *Data analysis using Stata* (3.utgave). Texas, USA: Stata Press.
- Könings, Sebastian (2015) «Micro-level dynamics of social assistance receipt: Evidence from 4 European countries». *Statistics Norway Discussion Papers*, No. 797. Oslo: Statistics Norway.
- Lien, Ole Christian (2015) «Stønadsutbetalinger fra NAV til innvandrere». *Arbeid og velferd*, 3/2015, 33–43.
- Markussen, Simen og Knut Røed (2016) Leaving poverty behind? The effects of generous income support paired with activation. *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol 8 (1), 180-211.
- NAV (2016) Utviklingen i økonomisk sosialhjelp 2010–2014. NAV-notat 1/2016. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Ohrem Naper, Sille, Kjetil van der Wel og Knut Halvorsen (2008) «Arbeidsmarginalisering og fattigdom blant langtidsmottakere av sosialhjelp i 1990 og 2005», i Harsløf, Ivan og Sissel Seim (red.) *Fattigdommens dynamikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- SSB (2014) Dette er Norge 2014. Hva tallene forteller. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2015 a, b, c, d og e) Statistikkbanken. Tabell 10503 (Personer i privathusholdninger med årlig inntekt etter skatt per forbruksenhet, under ulike avstander til medianinntekten), 06083 (Familier, etter familietype), 08377 (Personer med flyktningebakgrunn, etter botid og grupper av landbakgrunn), 08348 (Innvandringer, etter første statsborgerskap og innvandringsgrunn), 09598 (Innvandrere etter utdanningsnivå og landbakgrunn), 08858 (Sosialhjelpsmottakere, etter hovedinntektskilde og familiefase). Tilgjengelig fra <https://www.ssb.no/statistikkbanken> (data hentet 26. august 2015). Oslo: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2016) Velferdsytelser – arbeid og stønadsmottak, 2009–2013. Nettartikkel publisert 20.01.2016. Tilgjengelig fra <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/velferd> (lest 20.01.2016). Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Tufte, Per Arne (2000) En intuitiv innføring i logistisk regresjon. Arbeidsnotat 8:2000. Oslo: Statens institutt for forbruksforskning.

HELSE OG LEGERKLÆRING I ARBEIDSEVNEVURDERINGEN¹

Av Ivar Andreas Åsland Lima og Heidi Nicolaisen

Sammendrag

Når en person søker om arbeidsavklaringspenger er det NAV-kontoret som behandler søknaden ved å gjennomføre en arbeidsevnevurdering. Denne artikkelen handler om legeerklæringen og medisinske aspektet ved vurderingene, og vi ser nærmere på retningslinjer, praksis og rollefordeling mellom NAV og fastlegene.

Arbeidsevnevurderingen står i spenningen mellom en helhetlig, brukerstyrt og individuell kartlegging av oppfølgingsbehov (NAV-lovens § 14a), og en mer regelstyrt saksbehandling av det medisinske vilkåret som er fastsatt i folketrygdloven. I NAVs retningslinjer for arbeidsevnevurderingen er ikke legeerklæringen omtalt og det er ingen regler for hvordan helseopplysninger skal vektlegges. Ifølge folketrygdloven er legeerklæringen derimot nødvendig og viktig for vurderingen av om det er en «årsakssammenheng» mellom sykdom og arbeidsevne. Når vi undersøker veilederens praksis med arbeidsevnevurderinger finner vi at det er folketrygdloven og legeerklæringen som mest legges til grunn.

I legeerklæringen skal legene redegjøre for diagnose, prognose, funksjonsevne og arbeidsevne. Ifølge veilederne er diagnose beskrevet, mens de tre andre temaene ofte er mangelfullt belyst. Veilederne vil i mange saker ha lite å støtte seg på fra legeerklæringen når de skal vurdere om sykdommen påvirker arbeidsevnen. Legene på sin side synes det er vanskelig å beskrive funksjonsevne og arbeidsevne. De er usikre på hva NAV egentlig vil vite på disse punktene, og flere leger mangler kompetanse på området. Det er også uklart om det er legens oppgave å vurdere arbeidsevne, eller om dette bør overlates helt til NAV.

Begge aktører mener at bedre samarbeid og tettere dialog vil øke kvalitet og tempo på både avklaringen av brukers arbeidsevne og den senere oppfølgingen. Vi foreslår flere tiltak for å bedre saksbehandlingen og for bedre samarbeid mellom leger og NAV.

.....

¹ Vi takker Solveig Ose (SINTEF) for samarbeid om spørreundersøkelsen. Vi takker Søren Brage, Grete Damberg, Anne Haugen, Christine Selnes og Vigdis Solheim i Arbeids- og velferdsdirektoratet for kommentarer til artikkelen. Takk til Unni Torve fra NAV Hedmark og til NAV Bærum ved leder Liv Eriksen og medarbeidere, for kommentarer til forslagene. Vi takker NAV-veiledere, brukere, fastleger og rådgivende overleger for at de besvarte våre undersøkelser.

Innledning

NAV-veilederen og fastlegen er nøkkelaktører i beslutningen om hvilke brukere som innvilges trygdeytelser og tjenester fra NAV. Disse beslutningene har store konsekvenser for den enkelte bruker, men også for velferdsstatens utgifter og virkemåte. Denne artikkelen handler om det medisinske aspektet ved vurderingene og vi ser nærmere på regulering, praksis, samarbeid og rollefordeling mellom NAV og fastlegene. I tidligere artikler har vi sett på to andre aspekter ved arbeidsevnevurdering, nemlig brukermedvirkning (Nicolaisen og Lima 2015) og markedsarbeid og arbeidsliv (Nicolaisen 2015).

Arbeidsevnevurderingen ble innført i 2010 og fremhevet som et nytt mulig fundament for vurdering av helse på den ene siden og arbeidsmuligheter på den andre. Metodikken er sentral i NAV og brukes til å kartlegge den enkelte brukers begrensninger og muligheter på arbeidsmarkedet, behov for oppfølging og rett til økonomiske ytelser. Mange arbeidsevnevurderinger gjøres for brukere som søker om arbeidsavklaringspenger, og blant disse har flertallet gått ut sykepengeperioden på ett år. Vi avgrensner denne artikkelen til arbeidsevnevurderinger ved søknad om arbeidsavklaringspenger. Formålet med arbeidsavklaringspenger er å sikre inntekt for personer som

Data og metode

Undersøkelsen er basert på a) dokumentanalyse av retningslinjer, b) spørreskjemaundersøkelse og c) kvalitativ intervjuundersøkelse.

Dokumentanalyse: Vi har gjennomgått sentrale retningslinjer om arbeidsevnevurderinger samt politiske dokumenter tilknyttet innføringen av arbeidsavklaringspenger og arbeidsevnevurderinger. Vi har søkt etter omtale av lege, legeerklæring, funksjonsevne og helse.

Spørreskjemaundersøkelsen: I samarbeid med SINTEF gjorde Arbeids- og velferdsdirektoratet en spørreundersøkelse rettet mot NAV-veiledere, der tema var arbeidsavklaringspenger og arbeidsevnevurderinger. SINTEF trakk 5000 e-postadresser tilfeldig fra en liste med 10 214 NAV-veiledere¹. Kontorledere, andre ledere, samt alle med permisjon/ annet fravær var tatt ut av den opprinnelige listen. Statsansatte hadde dobbelt så stor sannsynlighet for å bli trukket ut som kommunalt ansatte, fordi de i større grad jobber med arbeidsavklaringspenger og arbeidsevnevurdering. Tabell 1 viser antall svar på undersøkelsen.

Tabell 1. Svar på spørreundersøkelse og beskrivelse av analyseutvalg

	Antall
Aktuelle for undersøkelsen	1 768
Frafall	190
Fullførte besvarelser	1 578
Analyseutvalg i artikkelen:	
1. Har gjennomført AEV for AAP	1 245
1a. + Har ansvar for oppfølging av brukere med AAP	1 044

¹ Vi har kun tilgang på en anonymisert datafil der det ikke er mulig å identifisere enkeltpersoner.

I spørreundersøkelsen stilte vi NAV-veilederne et spørsmål om for hvilke grupper eller ytelser de hadde skrevet arbeidsevnevurderinger de siste 12 måneder. 84 prosent svarte at de har utført arbeidsevnevurderingen for gruppen som har eller søker om arbeidsavklaringspenger. Det utgjør 1 245 respondenter, og det er dette underutvalget vi analyserer her. I deler av artikkelen er utvalget ytterligere avgrenset til dem som har ansvar for oppfølging av brukere med arbeidsavklaringspenger (se tabell 1).

Intervjuundersøkelsen er basert på case-metodikk der poenget er å relatere erfaringene fra ulike aktører til hverandre innenfor samme kontekst (Mjøset 2009). Vi valgte NAV-kontorer med ulik størrelse, grad av urbanitet og geografisk plassering. Vi operasjonaliserte kontorstørrelse i tråd med Berg m.fl. (2011), der store kontor har minst 40 ansatte, mellomstore 10–39 og små under 10. Vi gjennomførte totalt 65 kvalitative intervjuer med alle aktører som er involvert i arbeidsevnevurderinger: Brukere (18), NAV-veiledere (24), fastleger (8), kontorledere (6), NAVs rådgivende overleger (5) og besluttere (kvalitetssikrere) (6).

Intervjuede brukere og veiledere representerer ulike aldersgrupper og trygdeordninger. Intervjuene ble gjort ansikt-til-ansikt, bortsett fra 10 som ble gjort over telefon. Intervjuene med fastleger, rådgivende leger og brukere varte i 20–40 minutter, mens veiledere, besluttere og kontorledere varte i rundt en time. Vi brukte en semi-strukturert intervjuguide. Intervjuene ble transkribert² og senere kodet og systematisert ved hjelp av tekstanalyseprogrammet NVIVO. Det er trolig en skjevhet i intervjumaterialet. Det var vanskelig å rekruttere fastleger til intervju og de som sa ja er nok over gjennomsnittlig opptatt av, trygde- og arbeidsmedisin.

² Fastlegeintervjuene og enkelte andre intervjuer ble tatt opp på lydband og transkribert, mens vi i flertallet av intervjuene noterte underveis og transkriberte umiddelbart etterpå.

Legeerklæring ved arbeidsuførhet

«Legeerklæring ved arbeidsuførhet» er skjemaet som legene bruker når de vurderer tilstanden til pasienter som søker arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Skjemaet ble fastsatt av Rikstrygdeverket i 1999. I 2010 ble det gjort noen språklige endringer i skjemaet ved at begrepet arbeidsavklaringspenger erstattet rehabiliteringspenger, attføring og tidsbegrenset uførepensjon.

Krav til legeerklæringer er nedfelt i «Forskrift om krav til helsepersonells attester, erklæringer o.l.» og er begrunnet i at slike tekster har stor betydning for samfunnet og for individets rettsikkerhet. NAV er gitt fullmakt til å bestemme hvilke opplysninger legeerklæringen skal inneholde (Aarseth 2014). Krav til legeerklæringer er også nedfelt i etiske regler for leger (1961). Legene kan velge å skrive erklæringen som fritekst, men vår undersøkelse tyder på de fleste bruker skjemaet. De viktigste opplysningene legene skal gi er: a) hvilke trygdeordning eller tjeneste i NAV legeerklæringen gjelder, b) om pasienten og om arbeidsforhold, c) om diagnose/sykdom, d) plan for utredning og behandling, e) forslag til tiltak utover medisinsk behandling, f) medisinsk begrunnet vurdering av funksjons- og arbeidsevne, g) prognose, h) årsakssammenheng (betydningen funksjonsnedsettelsen har for arbeidsevnen), og i) forslag til hvilke aktører NAV bør samarbeide med.

ønsker å beholde eller skaffe seg jobb mens de mottar behandling eller deltar i arbeidsrettet tiltak. Et sentralt vilkår er at arbeidsevnen er nedsatt med minst 50 prosent på grunn av sykdom eller skade (se faktaboks side 109).

Over tid har det blitt mer komplisert å vurdere det medisinske aspektet i trygdebeslutninger, blant annet fordi diagnose ikke lenger ses som tilstrekkelig for å beskrive arbeidsevne. Arbeidsevnebegrepet rommer også andre forhold som berører den enkeltes evne til å møte kravene som stilles til utførelse av et arbeid, som eksempelvis kravene på arbeidsplassen og i arbeidslivet generelt. Dessuten har selve sykdomsbegrepet også utviklet seg (Brage og Hernes 2010).

Det er gjort flere studier av arbeidsevnevurderinger, men få har undersøkt direkte hvordan legene bidrar inn i NAVs arbeidsevnevurderinger. Aarseth m.fl. (2014) har imidlertid vist at legene synes det er besværlig å fylle ut NAVs skjema som heter «legeerklæring ved arbeidsuførhet». Videre fant Riksrevisjonen (2014) at 85 prosent av legeerklæringene ikke ga noen

innspill til NAV om hva slags arbeid den enkelte er i stand til å utføre. Mandal m.fl. (2015) argumenterer for at legeerklæringen er lite egnet i forbindelse med arbeidsavklaringspenger fordi den ikke får frem det NAV ønsker svar på, nemlig hvilke aktiviteter brukeren *kan* delta i ut fra en medisinsk vurdering. Dessuten opplever NAV-veilederne ofte at funksjonsevne og arbeidsevne ikke er godt nok beskrevet av legen, blant annet fordi beskrivelsen knyttes for mye til det yrket bruker har/hadde og fordi det kan være vanskelig å skille legens stemme fra brukerstemmen (Nicolaisen 2015, Nicolaisen og Lima 2015, Mandal m.fl. 2015). Sammenliknet med systemer for å vurdere arbeidsevne i andre land har det norske systemet et stort rom for skjønn (Gjersøe 2015, Brage og Hernes 2010), men vekten som tillegges legens versus NAVs skjønn er lite diskutert.

I denne artikkelen ser vi nærmere på det medisinske aspektet. Det første spørsmålet er hvorvidt lover, regler og retningslinjer kan sies å gi klare rammer for praksis, det vil si hvordan legene skal gi medisinske opplysninger og hvordan NAV-veilederne skal motta og bruke dem. Et annet viktig spørsmål er hvilken vekt NAV-veilederne legger på legeerklæringen når de gjør arbeidsevnevurderingen, og om de får de opplysningene de trenger fra legene? Videre ser vi på hvordan fastlegene opplever å beskrive de ulike temaene i legeerklæringen. Er noen tema særskilt problematiske? Fastlegen har generelt roller både som pasientens advokat og som portvokter for velferdsstaten (Gulbrandsen m.fl. 2002). Hvordan synes legene det fungerer å kombinere disse rollene i saker om arbeidsavklaringspenger? Hvilke former for dialog og samarbeidsformer finnes mellom NAV og fastlegene og i hvilken grad bidrar de til effektiv avklaring av brukernes mulighet for arbeid?

Legeerklæringen etterlyses i høringsrunden om arbeidsevnevurdering

I 2007 sendte Arbeids- og sosialdepartementet ut et høringsbrev med «forslag om ny folketrygdytelse (arbeidsavklaringspenger) og forslag om å innføre rett og plikt til arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplan». Høringsbrevet er basert på St. meld. nr. 9 (2006/2007) «Arbeid, velferd og inkludering». Det særlig er Sosial-

og Helsedirektoratet, Legeforeningen og Universitetet i Oslo (UiO) som tar opp tema knyttet til medisinske vurderinger og legeerklæring. Disse påpeker at legeerklæring og medisinske vurderinger er lite omtalt i stortingsmeldingen.

Legeforeningen understreker at legeerklæringen er en «viktig kilde både ved vurdering av om det foreligger sykdom, skade eller lyte, som er inngangskriteriet for arbeidsavklaringspenger, og som kilde til en fornuftig og helhetlig arbeidsevnevurdering» (Legeforeningen 2008: 2). De foreslår deretter å endre legeerklæringen: «Skjemaet for legeerklæringen må utvikles i takt med de foreslåtte endringene til å bli et mer hensiktsmessig verktøy for legen og med det gi NAV bedre grunnlag for vurderinger» (Legeforeningen 2008: 2). Foreningen inviterer til et samarbeid om dette. Legeforeningen savner en omtale av de medisinske vurderingene i NAV: «... det anses som en mangel ved høringsnotatet at departementet ikke omtaler de medisinske vurderingene som må foretas i NAV i disse trygdesakene». De etterlyser også NAVs rådgivende leger: «Rådgivende leger i NAV må gis en sentral plass i vurderingene ved innvilgelse av arbeidsavklaringspenger og ved oppfølgingen underveis» (Legeforeningen 2008: 2).

Viktige høringsinstanser påpeker at legeerklæringen og medisinske vurderinger var lite vektlagt ved innføringen av arbeidsavklaringspenger og arbeidsevne-metodikken.

Vi har gått gjennom lovvedtaket for innføringen av arbeidsavklaringspenger og arbeidsevnevurderinger (Ot. prp. nr. 4. (2008–2009)), og kan fastslå at heller ikke her er lege og legeerklæring særlig vektlagt. Dessuten er ikke begrepet funksjonsevne nevnt i det nye lovverket for arbeidsavklaringspenger, mens det er et nødvendig vilkår ved vurdering av sykepenger og uføretrygd.

Legeerklæring er lite omtalt i retningslinjer om arbeidsevnevurdering

Hvilken betydning har medisinske vurderinger og legeerklæringen ifølge NAVs egne retningslinjer for arbeidsevnevurderinger? Vi går her gjennom fire av

de viktigste skriftlige retningslinjene for gjennomføring av arbeidsevnevurderinger. De tre første er offisielle retningslinjer, mens den fjerde er en uoffisiell sjekkliste som vi er blitt tipset om at flere veiledere bruker.

1. NAV-loven § 14a med «Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV» innført 2010, revidert 2012.
2. Standard for arbeidsrettet brukeroppfølgning: Prosess 6 Arbeidsevnevurdering, innført 2013, revidert 2015.
3. Nettsiden: «Ressursprofil og arbeidsevnevurdering».
4. «Sjekkliste for arbeidsevnevurdering med utfall varig tilpasset innsats» innført i forbindelse med ny saksflyt for uføresøknader i 2013.

Ifølge «Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV»² skal NAV kartlegge brukerens ressurser og hindringer for å vurdere behov for bistand fra NAV. Brukere som trenger en mer omfattende vurdering av bistandsbehov har rett til en arbeidsevnevurdering. Formålet med arbeidsevnevurderingen er å undersøke behovet for mer omfattende oppfølging ved å fastslå om brukeren har nedsatt arbeidsevne eller ei. Veilederen skal kartlegge seks tema: 1. arbeidserfaring, 2. utdanning, kompetanse og ferdigheter, 3. interesser og fritid, 4. personlige muligheter og utfordringer, 5. sosiale og materielle forhold og 6. helse. Deretter skal det sammenfattes og konkluderes med om arbeidsevnen er nedsatt eller ikke, og det gjøres et vedtak om hvilke bistandsbehov bruker har fra NAV. Arbeidsevnevurderingen skal utgjøre grunnlaget for en aktivitetsplan som beskriver mål med oppfølgingen og planen for å nå dette målet. Helse er altså nevnt som ett av seks likestilte tema, men det står ikke noe om legeerklæringen eller om bruk av NAVs rådgivende leger. For vurderinger gjelder generelt at: «For hvert av de relevante forholdene vurderes *konsekvensen* for brukerens ressurser og hindringer.» Det står ikke noe om hvordan veilederen skal bruke helseopplysninger om eksempelvis diagnose og funksjonsevne, eller hvordan helse skal vektlegges i forhold til andre tema. Det er heller ingen referanser til det medisinske vilkåret i folketrygdloven (se faktaboks). Vi finner omtrent det

.....
² NAV-lovens § 14a.

samme i gjennomgangen av «Standard for arbeidsrettet brukeroppfølging»³.

På nettsiden «Ressursprofil og arbeidsevnevurdering» er legeerklæring omtalt flere steder. I kapittel 7 vises det til medisinske vilkår ved ytelser: «Ved flere inntektssikringsformer er det en forutsetning at reduksjonen i funksjonsevnen har sammenheng med brukers helseforhold». Det står videre at det som skal belyses i arbeidsevnevurderingen er «konsekvensene av helsemessige begrensninger for å kunne beholde, skaffe arbeid eller øke deltagelse». Helseopplysninger gis dermed forrang i forhold til andre av de seks nevnte tema. Her gis det også råd om innhenting av legeerklæringer: «Henvendelsene/spørsmålene til den som avgir erklæring, bør stilles slik at svarene inneholder den informasjon NAV-veilederen trenger om hvordan helsen kan påvirke brukerens situasjon». Det står også at en kan spørre NAVs rådgivende leger om hvilke helseopplysninger som bør innhentes.

I sjekklisten for uføretrygd er det fokus på helseopplysninger. 16 av 40 punkter handler om helse, og noen handler om hvordan helseopplysninger skal brukes til å vurdere funksjon og arbeidsevne, for eksempel: «Er det beskrevet på et generelt grunnlag hva bruker funksjonsmessig kan gjøre, med kildehenvisninger». I denne listen er det også obligatoriske punkter om innhenting av vurderinger fra rådgivende overleger i NAV.

Gjennomgangen viser at legeerklæring og medisinske opplysninger er lite omtalt i to av NAVs interne retningslinjer om arbeidsevnevurderingen, og etter vår vurdering er det medisinske aspektet uavklart i disse dokumentene. Det kan sees i sammenheng med at legeerklæringen og medisinske vurderinger var lite omtalt i sentrale politiske dokumenter. På nettsiden om arbeidsevnevurderinger blir derimot legeerklæringen og medisinske opplysninger indirekte vektlagt som sentrale kilder, med en klar kobling til vurderinger som må gjøres i § 11-5 (se faktaboks).

³ Her er det heller ingen omtale av legeerklæringen, men det er en egen sjekkliste ved «Søknad om AAP». I denne sjekklisten er det en henvisning til folketrygdlovens § 11-5.

Folketrygdloven § 11-5 og § 11-6 med rundskriv

«Det er et vilkår for rett til ytelser etter dette kapitlet at medlemmet på grunn av sykdom, skade eller lyte har fått arbeidsevnen nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid» (Fra folketrygdloven). «I vurderingen av om vilkårene i § 11-5 er oppfylt må det foreligge en diagnose, men diagnose alene vil isolert sett være underordnet. Det vesentlige i denne sammenhengen vil derimot være hvilke konsekvenser helsetilstanden har for den enkeltes muligheter i arbeidslivet. Det må være klar årsakssammenheng mellom den nedsatte arbeidsevnen og brukers sykdom, skade eller lyte» (Rundskrivet til § 11-5)

I § 11-6 er det videre et vilkår at: «medlemmet for å skaffe seg eller beholde arbeid som han eller hun kan utføre

- a) får aktiv behandling, eller
- b) deltar på et arbeidsrettet tiltak, eller
- c) etter å ha prøvd tiltak etter bokstavene a eller b fortsatt anses å ha en viss mulighet for å komme i arbeid, og får oppfølging...»

Retningslinjene i praksis

Hvilke retningslinjer brukes av NAV-veilederne i praksis når de gjør arbeidsevnevurdering av bruker som søker om arbeidsavklaringspenger? I surveyen spurte vi NAV-veilederne om hvilke verktøy de bruker ved vurdering av nedsatt arbeidsevne etter «folketrygdlovens § 11-5»⁴. I figur 1 har vi også tatt med rundskrivet til folketrygdlovens § 11-5 som et svaralternativ (se faktaboks).

Figur 1 viser at NAV-veilederne bruker forskjellige retningslinjer og standarder, og samme veileder bruker ofte flere ulike. De to som brukes klart oftest er den uoffisielle sjekklisten «for vurdering av uføretrygd» og rundskrivet til § 11-5. Mange veiledere skriver arbeidsevnevurderinger både ved søknader om arbeidsavklaringspenger og om uførepensjon⁵. Vi kan anta at veilederne har erfart sjekklisten som nyttig ved uførepensjonsvurderinger og derfor tar den i bruk ved vurdering av arbeidsavklaringspenger.

Det virker opplagt at veilederne oftest bruker rundskrivet til § 11-5 når de skal vurdere nedsatt arbeids-

⁴ Vi spurte ikke om nettsiden «Ressursprofil og arbeidsevnevurdering».
⁵ Basert på analyse av surveyen, ikke vist her.

evne etter samme paragraf. Poenget er at sentrale retningslinjer for arbeidsevnevurdering i all hovedsak bare viser til NAV-lovens § 14a. I lys av dette er den høye andelen som bruker rundskrivet og sjekklister ved uførepensjon viktig fordi det indikerer at vurderingene ofte er forankret både i folketrygdloven og i NAV-loven, men i mindre grad i sistnevnte. Svar fra veilederne viser at de anser at vilkårene i § 11–5 inngår i arbeidsevnevurderingen: «Dersom AEV skal lages i forbindelse med en søknad om AAP er det umulig å se AEV helt adskilt fra vilkårsvurderingen av § 11–5, det vil si om arbeidsevnen er nedsatt i en ikke ubetydelig grad grunnet sykdom/skade eller lyte» og «Ofte er det ytelsen som bestemmer innsatsgruppe – ikke omvendt...» (to veiledere sitert i Mandal m.fl. 2015: 94–95).

Sykdommens vekt i arbeidsevnevurderinger

Vi har vist at legeerklæringen og helse er lite omtalt og vektlagt i noen av NAVs interne retningslinjer for arbeidsevnevurderingen. Men hvilken vekt tillegges dette i praksis? Vi spurte veilederne om arbeidsevnevurderingen først og fremst er en vurdering av inngangsvilkår til ytelser, og om § 11–5 fungerer som et rent helsevilkår.

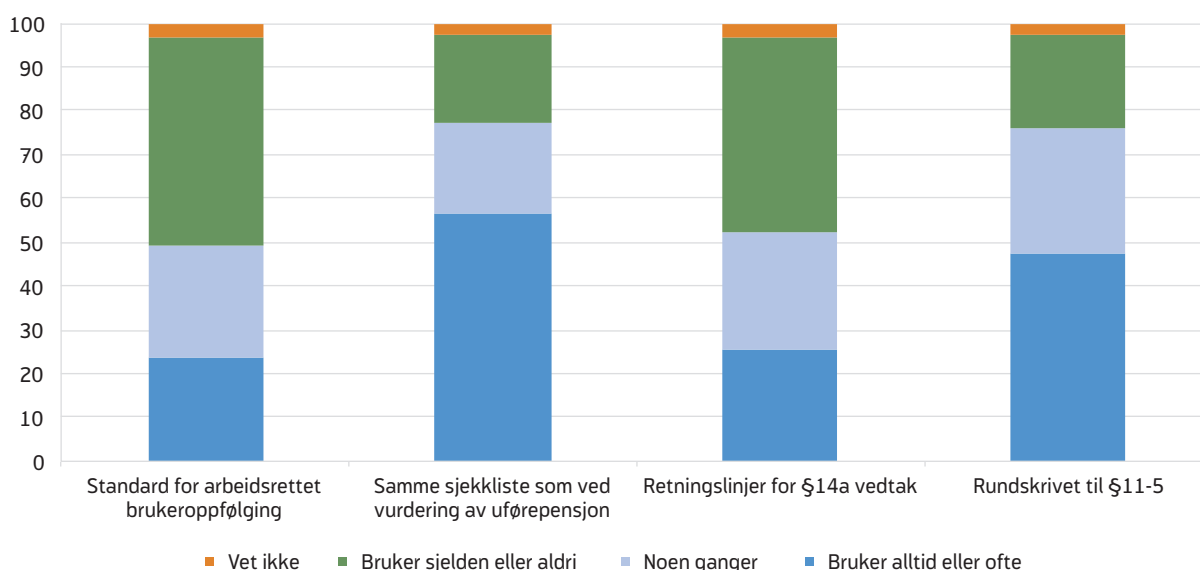
Søylen til venstre i figur 2 viser at de fleste veilederne er enige i at arbeidsevnevurderingen først og fremst

blir brukt til å utrede grunnlaget for økonomisk ytelse. Samtidig er 1 av 4 veiledere er uenige i påstanden, noe som kan bety at de anser at arbeidsevnevurderingen, i tråd med «Retningslinjer for oppfølgingsvedtak», brukes til å kartlegge behov for oppfølging. At mange veiledere erfarer at økonomiske ytelser er i hovedfokus i arbeidsevnevurderingen er ikke noe nytt. Både Berg m.fl. (2011) og Riksrevisjonen (2014) fant det samme. For veilederne kan det oppleves som en konflikt mellom § 14a, der målet er å beskrive behovet for individuell oppfølging ut fra en helhetlig kartlegging og i samarbeid med bruker, og § 11–5 – der en også skal vurdere rett til inntektssikring ut fra vilkåret om nedsatt arbeidsevne. Flere veiledere forteller at arbeidsevnevurderingen ofte fungerer som en ren vilkårsvurdering: «...AEV brukes sjelden som arbeidsverktøy etter at den er skrevet. Kun til å innvilge ytelser» (sitat veileder fra survey).

Søylen til høyre i figur 2 viser at 74 prosent av NAV-veilederne sier seg enige i påstanden om at § 11–5 «fungerer mest som et rent helsevilkår som må oppfylles for å sikre folk en ytelse»⁶. Dette er en indikasjon

⁶ Det er to spørsmål i ett og er slik sett et brudd med vanlige regler for god spørsmålsstilling i et spørreskjema. De to spørsmålene er 1. Er § 11–5 først og fremst et helsevilkår? og 2. Må vilkåret oppfylles for å sikre folk en ytelse?

Figur 1. «Tenk på de gangene du har vurdert nedsatt arbeidsevne etter folketrygdlovens § 11–5 de siste 12 månedene. Hvor ofte brukte du følgende...» Minste N=1 166



Kilde: Sintef og NAV

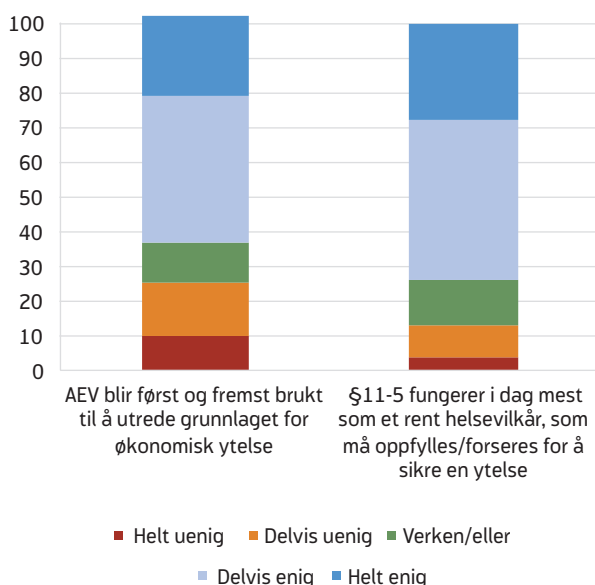
på at sykdom og helse som dokumenteres gjennom legeerklæringen veier tungt når veiledere skal vurdere rett til arbeidsavklaringspenger. Det at legeerklæringen veier tungt i slike beslutninger støttes også av Mandal m.fl. (2015: 120).

Legeerklæringen

Dette avsnittet skal handle om bruk av legeerklæringen i vurderingen av brukers rett til arbeidsavklaringspenger. I hvilken grad får NAV-veilederen de opplysninger hun trenger fra legeerklæringen? Og hvordan mener legene at erklæringene fungerer? I spørreundersøkelsen ba vi veilederne vurdere hvor ofte sentrale punkter i legeerklæringen faktisk var omtalt, eller redegjort for.

Figur 3 viser at legeerklæringen ofte redegjør for den medisinske tilstanden, mens pasientens prognose, funksjonsevne og arbeidsevne sjeldnere er omtalt. Omtrent 90 prosent av veilederne har svart at det er redegjort for brukerens medisinske tilstand i nesten alle saker. Intervjuundersøkelsen bekrefter dette. Fastlegene og de rådgivende overlegene forklarer dette blant annet med at sykdom er kjernen i legenes utdanning, mens trygde- og arbeidsmedisin er relativt lite vektlagt.

Figur 2. Svar på spørsmål om arbeidsevnevurderingen og om § 11-5. Minste N=957. Prosent



Imidlertid er det uventet at legene ifølge veilederne redegjør såpass dårlig for den medisinske prognosen da dette er en viktig del av legenes utdanning. 60 prosent av NAV-veilederne svarer at legene redegjør godt nok for medisinsk prognose i kun halvparten av sakene eller sjeldnere. En forklaring kan være at det i mange saker handler om subjektive helseplager der det er vanskelig for legen å ha en faglig begrunnet oppfatning om prognose.

Sammensatte og subjektive helseplager

Mange som henvender seg til NAV har subjektive og sammensatte helseplager, som utmattelse, muskel- og skjelettlidelser, psykiske plager og mage- og tarmpplager (Ihlebak m.fl. 2004). Omtrent 70 prosent av mottakere av arbeidsavklaringspenger har diagnoser innenfor muskel- og skjelettlidelser og psykiske lidelser (Sørbø og Ytterborg 2015: 128). De fleste fastlegene synes at dette er vanskeligere å beskrive enn når diagnosen er basert på klare patofysiologiske funn. Også NAV-veilederne og brukerne erfarer at subjektive helseplager gir større utfordringer. I saker med subjektive og sammensatte helseplager tar det ofte lengre tid å avklare pasienten. De fleste leger vi intervjuet løser det ved å beskrive alt som har vært prøvd av behandling og arbeidsrettede tiltak og leter etter det mest «konkrete» og «objektive»⁷.

«Man blir jo nesten glad når man skal skrive legeerklæring og det er en kreftsykdom for da har man helt konkrete saker å beskrive, man kan gå inn å se på hva som er overlevelsessjanse, sannsynlig levetid. Alt er fullstendig definerbart. Men det er noe helt annet med muskel/skjelett, ekteskapelige problemer, eller der barnevernet er inne. Det er kompliserte saker, men det er fastlegens hverdag» (Fastlege, Oppland).

Funksjonsevne og arbeidsevne: mange leger er usikre

I legeerklæringen skal det beskrives hvilke konsekvenser sykdom har for funksjons- og arbeidsevne. Funksjonsevnevurderingen er tenkt å være et binde-

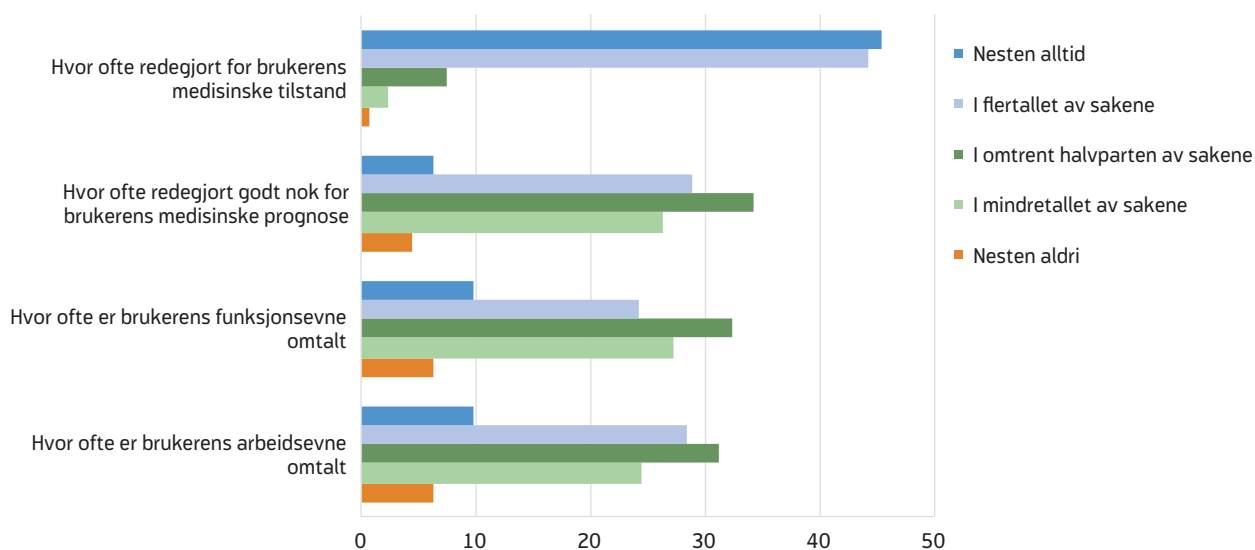
⁷ Imidlertid må vi minne om at de legene vi har intervjuet neppe er representative, men har over gjennomsnittlig kunnskap om trygde- og arbeidsspørsmål.

ledd mellom diagnose og arbeidsevne. En god beskrivelse av funksjonsevne skal gi NAV et grunnlag for å vurdere brukerens evne til å mestre krav i arbeidslivet (Brage m.fl. 2004: 2572, Aarseth 2014: 59). Figur 3 viser at NAV-veiledernes vanligste erfaring er at legene har omtalt funksjonsevne og arbeidsevne i omtrent halvparten av sakene. Dessuten er det omtrent like mange som erfarer at det omtalt ofte som at det er omtalt sjelden. Dette betyr at i mange saker har veilederne lite å støtte seg på i legeerklæringen når de skal vurdere arbeidsevne. En undersøkelse viser at legeerklæringene ofte er svake når det gjelder å sette sykdom i sammenheng med funksjonsevnen og arbeidsevnen (Aarseth 2014: 59).

Hva kan være årsaken til at veilederne oppgir at funksjonsevne ofte er dårlig beskrevet i legeerklæringen? Aarseth (2014: 59) mener at noe av problemet ligger i måten NAV spør på i skjemaet «legeerklæring for arbeidsuførhet». Et poeng er at det kan være vanskelig for legen å gi uttrykk for tvil og nyanser fordi skjemaet har mange lukkede ja/nei spørsmål. Våre undersøkelser tyder på at vanskene også skyldes at det mangler gode definisjoner av begrepene funksjonsevne og arbeidsevne. Intervjuene med leger, rådgivende overleger og

NAV-veilederne styrker antakelsen om at mange leger er usikre på hvordan de skal skrive om funksjonsevne. Ofte blander de sammen beskrivelse av funksjonsevne og arbeidsevne, og beskriver begge deler opp mot det yrket som bruker har, eller har hatt. Idealet er at beskrivelsen av funksjonsevne skal være bredere, slik at den kan danne et grunnlag for å vurdere om bruker kan ha arbeidsevne i flere typer yrker (Nicolaisen 2015: 96–97). Flere av de intervjuede fastlegene ønsker seg støttetekster til hjelp. Kun to av de åtte fastlegene vi intervjuet sier at de beskriver funksjonsevne i tråd med normen, men disse er spesialister i arbeidsmedisin og dermed godt skolert i dette. Intervjuundersøkelsen viser at det er ganske vanlig at fastleger er usikre på hva NAV spør om, at de mangler tilstrekkelig kompetanse om funksjonsevnevurdering, og at det i stor grad er opp til den enkelte lege å lære seg hvordan man skriver legeerklæringene. Winde m.fl. (2012) viser også at mange fastleger ser på det å beskrive funksjonsevne som et av de mest problematiske aspektene ved legeerklæringen. Aarseth (2014: 60) påpeker at legene underkommuniserer faglig tvil når de beskriver funksjons- og arbeidsevne. En slik praksis strider imot retningslinjene som sier at det skal fremgå klart av erklæringen dersom helse-

Figur 3. NAV-veiledernes oppfatning av legeerklæringer mottatt siste 12 måneder. Gjelder for veiledere som følger opp arbeidsavklaringspenger. Minste N=984¹. Prosent



¹ Denne delen av surveyen er avgrenset til veiledere som følger opp minst en person med arbeidsavklaringspenger.

personell er i tvil, eller er usikre⁸. Sitatene under illustrerer fastlegenes utfordringer:

«Tidligere skrev jeg ut fra det yrket pasienten har og jeg tror de fleste fastleger fortsatt gjør det. Og det gjelder nok både funksjonsevne og arbeidsevne. Jeg tror man ofte slår dem sammen og tenker i den retning. (...) Men pasienten skal jo vurderes i forhold til ethvert arbeid. Det tror jeg at fastlegene i liten grad har fått med seg. Og er det en snekker som for eksempel er hofteoperert eller kneoperert, eller har problemer med armen så tenker man ikke at han skal vurderes i forhold til et hvert arbeid» (Fastlege Akershus).

«Jeg skulle gjerne hatt støttetekster som beskriver hvordan funksjonsevne skal beskrives. Noe som setter oss på sporet av hva NAV ønsker. Ikke så mye fulltekst, men noe som leder litt i vei» (Fastlege Oslo).

Funksjonsevne viktigere over tid

Over tid har det blitt viktigere å lage gode funksjonsevnebeskrivelser fordi det er utilstrekkelig å vurdere arbeidsevne på grunnlag av diagnose alene. Funksjonsevnebeskrivelse gir ifølge Krohne og Brage (2008: 850) en bedre forståelse av trygdesøkerens arbeidsevne enn diagnose alene gjør fordi a) sykdomsvilkåret fører til at andre sider ved bruker overses, b) det er stor forskjell i alvorlighetsgrad og prognose innenfor hver diagnose og c) at det er et økende omfang av trygdesøkere som har subjektive helseplager (se også Brage og Hernes 2010: 237). I lys av dette er det bekymringsfullt at funksjonsevnebeskrivelsene er så mangelfulle som vår undersøkelse tyder på. For å bøte på liknende problemer har svenske Försäkringskassan laget et tydeligere regelverk og en egen detaljert standard for funksjonsevnebeskrivelser som benyttes både av leger og veiledere (se Nicolaisen 2015: 97). Noe liknende ble laget for Norge (Brage m.fl. 2004), men dette verktøyet ser ikke ut til å være tatt i bruk i særlig grad. En annen grunn til at funksjonsevnebeskrivelsene ikke fungerer optimalt er trolig at dagens legeerklærings skjema legger vekt på begrensninger

i arbeidsevne ved å spørre etter hva pasienten *ikke* kan gjøre i det nåværende arbeidet (Aarseth 2014: 60).

Intervjumaterialet viser imidlertid at det finnes tegn til bedring. Noen NAV-kontor har skjerpet kravet til legenes funksjonsevnebeskrivelser ved søknader om arbeidsavklaringspenger. En fastlege sier han nå får omtrent halvparten av erklæringene sine i retur fra NAV med beskjed om å forbedre dette:

«Det er en helt annen holdning hos NAV nå, det er masse mer avslag enn før og masse lange brev til pasienten om at fastlegen din må begrunne det og det. Det vanligste er at saksbehandleren krever litt bedre formuleringer på hva i all verden det er som er funksjonsbegrensningen, hva konkret pasienten ikke kan gjøre. Så er det jo vanskelig når det er blanding av depresjon, angst og personlighetsproblemer og vansker med å få fast jobb. Men det er bra de strammer oss opp litt» (Fastlege Oslo).

Dessuten har veilederne ofte nytte av rapporter fra ulike avklaringstiltak når de skriver arbeidsevnevurdering. I slike tiltak kan de basere sin funksjonsbeskrivelse på langvarig og omfattende observasjon. Dette kan fungere som en tredje kilde til funksjonsevnevurdering ved siden av informasjon fra lege og bruker.

Overlate arbeidsevne til NAV?

I legeerklæringen skal legen beskrive arbeidsevne og angi i prosent hvor stor arbeidsevnen er. Imidlertid råder det uklarhet om hvorvidt arbeidsevnebeskrivelse er legens oppgave. Flere forskningsbidrag innen trygdemedisin hevder at dette ikke primært er legens anliggende (Aarseth 2014: 60), og foreslår at legene heller bør konsentrere seg om å lage gode funksjonsevnevurderinger. Vurdering av arbeidsevne er derimot en oppgave for aktører med arbeidsmarkedsekspertise slik som NAV (Escorpizo og Brage 2015). Vårt intervju-materiale viser at det i praksis er flere forståelser av hvem som skal gjøre hva.

En rådgivende overlege vi intervjuet har anbefalt fastlegene i sitt område å droppe beskrivelsen av arbeidsevne. Mens andre rådgivende overleger og fastleger mener at legene bør skrive disse vurderingene, men at de må få mer opplæring i det. Imidlertid understreker

⁸ §9 Forskrift om krav til helsepersonells attester, erklæringer o.l., ikrafttredelse 01.01.2009.

de som mener at arbeidsevnevurdering bør overlates til NAV at det da vil være enda viktigere at legene skriver en god vurdering av funksjonsevne.

«Leger burde bli bedre til å beskrive hvilke konsekvenser sykdom har på funksjon. Så burde det være en annen øvelse å vurdere hvordan funksjon kan kombineres med arbeid og det er det NAV-veilederne som burde gjøre. De har markedskompetanse. Men hvem skal ivareta ressurser og øvrige forhold som vil innvirke, både de intellektuelle kapasiteter, sosial fungering – alt som ikke er klar medisinsk oppgave – det er problematisk. Vi leger er utdannet til å finne ut om man har en sykdom og behandle den, ikke noe annet» (Rådgivende overlege, Nordland).

Dialog og former for samarbeid

NAV og helsevesenet har behov for dialog og samarbeid om arbeidsavklaringspenger. For den enkelte bruker kan det dreie seg om at NAV trenger utfyllende opplysninger fra lege, eller å drøfte tiltak og oppfølging. Det er også behov for dialog på overordnet nivå, for eksempel om hvordan regler skal praktiseres. Det er lite kunnskap om hvordan samarbeidet mellom fastleger og NAV-veiledere foregår i praksis⁹. I dette avsnittet skal vi drøfte hvorvidt ulike former for samarbeid og dialog støtter opp om målet om raske avklaringer av saker om arbeidsavklaringspenger.

Blant mange ulike tiltak, er det å styrke samarbeidet med fastlegene det tiltaket som flest veiledere mener bør prioriteres (se figur 4). At såpass mange mener dette, indikerer at det er svakheter ved samarbeidet slik det er i dag. «De veiledere som greier å komme i dialog med legene får resultater. Da spiller legen på lag og vi drar i samme retning.» (Beslutter, stort kontor i Akershus).

Samarbeid om legeerklæringen i AAP-saker

Vi spurte veilederne om hvor ofte de kontakter legene for å få mer informasjon enn det som fremkommer i legeerklæringen.

⁹ Arbeids- og velferdsdirektoratet får kunnskap om samarbeidet mellom disse aktørene gjennom blant annet fylkenes virksomhetsrapporter, men det foreligger lite kunnskap om temaet i form av forskning og utredning.

Omtrent 40 prosent av veilederne har svart at de ofte (i halvparten eller fler av tilfellene) kontakter legen for å få mer informasjon enn det som står i legeerklæringen (se figur 5). Det er særlig er de veilederne som erfarer at legeerklæringene ikke omtaler funksjonsevne som ber om mer informasjon.

Over halvparten av veilederne synes det er vanskelig å komme i kontakt med legene (se figur 6). Det er store forskjeller mellom små og store kontor, noe vi antar egentlig handler om storby versus mindre steder¹⁰. Blant veiledere ved store kontor som gjennomfører mange¹¹ arbeidsevnevurderinger, har nærmere 90 prosent svart at det er vanskelig å få kontakt med legene. Dette kan tyde på at de som har stort arbeidspress i liten grad får til å prioritere kontakt med legene.

Mangler gode kanaler for dialog

Kontakten mellom NAV-veilederne og fastlegene foregår enten via brev, e-post, telefon, eller møter. I utgangspunktet har de ikke hverandres direkte telefonnumre-, eller e-postadresser, men mange utveksler det på eget initiativ. Begge parter savner en form for sikker elektronisk kommunikasjon. E-post er ikke sikkert nok fordi de har behov for å utveksle sensitiv informasjon. Sikker elektronisk toveis kommunikasjon mellom sykmelder og NAV er nå under innføring.

Siden sikker elektronisk toveis kommunikasjon hittil mangler, foretrekker både fastlegene og NAV-veilederne telefonkontakt. Alternativet er brev som er tungvint og langsomt. Fordelene med telefon er at man får kjappe avklaringer og lettere unngår misforståelser. Dessuten kan man utveksle sensitiv informasjon på en sikker måte. En utfordring med telefon er at begge parter er mye opptatt i pasient-/brukermøter store deler av arbeidsdagen og derfor ikke kan svare på telefon.

Fellesmøter vanskelig

Intervjuene med begge parter tyder på at legene strekker seg langt for å delta i møter med NAV som handler om enkeltpasienter som søker, eller mottar arbeids-

¹⁰ Vi har ikke informasjon om hvilket kontor veilederne jobber ved.

¹¹ 11 eller flere i måneden.

avklaringspenger¹². NAV-kontorene sliter derimot med å få leger til å stille opp på fellesmøter når de har behov for å informere om regler og praksiser. Betaling er et tema som reises av begge parter. Legene oppfatter dette som gratisarbeid og ber ofte om betalt for å stille opp. Flere av NAVs kontorledere ønsker å få mulighet til å betale. Arbeids- og velferdsdirektoratet anser imidlertid at det ligger innenfor fastlegeavtalen å stille opp på enkelte informasjonsmøter med NAV.

«Vi har av og til sånne møter hos NAV, men det er jo ikke så veldig bra oppmøte. Men hvis man fikk timebetalt for det sånn som man gjør for legeerklæringer, så er det egentlig en billig investering, kunnskapsnivået ville steget utrolig» (Fastlege Oslo).

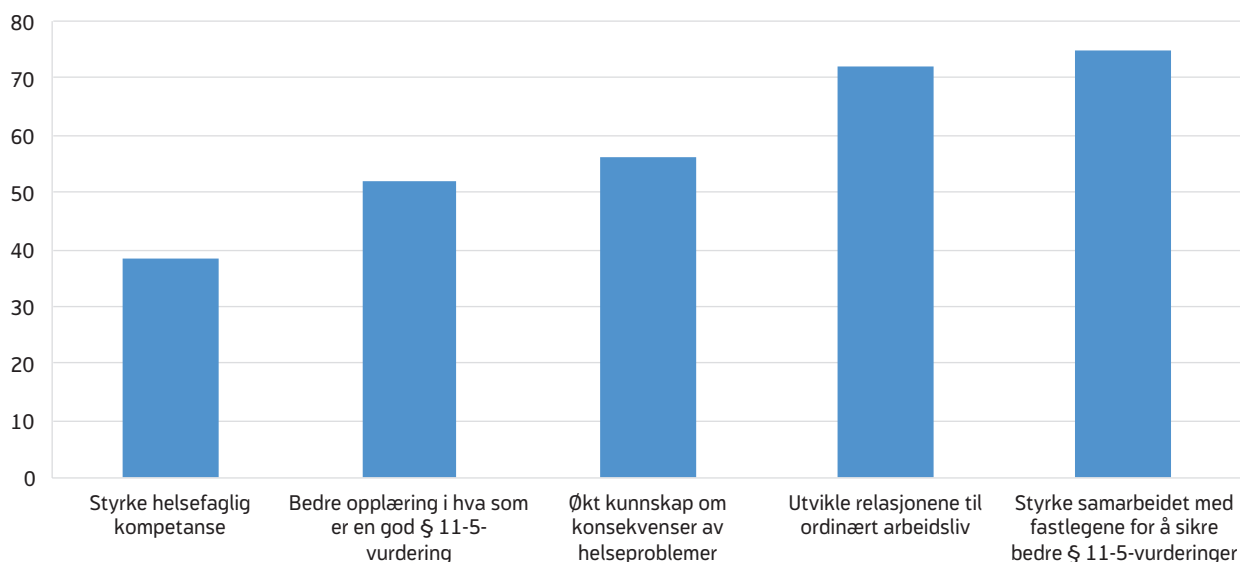
Dialog om AAP?

I forbindelse med arbeidsavklaringspenger er aktørene underlagt mindre rutinemessig kontakt enn de er i sykepengesaker. I sykepengeperioden skal det, med visse unntak, gjennomføres et dialogmøte 2 der både NAV, den sykemeldte, lege og arbeidsgiver møtes for å drøfte

arbeidsmuligheter. I tillegg kan det avholdes dialogmøte 3 når sykepengeperioden er i ferd med å løpe ut og det kan være aktuelt å søke om arbeidsavklaringspenger.

Intervjuundersøkelsen viser at en del leger og NAV-veiledere praktiserer møter både når det skal søkes om arbeidsavklaringspenger og videre i forløpet. Det er ingen som uttrykker ønske om et obligatorisk «AAP-dialogmøte» etter modell fra sykefraværsoppfølgingen, men begge parter peker på at slike møter er særlig viktig når det er uklarhet om brukers arbeidsevne. De intervjuede erfarer at møter der alle aktører er samlet ofte gir raskere og mer presise avklaringer. Hvis NAV og legen ikke møtes, men kommuniserer via pasienten, er erfaringene at dette kan bremse avklaringsprosessen. Møter som involverer alle aktører er trolig bedre egnet til å få frem tilretteleggingsmuligheter hos arbeidsgiver, alternativt få til utprøving av arbeidsevne hos tiltaksarrangør så tidlig som mulig. En spørreundersøkelse blant de som mottar arbeidsavklaringspenger¹³ viser dessuten at 80 prosent av brukerne ønsker at lege og NAV har kontakt i deres sak.

Figur 4. «Hva mener du er viktigst å prioritere ved ditt kontor?». Andel som har svart at tiltak bør prioriteres høyere. Minste N=1091

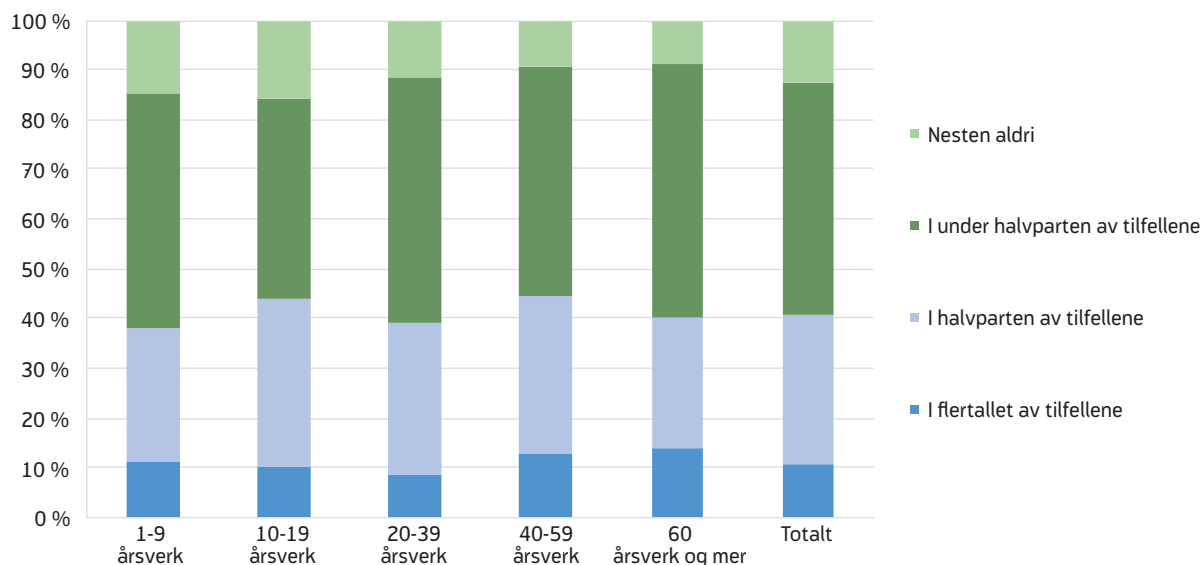


Kilde: Sintef og Nav

¹² Desember 2014 ble dialogmøtetaksten utvidet slik at den kan brukes til å betale sykemelder når hun/han deltar i møter med bruker og NAV og når bruker mottar arbeidsavklaringspenger og i sykemeldingsåret der bruker ikke har arbeidsgiver.

¹³ En spørreundersøkelse om AAP ble gjennomført blant NAVs brukere høsten 2015. Takk til Olena Tkachenko og Sverre Friis-Petersen i Arbeids- og tjenesteavdelingen for at vi fikk tilgang til resultatene.

Figur 5. Hvor ofte kontaktet NAV-veileder lege for å få mer informasjon om «vurderingen av brukerens begrensninger». Etter antall årsverk ved kontoret. N=923

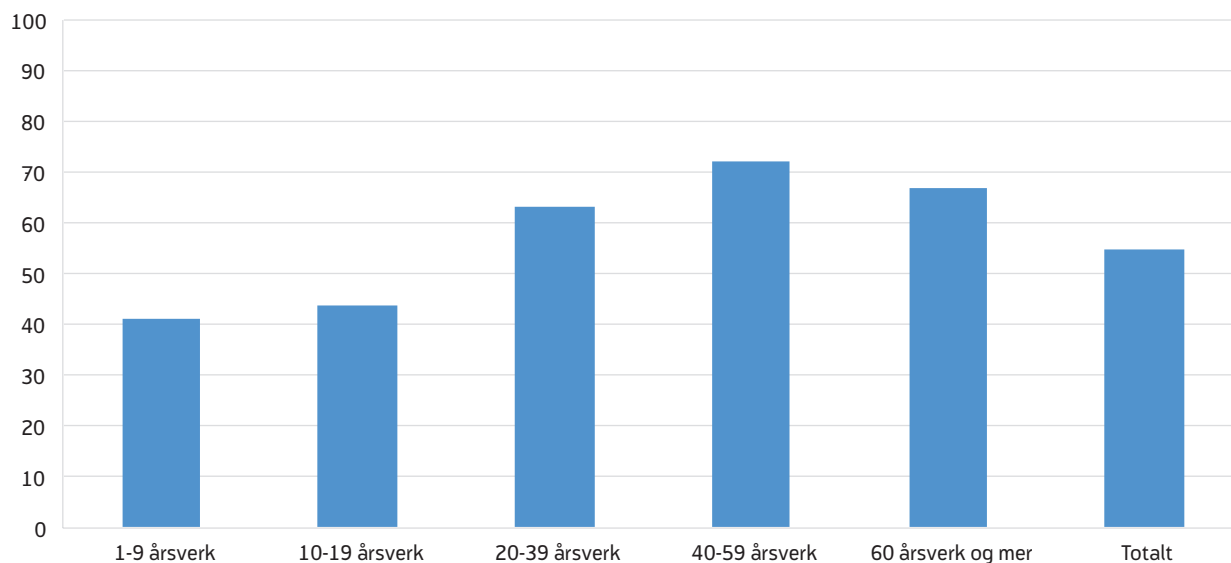


Kilde: Sintef og Nav

«Jeg ber alltid om et møte i forkant sånn at vi er på lik linje. Hvis det er en pasient som har kreftsykdom og det er helt opplagt at han skal ha AAP, så gjør jeg ikke det. Men de fleste saker er jo ikke helt opplagt.(...) På disse møtene har vi gjerne arbeids-

giver, pasienten, NAV og jeg. Også ser vi for det første om det er mulig å få tilrettelagt noe på jobb som kan øke pasientens arbeidsinnsats. I den fasen der kan det være riktig å ha møtet for at pasienten skal kunne beholde jobben, da kan vi prøve å opp-

Figur 6. «Synes du det er vanskelig å få kontakt med legene hvis du har spørsmål til skjemaene de har fylt ut?». Søylen viser de som har svart at ja, det er vanskelig. N=950. Etter antall årsverk. Prosent



Kilde: Sintef og Nav

muntre arbeidsgiver. Han [arbeidsgiver] har jo ofte mulighet til å si opp arbeidstakeren på det tidspunktet. Og da blir det klarere hvilke muligheter pasienten har for å komme tilbake til jobb.» (Fastlege Vest-Agder).

«både pasient og arbeidsgiver kan være mer positive til muligheter for tilrettelegging når de sitter på møte med NAV. Dette kan hentes inn i AAP-arbeidet. Samtidig tror jeg det er nyttig at legen er tilstede i en del møter for å kunne svare på om tilrettelegging eller utprøving er helsefarlig – og som regel så er det ikke det. Men det kan jo pasienten finne på å si» (Fastlege Nordland).

Legens roller – mer portvokter i AAP-saker

I Norge har fastlegene flere trygdefaglige oppgaver enn i det fleste andre land. Legenes rolle i å attestere at arbeidsuførhet skyldes sykdom i forbindelse med trygdeytelser gir dem en portvokterrolle (Brage og Hernes 2010: 244). Samtidig har legene en rolle som talsmann, eller «advokat», for pasienten inn mot trygde-systemet og de ulike hattene kan føre til en lojalitets-konflikt (Hernes og Brage 2010: 235, Gulbrandsen m.fl. 2002).

Vårt intervjumateriale bekrefter langt på vei at legene har begge roller. Imidlertid ser det ut til at legen er viktigere som portvokter for søknader om arbeidsavklaringspenger enn for søknader om uføretrygd. For sistnevnte har NAV flere prosedyrer knyttet til godkjenning. Fastlegene understreker videre at de er avhengig av en god relasjon til pasientene både fordi medisinsk behandling krever et tillitsforhold, og fordi legens økonomi påvirkes av hvor mange pasienter hun har på sin liste. Et godt samarbeid mellom NAV-veilederen og lege ser imidlertid ut til å dempe legenes rollekonflikt fordi fastlegen kan be NAV om å ivareta portvokterfunksjonen. Sitatet under viser hvordan en lege erfarer sin rolle.

«Når det gjelder arbeidsavklaringspenger føler jeg meg litt som portvokter. Når det gjelder uføretrygd føler jeg at NAV er portvokteren. Men jeg tror det er veldig viktig at det ikke er vi som skal godkjenne eller avslå uføretrygd. Da ville det fort bli mange legebytter» (Fastlege Nordland).

Legeerklæringen: Det sikre i det usikre?

I dette siste avsnittet vil vi vende tilbake til noen sentrale tema i artikkelen og drøfte mer inngående hvilken vekt legeerklæring har knyttet til arbeidsavklaringspenger og arbeidsevnevurderinger og hvordan vi kan forstå legenes rolle når arbeidsevnen skal vurderes i disse sakene.

Ett av målene med å innføre arbeidsevnevurderinger var å legge større vekt på ressurser og muligheter, og mindre vekt på sykdom. Over har vi vist at legeerklæringen og sykdom likevel ofte er det som tillegges mest vekt ved innvilgelse av arbeidsavklaringspenger, og at dette trolig vektlegges mer ensidig enn det som retningslinjene¹⁴ tilsier. Samtidig er det et sprik mellom retningslinjene for arbeidsevnevurderingen og rundskrivet for inngangsvilkåret til arbeidsavklaringspenger (§ 11–5). I førstnevnte er legeerklæringen lite omtalt. Arbeidsevnevurderingen legger opp til en helhetlig kartlegging av brukerens liv, og med flere tema og mange ulike kilder til en slik beskrivelse. Samtidig er det i folketrygdloven påkrevd å legge betydelig vekt på legeerklæringen når NAV skal vurdere rett til arbeidsavklaringspenger. Det er ikke selve diagnosen som skal vektlegges, men veilederen skal med utgangspunkt i legeerklæringen og kunnskap om arbeidsmarkedet vurdere hvordan sykdommen og funksjonsevnen påvirker arbeidsevnen. Folketrygdloven og NAV-loven «snakker» i liten grad med hverandre, samtidig som det er lagt opp til at både rett til arbeidsavklaringspenger, og behov for oppfølging etter NAV-lov, skal vurderes i samme prosess. Ifølge Gjersøe (under utgivelse) fremstår legeerklæringen som den mest sikre og autoritative kilden i en kompleks og usikker helhetsvurdering: legeerklæringen er det sikre i det usikre.

Sykdom og diagnose er godt beskrevet i legeerklæringen, mens prognose, funksjonsevne og arbeidsevne oftere er mangelfullt beskrevet. I NAVs retningslinjer¹⁵ er det uklart hvilken rolle funksjonsevnebeskrivelser skal spille når retten til arbeidsavklaringspenger skal vurderes. Imidlertid har skjemaet for legeerklæringen

.....

¹⁴ For arbeidsevnevurdering og arbeidsavklaringspenger.

¹⁵ Merk at funksjonsevne heller ikke er nevnt i lovverket – men er altså en viktig del av legeerklæringen

hele tiden hatt funksjonsevne som sentralt for å forstå hvilke konsekvenser sykdom har for brukers mulighet til å mestre ulike jobber. Funksjonsevnevurdering står også sentralt i trygdemedisinske vurderinger i de fleste vestlige land (Escorpizo og Brage 2015).

Vår undersøkelse viser at mange leger er usikre når de skal beskrive funksjonsevne. I legeerklæringer blandes ofte beskrivelsen av arbeidsevne og funksjonsevne og begge beskrivelser knyttes for ensidig til det yrket bruker har. Dessuten bes legen om å vurdere arbeidsevne selv om det i følge retningslinjene er NAV som skal ha størst ansvar for arbeidsevne. Her er det altså en uklar rolledeling. Når det gjelder funksjonsevne og arbeidsevne er det en risiko for at legens stemme og skjønn i dag gis for stor tyngde selv om legens faglige grunnlag kan være begrenset. Imidlertid er rapporter fra ulike avklaringstiltak ofte en tredje kilde til funksjonsevnevurdering ved siden av legens og brukerens. Slike rapporter er nyttige når veilederne skriver arbeidsevnevurdering fordi tiltakene har basert sin funksjonsevnebeskrivelse på langvarig og omfattende observasjon.

Bedre samarbeid og tettere dialog med helsevesenet peker seg ut som et av de tiltakene som veilederne tror vil ha størst effekt for å bedre kvaliteten i saker om arbeidsavklaringspenger. Sikker elektronisk toveis kommunikasjon er etterspurt både av legene og NAV-veilederne skal innføres i løpet av kort tid. I dag er det mye opp til den enkelte lege og veileder å finne løsninger på sitt kommunikasjonsbehov.

Forslag

Analysen viser at ulike regelverk og retningslinjer som saksbehandlerne skal forholde seg til er komplekse og ikke er tilstrekkelig harmonisert. Legeerklæringene er sentrale for beslutninger men er ofte mangelfullt utfylt. Det er også uenigheter om hva som bør være legens ansvar i vurderingen av arbeidsevne, og hva som skal være NAVs ansvar. Samtidig er det hvert år mange som søker arbeidsavklaringspenger, og god saksbehandling er av stor betydning for samfunn og enkeltindivid. På bakgrunn av undersøkelsen vil vi komme med følgende forslag:

- Legeerklæringen er et nødvendig dokument ifølge folketrygdloven og er i praksis et sentralt dokument når veilederen skal vurdere rett til arbeids-

avklaringspenger. Likevel er legeerklæringen nesten ikke omtalt i NAVs retningslinjer. Det bør vurderes om det kan lages tydeligere retningslinjer for hva som er en god nok legeerklæring, samt hvordan opplysningene i erklæringen skal brukes og vektlegges i vilkårsvurderingen.

- Det oppleves forvirrende for mange veiledere og brukere at arbeidsevnevurderinger har to ulike formål og er regulert av to ulike lovverk (NAV-lov og folketrygdlov) ved søknad om arbeidsavklaringspenger. En mulig løsning på dette problemet kan være å lage en egen saksbehandlingsprosedyre ved søknad om arbeidsavklaringspenger (§11–5 og § 11–6), og skille den klart fra beskrivelse av arbeidsmuligheter og oppfølging.
- Vurdere å lage klarere rammer for veilederens skjønnsutøvelse slik at de blir i stand til å gjøre en mer selvstendig og enhetlig saksbehandling. En mulig modell er saksdrøftingsmøter av § 11–5 og § 11–6 med deltakelse av veiledere, rådgivende lege og psykolog. En kompetanseveileder fra fylket kan bidra til likere praksis mellom NAV-kontor (se beskrivelse av saksdrøfting i Kann og Lima 2015). Tilnærmingen passer trolig godt i en organisasjon som NAV der medarbeiderne har ulik fagbakgrunn og en tradisjon for at læring foregår «skulder ved skulder» (Bay m.fl. 2014).
- Sette ned en arbeidsgruppe som reviderer skjemaet «legeerklæring ved arbeidsuførhet». Brukerens funksjonsevne er i mange tilfeller ikke omtalt, eller så er den ikke beskrevet slik NAV ønsker den skal beskrives. Legene etterlyser en kortfattet støttetekst som forklarer hva NAV ønsker informasjon om i funksjonsevnevurderingen.
- Det er en uklar rolledeling mellom NAV og helsevesenet i når det gjelder å fastsette arbeidsevne. Det bør vurderes å tydeliggjøre at det endelige ansvar for dette ligger hos NAV, mens legens vurdering inngår som et råd. Det å ha systematisk arbeidsmarkedekspertise er en oppgave som ligger mer naturlig hos NAV enn hos helsevesenet.
- NAV sliter med å få legene til å stille på felles møter som er viktige for å diskutere forståelse av regelverk og praksis. Partene bør komme til enighet om en rammeavtale for slike møter og løse uenigheten om godtgjøring for deltakelse.

- Vurdere å innføre et dialogmøte for mottakere av arbeidsavklaringspenger med deltakelse av NAV, lege, bruker og eventuell arbeidsgiver. Dette bør i hovedsak gjelde for brukere med arbeidsgiver der målet er å beholde arbeid eller der målet er å avklare arbeidsevne ved hjelp av tiltak. Hensikten er å få en så kjapp og presis avklaring av arbeidsevnen som mulig.

Referanser:

Aarseth, Guri., Bård Natvig, Eivind Engebretsen og Anne Helene Kveim Lie (2014), «Legeerklæring ved arbeidsuførhet – skjema til besvær», *Tidsskrift for Den norske legeforening*, 134 (1), s. 58–6.

Bay, Ann-Helén, Eric Breit, Knut Fossetøl, Anne Skevik Grødem og Lars Terum, Inge (2015) *NAV som lærende organisasjon*. Oslo: Institutt for Samfunnsforskning.

Berg, Helene, Lars-Erik Becken, Synne Klingenberg og Pia Dybvik Staalesen, (2011) *Arbeidsevnevurdering i NAV. Evalueringsrapport*. Oslo: Proba samfunnsanalyse.

Brage, Søren og Hernes, Thorgeir. (2010) «Medisin, helse og NAV». I: Hernes, Thorgeir. m.fl. (red.) *Arbeidsinkludering. Om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Brage, Søren, Nils Fleten, Ole Gard Knudsrød, Harald Reiso og Arne Ryen, (2004). «Norsk Funksjons-skjema – et nytt instrument ved sykmelding og uførhetsvurdering». *Tidsskrift for den norske legeforening*, 124, s. 2472–2474.

Escorpizo, Ruben og Brage, Sören (2015) *Handbook of Vocational Rehabilitation and Disability Evaluation: Application and Implementation of the ICF*. Springer Cham Heidelberg, New Your, Dordrecht, London. DOI:10.1007/978-3-319-08 825-9.

Galaasen, Anders Mølster og Lima, Ivar Andreas Åsland (2014) «Arbeidsevnevurderinger i NAV: Kunnskapsstatus og veien videre». *Arbeid og Velferd*, 3/2014, s. 49–63.

Gjersøe, Heidi Moen (2015) «Regulating Inflow or Outflow: A Comparison of the Work Capability Assessments in the UK and Norway», *Journal of Social Policy*, s. 1–18. DOI: 10.1017/S0 047 279 415 000 471.

Gjersøe, Heidi Moen (under utgivelse) «Vurdering av arbeidsevne i NAV: Et spørsmål om kunnskap?»

Gulbrandsen, Pål, Førde, Reidun og Aasland, Olaf Gjerløw (2002) «Hvordan har legen det som portvakt?». *Tidsskrift for Den norske legeforening*, 124, s. 1874–9.

Ihlebak, Camilla, Hege R. Eriksen og Holger Ursin (2004) SHC – et måleinstrument for subjektive helseplager. *Tidsskrift for Norsk Psykologiforening*, 41 (5), 385–387.

Kann, Inger Cathrine og Lima, Ivar Andreas Åsland (2015) «Tiltak i NAV Hedmark ga færre nye mottakere av arbeidsavklaringspenger», *Arbeid og velferd*, 2/2015. s. 77–94.

Krohne, Kariann og Brage, Søren (2008) «How GPs in Norway conceptualise functional ability: a focus group study». *British Journal of General Practice*. December 2008.

Mandal, Roland, Håvard Jacobsen Ofte, Chris Jensen og Solveig Osborg Ose, (2015) *Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger (AAP) som ytelse og ordning?* Trondheim: SINTEF.

Mjøset, Lars (2009) «The contextualist approach to social science methodology». I Byrne, David (red.) *The Sage Handbook of Case-Based Methods*. London: Sage.

Nicolaisen, Heidi (2015) «A'en i arbeidsevnevurderingen. Praksis og dilemmaer», *Arbeid og velferd*, 3/2015, 91–104.

Nicolaisen, Heidi og Lima, Ivar Andreas Åsland (2015) «Arbeidsevnevurderingen: Reell brukermidvirkning?» *Arbeid og velferd*, 2/2015, 35–49.

Riksrevisjonen (2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs arbeidsrettede oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne*. Dokument 3:10 (2013–2014).

Winde, Lee, D., Kristina Alexanderson, Benedicte Carlsen, Linnea Kjelard, Anna Löfgren Wilteus og Sturla Gjesdal (2012) «General Practitioners' Experiences with Sickness Certification: A Comparison of Survey Data From Sweden and Norway», *BMC Family Practice*, 13:10

Retningslinjer, hørings svar og politiske dokument

Den norske legeforening (2008) *Hørings svar*. Datert 12.03.2008.

Etiske regler for leger, vedtatt av Landsstyret i den norske Legeforening i 1961, med endringer, senest 2015. Lesedato 25.1.2016 på: <http://legeforeningen.no/Om-Legeforeningen/Organisasjonen/Rad-og-utvalg/Organisasjonspolitiske-utvalg/etikk/etiske-regler-for-leger/>.

Forskrift om krav til helsepersonells attester, erklæringer o.l. Ikrafttredelse: 01.01.2009. Lesedato 5.1.2016, tilgjengelig på: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2008-12-18-1486>.

Ot. prp. nr. 4 (2008/2009), *Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner)*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

St. meld. nr. 9 (2006/2007), *Arbeid, velferd og inkludering*, Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Hørings svar til Forslag om ny midlertidig folketrygd- ytelse (arbeidsavklaringspenger) og forslag om å innføre rett og plikt til arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplan.

Universitetet i Oslo (2008). *Hørings svar*. Datert 13.03.2008.

SYKEFRAVÆR BLANT GRAVIDE 2001–2014

Av Ingunn Helde og Jon Petter Nossen¹

Sammendrag

Kvinner har høyere sykefravær enn menn i alle aldersgrupper. En del av denne kjønnsforskjellen kan forklares med svangerskap. I denne artikkelen ser vi nærmere på utviklingen i sykefraværet blant gravide, og undersøker hvor mye av kjønnsforskjellen i sykefravær som kan forklares med graviditet. Til dette har vi benyttet sykefraværstatistikk for andre kvartal 2001 til andre kvartal 2014.

Det legemeldte sykefraværet blant gravide har i stor grad variert parallelt med sykefraværet for øvrig. I 2014 var sykefraværet for denne gruppen på 20,8 prosent, litt lavere enn i 2001 da det var på 21,6 prosent.

*I hele perioden har kvinner hatt om lag 3 prosentpoeng høyere sykefravær enn menn, slik at den absolutte kjønnsforskjellen har vært relativt stabil. Den **relative** kjønnsforskjellen har derimot økt fra 56 prosent i 2001 til 78 prosent i 2014. Dette er en konsekvens av at det legemeldte sykefraværet har gått ned både for kvinner og menn, men at kvinners nedgang har vært fra et høyere nivå. Vi finner at svangerskap nå forklarer en mindre del av kjønnsforskjellen i sykefraværet enn tidligere. For alle aldersgrupper samlet forklarer gravidens sykefravær 18 prosent av kjønnsforskjellen i 2014.*

Det er mest vanlig at kvinner får barn når de er mellom 20 og 39 år. I denne aldersgruppen forklarer gravidens sykefravær 38 prosent av kjønnsforskjellen. Innad i denne aldersgruppen var det de mellom 20 og 24 år som hadde høyest sykefravær. I alle aldersgrupper er sykefraværet lavest blant førstegangsfødende, og det stiger med antall barn de gravide har fra før.

To av tre sykefraværstilfeller blant gravide er registrert med en svangerskapsrelatert diagnose, men det er oftest uspesifiserte diagnoser knyttet til symptomer og plager i svangerskapet som benyttes.

.....
¹ Takk til Ola Thune for tilrettelegging av data.

Innledning

Det er et velkjent faktum at kvinner har høyere sykefravær enn menn. Forskningen har bare i begrenset grad vært i stand til å forklare denne kjønnsforskjellen. I det siste har blant annet betydningen av holdninger, normer og preferanser for kvinners og menns sykefravær vært studert (Hauge m.fl. 2015), samt hvordan det å få et ekstra barn påvirker kvinners og menns helse og sykefravær (Cools m.fl. 2015). Men studiene gir liten støtte til slike forklaringer på kjønnsforskjellen i sykefraværet.

En del av kjønnsforskjellen i sykefravær kan imidlertid forklares med svangerskap, som beskrevet i flere tidligere artikler i *Arbeid og velferd* (Myklebø 2007; Myklebø og Thune 2010). Formålet med denne artikkelen er å gi en oppdatert beskrivelse av sykefraværet blant gravide, samt hvor mye av kjønnsforskjellen i sykefraværet som i dag kan relateres til dette. I tillegg til å redegjøre for hvordan gravidens sykefravær fordeler seg etter kjennetegn som alder, diagnose og yrke, og hvordan det utvikler seg over tid, vil vi se på hvordan

Stønader som kan være aktuelle ved svangerskap

Gravide kan på linje med andre få *sykepenger* ved arbeidsuførhet på grunn av sykdom eller skade. De siste tre ukene før termin kan de imidlertid ikke motta sykepenger. Fra dette tidspunkt skal de i stedet motta foreldrepenger. Dersom barnet fødes før termin, blir utbetalte sykepenger i den siste treukersperioden før fødselen omgjort til foreldrepenger.

For å motvirke diskriminering av gravide og yngre kvinner generelt i arbeidslivet, ble det i 2002 innført en *refusjonsordning* som går ut på at arbeidsgivere ved svangerskapsrelatert sykdom kan få refundert utgiftene til sykepenger i arbeidsgiverperioden (de første 16 kalenderdagene av et sykefravær). Det forutsettes at tilrettelegging eller omplassering til annet arbeid i virksomheten ikke er mulig.

Svangerskapsenger er en egen stønadsordning for gravide arbeidstakere som ikke kan utføre sitt vanlige arbeid på grunn av fare for fosterskader, dersom tilrettelegging og omplassering på arbeidsplassen ikke er mulig. Selvstendig næringsdrivende og frilansere har også rett til denne ytelsen. Som for sykepenger vil eventuelt mottak av svangerskapsenger stanse senest tre uker før termin. De som mottar ytelsen vil ikke ha sykmelding, og dette fraværet regnes derfor ikke som sykefravær.

Data og metode

Vi benytter i utgangspunktet samme datagrunnlag og metode som i tidligere artikler i *Arbeid og velferd* (Myklebø 2007; Myklebø og Thune 2010). Det vil si at gravide er identifisert via opplysninger om nyfødte fra folkeregistret, og koblet sammen med opplysninger fra sykefraværstatistikken (se faktaboks *Sykefraværstatistikken*). Svangerskap som ender med abort eller dødfødsel fanges dermed ikke opp.¹ Vi har ikke informasjon om hvem som føder før eller etter termin, og forutsetter at hvert svangerskap varte nøyaktig 273 kalenderdager. Vi regner altså perioden som gravid fra 273 dager før fødselsdato og frem til fødsel, og beregner sykefraværet i denne perioden.

De gravide er ut fra fødselsdatoen gruppert i tre svangerskapsfaser (se faktaboks *Beregning av trimester*). Ettersom vi bruker folkeregistret for å identifisere de som har vært gravide, var andre kvartal 2014 det siste kvartalet vi hadde data for på uttrekkstidspunktet. Vi valgte derfor å bruke tall for andre kvartal hvert år i perioden 2001 til 2014. I tillegg hentet vi ut registerdata for sykefravær og aktive arbeidsforhold i samme periode. Sykefraværstatistikken er basert på sykmeldinger og registrerte arbeidsforhold, ikke utbetalinger av sykepenger. Det er dermed noe usikkert hvordan det håndteres i statistikken at de gravide skal motta foreldrepenger i stedet for sykepenger de siste tre ukene før fødsel/termin (se faktaboks *Stønader som kan være aktuelle ved svangerskap*). Vi vet derfor ikke hvordan dette vil påvirke tallene.

Vi benytter to ulike mål på kjønnsforskjellen i det legeomeldte sykefraværet:

- Den absolutte kjønnsforskjellen – målt ved differansen i prosentpoeng mellom kvinners og menns sykefravær
- Den relative kjønnsforskjellen – målt ved den samme differansen i prosent av menns sykefravær

For å finne ut hvor mye av kjønnsforskjellen som kan forklares med svangerskapsrelatert sykefravær, utelater vi alle gravide, og ser på hvor mye den absolutte kjønnsforskjellen da endres i prosent.

Ettersom sykefraværstatistikken ikke omfatter selvstendig næringsdrivende, omhandler artikkelen kun sykefravær blant arbeidstakere. Antall gravide arbeidstakere er beregnet ut fra hvor mange av de gravide som hadde et aktivt arbeidsforhold i arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret på ett eller annet tidspunkt i kvartalet.

¹ Det hadde vært en mulighet å inkludere sykefravær registrert med diagnoser knyttet til svangerskap og fødsel også for kvinner som ikke føder, men det er usikkert hvor godt dette ville fange opp alt sykefravær blant gravide.

Tabell 1. Nøkkeltall for gravide. Antall og prosent. 2. kvartal 2014

	Antall	Andel av alle gravide	Andel av gravide med aktivt arbeidsforhold
Gravide i alt	59 856	100,0	
Av disse: Med aktivt arbeidsforhold	41 806	69,8	100,0
Av disse: Med legemeldt sykefravær	21 025	35,1	50,3

Kilde: NAV

det varierer med antall tidligere fødte barn. Dette har ikke vært undersøkt i de tidligere artiklene.

Tallene som oppgis i artikkelen gjelder andre kvartal det enkelte år, hvis ikke annet er presisert (se faktaboks *Data og metode*).

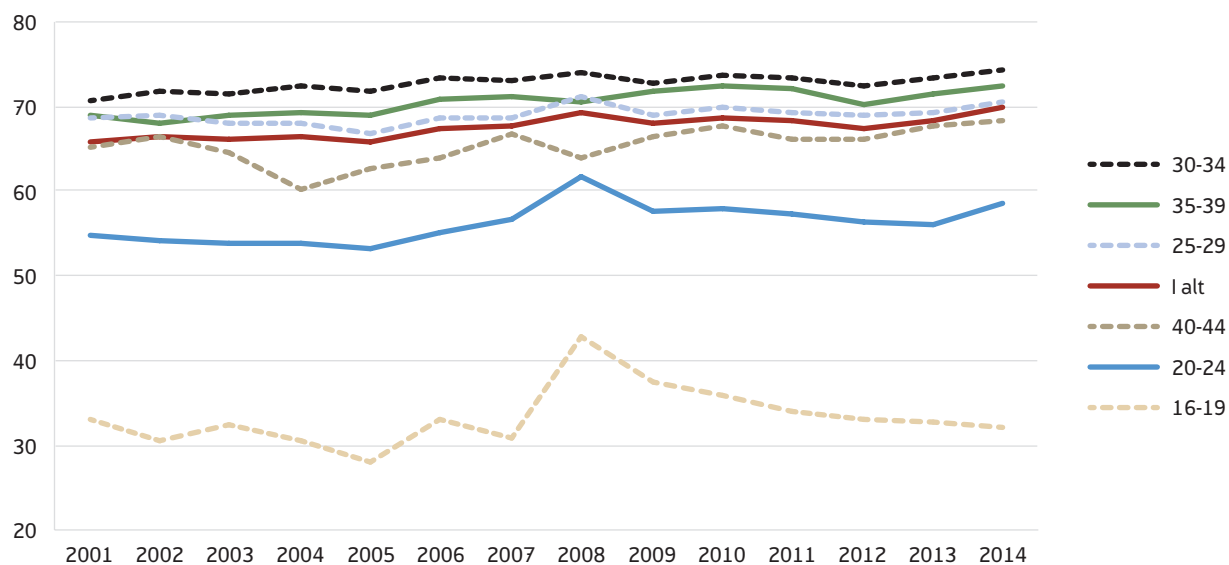
Noen nøkkeltall for gravides arbeidsdeltakelse og sykefravær er vist i tabell 1. Med metoden vi har benyttet i denne artikkelen, var det totalt knapt 60 000 gravide i andre kvartal 2014. Av disse var om lag 70 prosent registrert med et aktivt arbeidsforhold på ett eller annet tidspunkt i kvartalet, og av disse igjen hadde 50 prosent ett eller flere legemeldte sykefravær i samme kvartal.

Figur 1 viser utviklingen i andelen av de gravide som var i arbeid på ett eller annet tidspunkt i andre kvartal, fra 2001 til 2014. Vi ser at andelen har økt noe i denne perioden, fra 66 prosent i 2001 til 70 prosent i 2014. For 2014 var tre av fire gravide i alderen 30–34 år

i arbeid, mens andelen er betydelig lavere for aldersgruppene 16–19 og 20–24 år. For disse aldersgruppene svinger også andelen som er i arbeid noe mer over tid.

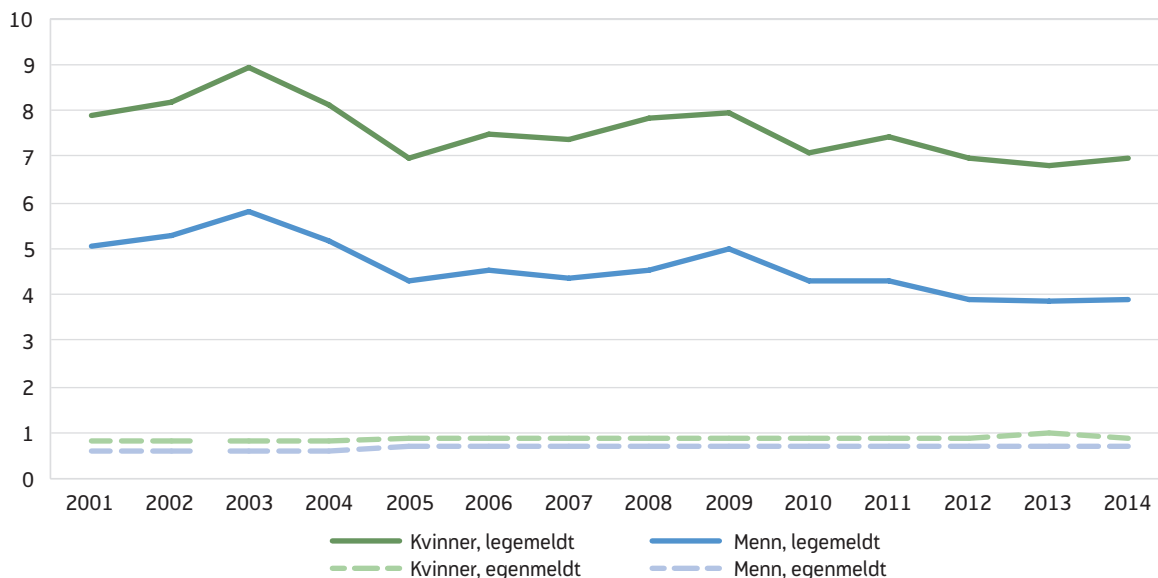
Våre tall for andelen gravide som har et aktivt arbeidsforhold er lavere enn det som ble oppgitt i en spørreskjemaundersøkelse som omfattet rundt 3 000 kvinner som fødte i perioden november 2008 til april 2010. Hele 95 prosent av kvinnene som besvarte spørreskjemaet, oppga at de var, eller hadde vært, sysselsatt under svangerskapet (Dørheim m.fl. 2013). Når vi finner en andel på 70 prosent, henger dette trolig sammen med at vi har sett på gravide arbeidstakere med et arbeidsforhold i ett enkelt kvartal, mens Dørheim m. fl. spurte om hvem som var sysselsatt på ett eller annet tidspunkt fram til uke 32 av svangerskapet. Vi antar derfor at forskjellen i hovedsak kan forklares med at en del gravide har arbeidsforhold som avsluttes tidlig i svangerskapet, samt at enkelte er selvstendig næringsdrivende.

Figur 1. Andel av alle gravide som hadde et aktivt arbeidsforhold, etter alder og år. Prosent. 2. kvartal hvert år



Kilde: NAV

Figur 2. Legemeldt og egenmeldt sykefravær, etter kjønn. Tapte dagsverk i prosent av avtalte dagsverk. 2. kvartal hvert år



Kilde: NAV og SSB

Sykefraværstatistikken

Sykefraværstatistikken er basert på alle sykmeldinger for arbeidstakere, samt en utvalgsundersøkelse om bruk av egenmeldinger. Egenmeldt sykefravær er ikke med i data-grunnlaget for denne artikkelen.

Definisjoner:

- Sykmelding: Melding om fravær fra arbeid som følge av arbeidsuførhet på grunn av sykdom eller skade, attestert av lege eller annen behandler med rett til å sykmelde.
- Legemeldt sykefravær: Statistikk basert på attesterte sykmeldinger. Sykefraværet måles ved tapte dagsverk som andel av avtalte dagsverk, justert for deltidsarbeid, sykmeldingsgrad og ferie. Statistikken utarbeides av NAV og Statistisk sentralbyrå (SSB) i samarbeid.
- Sykefraværstilfelle: En enkelt sykmelding eller flere påfølgende sykmeldinger for en gitt person, slått sammen til ett sammenhengende tilfelle.

Det egenmeldte fraværet utgjør litt under 1 prosent for både kvinner og menn, og har derfor langt mindre betydning enn det legemeldte fraværet. Det er kun for legemeldt sykefravær det finnes individdata. Resten av artikkelen handler derfor bare om det legemeldte sykefraværet. Dette kan medføre at andelen av de gravide som har hatt sykefravær undervurderes noe.

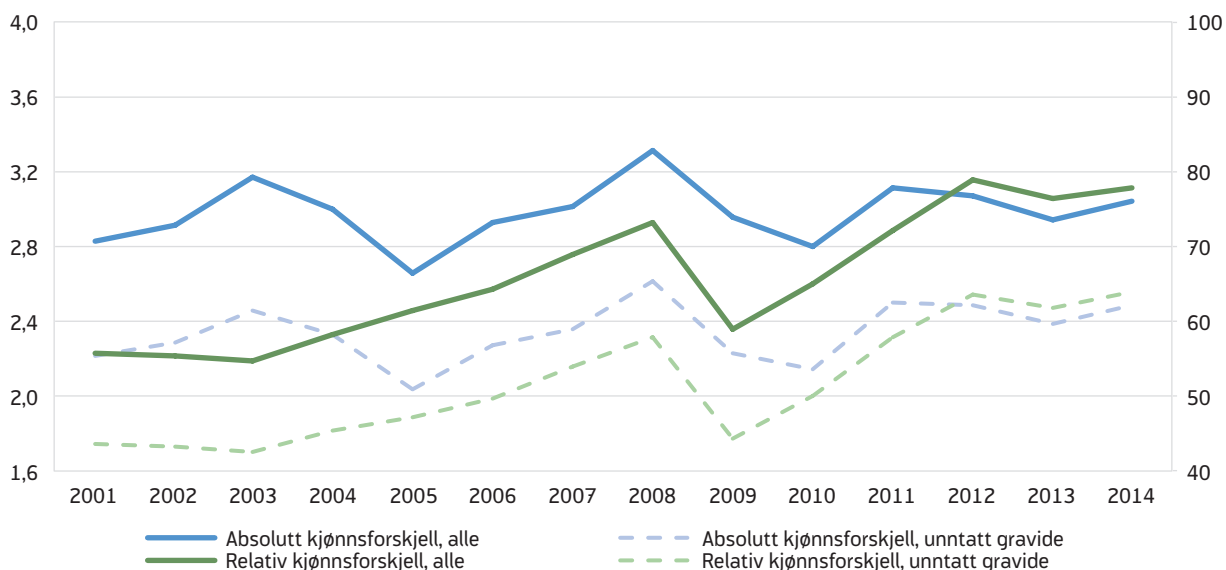
Den absolutte kjønnsforskjellen i sykefraværet er stabil...

Siden sykefraværstatistikken ble etablert i 2001, har kvinner hatt et langt høyere sykefravær enn menn (figur 2).² Fraværutviklingen fra år til år har likevel stort sett vært lik for kvinner og menn. Det legemeldte sykefraværet er høyest, og det er også her kjønnsforskjellen er størst. Mens kvinner hadde et legemeldt fravær på 6,9 prosent i 2014, var det på 3,9 prosent for menn. Den absolutte kjønnsforskjellen var dermed på 3,0 prosentpoeng, som er litt høyere enn i 2001, da den var på 2,8 prosentpoeng. Beregnet på denne måten er kjønnsforskjellen i hovedsak stabil: i hele perioden vi ser på har den variert mellom 2,7 og 3,3 prosentpoeng (heltrukken blå kurve i figur 3).

For enkelthets skyld benytter vi heretter betegnelsen «sykefravær» selv om det kun dreier seg om det legemeldte sykefraværet (se faktaboks *Sykefraværstatistikken*).

² Kjønnsforskjellen i sykefravær skyldes i all hovedsak at kvinner blir oftere sykmeldt enn menn, mens forskjellene er mindre når det gjelder varighet, jf. sykefraværstatistikken fra NAV. At flere kvinner enn menn har gradert sykmelding, bidrar derimot til å dempe kjønnsforskjellen i sykefraværet.

Figur 3. Legemeldt sykefravær. Absolutt kjønnsforskjell i prosentpoeng (venstre akse) og relativ kjønnsforskjell i prosent (høyre akse). For alle kvinner og menn og unntatt gravide. 2. kvartal hvert år



Kilde: NAV

... men den relative kjønnsforskjellen har økt

Hvis vi i stedet for den absolutte kjønnsforskjellen ser på den *relative* kjønnsforskjellen (se forklaring i faktaboks *Data og metode*), finner vi at det legemeldte sykefraværet i 2014 var 78 prosent høyere for kvinner enn for menn (heltrukken grønn kurve i figur 3). Målt på denne måten har kjønnsforskjellen utvilsomt økt betydelig i perioden vi ser på: i 2001 var den relative forskjellen på 56 prosent.

I 2014 var sykefraværet høyere blant kvinner enn blant menn i alle aldersgrupper, men forskjellen var markant større i aldersgruppene 25–29 år, 30–34 år og 35–39 år (figur 4). I disse aldersgruppene var sykefraværsprosenten for kvinner henholdsvis 131, 141 og 111 prosent høyere enn for menn, som i absolutte tall vil si mellom 3,8 og 4,5 prosentpoeng høyere. Kjønnsforskjellen i sykefraværet er dermed størst i de aldersgruppene der svangerskap er mest utbredt.

De stiplede kurvene i figur 3 viser den absolutte og relative kjønnsforskjellen når vi holder gravide utenfor. Kjønnsforskjellen blir da redusert uansett hvilket av målene vi ser på, men utviklingen i forskjellen over tid endres lite. Dette indikerer at økningen i den relative

kjønnsforskjellen må forklares på andre måter enn med sykefraværet blant gravide.

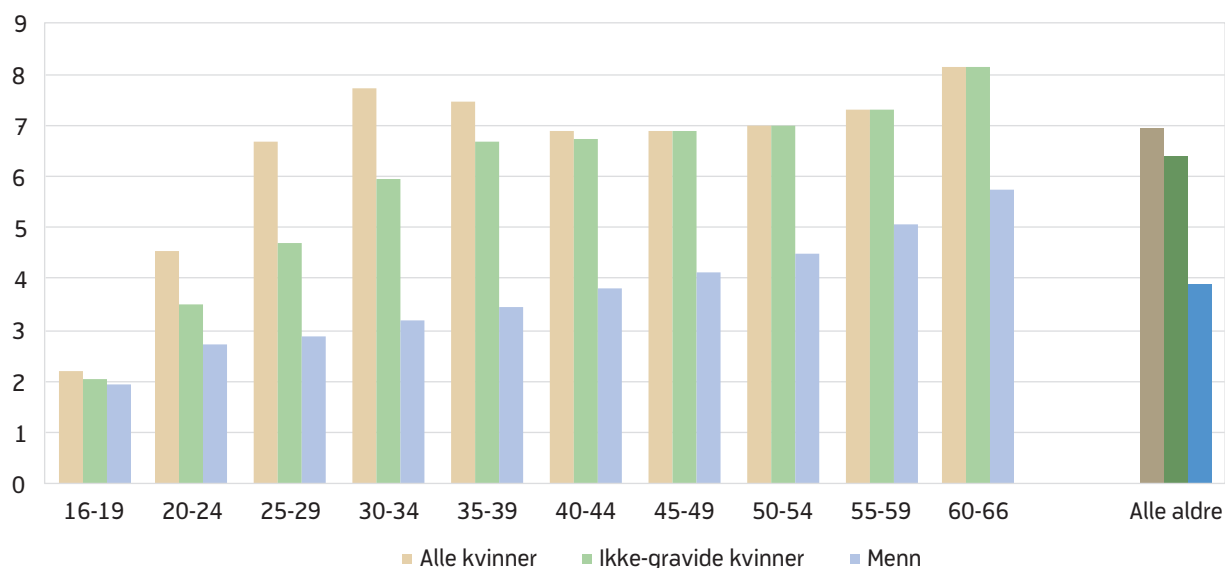
Er det så den absolutte eller relative kjønnsforskjellen som er det mest relevante målet? Det kommer an på øynene som ser.³ Slik vi ser det, er det ingen grunn til å si at det ene målet er riktigere enn det andre. Når de to målene viser så forskjellig utvikling over tid, skyldes det rett og slett at kvinners og menns sykefravær de siste årene er redusert om lag like mye i absolutte tall. Siden kvinners sykefravær var så mye høyere i utgangspunktet, har den relative forskjellen dermed økt.

18 prosent av kjønnsforskjellen i sykefravær kan tilskrives gravide

Vi har beregnet hvor stor andel av kjønnsforskjellen som skyldes gravidens sykefravær ved å ta utgangspunkt i den absolutte kjønnsforskjellen og se hvor mye denne endres når alle gravide holdes utenfor (se

³ Jf. en serie kronikker og debattinnlegg av Arnstein Mykletun og Solveig Osborg Ose i Aftenposten og Dagens Næringsliv høsten 2014.

Figur 4. Legemeldt sykefravær for kvinner totalt, ikke-gravide kvinner og menn, etter alder. Prosent. 2. kvartal 2014



Kilde: NAV

faktaboks *Data og metode*).⁴ Vi ser først på kjønnsforskjellen totalt for alle aldersgrupper, og deretter avgrenset til 20–39 år, som er alderen de fleste kvinner får barn.

Figur 4 viser sykefraværet i andre kvartal 2014 for kvinner som ikke var gravide, sammenlignet med fraværet for alle kvinner og alle menn. Totalt sett var sykefraværet for alle kvinner og alle menn dette kvartalet på henholdsvis 6,9 prosent og 3,9 prosent. Ser vi bort fra de gravide, reduseres sykefraværet for kvinner til 6,4 prosent. Det betyr at 18 prosent av den absolutte kjønnsforskjellen i 2014 skyldes gravides sykefravær. Dette er den laveste andelen i hele perioden vi ser på. I 2001 var andelen på 22 prosent, og siden det har den variert mellom 18 og 25 prosent. De gravide står altså for om lag en femdel av kjønnsforskjellen i sykefraværet, men andelen har gått noe ned de siste årene.

I aldersgruppen 20–39 år kan 38 prosent tilskrives gravide

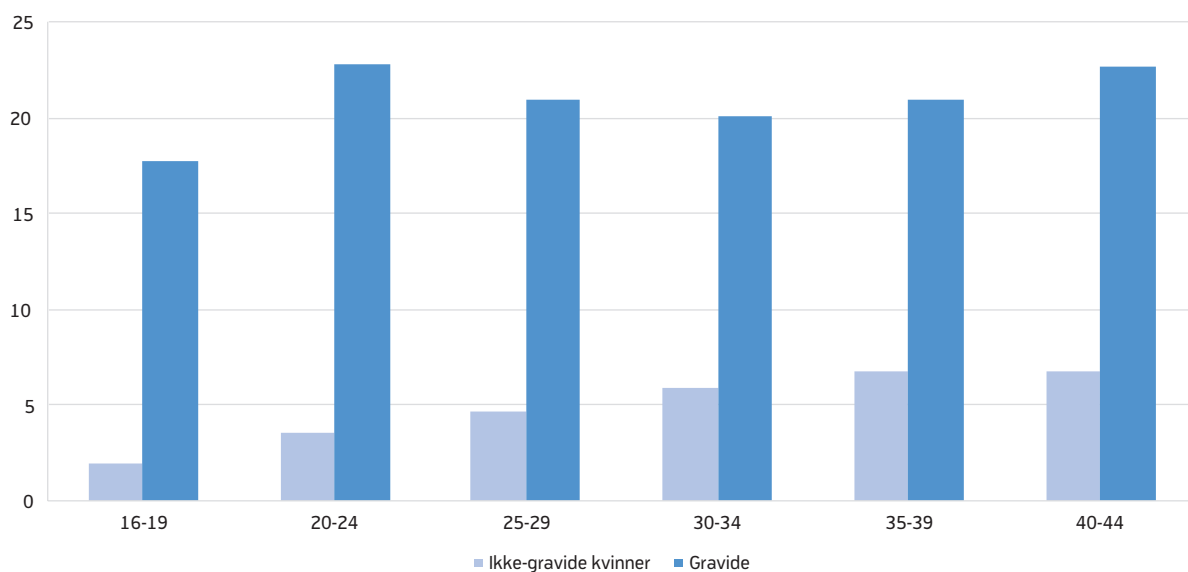
Selv om sykefravær for gravide bare forklarer 18 prosent av forskjellen i menns og kvinners sykefravær, blir bildet noe annerledes hvis vi avgrenser oss til aldersgruppen 20–39 år. Det er kun i denne aldersgruppen at de gravide har noen særlig betydning for sykefraværet, siden få kvinner får barn før de fyller 20 år eller etter fylte 40 år. Hele 96 prosent av alle gravide, og av alle *sykmeldte* gravide, befinner seg i denne aldersgruppen i andre kvartal 2014. I aldersgruppen fra 20 til 39 år forklarer de gravides sykefravær 38 prosent av kjønnsforskjellen, noe som er betydelig mer enn for alle aldersgrupper samlet. Også denne andelen er redusert de siste årene: i 2001 var den på 47 prosent.

Gravides sykefravær forklarer likevel aller mest av kjønnsforskjellen blant dem mellom 20 og 24 år. I denne aldersgruppen kan 59 prosent av kjønnsforskjellen i sykefraværet forklares med gravides fravær. I aldersgruppene 25–29 år, 30–34 år og 35–39 år kan henholdsvis 52 prosent, 39 prosent og 20 prosent av kjønnsforskjellen i sykefraværet tilskrives de gravide.

For de over 40 år har derimot fravær under svangerskap ingen betydning for kjønnsforskjellen i sykefra-

⁴ Resultatet ville blitt det samme om vi tok utgangspunkt i den relative kjønnsforskjellen.

Figur 5. Legemeldt sykefravær for gravide og ikke-gravide kvinner, etter alder. Prosent. 2. kvartal 2014



Kilde: NAV

vær. Selv om det de siste tiårene har vært et økende antall kvinner som har fått barn etter fylte 40 år, er de fortsatt relativt få.⁵

Høyest sykefravær blant gravide 20–24 år og over 40 år

Blant kvinner som ikke er gravide, øker sykefraværet forholdsvis jevnt med stigende alder (figur 5). Også blant de gravide kvinnene finner vi at den yngste aldersgruppen vi ser på (16–19 år) har lavest sykefravær, men i denne gruppen er det få gravide. Ser vi bort fra de yngste, er sykefraværet blant gravide u-formet – det vil si synkende fra 20–24 år og fram til aldersgruppen 30–34 år, og deretter stigende.⁶ Vi vet ikke hvorfor de gravide i aldersgruppene 20–24 og 25–29 år har såpass høyt sykefravær, men det kan henge sammen med at mange av dem ikke har tatt, eller fullført, høyere utdanning. Det kan medføre at de oftere er ufaglærte og kanskje har mer fysisk belastende jobber som kan være vanskeligere å kombinere med svangerskap.

Når vi regner i prosentpoeng, finner vi at sykefraværet blant gravide gikk ned om lag like mye fra 2001 til 2014 som blant kvinner som ikke var gravide. Den relative forskjellen mellom gravide og kvinner som ikke var gravide har derimot økt, på samme måte som vi så for kvinner i forhold til menn. Hele denne økningen kan tidfestes til perioden omkring sykmeldingsreformen i 2004.

Redusert sykefravær blant gravide 20–39 år

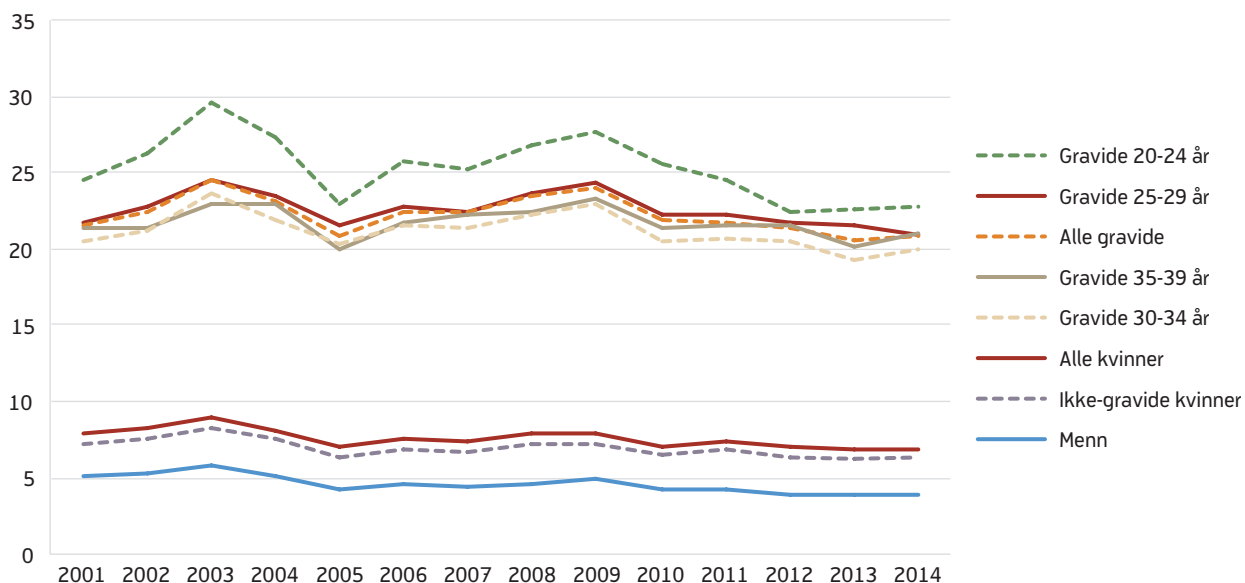
Ettersom nesten alle sykmeldte gravide er i alderen 20 til 39 år, vil vi konsentrere oss om denne aldersgruppen i resten av artikkelen. Figur 6 viser hvordan sykefraværet har utviklet seg for denne aldersgruppen siden 2001, fordelt på alle kvinner, gravide, kvinner som ikke er gravide, og menn.

For nær sagt alle grupper var sykefraværet høyest i 2003 og 2009. Det er bare små forskjeller mellom aldersgruppene. Unntaket er gruppen 20–24 år, hvor de gravide i hele perioden har hatt noe høyere sykefravær enn i de andre aldersgruppene.

⁵ Kilde: SSB. Tilgjengelig fra <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/fodte> (Hentet: 22.10.2015).

⁶ Vi finner det høyeste sykefraværet blant gravide over 45 år, men her er det så få gravide at vi har utelatt dem fra figuren. I denne aldersgruppen er også risikoen for komplikasjoner størst.

Figur 6. Legemeldt sykefravær for gravide og ikke-gravide kvinner og for menn. Gravide mellom 20-39 år etter aldersgruppe. Prosent. 2. kvartal hvert år



Kilde: NAV

Utviklingen i sykefraværet for gravide fra det ene året til det neste har i stor grad fulgt utviklingen i sykefraværet for øvrig. I tiden omkring sykmeldingsreformen i 2004 sank sykefraværet tvert imot mer blant kvinner som ikke var gravide enn blant gravide. At gravidens sykefravær står for en mindre del av kjønnsforskjellen i sykefraværet enn tidligere, skyldes altså ikke at sykefraværet har gått mer ned blant gravide. Dette er for øvrig noe overraskende, sett i lys av at antall kvinner som mottar svangerskapsenger har økt betydelig, særlig mellom 2006 og 2013. Mottakerne av svangerskapsenger inngår ikke i sykefraværstatistikken, og selv om de ikke utgjorde mer enn 5 300 kvinner i 2014, mottar de gjerne svangerskapsenger relativt lenge. Man skulle derfor forventet at økt bruk av svangerskapsenger ville bidra til en noe større nedgang i sykefraværet blant gravide enn blant kvinner ellers, men slik er det altså ikke.

Halvparten av de gravide arbeidstakerne hadde minst ett sykefravær

Av de gravide arbeidstakerne mellom 20 og 39 år i andre kvartal 2014, hadde halvparten minst ett sykefravær i dette kvartalet (figur 7). Denne andelen øker i løpet av svangerskapet. Mens 28 prosent av dem som var i første trimester hadde minst ett sykefravær i kvar-

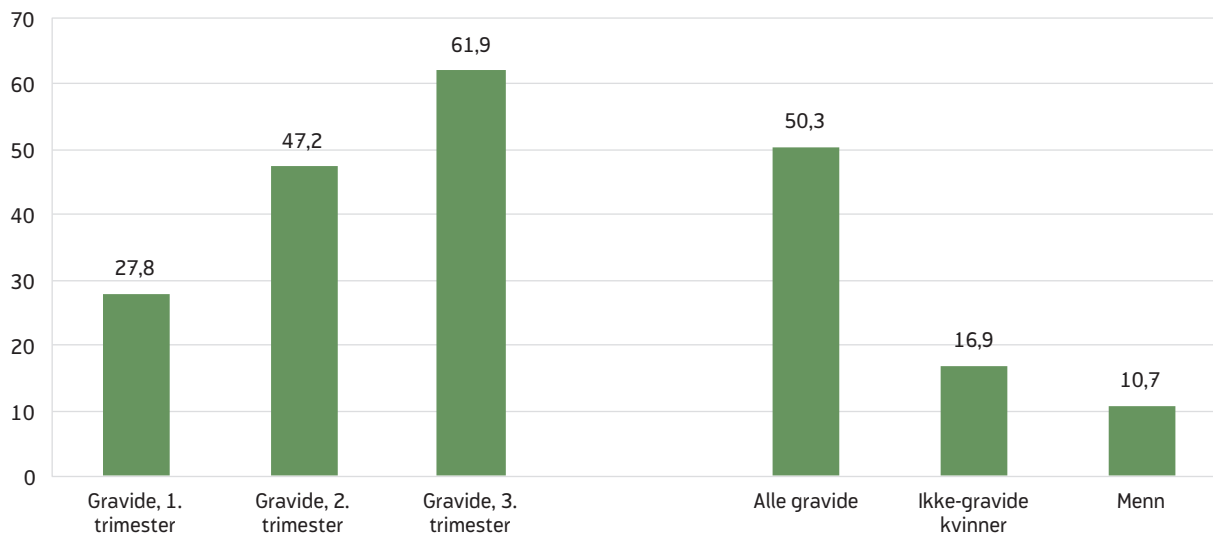
Beregningen av trimester

Vi inndelte de gravide etter trimester (svangerskapsfase). Inndelingen er ikke helt nøyaktig, siden den er basert på hvor langt ut i svangerskapet den enkelte gravide var kommet ved utgangen av andre kvartal 2014. Trimesteret er altså beregnet ut fra antall dager fra 30. juni 2014 fram til fødselen. De som i løpet av kvartalet faktisk beveget seg fra første til andre trimester, er dermed blitt plassert i andre trimester i hele kvartalet. Tilsvarende er de som beveget seg fra andre til tredje trimester plassert i tredje trimester i hele kvartalet, mens de som ble gravide i løpet av kvartalet er plassert i første trimester i hele kvartalet. Dette betyr at vi har fått en forskyvning slik at vi overvurderer hvor mange som til enhver tid var i tredje trimester og undervurderer hvor mange som var i første trimester. Siden sykefraværet øker i løpet av svangerskapet, vil vi sannsynligvis i noen grad undervurdere både sykefraværet og andelen med sykefravær i alle tre trimestre. Men totaltallene for de gravide vil ikke være påvirket av dette.

talet vi ser på, var andelen blant dem som var i siste trimester av svangerskapet hele 62 prosent. Blant kvinner som ikke var gravide og menn var det henholdsvis 17 og 11 prosent som hadde minst ett sykefravær.⁷

⁷ Tallene her er ikke helt sammenlignbare med de tidligere artiklene i Arbeid og velferd fordi vi har regnet andelen i prosent av alle med et aktivt arbeidsforhold på noe tidspunkt i kvartalet, mens man tidligere benyttet alle med et aktivt arbeidsforhold på en gitt dato (Myklebø og Thune 2010).

Figur 7. Andel av alle arbeidstakere 20–39 år med minst ett legemeldt sykefravær. Gravide og ikke-gravide kvinner og menn, og gravide etter trimester. Prosent. 2. kvartal 2014



Kilde: NAV

Disse tallene stemmer godt overens med studien til Dørheim m.fl. (2013). Her oppga 63 prosent av de gravide kvinnene at de var sykmeldt 32 uker inn i svangerskapet, mens 75 prosent var sykmeldt på et eller annet tidspunkt fram til dette.

Forholdsvis mange dagsverk gikk tapt for de sykmeldte gravide.⁸ I gjennomsnitt stod hver av de gravide i alderen 20–39 år for 18,8 tapte dagsverk i løpet av andre kvartal 2014, når vi ser på dem som hadde minst ett sykefravær (figur 8). Dette er en del høyere enn tilsvarende tall for kvinner som ikke var gravide og for menn. Antall tapte dagsverk per person med sykefravær var derimot lavere i den tidlige fasen av svangerskapet. Hver av de gravide som var i første trimester og hadde minst ett sykefravær, hadde 12,6 tapte dagsverk i kvartalet vi ser på. Dette er lavere enn for kvinner som ikke var gravide og menn i samme aldersgruppe, og kan ha sammenheng med bruken av gradert sykmelding. Det er tidligere vist at gradert sykmelding er vanligere blant gravide enn blant andre sykmeldte. Av sykefraværstilfeller som ble påbegynt i 2009 av gravide, var 39 prosent graderte på

et eller annet tidspunkt, mot 17 prosent blant kvinner som ikke var gravide og 11 prosent blant menn (Brage m.fl. 2011). Gravide skilte seg også ut ved at hele 75 prosent av sykefraværstilfellene var graderte fra første dag.

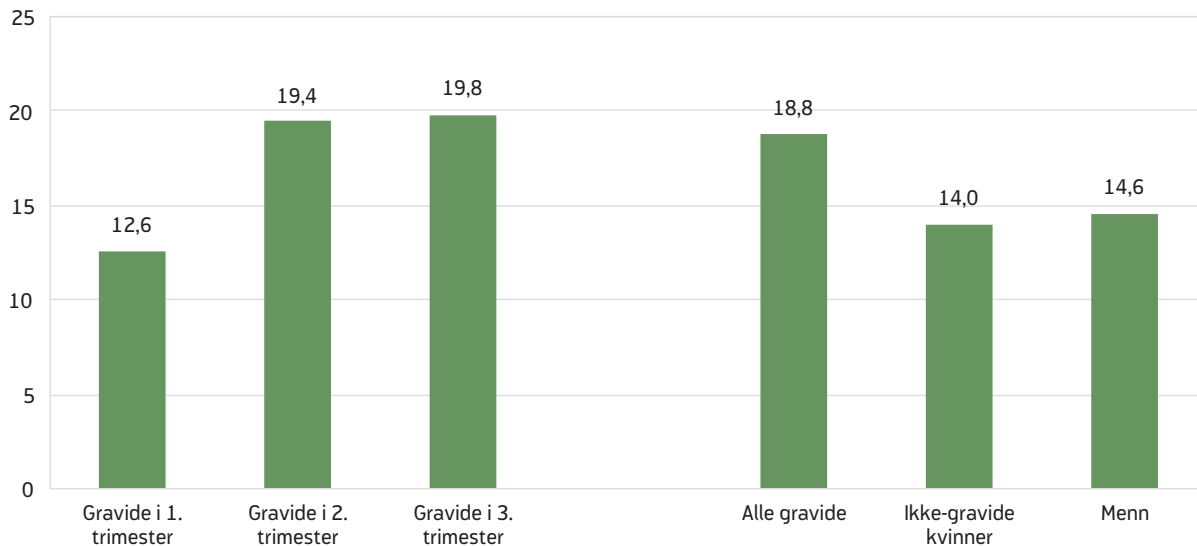
Gravide med barn fra før har høyere sykefravær

Vi har sammenlignet sykefraværet for gravide med og uten barn fra før, fordi det kan tenkes at det å være forelder til andre mindreårige barn kan bidra til at et svangerskap blir ekstra slitsomt. Det viser seg at i alle aldersgrupper er sykefraværet lavest for de førstegangs fødende (figur 9).⁹ I tillegg er det i de fleste aldersgruppene slik at jo flere barn under 18 år de gravide kvinnene har fra før, desto høyere er sykefraværet. Vi vet ikke hva dette skyldes, men en årsak kan være at det å kombinere yrkesaktivitet med omsorg for ett eller flere barn, gjør belastningene med et svangerskap tyngre, og dermed medfører høyere sykefravær enn for dem som får sitt første barn. Andre forklaringer

⁸ Antall tapte dagsverk bestemmes av sykefraværets varighet innenfor det enkelte kvartal, justert for stillingsandel og sykmeldingsgrad.

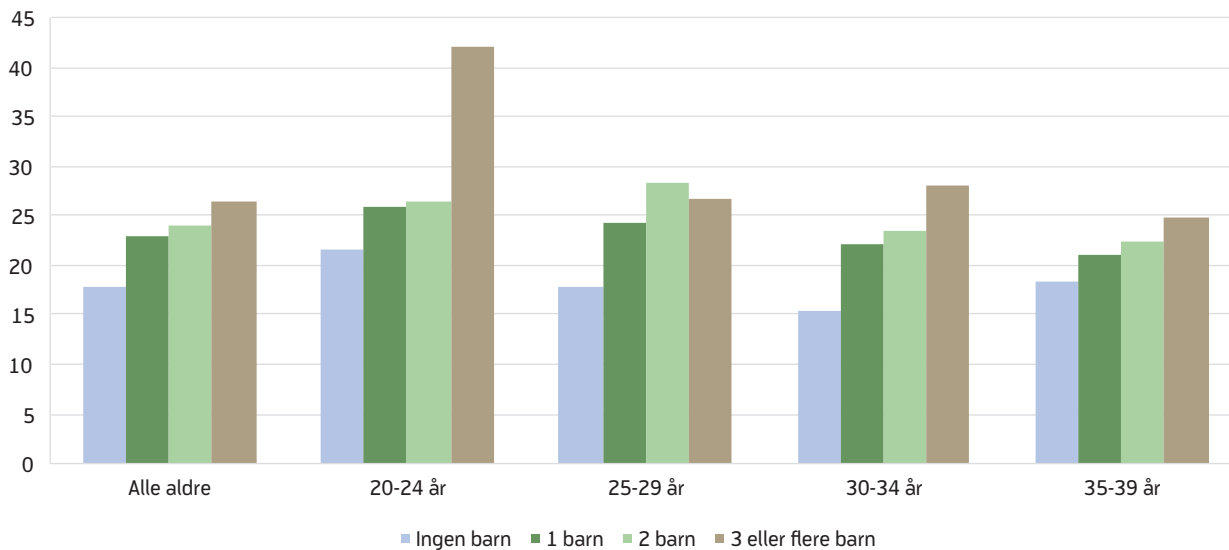
⁹ Også blant kvinner som ikke er gravide, har de som har barn fra før høyere sykefravær i alle aldersgrupper. Imidlertid er forskjellen her mindre og den øker ikke ytterligere med antall barn.

Figur 8. Tapte dagsverk per arbeidstaker 20-39 år med minst ett legemeldt sykefravær. Gravide og ikke-gravide kvinner, menn, og gravide etter trimester. 2. kvartal 2014



Kilde: NAV

Figur 9. Legemeldt sykefravær for gravide kvinner, etter alder og antall tidligere fødte barn. Prosent. 2. kvartal 2014



Kilde: NAV

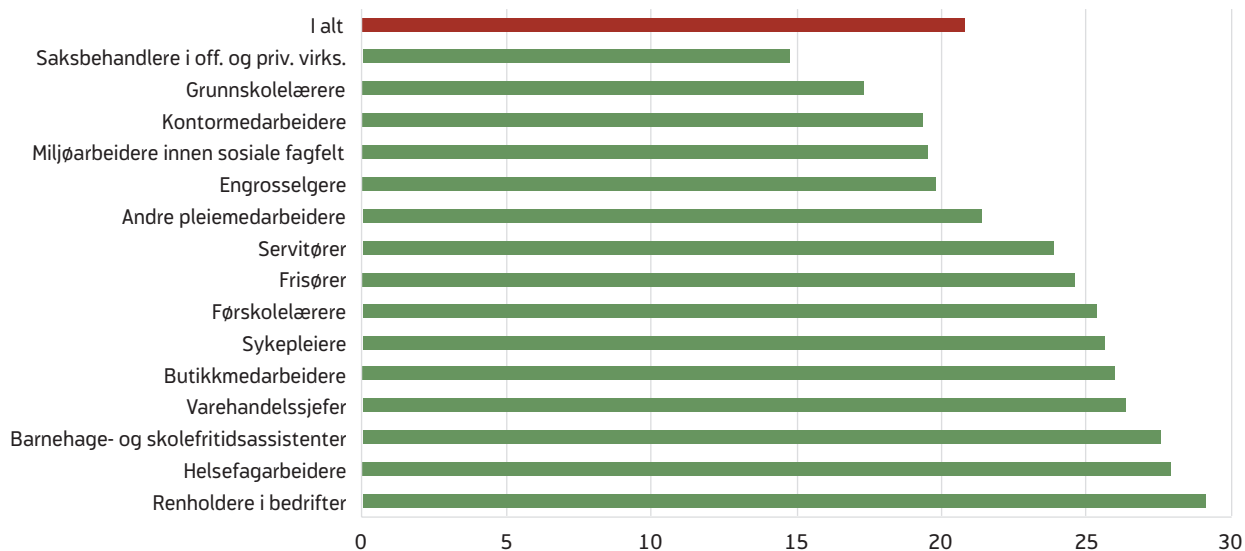
kan imidlertid også tenkes, som at kvinner med barn fra før har økt forekomst av luftveisinfeksjoner, omgangssyke og lignende.

At eldre gravide har større sannsynlighet for å ha barn fra før kan altså ikke bidra til å forklare at sykefraværet stiger langt mindre med alderen blant gravide enn blant

kvinner som ikke er gravide og menn. Fra tidligere analyser vet vi imidlertid at sykefraværet i stor grad påvirkes av faktorer som yrke og utdanning. Vi vil derfor se på hvordan gravidens sykefravær varierer med yrke.¹⁰

¹⁰ Vi har dessverre ikke tilgang på utdanningsdata.

Figur 10. Legemeldt sykefravær for gravide kvinner 20–39 år. De 15 vanligste yrkene blant kvinnelige arbeidstakere. Prosent. 2. kvartal 2014



Kilde: NAV

Gravide renholdere og helsefagarbeidere har høyest sykefravær

At sykefravær varierer med yrke, må ses i sammenheng både med utdanning og at noen yrker er forbundet med mer fraværsmotiverende arbeidsforhold enn andre. Dette kan f.eks. gjelde yrker som innebærer tunge løft, skiftarbeid, mye stress, og lite selvstendighet i arbeidet. I tillegg har yrke betydning for mulighetene til å tilrettelegge arbeidet når arbeidsevnen er redusert. Det behøver imidlertid ikke være slike forhold ved arbeidsplassen som har størst betydning for kjønnsforskjellen i sykefraværet. I en ny doktoravhandling ble det funnet at kjønnsforskjellen ikke reduseres når det kontrolleres for yrke, men snarere at den skyldes seleksjon – i den forstand at kvinner med høy tilbøyelighet til sykefravær oftere jobber i kvinne-dominerte yrker (Melsom 2015). I den samme avhandlingen antydes det også at kvinnedominerte arbeidsplasser utvikler mer tolerante holdninger til sykefravær. Sykefraværet viste seg både å være noe høyere på arbeidsplasser med kvinnelige ledere, og noe høyere blant gravide på arbeidsplasser med høy andel kvinnelige ansatte.

Figur 10 viser sykefraværprosenten for gravide mellom 20 og 39 år i de 15 yrkene med flest kvinnelige arbeidstakere, og hvor det også er flest gravide. Nær-

mere 60 prosent av alle kvinner i denne aldersgruppen arbeidet i disse yrkene. Som figuren viser, er sykefraværet høyt – minst 15 prosent – for gravide i nesten alle disse yrkene. Det er høyest blant gravide som jobber som renholdere, helsefagarbeidere og barnehage- og skolefritidsassistenter. I motsatt ende av skalaen finner vi saksbehandlere i offentlig og privat virksomhet, grunnskolelærere og kontorarbeidere.

To av tre sykmeldte har en svangerskapsrelatert diagnose

I 2014 var 66 prosent av sykefraværstilfellene blant gravide i aldersgruppen 20–39 år registrert med en diagnose som står i kapitlet for svangerskap, fødsel og familieplanlegging (figur 11). Det er dette som gjerne omtales som svangerskapsrelaterte diagnoser, og de utgjør altså hovedtyngden av sykefraværet blant gravide, men langt fra alt. Nær 10 prosent hadde en diagnose knyttet til muskel-/skjelettsystemet, mens psykiske lidelser ikke stod for mer enn 5 prosent. De resterende 19 prosentene hadde diagnoser knyttet til andre diagnosegrupper, som sykdommer i luftveiene, fordøyelsessystemet, nervesystemet etc.

Tidligere var det mer vanlig at gravide ble sykmeldt med muskel-/skjelettrelaterte diagnoser (Myklebø

Figur 11. Legemeldte sykefraværstilfeller for gravide kvinner 20-39 år, etter diagnosegruppe. Prosent. 2. kvartal 2001, 2008 og 2014



Kilde: NAV

2007; Myklebø og Thune 2010). I 2001 var disse diagnosene brukt ved 26 prosent av sykefraværstilfellene. Dette kan dreie seg om ulike muskel-/skjelettplager som i større eller mindre grad skyldes svangerskapet, slik at det er en skjønnsvurdering om det settes en muskel-/skjelettdiagnose eller en svangerskapsdiagnose. I 2008 var bare 11 prosent av sykefraværstilfellene registrert med muskel-/skjelettrelaterte diagnoser, og vi ser en ytterligere svak nedgang frem til 2014.¹¹ Dette motsvares av økt bruk av diagnoser i kapitlet for svangerskap, fødsel og familieplanlegging. For øvrig er det bare mindre endringer i diagnose-sammensetningen fra 2008 til 2014.

Vi har også sett nærmere på hvilke enkeltdiagnoser som benyttes mest av de svangerskapsrelaterte diagnosene (tabell 2). I henholdsvis 30 og 21 prosent av sykefraværstilfellene var de uspesifiserte diagnosene «svangerskaps-/fødsels-/barselsykdom» og «svangerskaps-/fødselssymptomer/plager» benyttet. Med unntak av disse var den vanligste diagnosen «kvalme/brekninger svangerskap», som også stod for 21 prosent av syke-

Diagnoser

En eller flere diagnoser må oppgis på alle sykmeldinger. De oppgis vanligvis i henhold til standarden «International Classification of Primary Care version 2» (ICPC-2). ICPC-standardens består av 17 kapitler eller diagnosegrupper. Hver av disse består igjen av en rekke ulike diagnoser, som dels beskriver sykdommer og dels symptomer og plager. Kun den siste registrerte diagnose i det enkelte kvartal for hvert sykefraværstilfelle inngår i datagrunnlaget. Dersom diagnosen er endret i løpet av et sykefraværstilfelle, blir den opprinnelige diagnosen ikke fanget opp. Et større problem er at diagnosen på sykmeldingen ofte ikke endres selv om sykdomsforløpet endres (Brage m.fl. 1998). Dette kan gi et skjevt bilde av diagnosefordelingen.

fraværstilfellene. Det dreier seg altså for en stor del om mer subjektive plager som ikke faller inn under en klart definert sykdomsdiagnose, mens de mer spesifikke sykdomsdiagnosene utgjør relativt lave andeler. Vi ser også at diagnosen «svangerskap bekreftet» er benyttet relativt ofte, antagelig allerede fra første sykmelding. Det kan dermed se ut til at legen har «glemt» å endre diagnosen til en mer reell sykdoms- eller symptomdiagnose ved forlengelse av sykmeldingen.

Tabell 2 viser også hvordan de vanligste diagnosene fordeler seg etter trimester. I både første og andre trimester er «kvalme/brekninger» den dominerende diagnosen, og stod for mer enn fire av ti tilfeller. De

¹¹ Vi sammenligner med 2008 i stedet for toppåret 2009, siden 2009 var et spesielt år for sykefraværet, som ble påvirket både av nedbemanninger etter finanskrisen høsten 2008 og en svineinfluensa utenfor den vanlige influensasessongen.

Tabell 2. Legemeldte sykefraværstilfeller for gravide 20–39 år, etter enkeltdiagnose og termin. Kun diagnoser i kapitlet «svangerskap, fødsel og familieplanlegging». Antall og prosent. 2. kvartal 2014

	Alle tilfeller	1. trimester	2. trimester	3. trimester
Antall sykefraværstilfeller	16 952	1 525	4 002	11 425
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0
Blødning svangerskap	2,9	6,6	5,4	1,6
Redusert funksjonsevne svangerskapsproblem	6,7	2,8	5,5	7,6
Svangerskap bekreftet	7,1	5,1	7,8	7,2
Svangerskap høyrisiko	3,8	1,9	3,2	4,2
Svangerskaps-/fødselssymptomer/plager IKA*	21,0	11,4	16,5	23,8
Kvalme/brekninger svangerskap	21,0	45,1	41,2	10,7
Svangerskaps-/fødsels-/barselssykdom IKA*	29,8	3,5	14,7	38,6
Øvrige W-diagnoser	7,6	23,6	5,6	6,2

* IKA = Ikke klassifisert annet sted

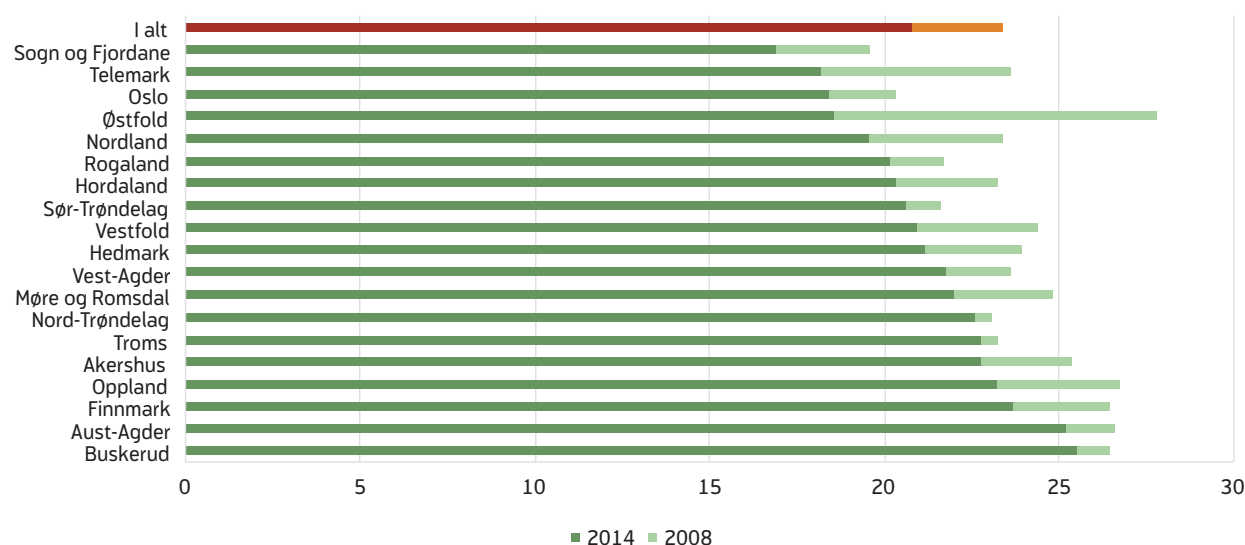
Kilde: NAV

tidligere nevnte uspesifiserte diagnosene benyttes derimot mest i tredje trimester. Når det gjelder «reduert funksjonsevne svangerskapsproblem» og den mer alvorlige diagnosen «svangerskap høyrisiko», er disse vanligere sent i svangerskapet, men likevel forholdsvis sjeldne. For gravide med lange sykefravær må vi som tidligere nevnt regne med at legen ofte benytter samme diagnose gjennom hele sykefraværet (se faktaboks *Diagnoser*). Dette kan medføre at de mer alvorlige diagnosene er noe undervurdert.

Kraftig nedgang i sykefraværet for gravide i Østfold og Telemark

Sykefraværet for gravide mellom 20 og 39 år var i 2014 høyest i Buskerud, Aust-Agder og Finnmark med 24–26 prosent (figur 12). Lavest lå Sogn og Fjordane, Telemark og Oslo med 17–18 prosent. Siden 2008 er sykefraværet blant gravide redusert i alle fylker, men hvor stor nedgangen har vært varierer mye mellom fylkene. Størst har nedgangen vært i Østfold og Telemark, som har hatt en reduksjon på henholdsvis 33 og 23 prosent. Deretter følger Nordland, Vest-

Figur 12. Legemeldt sykefravær for gravide 20–39 år, etter fylke. Prosent. 2. kvartal 2008 og 2014



Kilde: NAV

fold og Sogn og Fjordane. For landet sett under ett er nedgangen på 11 prosent.

Avsluttende betraktninger

Vi har sett at også de gravide har hatt en viss nedgang i sykefraværet de siste årene. I 2008 var sykefraværet blant gravide på 23,4 prosent, mens det tilsvarende tallet seks år senere var 20,8 prosent. Dette innebærer en relativ nedgang på 11 prosent. Nedgangen er imidlertid mindre sammenlignet med 2001, da de gravide hadde et fravær på 21,6 prosent.

Vi fant en u-formet variasjon i gravidens sykefravær etter alder, noe som stemmer godt overens med enkelte tidligere studier. Ariansen (2014) fant at sykefraværet var særlig høyt blant yngre kvinner som hadde fått barn tidligere. Dette kan indikere at yngre kvinner særlig har problemer med å kombinere svangerskap med arbeid når de har barn fra før. En annen studie fant at økningen i sykefraværet blant gravide i perioden 1993–2007 var størst i de yngste aldersgruppene, og at stigende alder ved første fødsel ikke kunne forklare økningen i sykefraværet blant gravide i perioden (Ariansen og Mykletun 2014). Dette stemmer også godt med våre funn.

Selv om sykefraværet blant gravide er noe redusert de siste årene, har det ikke gått mer ned enn for kvinner generelt. Svangerskap er dermed fortsatt en viktig årsak til kjønnsforskjellen i sykefravær. I det videre arbeidet for et mer inkluderende arbeidsliv kan det derfor være fornuftig å legge vekt på tiltak som kan redusere sykefraværet blant kvinner, både generelt og under svangerskap.

Referanser

Ariansen, Anja M.S. (2014) «Age, occupational class and sickness absence during pregnancy: a retrospective analysis study of the Norwegian population registry». *BMJ Open*, 4 (5): e004 381.

Ariansen, Anja M.S. og Arnstein Mykletun (2014) «Does postponement of first pregnancy increase gender differences in sickness absence? A register based analysis of Norwegian employees in 1993–2007». *PLoS ONE*, 9 (3), 1–12.

Brage, Søren, Steinar Holm, Ola Thune, Jan F. Nygård, Inger Sandanger og Gunnar Tellnes (1998) *Diagnoseendring ved sykmelding*. RTV-rapport nr. 1–1998. Oslo: Rikstrykdeverket.

Brage, Søren, Inger Cathrine Kann, Arne Kolstad, Jon Petter Nossen og Ola Thune (2011) «Gradert sykmelding – omfang, utvikling og bruk». *Arbeid og velferd*, 3/2011, 32–44.

Cools, Sara, Simen Markussen og Marte Strøm (2015) «Menns og kvinners sykefravær: Hvilken rolle spiller antall barn?». *Søkelys på arbeidslivet*, 4/2015, 325–343.

Dørheim, Signe Karen, Bjørn Bjorvatn og Malin Eberhard-Gran (2013) «Sick leave during pregnancy: a longitudinal study of rates and risk factors in a Norwegian population». *BJOG An International Journal of Obstetrics and Gynaecology*, 120, 521–530.

Hauge, Karen Evelyn, Simen Markussen, Oddbjørn Raaum og Marte Eline Ulvestad (2015) «Kan kjønnsforskjellen i sykefravær forklares av holdninger, normer og preferanser?». *Søkelys på arbeidslivet*, 4/2015, 298–324.

Melsom, Anne May (2015) *Sickness absence in a gendered labour market*. Abstrakt fra doktoravhandling. Lastet ned fra: <https://www.sv.uio.no/iss/forskning/aktuelt/arrangementer/disputaser/2015/disputas-anne-may-melsom.htm>.

Myklebø, Sigrid (2007) «Sykefravær og svangerskap». *Arbeid og velferd*, 3/2007, 21–27.

Myklebø, Sigrid og Ola Thune (2010) «Sykefravær blant gravide». *Arbeid og velferd*, 2/2010, 54–59.

BEGREPER OG DEFINISJONER

Arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger er en midlertidig ytelse som skal sikre inntekten til personer som har nedsatt arbeidsevnen med minst halvparten på grunn av sykdom, skade eller lyte. Personen må samtidig få aktiv behandling, og/ eller delta på et arbeidsrettet tiltak, eller være under oppfølging av NAV etter at behandling og tiltak er forsøkt.

Arbeidsavklaringspenger gis til de som fortsatt har nedsatt arbeidsevne etter å ha brukt opp sykepengene, men kan også gis til personer som ikke har sykepengerrett.

Ytelsen gjelder for alle i alderen 18-67 år som har vært medlemmer av folketrygden i minst tre år, eller minst ett år i særskilte tilfeller. Ytelsen kan gis så lenge det er påkrevd for at medlemmet skal kunne gjennomføre fastsatt aktivitet, men ikke lenger enn fire år. Arbeidsavklaringspengene utgjør 66 prosent av inntektsgrunnlaget. Minsteytelse er 2 G, mens maks ytelse er 66 prosent av 6 G.

Arbeidsevnevurdering

En skriftlig vurdering av den enkeltes evne til å møte de krav som stilles i utførelsen av et arbeid eller deltakelse i dagliglivet. Alle brukere som etter en innledende behovsvurdering har behov for mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få gjennomført en arbeidsevnevurdering. Vurderingen skal blant annet beskrive brukers muligheter til å komme i arbeid, hva slags arbeid som er målet, behov for bistand for å komme i arbeid, og om – og eventuelt hvor mye – arbeidsevnen er nedsatt.

Arbeidsevnevurderingen brukes både som en plattform for individuelt tilpasset og hensiktsmessig oppfølging, og som et ledd i saksbehandling knyttet til ytelser som krever at en slik vurdering er gjort. Det siste gjelder arbeidsavklaringspenger, uførepensjon og kvalifiseringspenger, samt deltakelse i enkelte tiltak.

Arbeidskraftundersøkelsen (AKU)

Arbeidskraftundersøkelsen er en utvalgsundersøkelse som tallfester arbeidsledighet, sysselsetting og arbeidsstyrken. Tall publiseres hvert kvartal av Statistisk sentralbyrå (SSB), mens noen sesongjusterte nøkkeltall publiseres månedlig.

Arbeidsledige (AKU)

For å bli definert som arbeidsledig i AKU må man være uten arbeid, ha søkt arbeid de siste fire ukene og kunne begynne i arbeid i løpet av de neste to ukene. Denne ledighetsdefinisjonen inkluderer også arbeidssøkere som ikke registrerer seg ved NAV. Dette vil typisk gjelde ungdom under utdanning. I tillegg vil personer med nedsatt arbeidsevne og deltakere på ordinære arbeidsmarkedstiltak som svarer at de har søkt og er tilgjengelig for jobb, bli definert som arbeidsledige.

Arbeidsstyrke (AKU)

Arbeidsstyrken er definert som summen av sysselsatte og arbeidsledige. Det tilsvarer alle som tilbyr sin arbeidskraft på arbeidsmarkedet. *Personer utenfor arbeidsstyrken* er personer som verken var sysselsatte eller arbeidsledige da de svarte på undersøkelsen.

Arbeidsstyrke (NAV)

NAVs arbeidsstyrke er utarbeidet med utgangspunkt i sysselsettingstall fra Statistisk Sentralbyrå (SSB) og de som står registrerte som helt arbeidsledige hos NAV. Sysselsettingstallene er basert på SSBs arbeidskraftundersøkelse (AKU). Ved beregning av *ledighetsraten* - helt ledige i prosent av arbeidsstyrken - brukes i utgangspunktet arbeidsstyrketall fra året før. De første månedene i året vil arbeidsstyrke fra to år tidligere benyttes. Bytte av arbeidsstyrke avhenger av når sysselsettingstallene fra SSB er tilgjengelige. Eksempel: De første månedene av 2013 brukes arbeidsstyrketall fra 2011 ved beregning av helt ledige i prosent av arbeidsstyrken. Fra april/mai byttes det til arbeidsstyrketall fra 2012.

Arbeidssøkere (NAV)

Arbeidssøkere er betegnelsen på summen av helt ledige, delvis ledige, arbeidssøkere på tiltak og andre arbeidssøkere. Arbeidssøkere er personer som søker inntektsgivende arbeid gjennom NAV og som er tilgjengelige for arbeid. Hovedregelen er at man anses som arbeidssøker hos NAV hvis man har meldt seg som arbeidssøker eller fornyet denne meldingen i løpet av de to siste ukene.

Helt ledige arbeidssøkere: Omfatter alle arbeidssøkere som har vært uten inntektsgivende arbeid de siste to ukene. Omtales ofte bare som «Helt ledige» i NAVs statistikker.

Delvis ledige arbeidssøkere: Omfatter alle arbeidssøkere som har hatt inntektsgivende arbeid i løpet av de to siste ukene, men som har arbeidet mindre enn normal arbeidstid og som søker arbeid med lengre arbeidstid. Delvis permitterte arbeidssøkere er med i statistikken over delvis ledige. Omtales ofte bare som «Delvis ledige» i NAVs statistikker.

Permitterte arbeidssøkere: Omfatter antall helt permitterte og delvis permitterte (med innskrenket arbeidstid). Helt permitterte er inkludert i statistikken over helt ledige, mens delvis permitterte er med i statistikken over delvis ledige. Permittering innebærer at arbeidstakeren er midlertidig helt eller delvis løst fra sin arbeidspått på grunn av innskrenkning i driften eller arbeidsstans bestemt av arbeidsgiver (eventuelt i samarbeid med arbeidstakerne/arbeidstakerorganisasjonene).

Arbeidssøkere på tiltak: Omfatter alle arbeidssøkere som på opptellingstidspunktet deltar på arbeidsrettede tiltak. Opptellingstidspunktet er ved utgangen av hver måned.

Andre arbeidssøkere: Omfatter jobbskiftesøkere som er i arbeid og som søker ny jobb ved å registrere seg hos NA. Skoleelever/studenter som søker jobb i forbindelse med ferie eller samtidig med skolegang/studier, men som har skolegang/studier som hovedaktivitet regnes i denne kategorien. Det samme gjør egenetablerere med dagpenger som er under etablering av egen virksomhet. Omtales ofte bare som «Andre» i NAVs statistikker.

Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (Aa-registeret)

Aa-registeret er et register over alle arbeidsforhold i Norge. Alle arbeidsgivere plikter å rapportere opplysninger om sine ansatte til Aa-registeret. Plikten gjelder arbeidsforhold som er ment å vare i minst sju dager og som trolig vil innebære gjennomsnittlig minst fire timers arbeid per uke.

Avtalte dagsverk

Hvor mange dagsverk det i følge Arbeidsgiver-arbeidstakerregisteret er avtalt at en arbeidstaker skal arbeide i et gitt kvartal, summert og justert for stillingsandel og ferie. Brukes til å beregne sykefraværprosenten.

Bruttoledighet

Bruttoledigheten tilsvare summen av helt ledige arbeidssøkere og arbeidssøkere på tiltak.

Bruttonasjonalprodukt (BNP)

BNP er en indikator for samlet verdiskaping i et land, og gir samtidig uttrykk for opptjent bruttoinntekt fra innenlandsk produksjonsaktivitet. Se fullstendig definisjon fra SSB.

Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge

Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge (Fastlands-BNP) er lik bruttonasjonalprodukt (BNP) utenom næringene «utvinning av olje og naturgass», «tjenester knyttet til olje- og gassutvinning», «rørtransport» og «utenriks sjøfart». Se hele næringsgrupperingen i nasjonalregnskapet hos SSB.

Grunnbeløpet (G) i Folketrygden

Grunnbeløpet benyttes ved fastsettelse av pensjonspoeng og beregning av pensjoner og andre stønader fra NAV. Grunnbeløpet justeres hvert år og er per 1. mai 2013 kr. 85 245.

Langtidsledige

Langtidsledige omfatter helt ledige arbeidssøkere som har hatt en sammenhengende ledighetsperiode på minst 26 uker.

Ledige stillinger

NAVs statistikk over ledige stillinger omfatter alle ledige stillinger som enten blir:

- a) meldt til NAV-kontorene
- b) registrert av arbeidsgiver på nav.no
- c) offentliggjort i media (aviser, tidsskrifter og lignende). Gjelder ikke dersom stillingen kun er publisert elektronisk, for eksempel kun på finn.no).

Nasjonalregnskapet (NR) og Kvartalsvis nasjonalregnskap (KNR)

Nasjonalregnskapet er en detaljert regnskapsmessig oversikt over hele Norges økonomi.

Nedsatt arbeidsevne

Personer med nedsatt arbeidsevne er de som på grunn av fysisk, psykisk eller sosial funksjonshemming har vanskeligheter med å få eller beholde arbeid, og som er under medisinsk rehabilitering, vurderes av NAV med sikte på yrkesmessig attføring eller som under arbeidsrettet attføring, eller får annen oppfølging fra NAV.

Begrepet nedsatt arbeidsevne erstattet begrepet yrkeshemmet fra og med januar 2009. I praksis klassifiseres personer til å ha nedsatt arbeidsevne enten ved at de har rett på arbeidsavklaring (tidligere Attføring) eller at NAV og personen i felleskap gjennom en arbeidsevnevurdering har kommet til at bistandsbehovet er betydelig.

Personer med nedsatt arbeidsevne deles inn i følgende grupper:

Venter på oppfølgingsvedtak: alle med nedsatt arbeidsevne som ikke deltar på et arbeidsrettet tiltak og som ikke har fått et oppfølgingsvedtak

Behov for arbeidsrettet tiltak: alle med nedsatt arbeidsevne som i følge oppfølgingsvedtaket er aktuelle for arbeidsrettede tiltak men som ikke deltar på noe arbeidsrettet tiltak.

På arbeidsrettet tiltak: alle med nedsatt arbeidsevne som deltar på arbeidsrettede tiltak.

Ikke behov for arbeidsrettet tiltak: alle med nedsatt arbeidsevne som ikke deltar på et arbeidsrettet tiltak og som i følge oppfølgingsvedtaket ikke er aktuelle for arbeidsrettede tiltak.

Sesongjustering

Sesongjustering er å bruke statistiske metoder for å fjerne systematiske sesongvariasjoner fra en månedlig eller kvartalsvis tidsserie, slik at tidsserien i størst mulig grad uttrykker den reelle utviklingen over tid. NAV foretar sesongjustering av arbeidsmarkedsstatistikken, og sykefraværstatistikken sesongjusteres av SSB. Eksempelvis øker arbeidsledigheten normalt om sommeren og etter årsskiftet. Dette har sammenheng med at mange studenter avslutter utdanningen og melder seg som arbeidssøkere etter at semestrene er avsluttet. I tillegg påvirkes sysselsettingen av bedriftenes kontraksperioder. Slike kontrakter utløper ofte før sommeren og ved årsskiftet.

Sykefravær

Sykefravær er fravær på grunn av sykdom, skade eller lyte. Fraværet skal være dokumentert med attest fra lege eller annen behandler med rett til å sykmelde eller ved egenmelding. Sykefraværstatistikken publiseres hvert kvartal og omfatter legemeldt sykefravær som er basert på NAVs sykmeldingsregister, og egenmeldt sykefravær, som er basert på en utvalgsundersøkelse som utføres av Statistisk sentralbyrå. Sykmeldingene kobles sammen med de aktive arbeidsforholdene som finnes i Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret. Opplysningene fra Aa-registeret gir informasjon om arbeidsforholdet arbeidstakeren er sykmeldt fra, blant annet arbeidstid, næring og sektortilhørighet. Sykefraværstatistikken omfatter ikke selvstendig næringsdrivende eller vernepliktige, og ikke fravær som skyldes barns sykdom eller omsorgs- og foreldrepermisjoner.

Sykefraværprosent

Sykefraværet måles som tapte dagsverk på grunn av sykefravær i prosent av avtalte dagsverk.

Sykefraværstilfelle

Ved sykefravær som ikke er helt kortvarige skrives det vanligvis ut flere sykmeldinger etter hverandre. Hele perioden som en person er sammenhengende borte fra arbeidet med én eller flere sykmeldinger kalles et sykefraværstilfelle.

Syssetting (AKU)

Personer som hadde inntektsgivende arbeid i minst en time i den uken de svarte på undersøkelsen, personer som normalt utfører slikt arbeid, men som pga. sykdom, permisjon, ferie osv. ikke arbeidet i undersøkelsesuka, og vernepliktige regnes som sysselsatte. Totalt antall sysselsatte personer er summen av lønnstakere og selvstendig næringsdrivende i alderen 15-74 år.

Syssetting (Nasjonalregnskapet)

Totalt antall sysselsatte personer er summen av lønnstakere og selvstendig næringsdrivende i alderen 15-74 år. Syssettingen i nasjonalregnskapet inkluderer sysselsatte på korttidsopphold som ikke er registrert bosatte i Norge og sysselsatte i utenriks-sjøfart, mens syssettingen ifølge SSBs arbeidskraftundersøkelse kun inkluderer sysselsatte som er registrert som bosatte. Det er derfor et avvik mellom de to målene.

Tapte dagsverk

Hvor mange dagsverk som går tapt på grunn av sykefravær for personer med et aktivt arbeidsforhold i et gitt kvartal ifølge Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret, justert for stillingsandel og sykmeldingsgrad. Brukes til å beregne sykefraværprosenten. Eksempel: Dersom man jobber 50 prosent og er 100 prosent sykmeldt i to uker vil man ha fem tapte dagsverk.

Varighet som arbeidssøker eller med nedsatt arbeidsevne

Varighet regnes fra det tidspunktet en person første gang melder seg som arbeidssøker eller når personen melder seg som arbeidssøker etter avbrudd på minst 4 ukers varighet. Perioden en person har vært registrert med nedsatt arbeidsevne teller med i varigheten. Avbrudd er perioder hvor personen ikke er arbeidssøker, for eksempel som følge av arbeid.

Varighet som helt ledig

Varigheten som helt ledig regnes fra det tidspunktet en person første gang melder seg som helt arbeidsledig eller når personen melder seg som helt arbeidsledig etter avbrudd av minst to ukers varighet. Avbrudd omfatter: Deltakelse i arbeidsmarkedstiltak, heltidsarbeid, deltidsarbeid og perioder hvor personen ikke er arbeidssøker. Varigheten er definert som en sammenhengende ledighetsperiode der de nevnte brudd ikke har forekommet.

Yrkesdeltakelse

Yrkesdeltakelsen til en gruppe vil si hvor stor prosentdel av gruppen som er med i arbeidsstyrken. Yrkesdeltakelsen kan måles for hele befolkningen i yrkesaktiv alder (15 – 74 år), for ulike aldersgrupper eller grupper av befolkningen. Yrkesdeltakelse tilsvarer begrepet yrkesfrekvens.

UTGIVER
Arbeids- og velferdsdirektoratet
Postboks 5
St. Olavs plass
0130 OSLO

TRYKK: 07 Media, 07.no
OPPLAG: 1050
ISSN: 1504-8217

