

# Arbeid og velferd

---

Utviklingen på arbeidsmarkedet

Mobilitet og flyttevillighet blant arbeidsledige

Stadig færre på trygd?

Utenforskap og trygdeordningenes rolle: Sikkerhetsnett eller hvilepute?

Fedrekvoten – Uttak og holdninger

Digitale tjenester og brukerens tillit til NAV

## REDAKSJON

### **Ansvarlig redaktør**

Anne-Cathrine Grambo

### **Redaktør**

Anders Mølster Galaasen

### **Redaksjon**

Heidi Nicolaisen, Ivar Andreas Åsland Lima, Jon Petter Nossen, Line Anita Schou, Eugenia Vidal-Gil og Johannes Sørbo

### **Redaksjonsråd**

Anita Mølmesdal Sivertsen, Ole Christian Lien, Magnus Wright Jacobsen, Jostein Ellingsen, Nina Lysø, Anders Thorgersen og Hilde Olsen

Redaksjonen avsluttet sitt arbeid den 19. oktober 2017

## 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](mailto:arbeid.og.velferd@nav.no)

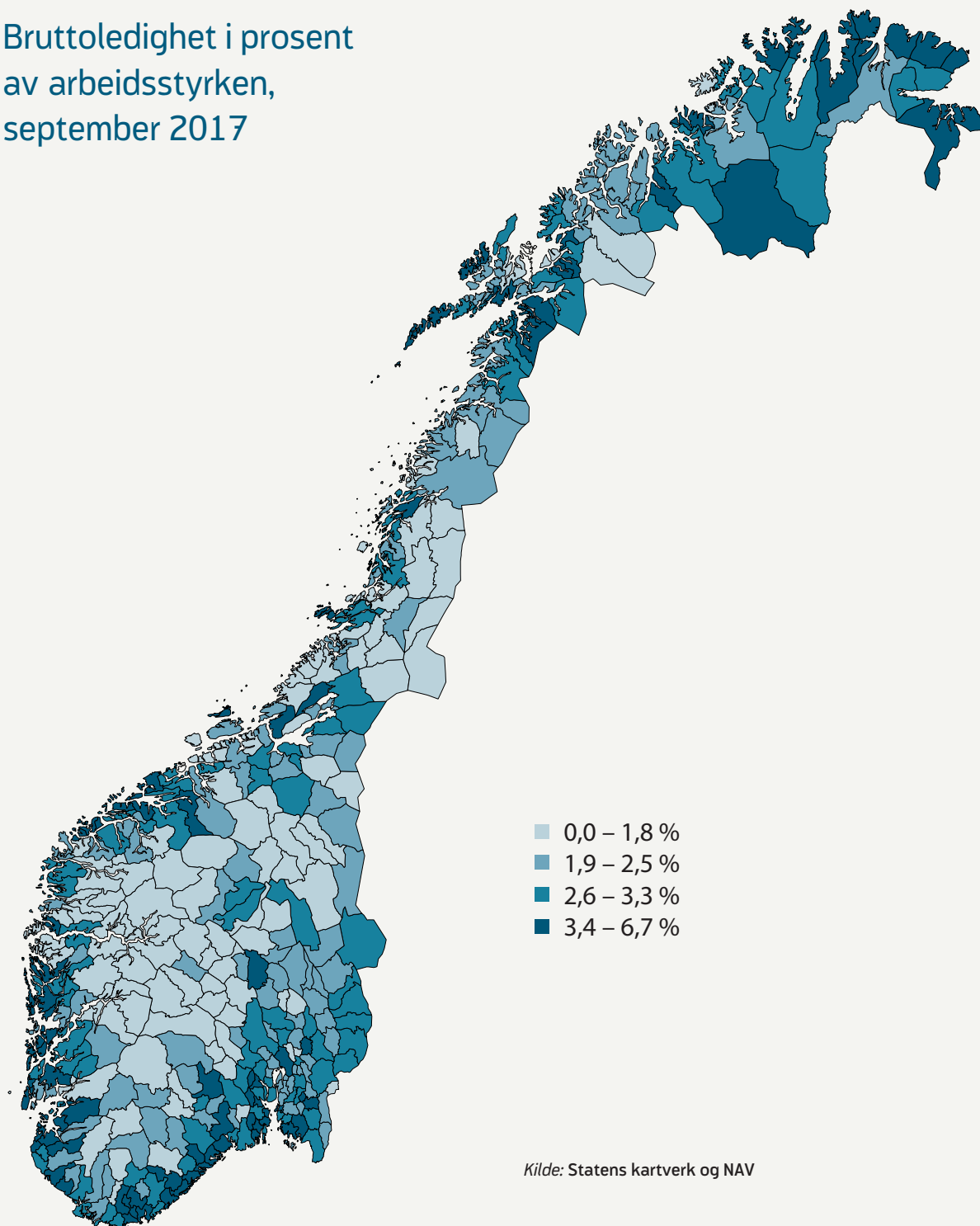
Arbeid og velferd er tilgjengelig på [www.nav.no/analyser](http://www.nav.no/analyser)

ISSN: 1504-8217

# Innhold

Utviklingen på arbeidsmarkedet .....	<b>3</b>
Mobilitet og flyttevillighet blant arbeidsledige .....	<b>19</b>
Stadig færre på trygd? .....	<b>41</b>
Utenforskap og trygdeordningenes rolle: Sikkerhetsnett eller hvilepute? .....	<b>59</b>
Fedrekvoten – Uttak og holdninger .....	<b>81</b>
Digitale tjenester og brukernes tillit til NAV .....	<b>97</b>
<i>Begreper og definisjoner</i> .....	<b>111</b>

## Bruttoledighet i prosent av arbeidsstyrken, september 2017



Kilde: Statens kartverk og NAV

# UTVIKLINGEN PÅ ARBEIDSMARKEDET<sup>1</sup>

## NAV's arbeidsmarkedsprognose

### Sammendrag

Veksten i norsk økonomi tok seg opp i første halvår i år. Aktiviteten i fastlandsøkonomien økte raskere enn trendveksten, og både eksport av tradisjonelle varer og oljeinvesteringene økte for første gang etter flere kvartaler med nedgang. Antallet registrerte helt ledige og arbeidssøkere som deltar på tiltak har så langt i 2017 gått ned. Dette er også tilfellet på Sør- og Vestlandet og blant personer med yrkesbakgrunn innen ingeniør- og ikt-fag. Nedgangskonjunktoren synes nå å være bak oss. Vi venter en moderat oppgangskonjunktur fram til 2019 som vil bidra til at sysselsettingen tar seg opp framover og den registrerte ledigheten fortsetter å gå ned. Vi anslår at antallet helt ledige vil bli på 75 000 i gjennomsnitt i år, noe som tilsvarer en ledighet på 2,7 prosent av arbeidsstyrken. I 2018 venter vi at antallet helt ledige vil ligge på 70 000 i gjennomsnitt og på 68 000 i 2019, som tilsvarer henholdsvis 2,5 og 2,4 prosent av arbeidsstyrken.

Oljeinvesteringene vil bli lavere i år enn i fjor, men vi venter at fallet i år blir klart mindre enn i de to foregående årene, og vil dermed dempe veksten i norsk økonomi i mindre grad. Videre venter vi at oljeinvesteringene flater ut i 2018 og øker i 2019, og igjen bidrar til høyere aktivitet i fastlandsøkonomien. Vi venter at kronekursen vil styrke seg noe framover, men fortsatt holde seg på et lavt nivå. Dette, sammen med høyere vekst internasjonalt, vil bidra til økt eksport av norske varer og tjenester. Høyere sysselsetting og lavere inflasjon som følge av en noe sterkere krone vil bidra til høyere vekst i konsumet i år og de neste to årene.

Boligprisene har gått ned de siste månedene og vi venter at veksten i boliginvesteringene vil avta i år, men fortsatt bidra til å løfte veksten i fastlandsøkonomien. Vi venter imidlertid at både boligprisene og boliginvesteringene går ned neste år som følge av strammere kredittpraksis og høyt nivå på boligbyggingen, noe som vil trekke ned veksten i norsk økonomi.

1 NAV's arbeidsmarkedsprognoser er utarbeidet av prognosegruppen i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Artikkelen er skrevet av Eugenia Vidal-Gil.

## Utviklingen på arbeidsmarkedet

### Sysselsettingen øker

Veksten i sysselsettingen tok seg opp i andre kvartal i år med 10 600 flere sysselsatte enn i første kvartal, ifølge sesongjusterte tall fra kvartalsvis nasjonalregnskap (KNR). Etter en nedgang i første kvartal i fjor, har sysselsettingen økt hvert av de påfølgende kvartalene med i overkant av 6 000 personer i gjennomsnitt (figur 1). Dette er en høyere veksttakt enn i 2015. Fra andre kvartal i fjor til andre kvartal i år har antallet sysselsatte økt med 24 000. Sysselsettingsveksten har vært størst innen bygg og anlegg og forretningsmessig tjenesteyting det siste året, mens den har fortsatt å falle innen utvinning av råolje og naturgass og i industrien (figur 2). Det er innen den oljerelaterte industrien at sysselsettingen har falt det siste året, mens det i andre deler av industrien har vært stabil eller svakt økende sysselsetting. Både innen utvinning av råolje og naturgass og industrien var nedgangen i sysselsettingen i andre kvartal betydelig lavere enn i første kvartal i år. Sysselsettingen innen bygg og anlegg og overnattings- og serveringsvirksomhet har økt gjennom hele den oljerelaterte nedgangskonjunktoren vi har hatt de siste årene, noe som henger sammen med kraftig vekst i boliginvesteringene, høye samferdselsinvesteringer og at den svake kronekursen har vært gunstig for turistnæringen.

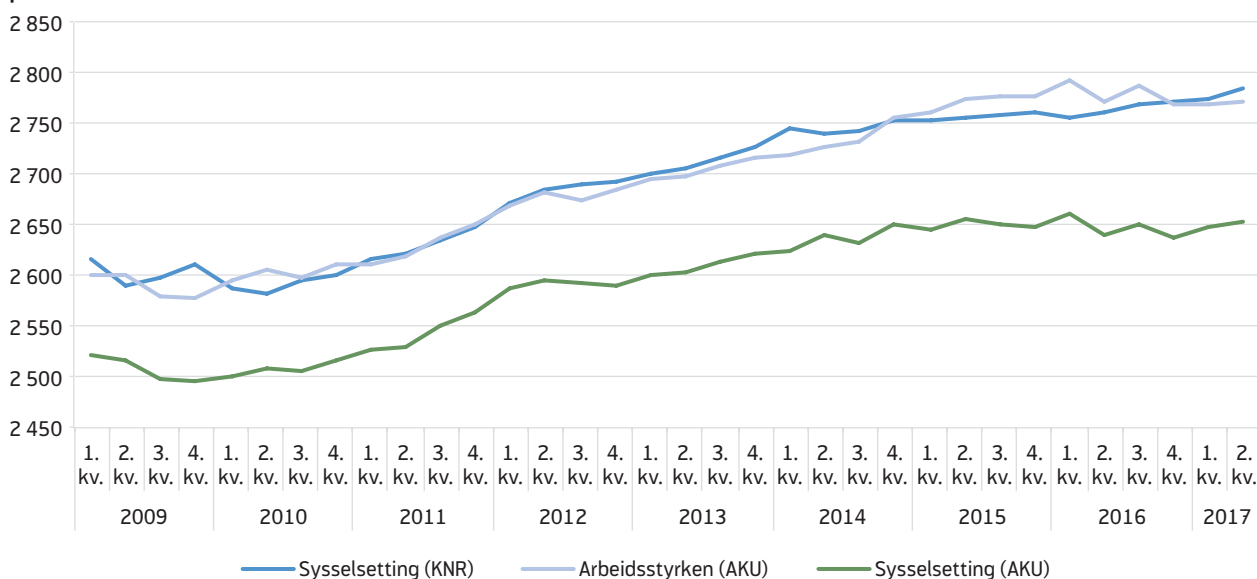
Sysselsettingen målt med SSBs arbeidskraftsundersøkelse (AKU) har vist en svakere utvikling enn tallene fra KNR<sup>1</sup>. Ifølge AKU var sysselsettingen omtrent stabil i 2015 for å så gå noe ned gjennom 2016. Hittil i år har veksten i sysselsettingen målt med AKU også tatt seg opp, med 7 500 flere sysselsatte i gjennomsnitt i første og andre kvartal. Veksten i befolkningen i yrkesaktiv alder har imidlertid vært større enn veksten i sysselsettingen det siste året. Ifølge AKU har andelen av befolkningen mellom 15 og 74 år som er sysselsatte falt fra 67,4 prosent i andre kvartal i fjor til 67,1 prosent i andre kvartal i år. Nedgangen i sysselsettingsprosenten var størst blant de mellom 55 og 74 år, med 0,5 prosentpoeng, mens for de mellom 15 og 54 år falt den med 0,1 prosentpoeng. Felles for alle aldersgruppene er at nedgangen i sysselsettingsprosenten har avtatt i løpet av de tre siste kvartalene.

### Lavere yrkesdeltakelse

Arbeidsstyrken er summen av de sysselsatte og arbeidsledige i yrkesaktiv alder (15–74 år), og tilsva-

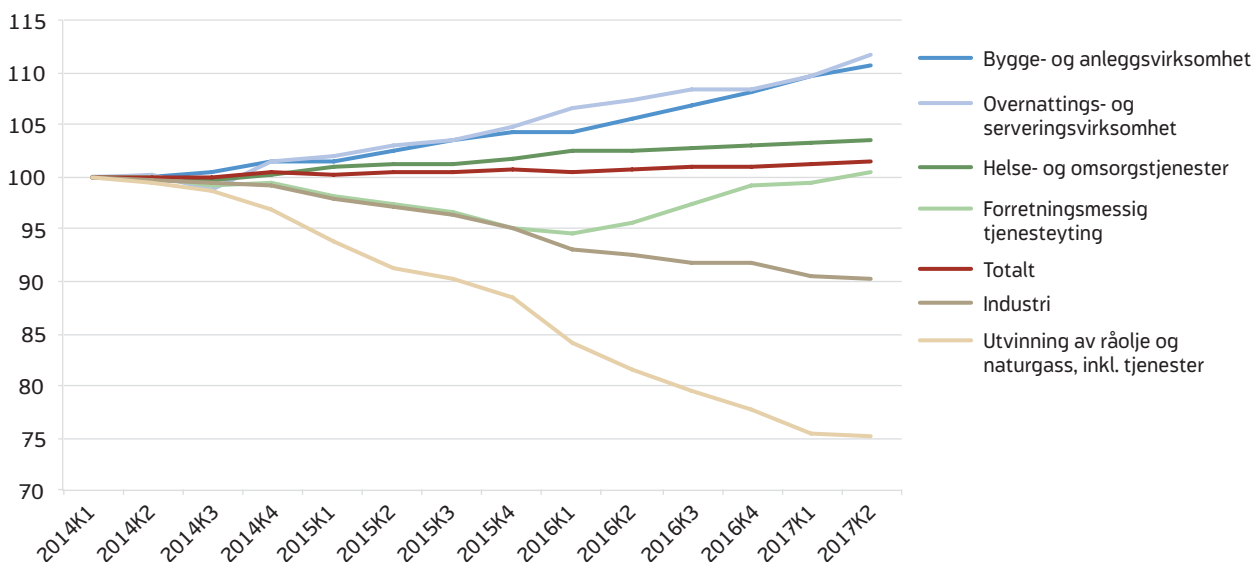
<sup>1</sup> Sysselsettingen målt ved AKU inkluderer kun personer registrert bosatte i Norge, og er derfor lavere enn sysselsettingen slik den beregnes i kvartalsvis nasjonalregnskap. Sistnevnte inkluderer også sysselsatte på korttidsopphold, det vil si midlertidig sysselsatte som ikke er registrert bosatte, samt sysselsatte i utenriks sjøfart.

**Figur 1. Sysselsettingen ifølge AKU og Nasjonalregnskapet. Arbeidsstyrken ifølge AKU. Sesongjustert. 1 000 personer**



Kilde: SSB

**Figur 2. Sysselsettingen i utvalgte næringer ifølge kvartalsvis nasjonalregnskap. Sesongjustert. Indeksert: 1. kvartal 2014 =100**



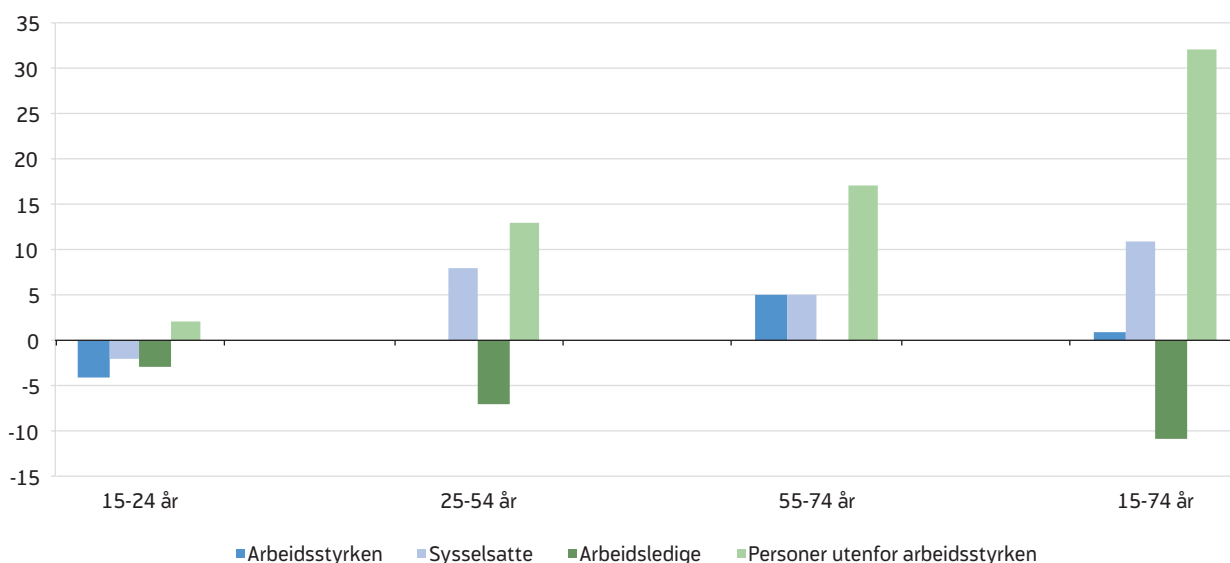
Kilde: SSB

rer tilbudet av arbeidskraft. Ifølge sesongjusterte AKU-tall fortsatte antall personer i arbeidsstyrken å øke fram til begynnelsen av 2016, for så å gå ned resten av året (figur 1). Denne tendensen ser ut til å ha snudd i år, og antall personer i arbeidsstyrken økte igjen i andre kvartal. Yrkesdeltakelsen, det vil si andel personer mellom 15 og 74 år som er i arbeidsstyrken, økte også fram til 2016, noe som ikke er vanlig i en

nedgangskonjunktur hvor ledigheten øker. De siste fem kvartalene har imidlertid yrkesdeltakelsen falt.

Fra andre kvartal 2016 til andre kvartal 2017 økte befolkningen i yrkesaktiv alder med 32 000 personer, og alle disse forble utenfor arbeidsstyrken (figur 3). Sysselsettingen økte med 11 000 personer og arbeidsledigheten falt med like mange, slik at antall personer

**Figur 3. Endringer i befolkningen i yrkesaktiv alder etter arbeidsstyrkestatus. 1 000 personer. 2. kvartal 2016 – 2. kvartal 2017**



Kilde: SSB

i arbeidsstyrken holdt seg uendret<sup>2</sup>. Det er kun blant de yngste at antall personer i arbeidsstyrken falt, da både antall sysselsatte og arbeidsledige gikk ned. Blant de mellom 25 og 54 år var økningen i antall sysselsatte like stor som nedgangen i antall arbeidsledige, mens begge deler økte blant de eldste. Antallet personer utenfor arbeidsstyrken økte i alle aldersgrupper, og yrkesdeltakelsen falt dermed fra 70,8 prosent til 70,2 prosent. Denne nedgangen i yrkesprosenten er lavere enn det som var tilfellet i første kvartal i år i alle aldersgrupper. Det er imidlertid forskjeller mellom menn og kvinner. Hele nedgangen i yrkesprosenten kan tilskrives lavere yrkesdeltakelse blant menn, som falt fra 73,9 prosent i andre kvartal i fjor til 72,8 prosent i andre kvartal i år. Yrkesdeltakelsen blant kvinner økte derimot fra 67,5 til 67,6 prosent i samme periode.

### 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 kan mangle incentiver 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. Se <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/arsaker-til-ulike-tall-pa-arbeidsledighet> for noen generelle årsaker til at de to ledighetsmålene kan utvikle seg ulikt.

I perioden 2014–2015 økte arbeidsledigheten målt med AKU mye raskere enn den registrerte ledigheten, og det oppsto et uvanlig stort avvik mellom de to målene. På bakgrunn av denne utviklingen satte Finansdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet ned en arbeidsgruppe for å se nærmere på utviklingen i de to ledighetsmålene. Funnene til arbeidsgruppen er presentert i Andersen m.fl. (2017).

### Fallende ledighet

Etter å ha holdt seg forholdsvis stabilt det meste av 2016 har antallet helt ledige og arbeidssøkere som deltar i tiltak (bruttoledigheten) gått ned hver måned siden november i fjor ifølge sesongjusterte tall (figur

4). Så langt i år har bruttoledigheten falt med 9 500 personer. Ved utgangen av september var 86 400 personer registrert som helt ledige eller arbeidssøkere på tiltak. Bruttoledigheten utgjorde 3,1 prosent av arbeidsstyrken, mot 3,5 prosent i september 2016.

På grunn av en økning i tiltaksnivået begynte antallet helt ledige å falle allerede våren 2016. Hittil i år har antallet helt ledige falt med 9 400, omtrent som bruttoledigheten. Ved utgangen av september var 68 900 personer registrert som helt ledige. Det utgjorde 2,5 prosent av arbeidsstyrken, mot 2,8 prosent ett år tidligere.

Arbeidsledigheten målt med AKU begynte å øke tidligere enn den registrerte ledigheten. Gjennom 2015 økte den også betydelig mer enn den registrerte ledigheten, og det oppsto et uvanlig stort avvik mellom de to målene (se faktaboks «To mål på arbeidsledigheten i Norge»). Det at AKU-ledigheten fanger opp grupper som i liten grad melder seg til NAV, som studenter og nyutdannede på vei inn i arbeidslivet, kan forklare mye av avviket. I tillegg fortsatte antall personer som meldte seg i arbeidsstyrken å øke i løpet av 2015, noe som er uvanlig sammenliknet med tidligere nedgangskonjunkturer, der man har sett at yrkesdeltakelsen går ned når ledigheten er økende. Samtidig er noe av størrelsen på avviket som har oppstått trolig utslag av tilfeldigheter fordi AKU er en utvalgsundersøkelse. I juli 2016 nådde arbeidsledigheten målt med AKU toppen på 5 prosent av arbeidsstyrken, men den har vist en tydelig fallende trend siden. I juli i år var den på 4,2 prosent av arbeidsstyrken. Avviket mellom AKU-ledigheten og den registrerte ledigheten har dermed blitt noe mindre det siste året.

### Færre nye arbeidssøkere

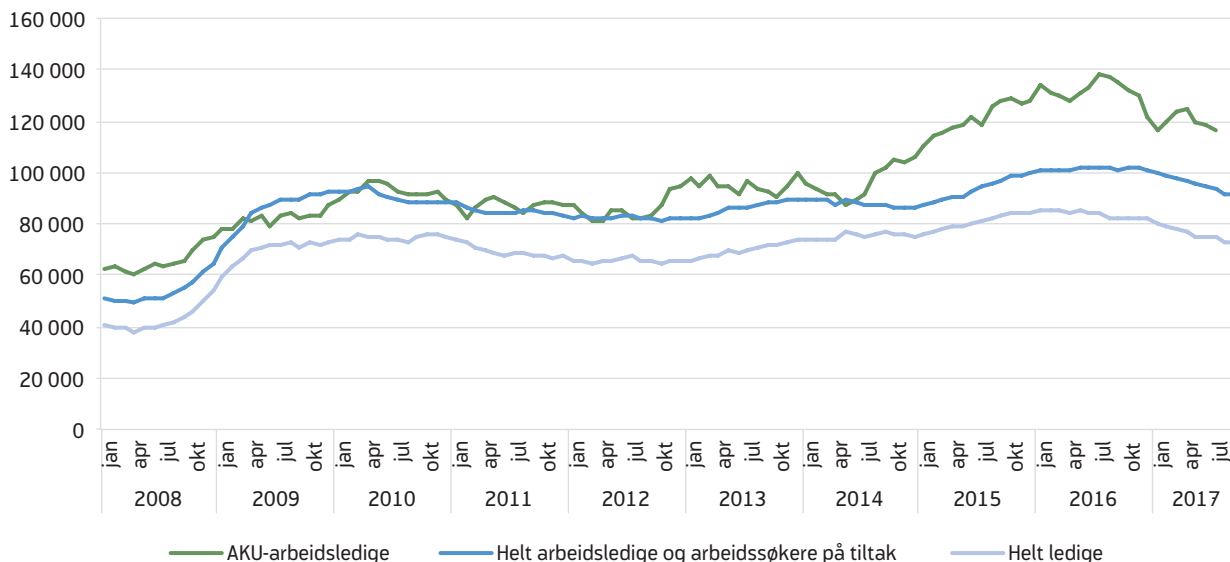
Samtidig som bruttoledigheten stabiliserte seg i fjor, falt antallet nye arbeidssøkere klart gjennom året, og denne tendensen har fortsatt så langt i år (figur 5). I september ble det registrert 825 nye arbeidssøkere<sup>3</sup> per virkedag hos NAV, ifølge sesongjusterte tall. Det er i overkant av 200 færre per virkedag enn toppen i januar

<sup>2</sup> Figur 3 viser en økning i arbeidsstyrken på 1 000 personer på grunn av avrunding.

<sup>3</sup> Nye arbeidssøkere inkluderer både helt ledige, arbeidssøkere som deltar i tiltak og delvis ledige.



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



Kilde: SSB og NAV

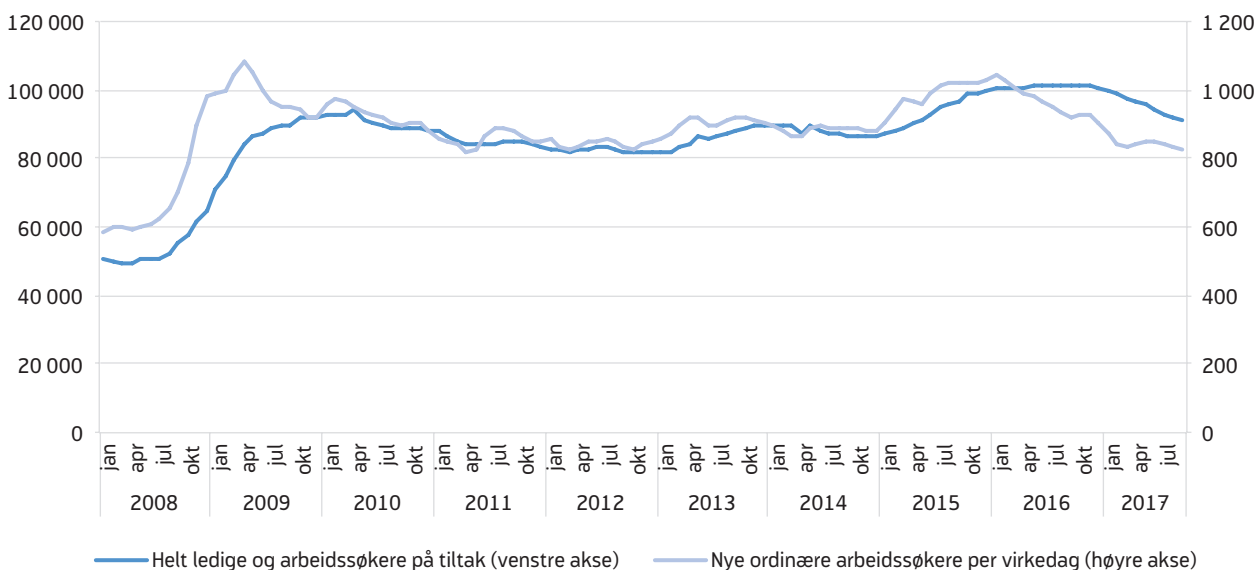
2016, og tilsvarer mellom 4 000 og 5 000 færre nye arbeidssøkere i løpet av en måned. Samtidig har det vært en økning i antallet personer som har gått lenge ledig. Ved utgangen av september hadde 17 900 personer vært registrert som helt ledige eller arbeidssøkere som deltar i tiltak i mer enn halvannet år. Det er en økning på 1 800 personer sammenliknet med september i fjor. Nesten to tredeler av denne økningen har

kommet i Rogaland og Hordaland, og økningen er størst innen ingeniør- og ikt-fag samt industriarbeid.

#### Ledigheten fortsetter å gå ned blant ingeniører

Den oljedrevne nedgangskonjunktoren de siste årene medførte en stor økning i ledigheten innen ingeniørfag (figur 6). Fra januar 2014 til desember 2016 økte bruttoledigheten innen ingeniør- og ikt-fag med 167

**Figur 5. Antall helt ledige og arbeidssøkere på tiltak og antall nye ordinære arbeidssøkere per virkedag. Sesongjustert**



Kilde: NAV

prosent, og det var særlig for ingeniører og sivilingeniører innen oljerelaterte fag at ledigheten økte mye. Siden januar i år har imidlertid bruttoledigheten innen ingeniør- og ikt-fag gått ned. Ved utgangen av september var det 1 800 færre registrert som helt ledige eller arbeidssøkere på tiltak med denne yrkesbakgrunnen enn i september i fjor. Dette tilsvarer en nedgang på 20 prosent, og ingeniør- og ikt-fag er dermed yrkesgruppen som har hatt størst nedgang i bruttoledigheten det siste året. Det er også yrkesgruppen der antallet nye ledige og arbeidssøkere på tiltak har falt mest sammenliknet med september i fjor. Vi har i tillegg sett en økning i antallet ledige stillinger innen ingeniør- og ikt-fag de siste månedene, noe som kan tyde på at ledigheten vil fortsette å gå ned.

Også innen industriarbeid har bruttoledigheten gått ned siden januar i år, etter en økning på omtrent 40 prosent i første del av nedgangskonjunktoren. Innen undervisning og helse, pleie og omsorg har ledigheten holdt seg stabil gjennom hele den oljedrevne nedgangskonjunktoren. Dette er også blant yrkesgruppene med lavest ledighetsrate.

### Fallende ledighet også på Vestlandet

De siste tre årene har vært preget av svært store geografiske forskjeller på arbeidsmarkedet. Nedgangen i

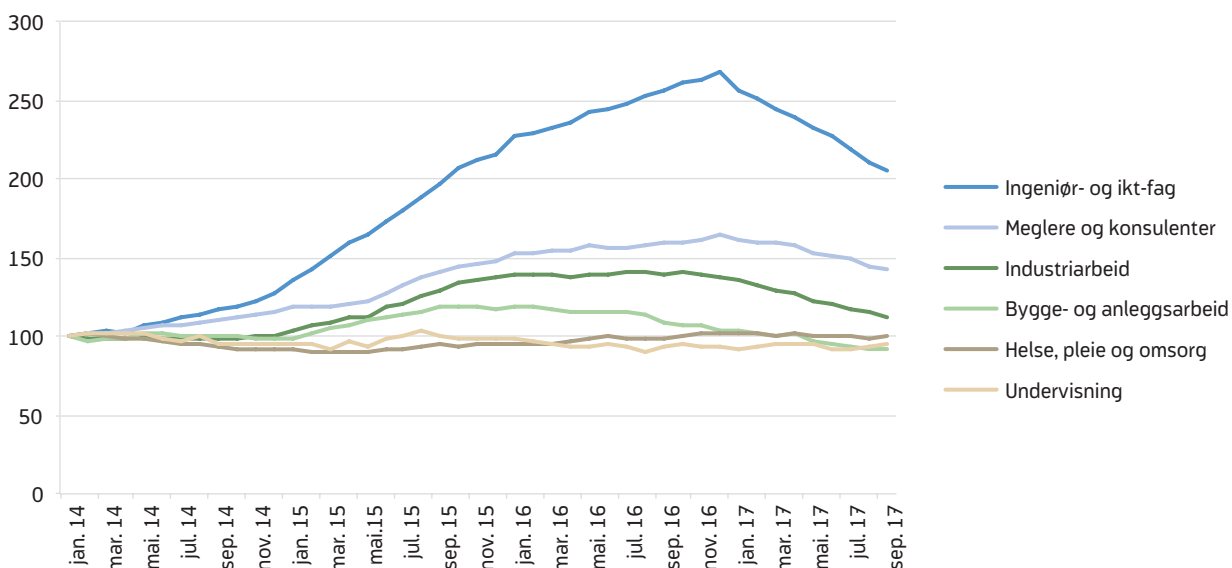
oljebransjen og oljerelatert industri har først og fremst rammet Vestlandet og særlig Rogaland. I Rogaland ble bruttoledigheten mer enn doblet fra januar 2014 til november 2016 (figur 7), og fylket gikk fra å ha nest lavest ledighet til å ha den høyeste ledigheten i landet. Også i Agder-fylkene, Hordaland og Møre og Romsdal økte bruttoledigheten klart som følge av lavere aktivitet i oljebransjen, men langt mindre enn i Rogaland. Siden desember i fjor har imidlertid bruttoledigheten gått ned på Sør- og Vestlandet. I resten av landet samlet har bruttoledigheten holdt seg ganske stabil gjennom denne nedgangskonjunktoren, og begynte å gå svakt ned allerede i fjor vår.

### Utviklingen internasjonalt

Utviklingen hos våre handelspartnere er viktig for utviklingen i norsk økonomi fordi eksporten av tradisjonelle varer og tjenester utgjør om lag 26 prosent av Fastlands-BNP<sup>4</sup> og påvirker etterspørselen etter arbeidskraft direkte. I 2016 gikk 78 prosent av fastlandseksporten til EU, mens 4 prosent gikk til USA, målt i løpende priser.

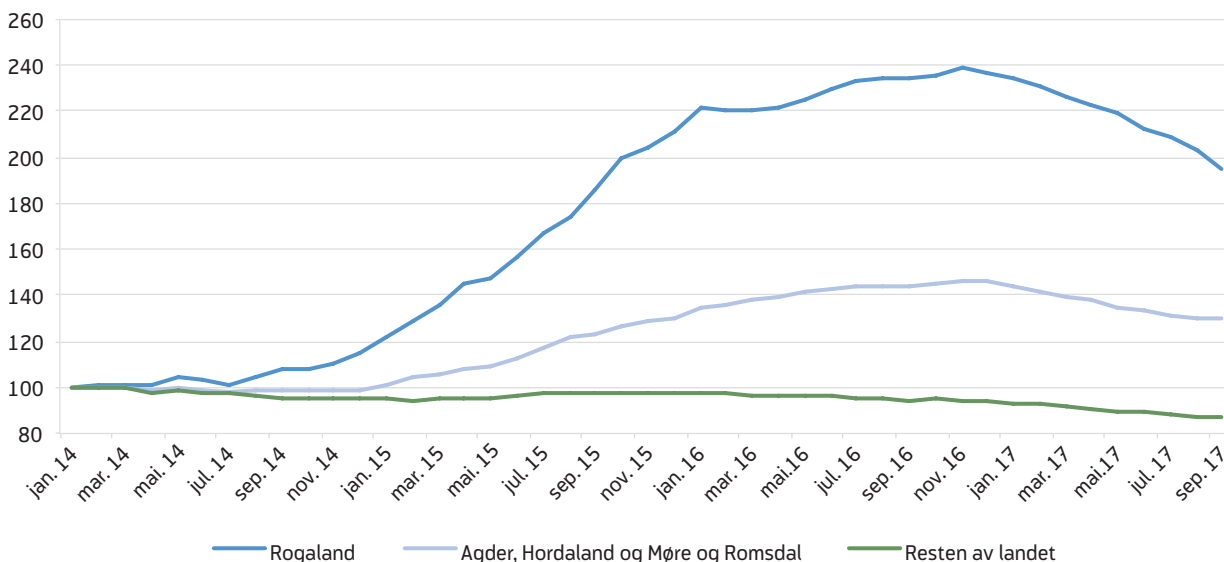
<sup>4</sup> Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge er lik bruttonasjonalprodukt (BNP) utenom næringene utvinning av olje og naturgass, rørtransport og utenriks sjøfart.

**Figur 6.** Summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak i utvalgte yrkesgrupper. Sesongjustert. Indeksert: Januar 2014 =100



Kilde: NAV

**Figur 7. Summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak i ulike regioner. Sesongjustert. Indeksert: Januar 2014 =100**



Kilde: NAV

### Den globale økonomien

Det internasjonale pengefondet (IMF) venter at veksten i den globale økonomien vil ta seg opp framover. I sin siste prognose fra oktober anslår IMF at det globale bruttonasjonalproduktet (BNP) vil øke med 3,6 prosent i år og 3,7 prosent neste år, mot 3,2 prosent i 2016. Disse anslagene er oppjustert med 0,1 prosentpoeng siden april, samtidig som de ulike landenes bidrag til den globale veksten har blitt revidert.

IMF har nedjustert vekstanslagene for USA i 2017 og særlig i 2018. Dette skyldes betydelig politisk usikkerhet, og IMF legger nå til grunn i sin prognose at den foreslåtte ekspansive finanspolitikken ikke vil bli iverksatt innen 2018. Veksten i eurosonen<sup>5</sup> har derimot blitt oppjustert som følge av den positive utviklingen de siste kvartalene. Oppjusteringen gjelder alle de store økonomiene i eurosonen: Tyskland, Frankrike, Italia og Spania. Høyere vekst i eurosonen, som er Norges viktigste handelspartner, vil bidra til høyere etterspørsel etter norske varer og tjenester framover.

<sup>5</sup> Eurosonen inkluderer Belgia, Tyskland, Estland, Hellas, Spania, Frankrike, Italia, Kypros, Latvia, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederland, Østerrike, Portugal, Slovenia, Slovakia og Finland.

I Kina har den økonomiske veksten blitt gradvis lavere de siste årene, men i første halvår i år var veksten litt høyere enn forventet, i underkant av 7 prosent målt i årlig rate. Store offentlige infrastrukturprosjekter og private boliginvesteringer bidro til veksten. IMF har også oppjustert vekstanslaget for Kina som følge av dette og forventninger om fortsatt ekspansiv finanspolitikk for å nå myndighetenes mål om fordobling av landets BNP fra 2010 til 2020.

### Solid vekst i eurosonen

I andre kvartal i år økte bruttonasjonalproduktet (BNP) i eurosonen med 0,6 prosent ifølge sesongjusterte tall fra Eurostat. Sammenliknet med andre kvartal i fjor var BNP 2,3 prosent høyere. Det var særlig vekst i det private konsumet og i bruttoinvesteringene som bidro til BNP-veksten i andre kvartal. De siste fire kvartalene har veksten i eurosonens BNP vært på mellom 0,5 og 0,6 prosent, som tilsvarer årlige rater på i overkant av to prosent, og tyder på at konjunkturoppgangen i eurosonen har fått fotfeste. Industriproduksjonen i eurosonen har også vist en økende trend det siste året, og i juli var den 3,2 prosent høyere enn i juli i fjor. Dette tyder på at eurosonens BNP vil fortsette å øke framover, da utviklingen i industriproduksjonen er en indikator på den kommende utviklingen i BNP. IMF anslår at BNP i eurosonen vil øke med 2,1 prosent i år og 1,9 prosent neste år.

Arbeidsmarkedet i eurosonen har også bedret seg etter hvert som veksten har tatt seg opp. I august lå arbeidsledigheten på 9,1 prosent av arbeidsstyrken, det laveste nivået siden februar 2009, og 0,8 prosentpoeng lavere enn i august 2016. I Tyskland var ledigheten på 3,6 prosent, mens den fortsatt var høyest i Hellas og Spania, med henholdsvis 21,2 og 17,1 prosent, selv om ledigheten i begge landene hadde falt med over to prosentpoeng siden august i fjor. Sysselsettingsveksten har også tatt seg opp det siste året. I andre kvartal økte sysselsettingen med 0,4 prosent og var 1,6 prosent høyere enn i andre kvartal i fjor. Ifølge estimater fra Eurostat var antallet sysselsatte i eurosonen i andre kvartal det største noensinne.

En svekkelse av det britiske pundet, skattelettelser og høyere offentlig konsum bidro til at den økonomiske veksten i Storbritannia forble høy i 2016, tilsynelatende upåvirket av folkeavstemningen om å forlate EU (Brexit). I første halvår i år hadde den britiske økonomien imidlertid en kraftig nedbremsing, og BNP-veksten falt fra 0,7 prosent i fjerde kvartal i fjor til 0,2 og 0,3 prosent i første og andre kvartal i år. Det skyldes hovedsakelig at høy inflasjon som følge av et svakere pund etter folkeavstemningen har dempet privat konsum. Konsekvensene av Brexit vil bli klarere etter at forhandlingene om utmeldingsprosessen og en ny handelsavtale med EU avsluttes, og usikkerheten om hvilke regler og

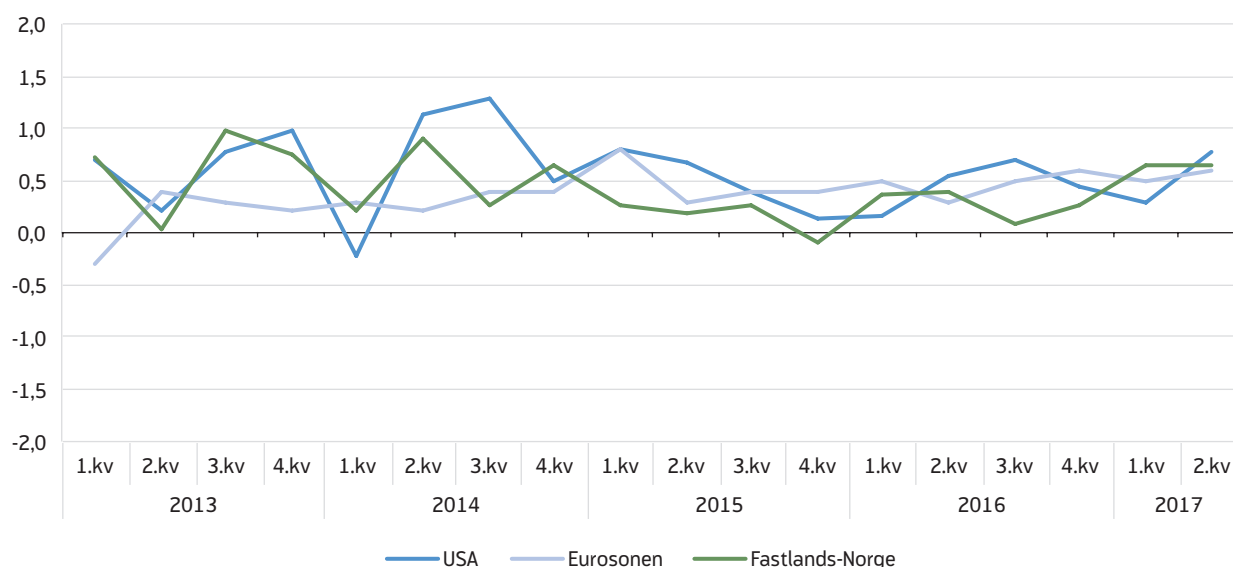
avtaler som skal gjelde dempes. Forhandlingsstillingen for EU ser sterkere ut etter valgene i Nederland, Frankrike og Tyskland. Det kan innebære strengere vilkår for Storbritannia. IMF har nedjustert prognosen for veksten i Storbritannia i år til 1,7 prosent, som er 0,3 prosentpoeng lavere enn anslått i april, samtidig som de anslår at veksten avtar til 1,5 prosent i 2018.

### Moderat vekst i USA

I andre kvartal økte BNP i USA med 3,1 prosent, sesongjustert og målt i årlig rate. Dette er betydelig høyere enn i de to foregående kvartalene, da veksten var på henholdsvis 1,8 og 1,2 prosent. Veksten i det private konsumet tok seg opp i andre kvartal, og sammen med vekst i bruttoinvesteringene, bidro dette til å dra opp veksten i BNP. Arbeidsledigheten har holdt seg ganske stabil siden april etter å ha gått ned tidligere i år. I august var den på 4,4 prosent mot 4,9 prosent ett år tidligere. Sysselsettingen fortsatte å øke i august, men noe saktere enn i de to foregående månedene, og andelen av befolkningen som er sysselsatt gikk litt ned.

Det er usikkert når og i hvilken grad Trumps skattereform kan bli iverksatt, det samme gjelder investeringene i infrastruktur. Finanspolitikken i USA kan dermed gi lavere vekstimpulser til økonomien enn tidligere antatt. Ifølge IMF's siste prognose vil BNP-veksten i USA være på 2,2 prosent i år og 2,3 prosent

**Figur 8. Kvartalsvis BNP-vekst blant Norges viktigste handelspartnere. Sesongjusterte tall. Prosent**



Kilde: Eurostat og SSB

neste år. På lengre sikt venter IMF noe lavere vekstrater i USA som følge av lav produktivitetsvekst og aldrende befolkning.

## Utviklingen i Norge

### Høyere vekst i fastlandsøkonomien

Norge har vært i en nedgangskonjunktur drevet av redusert etterspørsel fra petroleumsnæringen siden slutten av 2014. Veksten i bruttonasjonalprodukt (BNP) for Fastlands-Norge<sup>6</sup> tok seg opp gjennom 2016, men årsgjennomsnittet på 1,0 prosent var fortsatt klart under trendveksten på 2 prosent.<sup>7</sup> I både første og andre kvartal i år økte BNP Fastlands-Norge med 0,7 prosent, ifølge sesongjusterte tall fra nasjo-

nalregnskapet (tabell 1). Dette tilsvarer en gjennomsnittlig vekst i første halvår i år på 2,7 prosent målt i årlig rate, og vi har dermed gått inn i en moderat oppgangskonjunktur.

### Vekst i investeringene

De totale bruttoinvesteringene utgjør mer enn en fjerdedel av Fastlands-BNP og inkluderer både investeringer på norsk sokkel og på fastlandet. Bruttoinvesteringene gikk ned i 2014 og 2015, noe som særlig skyldes det store fallet i oljeinvesteringene (figur 9). Tross en betydelig nedgang i oljeinvesteringene i 2016, holdt bruttoinvesteringene seg forholdsvis stabile, med en nedgang på kun 0,2 prosent. Det skyldtes blant annet økte investeringer i offentlige forvaltning og økte boliginvesteringer. I første kvartal i år falt bruttoinvesteringene med 0,6 prosent, blant annet som følge av en nedgang i industri- og offentlige investeringer, før de økte med 3,2 prosent i andre kvartal. For første gang siden 2013 har oljeinvesteringene i år økt to kvartaler på rad og bidratt til å trekke opp veksten i de samlede bruttoinvesteringene.

<sup>6</sup> Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge er lik bruttonasjonalprodukt (BNP) utenom næringene utvinning av olje og naturgass, rørtransport og utenriks sjøfart.  
<sup>7</sup> En nedgangskonjunktur er definert som en periode der veksten i BNP for Fastlands-Norge er lavere enn trendveksten. Trendveksten er en estimert størrelse. SSBs siste estimat av den årlige trendveksten for BNP Fastlands-Norge er i underkant av 2 %.

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

	2015	2016	3. kv. 2016	4. kv. 2016	1. kv. 2017	2. kv. 2017
Bruttonasjonalprodukt	2,0	1,1	-0,5	1,3	0,2	1,1
Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge	1,4	1,0	0,1	0,3	0,7	0,7
Konsum i husholdninger	2,3	1,5	0,5	0,8	0,6	1,2
- Varekonsum	1,2	-0,1	-0,2	0,7	0,3	1,4
- Tjenestekonsum	3,9	3,1	1,2	0,6	0,8	0,8
Konsum i offentlig forvaltning	2,4	2,1	0,2	0,2	0,8	0,4
Bruttoinvestering i fast realkapital	-4,0	-0,2	4,0	-1,0	-0,6	3,2
- Utvinning og rørtransport	-12,2	-16,9	-0,4	-0,9	0,9	1,8
- Fastlands-Norge	-0,2	6,1	5,2	-0,9	-0,5	2,7
- Næringer	-2,8	4,1	3,8	1,1	-0,8	-0,8
- Andre tjenester	-5,1	5,3	3,1	-2,0	1,1	5,2
- Industri og bergverk	-11,9	8,1	1,6	8,8	-11,3	-12,9
- Annen vareproduksjon	9,5	4,5	8,1	2,7	-2,7	-5,4
- Boliger (husholdninger)	3,2	9,0	2,8	2,8	2,5	1,8
- Offentlig forvaltning	0,2	5,9	10,0	-7,4	-3,6	9,0
Eksport i alt	4,7	-1,8	1,3	1,2	-0,9	1,0
- Tradisjonelle varer	6,9	-8,2	-0,3	-7,3	6,0	3,0
- Råolje og naturgass	2,1	4,3	1,3	2,0	-0,1	2,3
Import i alt	1,6	2,3	2,5	0,5	4,3	-0,4
- Tradisjonelle varer	3,2	-0,4	2,4	0,8	4,7	-1,8

Kilde: SSB (KNR)

### Nedgangen i petroleumsinvesteringene tar slutt

Oljeprisen falt kraftig fra sommeren 2014 og var på sitt laveste under 30 dollar fatet. Hittil i år har oljeprisen ligget på mellom 45 og 59 dollar. OPECs medlemsland samt Russland ble enige i slutten av mai om å forlenge gjeldende kutt i oljeproduksjonen med ni måneder. Etter en nedgang i juni har oljeprisen tatt seg opp de siste månedene. Dette kan tyde på at de avtalte produksjonskuttene har blitt etterlevet. Det er lite som tyder på en kraftig vekst i oljeprisene i tiden framover. Desto mer prisene stiger, desto mer lønnsom blir utvinning av skiferolje, slik at oljeproduksjonen kan øke og prisen igjen presses ned. Vi legger til grunn i våre prognoser at oljeprisen blir på 53 dollar fatet i gjennomsnitt i år og på 55 dollar fatet de neste to årene, men det er stor usikkerhet knyttet til anslaget.

Investeringene nådde sitt høyeste nivå i tredje kvartal 2013, før de begynte å falle. Nedgangen ble klart forsterket av fallet i oljeprisen fra andre halvår 2014, og oljeinvesteringene falt med 30 prosent fra fjerde kvartal 2013 til fjerde kvartal 2016. Foreløpige tall fra kvartalsvis nasjonalregnskap (KNR) viser imidlertid at petroleumsinvesteringene har økt i første halvår i år (figur 9). I SSBs investeringsundersøkelse fra august har virksomhetene oppjustert anslaget for investeringene innen olje- og gassvirksomhet i 2017, men det anslås fortsatt lavere investeringer enn i 2016. Virk-

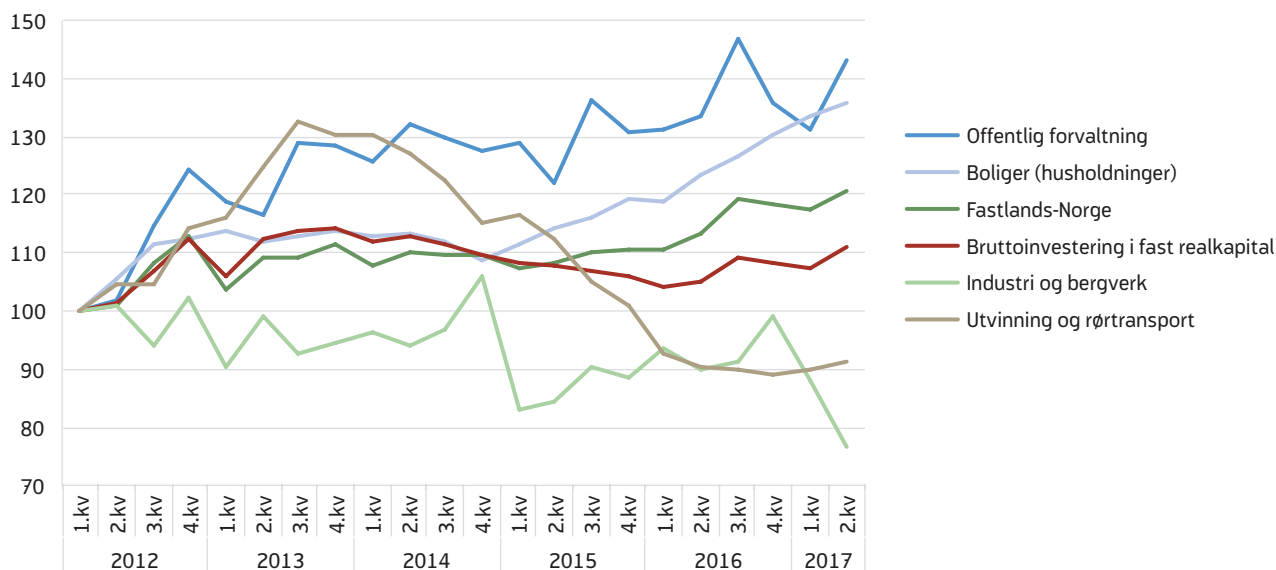
somhetenes anslag på investeringene i 2018 tyder på ytterligere nedgang, men det foreligger planer om prosjekter som ikke kom med i denne undersøkelsen og som kan bidra til vesentlig oppjustering senere i år. Vi venter at de negative impulsene fra redusert etterspørsel i oljebransjen vil fortsette i 2017, men at nedgangen i oljeinvesteringene blir klart mindre enn i 2016 og 2015. I 2018 har vi lagt til grunn at oljeinvesteringene stabiliserer seg, før de vokser igjen i 2019.

### Lavere vekst i boliginvesteringene

Etter en nedgang i 2014, økte boliginvesteringene gjennom hele 2015 og 2016. Boliginvesteringene økte ytterligere i første halvår i år, og var i andre kvartal 25 prosent høyere enn i fjerde kvartal 2014, men veksttakten har avtatt de to siste kvartalene. Tallene for igangsettingstillatelser målt i bruksareal hadde vist en oppadgående trend siden slutten av 2014. Denne tendensen stoppet i april i år og antallet igangsettingstillatelser har holdt seg stabilt på et høyt nivå siden, ifølge sesongjusterte tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Det ble fortsatt gitt 9 prosent flere igangsettingstillatelser til nye boliger fra september 2016 til august 2017 enn i den foregående tolv månedersperioden.

Samtidig har det høye boligtilbudet, sammen med noe strammere kredittpraksis etter at den nye boliglånsforskriften trådte i kraft i januar i år, bidratt til at boligpri-

Figur 9. Utviklingen i investeringene. Sesongjustert. Indeksert: 1. kvartal 2012=100



Kilde: SSB (KNR)



sene har begynt å falle. Ifølge sesongjusterte tall fra SSBs prisindeks for brukte boliger, falt boligprisene med 0,4 prosent i gjennomsnitt for hele landet fra første til andre kvartal i år. Dette var den første nedgangen siden fjerde kvartal 2013. Det var en bred nedgang, men boligprisene falt mest i Oslo-området. I andre store byer, blant annet Stavanger, var det derimot vekst i boligprisene. Sammenliknet med andre kvartal i fjor var boligprisene fortsatt 6,9 prosent høyere. Sesongjusterte tall fra Eiendom Norge viser at boligprisene fortsatte å falle gjennom tredje kvartal. Vi legger til grunn i vår prognose at boligprisnedgangen vil fortsette fram til neste år, men at boligprisene vil begynne å vokse igjen i 2019. Dette vil bidra til lavere boliginvesteringer i denne perioden. Vi venter at veksten i boliginvesteringen avtar i år, og at boliginvesteringene vil falle noe de to neste årene (tabell 2).

### Nedgang i industriinvesteringene

I 2016 økte investeringene innen industri og bergverk med 8,1 prosent, etter en større nedgang året før. Det var en noe ujevn utvikling gjennom året, men investeringene tok seg opp de to siste kvartalene. I første halvår i år var det imidlertid en ny, kraftig nedgang i industriinvesteringene på 23 prosent (figur 9). Investeringene falt i de fleste industrinæringene i de to første kvartalene i år, blant annet innen oljeraffinering, kjemisk og farmasøytisk industri, innen nærings-, drikkevare- og tobakksindustri

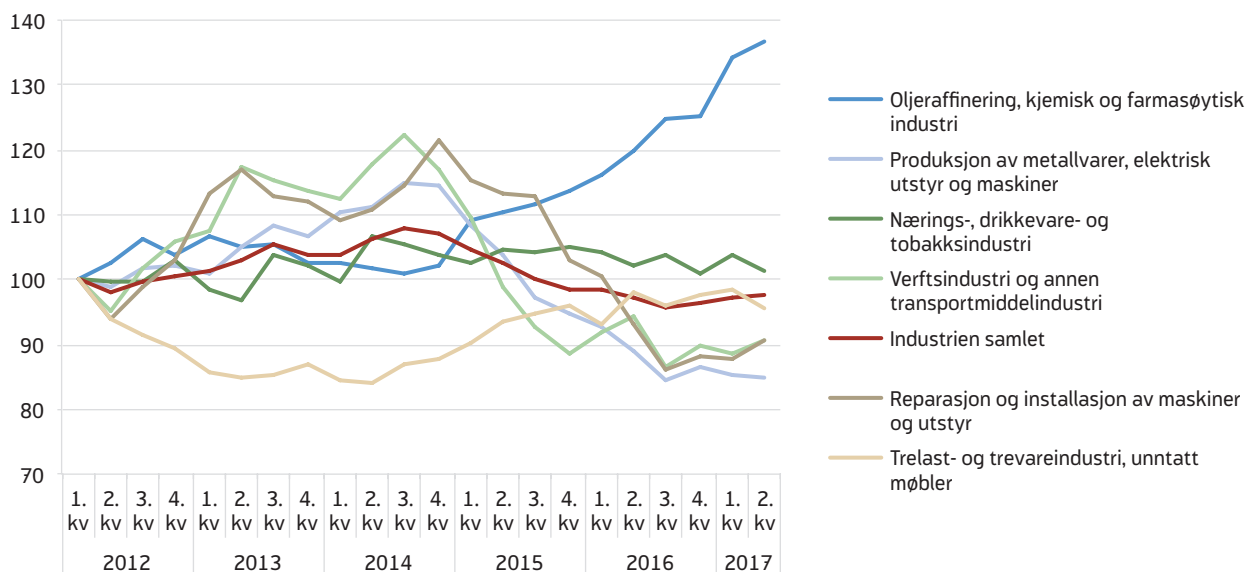
samt innen produksjon av metaller og av metallvarer, elektrisk utstyr og maskiner, som samlet står for omtrent tre fjerdedeler av de totale industriinvesteringene.

I SSBs investeringsundersøkelse fra august anslår virksomhetene en nedgang i industriinvesteringene for 2017 på 2,6 prosent sammenliknet med tilsvarende anslag for 2016 og målt i løpende priser. Det er anslag om lavere investeringer innenfor næringsgruppen oljeraffinering, kjemisk og farmasøytisk industri samt metallindustrien som bidrar til denne nedgangen. Dette skyldes at enkelte store investeringsprosjekter som bidro til veksten i 2016 nå er avsluttet. Nedgangen i 2017 motvirkes noe av positive investeringsanslag innenfor næringsmiddelindustri, metallvareindustri samt gummi, plast og mineralsk industri. Virksomhetenes anslag på investeringene i 2018 har blitt betydelig oppjustert og tyder på en oppgang på 10,9 prosent. Det er særlig høyt investeringsanslag innen oljeraffinering, kjemisk og farmasøytisk industri samt næringsmiddelindustri som bidrar til dette. Vi legger derfor til grunn i vår prognose et fall i industriinvesteringene i år, men venter at de øker igjen de to neste årene.

### Økning i industriproduksjonen

Bruttoproduktet i industrien falt gjennom 2015 og 2016 (figur 10). Nedgangen skyldes i stor grad fallende produksjon i næringene som leverer til oljeindustrien, som produksjon av metallvarer, elektrisk utstyr og maskiner,

Figur 10. Bruttoprodukt for industrien. Utvalgte industrinæring. Sesongjustert. Indeksert: 1. kvartal 2012=100



Kilde: SSB (KNR)

verftsindustri samt reparasjon og installasjon av maskiner og utstyr. Disse tre næringene samlet utgjorde om lag 50 prosent av bruttoprodukt i industrien i 2014, mens denne andelen hadde falt til 41 prosent i andre kvartal i år. Utviklingen innen tradisjonell eksportindustri har vært mer positiv og bidratt til å dempe nedgangen i industrien samlet. Særlig produksjonen innen oljeraffinering, kjemisk og farmasøytisk industri har hatt god vekst siden 2015. Etter to år med nedgang, har bruttoproduktet i industrien nå økt i tre kvartaler på rad. Fortsatt høy vekst innen oljeraffinering, kjemisk og farmasøytisk industri har bidratt til oppgangen i industriproduksjonen i denne perioden. I andre kvartal i år var det vekst i de fleste næringene, også blant oljeleverandørene.

Ordretilgangen i industrien har vist en økende trend de tre siste kvartalene etter å ha falt siden begynnelsen av 2014, også blant leverandører til oljeindustrien som bygging av skip og oljeplattformer samt maskinreparasjon og installasjon. I første og andre kvartal i år har ordretilgangen i hjemmemarkedet gått noe ned, mens økt ordretilgang fra eksportmarkedet har bidratt positivt. Fortsatt svak krone og noe høyere vekst internasjonalt vil bidra til fortsatt vekst i eksportnæringene. Vi venter derfor at industriproduksjonen vil vise en moderat vekst i år og at veksten tar seg opp de to neste årene.

### **Høyere vekst i privat konsum**

Husholdningenes forbruk utgjør om lag halvparten av Fastlands-BNP, slik at deres forbruksbeslutninger har stor betydning for veksten i norsk økonomi. Årsveksten i konsumet i 2016 ble på 1,5 prosent, klart lavere enn i 2015. Det var tjenestekonsumet som økte, mens varekonsumet først økte i fjerde kvartal, etter fem kvartaler på rad med nedgang. I 2016 var lønnsveksten den laveste SSB har målt på 2000-tallet. Dette, sammen med høy prisvekst, førte til den største nedgangen i reallønningene på mange tiår og videre til at konsumet ble dempet. I første kvartal i år økte husholdningenes konsum med 0,6 prosent og med ytterligere 1,0 prosent i andre kvartal. Fortsatt solid vekst i tjenestekonsumet har bidratt til dette, men veksten i varekonsumet har også tatt seg opp i første halvår i år, med en økning på hele 1,4 prosent i andre kvartal.

Svekkelsen av kronekursen de siste par årene har bidratt til å dra opp inflasjonen. Vi venter at kronekursen styrker seg noe fram til 2019, og at prisveksten på impor-

terte varer dermed vil avta og bidra til at inflasjonen går noe ned igjen. Selv med moderate lønnsoppgjør venter vi derfor at reallønningene, det vil si lønninger justert for prisvekst, vil øke noe framover. Sammen med en moderat oppgangskonjunktur og økt sysselsetting vil dette bidra til høyere vekst i disponibel realinntekt for husholdningene fram til 2019 og videre i privat konsum. I tillegg til de løpende inntektene, tar husholdningene hensyn til sin formue når de bestemmer sitt forbruk, og en stor del av husholdningenes formue består av eiendom. Nedgangen vi venter i boligprisene fram til neste år vil trekke i motsatt retning. Gitt utviklingen hittil i år venter vi at veksten i konsumet vil bli høyere enn i fjor og ta seg videre opp de to neste årene.

### **Lavere vekst i offentlige utgifter**

Offentlige utgifter, det vil si summen av konsum og bruttoinvesteringer i offentlig forvaltning, utgjør rundt en tredel av Fastlands-BNP. Veksten i offentlige utgifter under den siste nedgangskonjunktoren har dermed bidratt til å heve veksten i fastlandsøkonomien. I vår prognose legger vi til grunn at offentlige utgifter vil vokse noe saktere i år og neste år enn i fjor, slik det anslås i statsbudsjettet for 2018, og dermed bidra i mindre grad til veksten i norsk økonomi.

### **Høyere eksport av tradisjonelle varer**

Eksporten av tradisjonelle varer økte med 6,9 prosent fra 2014 til 2015, men falt gjennom hele 2016 og ble 8,2 prosent lavere enn året før. Etter halvannet år med nedgang gikk eksporten av tradisjonelle varer opp med 6,0 prosent i første kvartal og med 3,0 prosent i andre kvartal i år.

Framover venter vi noe høyere vekst i verdensøkonomien og at etterspørselen etter norske varer og tjenester dermed vil ta seg opp. Vi venter at kronen styrker seg gradvis fram til 2019, men at den fortsatt vil være svakere enn i 2014 og 2015. En svak kronekurs er positiv for norsk eksport, siden den gjør norske varer billigere i utlandet. Dette vil også bidra til høyere etterspørsel fra utlandet og til vekst i eksportvolumet av norske varer og tjenester i år og de neste to årene.

### **Moderat konjunkturoppgang**

Veksten i fastlandsøkonomien tok seg opp i første halvår og var høyere enn den estimerte trendveksten.



Nedgangskonjunkturen som begynte for tre år siden ligger nå bak oss og vi er inne i en forsiktig oppgangskonjunktur som vi venter vil forsterke seg noe fram til 2019. Dette skyldes at fallet i oljeinvesteringer blir betydelige mindre i år, slik at de negative impulsene herfra blir mindre, og at denne nedgangen snur neste år slik at oljeinvesteringene igjen begynner å gi positive impulser til norsk økonomi. Samtidig vil fortsatt lav rente og svak kronekurs, høyere etterspørsel fra utlandet, samt noe høyere vekst i privat konsum også bidra til å løfte veksten i fastlandsøkonomien. Nedgang i boligprisene og i boliginvesteringene framover, samt lavere vekst i offentlige utgifter, vil på den andre siden dempe veksten i norsk økonomi de neste to årene (se tabell 2).

## NAV's arbeidsmarkedsprognose

Arbeidsmarkedet har bedret seg i løpet av året. Tall fra både nasjonalregnskapet og AKU viser at veksten i sysselsettingen har tatt seg opp i første og andre

kvartal i år, i takt med høyere vekst i fastlandsøkonomien. AKU-ledigheten var i juli på 4,2 prosent av arbeidsstyrken, eller 0,8 prosentpoeng lavere enn i juli i fjor, og den registrerte arbeidsledigheten har falt så langt i år. Det har også vært en markert nedgang i antallet varsler om oppsigelser og permitteringer NAV mottar. De åtte første månedene i 2017 mottok NAV varsler om til sammen 18 200 permitteringer eller oppsigelser, mot 32 300 de åtte første månedene i 2016. Både NAVs og SSBs statistikk viser en økning i antallet ledige stillinger, og i Norges Banks regionale nettverk og NHOs næringslivsbarometer oppga bedriftene nylig at de venter moderat sysselsettingsvekst framover.

Ifølge AKU falt sysselsettingen mot slutten av fjoråret, men har nå økt i både første og andre kvartal. Vi anslår at sysselsettingen vil fortsette å vokse i omtrent samme takt som i første halvår resten av året, men siden vi startet året med lavere sysselsetting enn det årlige gjennomsnittet i 2016, blir gjennomsnittlig sys-

**Tabell 2.** NAVs prognose for utviklingen i norsk økonomi i 2017 og 2018. Prosentvis vekst om ikke annet er angitt

	2017	2018	2019
<b>Arbeidsmarked</b>			
Registrerte helt ledige	75 000	70 000	68 000
Registrerte helt ledige i prosent av arbeidsstyrken	2,7	2,5	2,4
Registrerte helt ledige og arbeidssøkere på tiltak	94 000	85 000	83 000
Registrerte helt ledige og arbeidssøkere på tiltak i prosent av arbeidsstyrken	3,4	3,1	3,0
AKU-arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken	4,2	3,9	3,7
Sysselsettingsvekst (AKU)	0,4	1,2	1,2
Arbeidsstyrkevekst (AKU)	-0,2	0,9	0,9
<b>Realøkonomi</b>			
Konsum i husholdninger mv.	2,3	2,5	2,9
Bruttoinvesteringer Fastlands-Norge	5,0	1,2	0,7
- Boliginvesteringer	6,7	-3,5	-3,7
Petroleumsinvesteringer	-2,5	-1,5	7,0
Eksport	1,6	1,7	2,6
- Tradisjonelle varer	2,1	5,0	3,3
Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge	1,8	2,1	2,4
<b>Valutakurs og oljepris (nivå)</b>			
NOK per euro	9,2	9,2	9,1
Råoljepris i dollar	53	55	55

Kilde: NAV

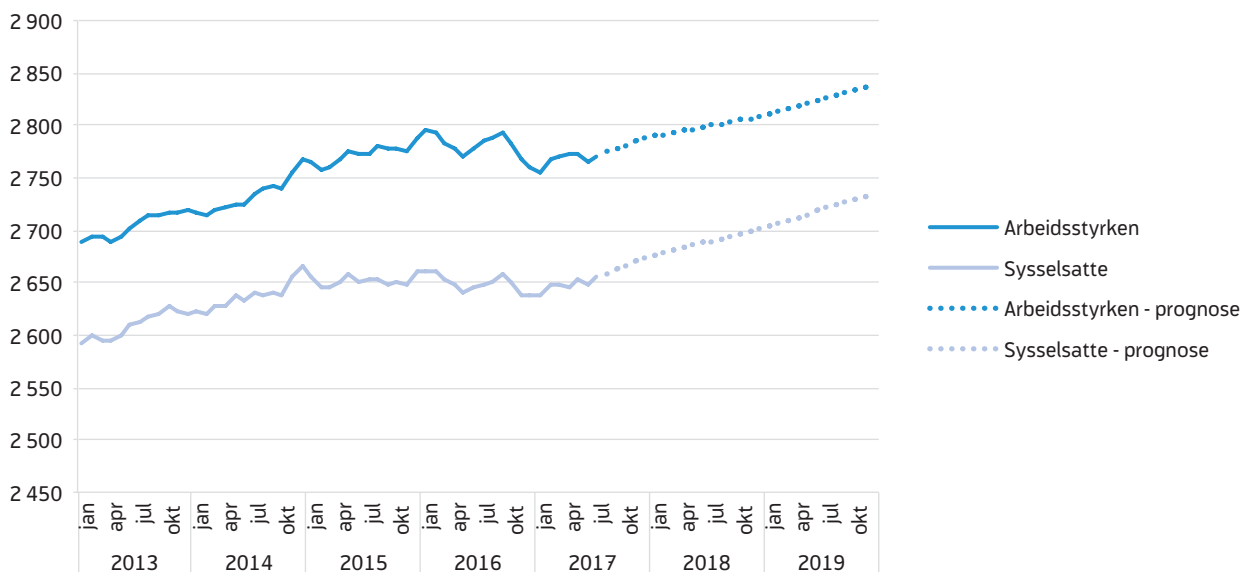
selsetting i 2017 bare om lag 10 000 høyere enn i fjor. I 2018 og 2019 venter vi at veksten i norsk økonomi tar seg noe opp og at sysselsettingen vokser litt raskere, med rundt 30 000 personer i gjennomsnitt hvert år (figur 11).

Arbeidsinnvandringen har avtatt under denne nedgangskonjunkturen, slik vi også så under finanskrisen. Siden 2015 har både innvandringen falt og utvandringen økt, ifølge befolkningsstatistikk fra SSB. I andre kvartal i år var nettoinnvandringen i overkant av 5 000 personer, som er den laveste i løpet av andre kvartal siden 2005. Det er arbeidsinnvandringen fra Europa som går ned: Nettoinnvandringen fra blant annet Polen og Litauen har falt betydelig i løpet av de to siste årene, og blant svenskene har utvandringen vært større enn innvandringen de siste fire årene. I tillegg har nettoinnvandringen fra land med konflikter, som Syria og Eritrea, blitt halvert fra andre kvartal i fjor til andre kvartal i år. Asylsøkere er imidlertid ikke med i denne statistikken før de har fått godkjent sin asylsøknad og blir bosatt. Vi legger til grunn noe lavere nettoinnvandringen framover, også fra Europa, slik det anslås i SSBs befolkningsframskriving. Dette bidrar til å dra ned veksten i arbeidsstyrken de nærmeste årene. Bedre konjunkturer vil på sin side bidra til at yrkesdeltakelsen øker mot 2019, og vi legger også til grunn at flere av de mange flyktingene

som kom i andre halvår 2015 vil komme med i arbeidsstyrken de neste to årene. Samlet anslår vi at veksten i arbeidsstyrken vil ta seg noe opp igjen framover. Antall personer i arbeidsstyrken har økt de siste månedene etter å ha falt siden i fjor høst og i vinter. Selv om vi venter at det fortsetter å øke resten av året, vil det i gjennomsnitt være rundt 5 000 færre personer i arbeidsstyrken i år enn i fjor. I 2018 og 2019 anslår vi at arbeidsstyrken vil øke med cirka 25 000 i gjennomsnitt hvert år.

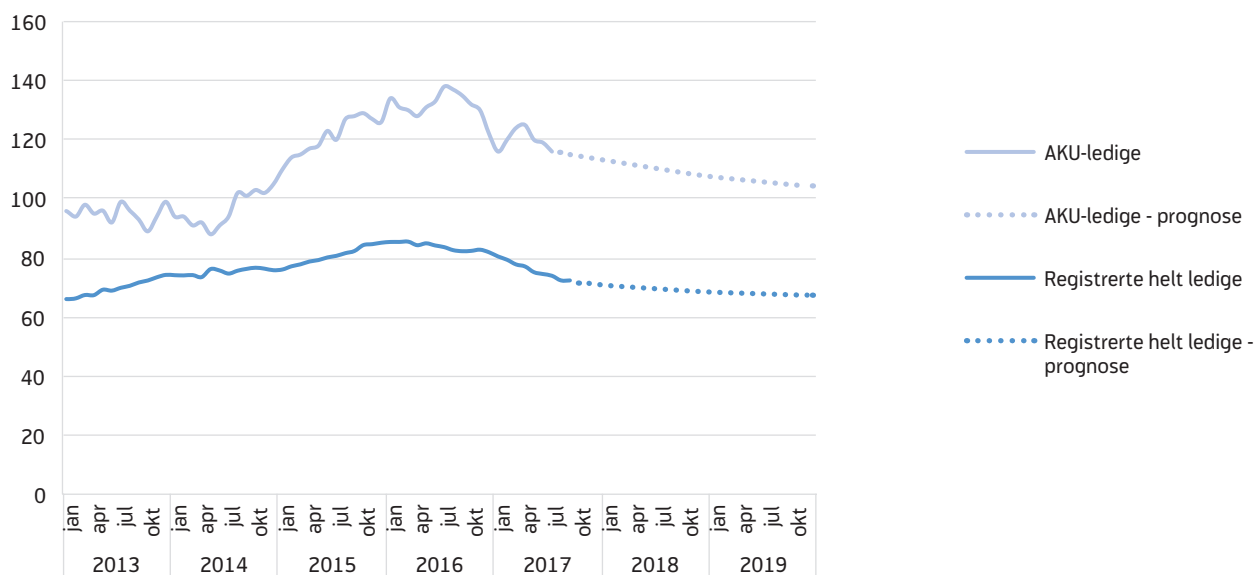
Arbeidsledigheten målt med AKU har vist en tydelig fallende trend siden i fjor høst, selv om den kan svinge en del fra måned til måned. Vi venter at den vil fortsette å gå noe ned framover da Norge går inn i en moderat oppgangskonjunktur, slik at sysselsettingen øker mer enn arbeidsstyrken (figur 12). Både bruttoledigheten og antallet helt ledige har falt med over 9 000 personer fra desember til september, justert for normale sesongvariasjoner. Dermed har utviklingen vært noe bedre enn vi la til grunn i vår prognose i juni. Vi venter at den registrerte arbeidsledigheten vil fortsette å falle framover, om enn noe saktere enn hittil i år. Vi anslår at det i gjennomsnitt vil være 75 000 helt ledige i 2017, mens det neste år blir om lag 70 000 helt ledige i gjennomsnitt og 68 000 i 2019. Det innebærer en ledighet på 2,7 prosent av arbeidsstyrken i 2017, 2,5 prosent i 2018 og 2,4 prosent i 2019. Dersom tiltaksni-

**Figur 11.** Utviklingen i arbeidsstyrken og sysselsettingen ifølge AKU.1 000 personer. Sesongjusterte tall



Kilde: SSB og NAV

**Figur 12. Utviklingen i antall registrerte helt ledige og ledige ifølge AKU. 1000 personer. Sesongjusterte tall**



Kilde: SSB og NAV

**Tabell 3. Befolkning i yrkesaktiv alder, arbeidsstyrken, sysselsatte og arbeidsledige ifølge AKU**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Befolkning 15–74 år	3 618 000	3 680 000	3 743 000	3 798 000	3 850 000	3 896 000	3 934 000
Arbeidsstyrken	2 602 000	2 629 000	2 677 000	2 704 000	2 734 000	2 772 000	2 779 000
Sysselsatte	2 508 000	2 543 000	2 591 000	2 610 000	2 637 000	2 651 000	2 647 000
Yrkesdeltakelsen	71,9 %	71,4 %	71,5 %	71,2 %	71,0 %	71,2 %	70,6 %
AKU-arbeidsledige	94 000	86 000	86 000	95 000	96 000	121 000	132 000
Registrerte helt ledige (NAV)	74 643	69 395	65 682	69 719	75 254	80 561	83 813

Kilde: SSB og NAV

vået blir som det er foreslått i statsbudsjett 2018, vil dette innebære en bruttoledighet på 3,4 prosent av arbeidsstyrken i år, 3,1 prosent neste år og 3,0 prosent i 2019.

### Næringsvise forskjeller

Den oljedrevne nedgangskonjunkturen ser nå ut til å være over og vi venter en moderat oppgangskonjunktur fram til 2019. Vi venter imidlertid fortsatt nedgang i oljeinvesteringene i år, men at nedgangen snur neste år og oljeinvesteringene øker igjen i 2019. Vi anslår derfor at sysselsettingen innen utvinning av olje og gass og innen industri- og tjenestenæringer som leverer til oljeindustrien vil fortsette å falle, men at nedgangen avtar gjennom prognoseperioden. I andre deler av

industrien forventer vi at fortsatt svak krone og høyere etterspørsel fra utlandet vil bidra til økt aktivitet og økt sysselsetting både i år og de to neste årene.

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 fram til 2019, men at den vokser saktere framover som følge av lavere boliginvesteringer.

Helse- og omsorgstjenester sysselsetter flest personer i Norge, over 20 prosent av de sysselsatte jobber her. Sysselsettingen i denne næringen har økt jevnt, og vi legger til grunn at den vil fortsette å øke de neste årene.

### **Makromodellen KVARTS**

Denne prognosen er basert på modellsimuleringer vi har gjort med den makroøkonometriske modellen KVARTS. KVARTS er en modell for norsk økonomi utviklet av Statistisk sentralbyrå (SSB). Modellen er estimert på data fra kvartalsvis nasjonalregnskap og er basert på økonomisk teori. For mer informasjon om modellen, se <https://www.ssb.no/forskning/makrookonomi/konjunkturanalyser-og-prognoser/modag-og-kvarts>

Videre venter vi økt sysselsetting i de private tjenestetæringene de nærmeste årene.

### **Referanser**

Andersen, Ulf, Ådne Cappelen, Einar Nordbø, Helge Næsheim, Johannes Sørbø og Ragnar Torvik (2017) «Mål for arbeidsledigheten: Avvik, årsaker og supplerende indikatorer». Arbeidsnotat 8/2017 Finansdepartementets notatserie.

# MOBILITET OG FLYTTEVILLIGHET BLANT ARBEIDSLEDIGE

Av Leonid Andreev og Line Schou

## Sammendrag

*Mobilitet ved ledighet skal sikre at arbeidsledige raskere finner nytt passende arbeid og at arbeidsgivere får dekket sine behov for arbeidskraft. I denne artikkelen ser vi på den geografiske mobiliteten i to ulike konjunktursituasjoner, en situasjon med svært lav ledighet over hele landet i 2008 og en med store geografiske forskjeller på arbeidsmarkedet i 2016. Vi ser på hvor mange arbeidsledige som faktisk flyttet i 2008 og 2016, hva som kjennetegner arbeidssøkerne som er mest tilbøyelige til å flytte og hvordan holdningene til å flytte ved arbeidsledighet er i befolkningen generelt. Vi har undersøkt flyttemønstre ved hjelp av registerdata, mens folks holdninger til å flytte ved ledighet er undersøkt i en spørreundersøkelse.*

*Våre analyser viser at det kun er en liten andel som flytter når de blir arbeidsledige. Totalt ser det ut til at rundt 5 prosent flytter ved ledighet, men det er til dels store geografiske forskjeller. De fleste som flytter gjør det enten innenfor sitt eget fylke eller til et nabo fylke. Vi finner at personer bosatt i Nord-Norge har høyest sannsynlighet for å flytte ved ledighet. Det er også i de nordligste fylkene at folk oftest er positive til det å flytte ved ledighet. Flyttetilbøyeligheten var lav i Hordaland og Rogaland i 2016, til tross for en sterk ledighetsøkning i området og behov for arbeidskraft i andre deler av landet. Resultater fra spørreundersøkelsen viser også at det var i Agderfylkene og Rogaland folk var mest negative til å flytte ved ledighet.*

*Unge som ikke er etablert med partner og barn er mest villige til å flytte og det er også de som flytter oftest, særlig de som er høyt utdannet. Flyttevillighet og faktisk flyttetilbøyelighet går gradvis ned med økende alder. Enslige kvinner har høyere sannsynlighet for å flytte enn enslige menn, men det å ha barn og partner reduserer kvinners sannsynlighet for å flytte mer enn den gjør for menn.*

*Jo høyere utdannet man er, jo høyere er sannsynligheten for at man flytter. Vi ser også at langtidsledige er mer tilbøyelige til å flytte. Når det gjelder enkeltyrker ser vi at det er ledere og meglere som mest sjelden flytter.*

## Bakgrunn

Ledighetsøkningen i 2014–2016 fant hovedsakelig sted innenfor et lite område, nemlig oljefylket Rogaland, samt Hordaland, Vest-Agder og Møre og Romsdal. I tidligere perioder med høy ledighet har ledigheten gjerne økt mer jevnt i hele landet (som for eksempel i kjølvannet av finanskrisen i 2008). I figur 1 kan man se utviklingen i arbeidsledigheten som prosent av arbeidsstyrken i perioden 2001–2017 i utvalgte fylker. I årene 2004–2008 gikk ledigheten ned, slik at i januar 2008 var den registrerte ledigheten på et svært lavt nivå. Med finanskrisen høsten 2008 fikk vi en rask økning i ledigheten over hele landet de påfølgende årene, mens vi i etterkant av det kraftige oljeprisfallet fikk en situasjon med store geografiske forskjeller på arbeidsmarkedet, med økt ledighet i Rogaland, Hordaland, Møre og Romsdal og Agder-fylkene, men stabil eller fallende ledighet i resten av landet. I en situasjon med regional ledighetskrise er det naturlig å tenke på mobilitet av arbeidskraft som en del av løsningen. NAV må bistå arbeidsledige ved å vise hvor det finnes ledige stillinger, og stimulere til økt geografisk og yrkesmessig mobilitet, altså at man må flytte dit det finnes jobber eller bytte yrke, næring eller sektor.

Det er behov for bedre forståelse av den geografiske mobiliteten av arbeidsledige i Norge, om den endrer

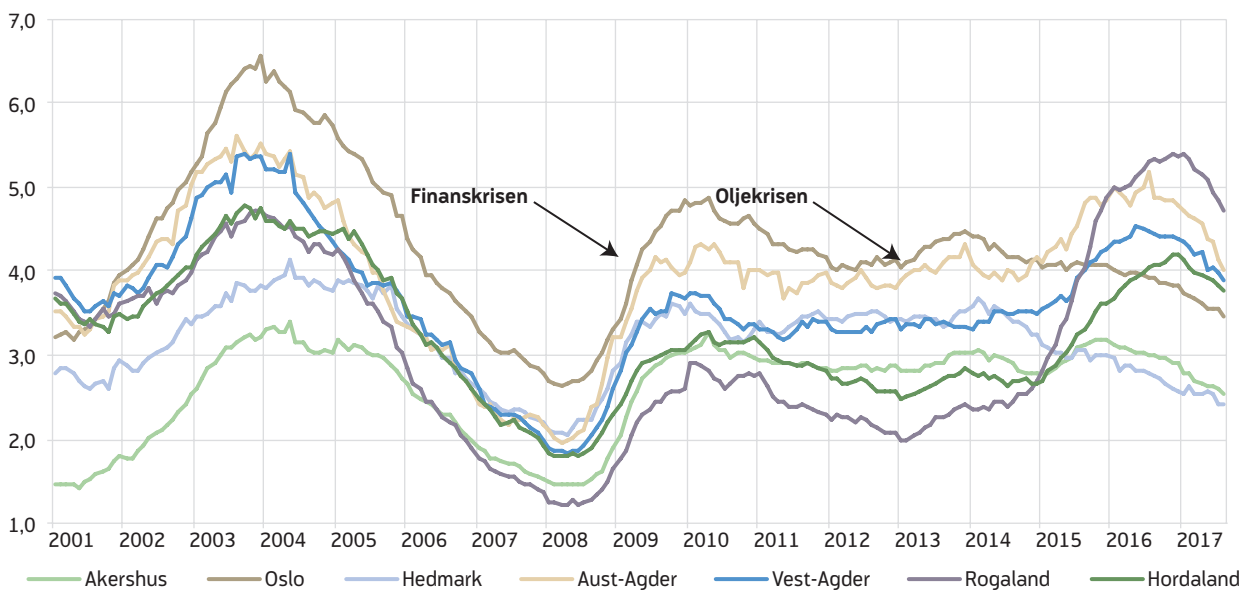
seg over tid og hva som kjennetegner arbeidssøkerne som er mest tilbøyelige til å flytte. Hvor ofte flytter arbeidsledige i Norge, og hva får arbeidsledige til å flytte? Og hvordan er holdningene til å flytte ved arbeidsledighet i befolkningen generelt?

I denne artikkelen analyserer vi data fra to ulike datakilder; registerdata som viser faktiske flyttemønstre blant de arbeidsledige (i del 1) og surveydata fra Norsk Monitor som viser holdninger til det å flytte ved arbeidsledighet i befolkningen generelt (del 2). Vi forventer at variasjoner i holdninger mellom ulike grupper i befolkningen kanskje kan forklare noe av variasjonen i faktiske flyttemønstre.

Det er interessant å se på utviklingen av mobiliteten i ulike faser av konjunktursyklusen og om ledigheten kan beskrives som syklisk eller strukturell. Er det riktig at man flytter oftere når forskjellen i arbeidsledigheten mellom ulike deler av landet blir veldig stor, men flytter mindre i en situasjon med lav ledighet i hele landet?

Hvordan stiller folk seg til tanken på å flytte ved arbeidsledighet? Holdninger i befolkningen generelt, blant ulike grupper og eventuelle geografiske variasjoner kan være en viktig bakgrunn for å forstå flyttemønstre. Det er naturlig å tenke seg at variasjoner i blant annet livssituasjon og alder spiller inn.

**Figur 1.** Bruttoledighet i enkelte fylker i 2001–2017, sesongjustert, som prosent av arbeidsstyrken



Kilde: NAV

## Problemstillinger

Det er viktig at nye arbeidsledige i regioner med høy arbeidsledighet raskt finner arbeid i andre deler av landet. Høy mobilitet kan sikre at arbeidsledige raskere finner nytt passende arbeid og at arbeidsgivere får dekket sine behov for arbeidskraft. Det er også viktig for at økonomien skal være tilpasningsdyktig mot eksterne makroøkonomiske sjokk, som globale økonomiske kriser, alvorlige internasjonale konflikter eller dramatiske endringer i oljepriser.

En teori om arbeidskraftmobilitet sier at arbeidere tilegner seg ulike typer kvalifikasjoner og kompetanse mens de jobber og til en viss grad mister disse kvalifikasjonene mens de er ledige, og særlig dersom de er lenge ledige. Noen av disse kvalifikasjonene er ikke generelle, men er region-, arbeidsgiver- eller yrkes-spesifikke. Ifølge Ljungqvist og Sargent (1998), som brukte en generell likevektsmodell for å studere geografisk mobilitet som en av årsakene til forskjellen i langtidsledighet mellom USA og Europa, kan arbeidere selv velge hvilken type kvalifikasjoner de akkumulerer, og dersom trygdesystemet er raust nok, tilegner arbeidere seg humankapital<sup>1</sup> assosiert med mer risikabel arbeidsmarkedskarriere. De har funnet at dersom en arbeidsledig har en stor andel av humankapitalen i en spesifikk form, det vil si at den for eksempel bare kan utnyttes i enkelte næringer og regioner, og dersom ledighetstrygden er høy nok, vil insentivene til å lete etter en ny jobb og å flytte være betydelig svekket.

Utflytting gjør at en arbeidsledig taper region-spesifikk humankapital, som for eksempel ulike typer personlige lokale nettverk, lokal kunnskap for enkelte yrker og humankapital spesifikk for lokale næringer. I tillegg må den ledige bære ekstra kostnader knyttet til flyttingen, og bytte av bolig er blant de største kostnadene her. Oswald (1997) viser at om en høy andel eier sin egen bolig reduseres mobiliteten og arbeidsledigheten vil øke. Dette fordi de som eier egen bolig har større flyttekostnader enn de som leier

den.<sup>2</sup> I Norge er andelen individer som bor i en bolig som husholdningen selv eier over 80 prosent, noe som er veldig høyt i internasjonal sammenheng.<sup>3</sup> Vi vil derfor se på hvordan mobiliteten er påvirket av boligprisutviklingen. Høye boligpriser kan redusere mobiliteten fordi de gjør det dyrere å flytte.<sup>4</sup> Denne effekten kan likevel være svakere for individer med høyere inntekt.

Inntekten har sannsynligvis mye å si når det gjelder tilbøyelighet til å flytte. På den ene siden er en person som er høykvalifisert og har en høy lønn mer mobil fordi a) dagpenger dekker en mindre andel av lønnsinntekten i høyinntektsgrupper,<sup>5</sup> og privat forbruk må reduseres betraktelig. Det er rimelig å anta at en arbeidsledig som ikke får opprettholdt samme nivå av privat forbruk med dagpenger blir en mer aktiv og motivert jobbsøker b) for høytlønnede arbeidere utgjør flyttekostandene en mindre andel av inntekten, og er mindre viktige for beslutningen om å flytte. På den annen side har høytlønnede arbeidstakere ofte kompetanse som er sterkt knyttet til et konkret yrke eller en konkret næring. Ved et næringsbytte kan det være fare for at denne nærings-spesifikke humankapitalen/kompetansen ikke ville komme til nytte i ny jobb og at man må godta en reduksjon i lønn. Vi kan for eksempel tenke oss at ledige oljeingeniører vegrer seg for å flytte til et annet fylke for å ta en dårligere betalt jobb, og heller venter på en eventuell oppgang i oljebransjen.

I tillegg til økonomiske omkostninger og potensiell vinning, er også personlige holdninger sannsynligvis en viktig faktor for om folk ser det som naturlig å flytte om de blir arbeidsledige. I denne artikkelen ser vi både på faktiske flyttemønstre blant arbeidsledige

<sup>1</sup> Humankapital er en sum av alle personlige egenskaper - all kompetanse, talenter, kvalifikasjoner, evner, erfaring, intelligens, trening, klokskap.

<sup>2</sup> I tillegg til vanlige salgs- og kjøpskostnader finnes det dokumentavgift (såkalt «flytteavgift»), som betales til staten hver gang en selveierbolig skifter eier.

<sup>3</sup> Det er også store forskjeller i andel av eldre og yngre boligeiere, noe bidrar til at yngre er mer mobile.

<sup>4</sup> Utgiftene med salg og kjøp øker med boligpriser. Prisdifferansen mellom ulike regioner pleier også å øke når boligprisene øker, noe som gjør det dyrere å selge i en mindre populær region og kjøpe i en mer populær.

<sup>5</sup> Alle får samme andel i dagpenger - ca. 62 %, men bare opptil 6 G. De som har inntekt over 6 G får altså lavere kompensasjonsgrad enn de som har tjent under 6 G.



## Datautvalget og metode

### Analyse av registerdata

I del 1 av denne analysen benytter vi to datautvalg: individdata med alle helt og delvis ledige eller arbeidssøkere på tiltak som var registrert per utgangen av januar 2008 og 2016 i NAVs registre. I januar 2008 var vi på slutten av en høykonjunktur hvor ledigheten var svært lav i hele landet, mens vi hadde en situasjon med en oljerelatert nedgangskonjunktur med store geografiske forskjeller i den andre perioden. I 2016 økte ledigheten stort sett i oljefylkene på Sør- og Vestlandet, mens ledigheten var stabil eller fallende i resten av landet. Disse periodene er valgt for å studere hvorvidt denne forskjellen påvirker flytteeatferden til arbeidsledige. Det var 75 807 observasjoner i det første datasettet og 144 722 i det andre<sup>1</sup>. Diverse kjennetegn som påvirker sannsynligheten for å flytte for å skaffe arbeid, som alder, kjønn, yrkesbakgrunn, fødeland, sivilstatus, antall barn, inntekt, osv., er målt to måneder før man registrerte seg som ledig (tilgang) og seks måneder etter at man ikke lenger var registrert som ledig i NAVs registre (avgang). Som inntektsvariabel i analysen har vi brukt årsinntekten for året før tilgangsåret.

*Avgang* er i analysen definert som når en person er registrert hos NAV som helt ledig, delvis ledig eller arbeidssøker på tiltak i en måned, men ikke i de to påfølgende månedene.

*Flytting* er definert ved at en person er registrert som bosatt i en annen kommune enn han/hun bodde i da de ble arbeidsledige. Her ser vi på bostedskommune 6 måneder etter at personen sluttet å være registrert som arbeidssøker. Personen kan være i arbeid eller ha en annen status. Ny og tidligere kommune skal heller ikke inngå i samme arbeidsmarkedsregion (da antar vi at vedkommende kanskje pendler til jobb).

*Arbeidsmarkedsregion (BA-region)* er definert som en av 160 territorielle enheter By- og regionforskningsinstituttet NIBR har delt landet i (Gundersen og Juvkam 2013: 12). En arbeidsmarkedsregion omfatter som regel flere kommuner. Det kan være storbyregioner, som for eksempel BA-regionen Oslo, som omfatter 11 kommuner (Ski, Oppegård, Bærum, Asker, Sørum, Rælingen, Lørenskog, Skedsmo, Nittedal, Oslo, Røyken), mellomstore og mange små BA-regioner. Ser man bort fra Oslo-regionen, er det 9,4 BA-regioner i snitt for ett fylke.

Måten flytting er definert på påvirker hvordan omfanget av migrasjon er målt. SSBs flyttestatistikk definerer flyttere som alle som bodde i en annen bolig i slutten av perioden enn de gjorde i begynnelsen. Videre ser man på om de bodde i et annet fylke eller var flyttet fra eller til utlandet. Det finnes likevel noen ulemper om man bruker tradisjonelle geografiske enheter som kommune og fylke i analysen av flyttere

<sup>1</sup> Dette er litt høyere enn antall registrerte helt, delvis ledige og arbeidssøkere på tiltak i januar 2008 (2016) fordi tallet også oppfatter de individene som ikke var registrert som arbeidssøkere ved utgangen av januar 2008 (2016), men som sto i NAVs register både i desember 2007 (2015) og i februar 2008 (2016).

mønstre til arbeidssøkere. På en side flytter man ofte på tvers av kommunegrenser uten at ens tilgang til regionens arbeidsmarked blir berørt. På en annen side kan et fylke omfatte flere atskilte arbeidsmarkeder, og man må bytte bosted for å få tilgang til dem. Å velge kommune som analyseenhet kan derfor føre til registrering av altfor mange flyttestilfeller som ofte har lite å gjøre med arbeidsmigrasjon. Dersom man må krysse fylkets grenser for å være regnet som flyttet, blir det registrert for få flyttestilfeller. Derfor velger vi å bruke BA-region, som omfatter flere kommuner som naturlig utgjør samme arbeidsmarked.

Det er brukt deskriptiv analyse for å beskrive flyttemønstrene til arbeidssøkere, og vi har valgt to kohorter for å se på hvor stabile mønstrene er over tid, og om det finnes forskjeller som kan tilskrives konjunkturelle endringene på arbeidsmarkedet. Vi har sett på faktiske andeler som flytter i ulike befolkningsgrupper, hvor mange som flytter og hvor, og hvilke kjennetegn de har: yrkesbakgrunn, inntekt, alder, kjønn, familiestatus, antall barn, utdanningsnivå og varighet som arbeidssøker.

Vi har videre gjort en logistisk regresjonsanalyse som forklarer forskjeller i mobiliteten (individuell sannsynlighet for å flytte). Sannsynlighet for å flytte betraktes som en funksjon av personlige kjennetegn og ytre forhold (arbeidsmarkedsstiasjon, bostedsfylket).

### Logistisk regresjon

I logistisk regresjon beregner man hvor mye den naturlige logaritmen til oddsen for  $Y=1$  endrer seg for hver enhets endring i  $X$ . Logistiske regresjoner brukes når den avhengige variabelen er todelt. Vi skal teste hypoteser om variabelers effekt på en todelt avhengig variabel, samt beregne sannsynligheter for at flyttingen vil skje eller ei. I vår analyse er den avhengige variabelen ( $Y$ ) at en tidlig arbeidssøker har flyttet. Vi ser både på kjennetegn ( $X$ ) som er utformet som dummyvariabler med en referansekategori (kjønn; sivilstatus; utdanning, barn under 18 år) samt kontinuerlige variabler (ledighetsrater; inntekt; alder; arbeidssøkervarighet). Resultatene fra regresjonsanalysene presenteres i tabell 4 med koeffisienter i form av odds ratios. En odds ratio er forholdet mellom to odds, og tolkes her som forholdet mellom den beregnede oddsen for å flytte ( $Y$ ) med et gitt kjennetegn ( $X$ ), relativt til oddsen for å flytte i referansekategorien når  $X$  er en dummy, og hvor mye oddsen for å flytte ( $Y$ ) øker for hver enhets endring i  $X$  når  $X$  er en kontinuerlig variabel. Koeffisienten merket med \* indikerer hvorvidt den beregnede koeffisienten kan sies å være signifikant forskjellig fra 1 på 99 prosent konfidensnivået ( $p < 0,01$ ), og merket med \*\* på 90 prosent konfidensnivået ( $p < 0,1$ ). Om en koeffisient ikke kan sies å være forskjellig fra 1, så viser det at, alt annet likt, vil oddsen for å ha flyttet ikke avhenge av verdien på dette kjennetegnet. Kjennetegnet kjønn er representert med verdien 1 hvis arbeidssøker er kvinne og 0 hvis arbeidssøker er mann. Menn betegnes som referansekategori (base). Vi regner sannsynlighetene i prosent ( $S$ ) med følgende formel  $S = (\text{Odds ratio} - 1) * 100$



og på holdninger i befolkningen til å flytte ved arbeidsledighet. Holdninger varierer sannsynligvis etter individuell livssituasjon, som for eksempel sivilstand, alder, barn, men er det også forskjeller mellom befolkningen i ulike fylker til hvilke holdninger de har til å flytte ved arbeidsledighet? Dette spørsmålet er aktualisert av at ledigheten nå er høyest i en del av landet som har hatt høy økonomisk vekst i lange perioder tidligere, og hvor det å flytte ut for å få seg arbeid for de fleste ikke har vært aktuelt tidligere. Er det for eksempel slik at manglende vilje til å flytte for å få ny jobb bidrar til å holde arbeidsledigheten på Sør-Vestlandet høyere enn resten av landet?

Ifølge Pissarides og Wadsworth (1989), som har sett på arbeidsmarkedet i Storbritannia, øker mobiliteten med økende differanse mellom ledighetsrater i ulike regioner, men faller med et høyere ledighetsnivå på landsbasis. Det vil si at mobiliteten er lavest når ledigheten er høy og samtidig jevnt fordelt mellom regioner. I denne artikkelen ser vi på en situasjon med store geografiske forskjeller på arbeidsmarkedet, i januar 2016, og en situasjon med lav ledighet og stor mangel på arbeidskraft i januar 2008.

I del 1 av denne artikkelen vil vi analysere flyttemønstre til personer som har vært arbeidsledige før de flyttet, i ulike fylker og i ulike faser av en konjunktursyklus, og ser på eventuelle forskjeller mellom ulike yrkesgrupper, aldersgrupper, antall barn, osv. Hvordan har mobiliteten blitt påvirket av ulike konjunkturfaser, ulik ledighetsutvikling og ulike typer ledighet? I tillegg til en generell beskrivelse av flyttemønstre for kohorter av arbeidssøkere i 2008 og 2016, skal vi undersøke hvilke individuelle kjennetegn som påvirker mobiliteten (dvs. alder, utdanning, antall barn, yrke, lengden på perioden uten jobb) og hvorvidt flytting er avhengig av konjunkturfasen.

I del 2 analyserer vi holdninger til å flytte ved arbeidsledighet. Hvordan påvirker individuell livssituasjon sannsynligheten for at respondenter svarer ja på at de hadde vært villige til å flytte dersom de ble arbeidsledige? Og finnes det forskjeller mellom fylker i holdningene til å flytte ved arbeidsledighet, og mer spesi-

fikt, skiller fylkene på Sør-Vestlandet seg fra andre fylker?

## Geografisk mobilitet blant arbeidssøkere

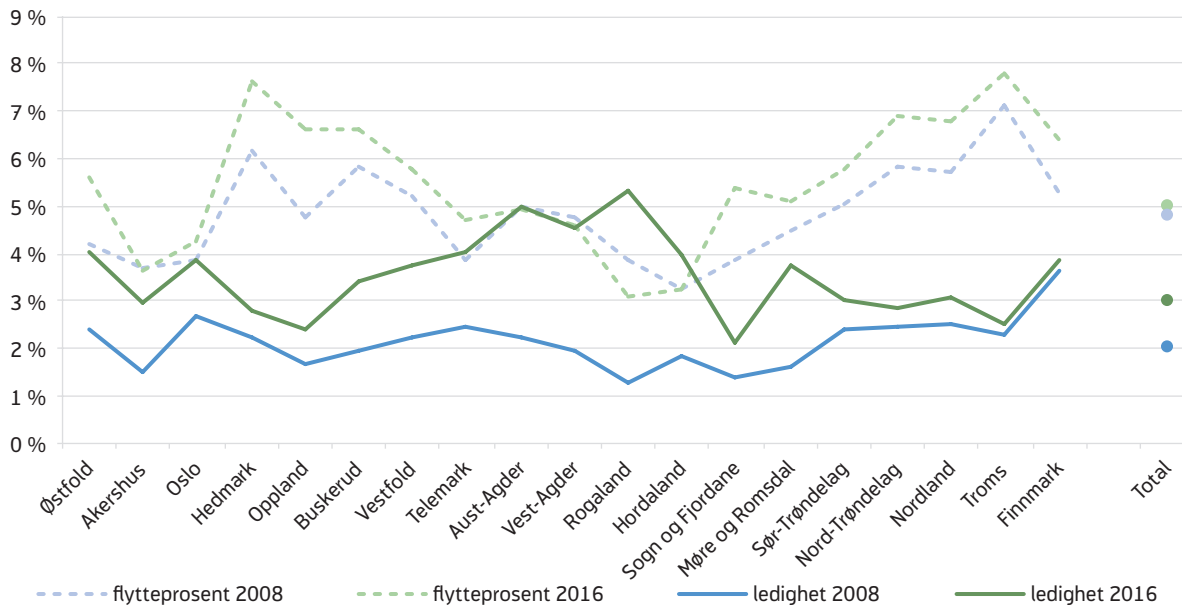
### Arbeidssøkere flytter mest i Nord-Norge

I denne analysen ser vi på to ulike kohorter. Den første omfatter arbeidsledige (helt og delvis ledige og arbeidssøkere på tiltak) som sto i NAVs register per januar 2008. Disse arbeidssøkerne søkte etter jobb i et arbeidsmarked med svært lav ledighet og stor mangel på arbeidskraft i hele landet. Den andre kohorten består av arbeidssøkere registrert per januar 2016. Dette omfatter perioden med en oljedrevet nedgangskonjunktur, som primært rammet Vest – og Sør-Vestlandet, regionen med stor overvekt av oljerelaterte næringer. I 2016 hadde vi spesielt store regionale forskjeller i ledighetsutviklingen. I Rogaland og Hordaland økte ledigheten frem til slutten av året, mens i resten av landet gikk ledigheten ned. Her sammenligner vi derfor personer som var ledige i en lavkonjunktur som bare rammet deler av landet med de som var ledige mot slutten av en høykonjunktur med svært lav ledighet. Vi har altså valgt to tidspunkt som viser ulike situasjoner på arbeidsmarkedet, men som samtidig ikke står veldig langt fra hverandre i tid.

I figur 2 ser vi at arbeidsledige i Nord-Norge flyttet oftere enn ledige i resten av landet for begge kohortene, mens ledige i Rogaland, Hordaland og i Telemark flyttet minst. Dette svarer godt overens med holdninger som finnes i befolkningen, som omtales i siste del av denne artikkelen.

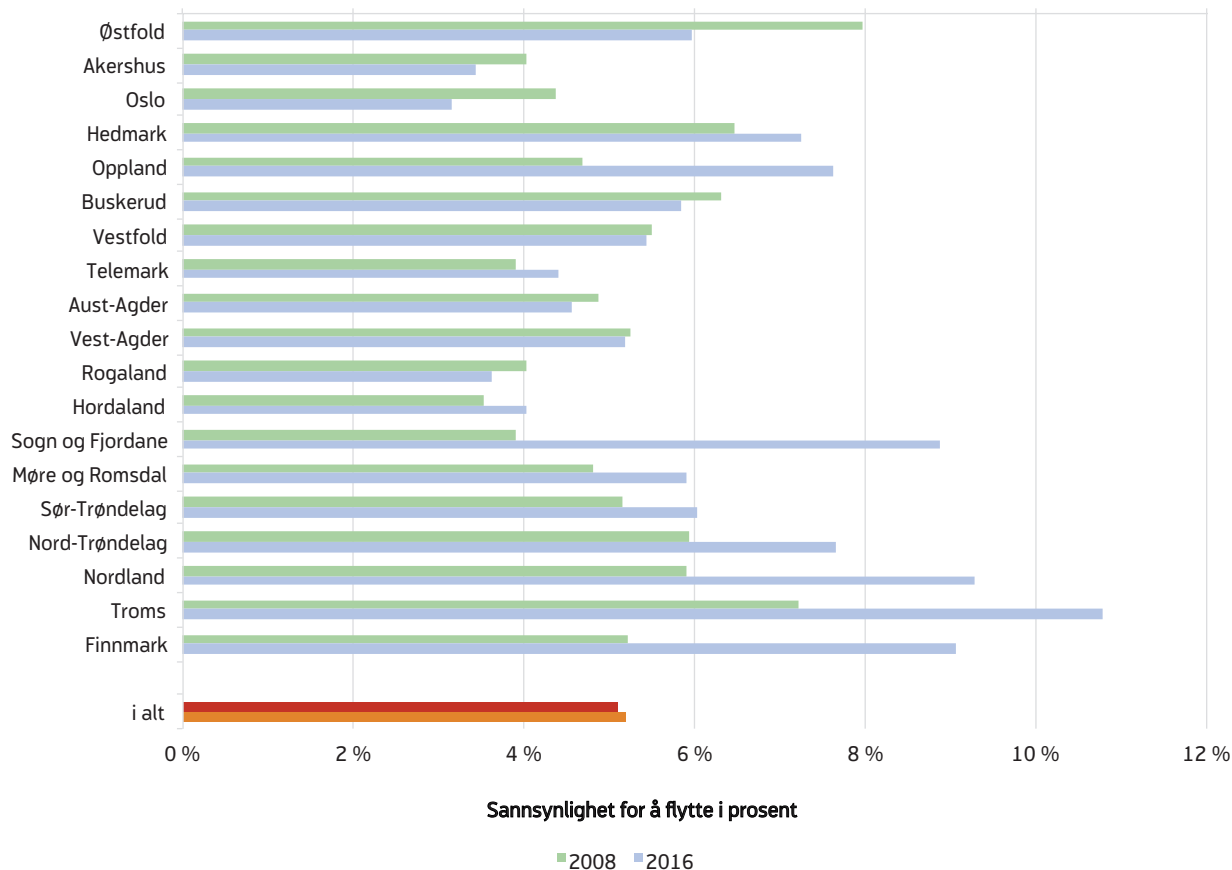
Vi bruker regresjonsanalyse for å beregne hvordan fylket man bor i påvirker sannsynligheten for å flytte. Om vi kun ser på den bivariate sammenhengen mellom fylker og flyttetilbøyelighet finner vi at personer bosatt i Nord-Norge har betydelig større sannsynlighet for å flytte. I regresjonsanalysen, der det også er kontrollert for variable som alder, utdanningsnivå og yrkesgruppe, er bildet ikke like entydig. Resultatene vi ser i figur 3 viser at sannsynligheten for å flytte ved ledighet er lav over hele landet, selv om det er noen variasjoner. Sannsynligheten for å flytte i Troms var stor for begge kohortene, mens det i 2016 også var relativt stor sannsynlighet for å flytte på deler av Øst-

**Figur 2.** Andel arbeidsledige per januar 2008 og 2016 som flyttet til en annen BA-region, og arbeidsledighetsrater (årgjennomsnitt) i 2008 og 2016, per fylke



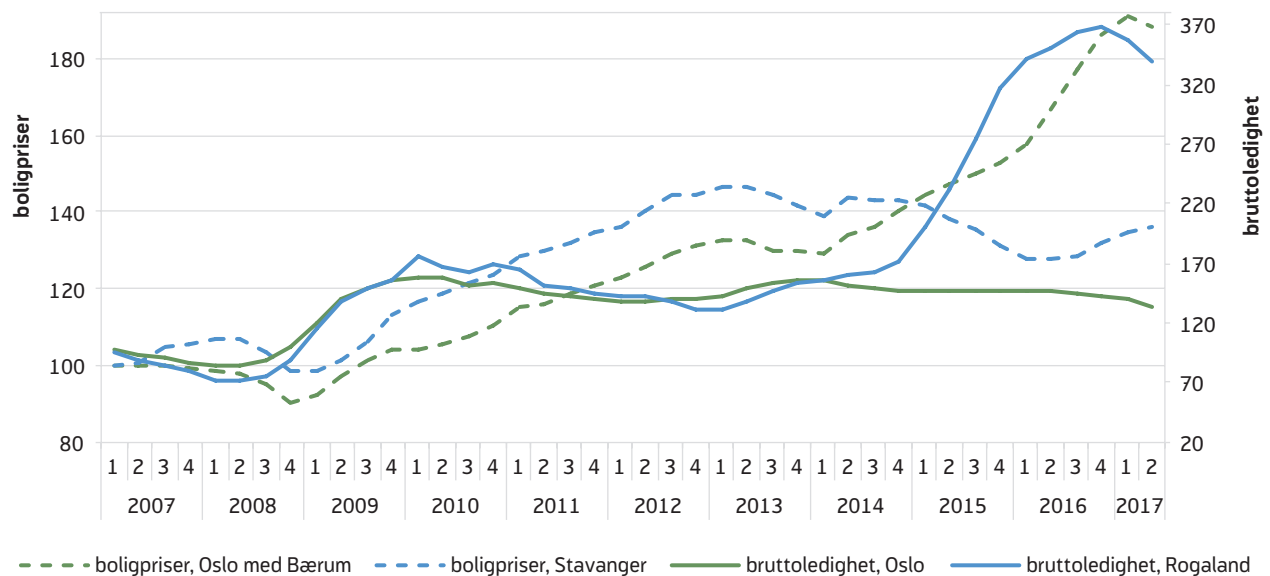
Kilde: NAV

**Figur 3.** Sannsynlighet for å flytte (oddsrater). Per fylke. 2008 og 2016-kohorter.



Kilde: NAV

Figur 4. Arbeidsledighet og boligpriser i enkelte områder, indeks (1. kvartal 2007=100).



Kilde: NAV, SSB

landet (Buskerud, Oppland, Hedmark, Østfold). Flyttesannsynligheten var lavest for Oslo og Akershus, noe som henger sammen med at dette arbeidsmarkedet er svært variert, i tillegg til å være Norges største. Flyttesannsynligheten var også lav i Hordaland og Rogaland i 2016, noe som betyr at den dramatiske ledighetsøkningen i kjølvannet av oljekrisen ikke har gjort utflyttingen fra fylkene større.

Det kan være ulike grunner til denne lave mobiliteten, for eksempel boligsituasjonen. Det er en stor andel nordmenn som eier boligen de bor i, sammenlignet med andre land i Europa. De samme økonomiske og demografiske faktorene som fører til høy ledighet i en region påvirker også boligprisene der og gjør boligprisdifferansen mellom ulike regioner større, noe som fører til høyere flyttekostnader og derfor reduserer flytting. I figur 4 ser vi at økningen i ledighet i Rogaland ble ledsaget av fall i boligprisene i Stavanger-området. Det gjør det mer ulønnsomt å selge bolig, og man ender kanskje med å selge bolig med tap. Mange vil derfor vegre seg for å flytte. Det er en kjent mekanisme at en høy eierskapsandel demper arbeidsmobilitet (se for eksempel Blanchflower og Oswald 2013).

Figur 2 tyder ikke på at det er en sammenheng mellom ledighetsnivå i fylket man bor og utflyttingsprosenten. Høyest flytteandel finner vi i fylker der ledigheten var nesten på snittnivå (Troms og Hedmark) mens i fylkene med høyest ledighet (Telemark og Agder-fylkene for 2008- og 2016-kohortene, og Rogaland for 2016-kohorten) finner vi en mer moderat flytteprosent.

Regresjonsanalysen viser at høyere ledighet i kommunen man jobber i reduserte sannsynligheten for å flytte for begge kohortene med, henholdsvis 14 og 17 prosent, når vi kontrollerer for andre faktorer.

Ulik praksis i ulike NAV-kontor eller i ulike fylker kan også bidra til forskjeller. I prinsippet er alle arbeidssøkere pålagt å aktivt søke jobb i hele landet og godta jobbtillbud hvor som helst i Norge for å opprettholde retten til dagpenger fra NAV (se faktaboks om regelverk). Dersom man nekter å flytte kan man fratas dagpengene. I praksis antar vi at NAV har vært forsiktig med å kreve flytting, og at praksisen varierer fra fylke til fylke, slik at dette kravet antakelig håndheves ulikt. Variasjonen kan blant annet være forårsaket av det lokale arbeidsmarkedets særtrekk, ulik

praksis ved ulike NAV-kontor og fylker, ulik skjønnsbruk, og ulike holdninger hos NAVs saksbehandlere<sup>6</sup>. NAV har ikke bare mulighet til å ilegge sanksjoner ved manglende etterlevelse av flyttekrav, men kan også bidra med tiltak for å fremme geografisk mobilitet blant arbeidssøkere. Arbeidssøkere kan søke om reise- og flyttestønader som dekker ulike utgifter i forbindelse med arbeidsrelatert flytting. Som vi ser i figur 5 brukes imidlertid ikke disse stønadene særlig flittig og det vanskelig å vurdere hvorvidt de bidrar til at flere arbeidssøkere flytter.

### De fleste flytter ikke veldig langt

Det er interessant å se hvor arbeidssøkere fra ulike regioner flytter til. I tabell 1 ser vi at det var en relativt stor andel av arbeidssøkerne som flyttet til Oslo og Akershus, spesielt fra andre fylker på Østlandet. Andelen var høyere for 2008- enn for 2016-kohorten. Kort geografisk avstand spiller en klar rolle her, og de fleste flytter enten i sitt eget fylke eller til et nabo-fylke.

<sup>6</sup> I Hedmark er det et mer aktivt fokus på vilkår om å være reell arbeidssøker, inklusive mobilitet, og dette kan være en delforklaring til både et betydelig fall i ledighet (fra 2,8% i 2013, til 2,6% i 2015, og helt ned til 2,2% i 2016) og relativt høye flytterater blant fylkets arbeidssøkere.

## Regelverk og virkemidler for å fremme mobilitet blant arbeidssøkere

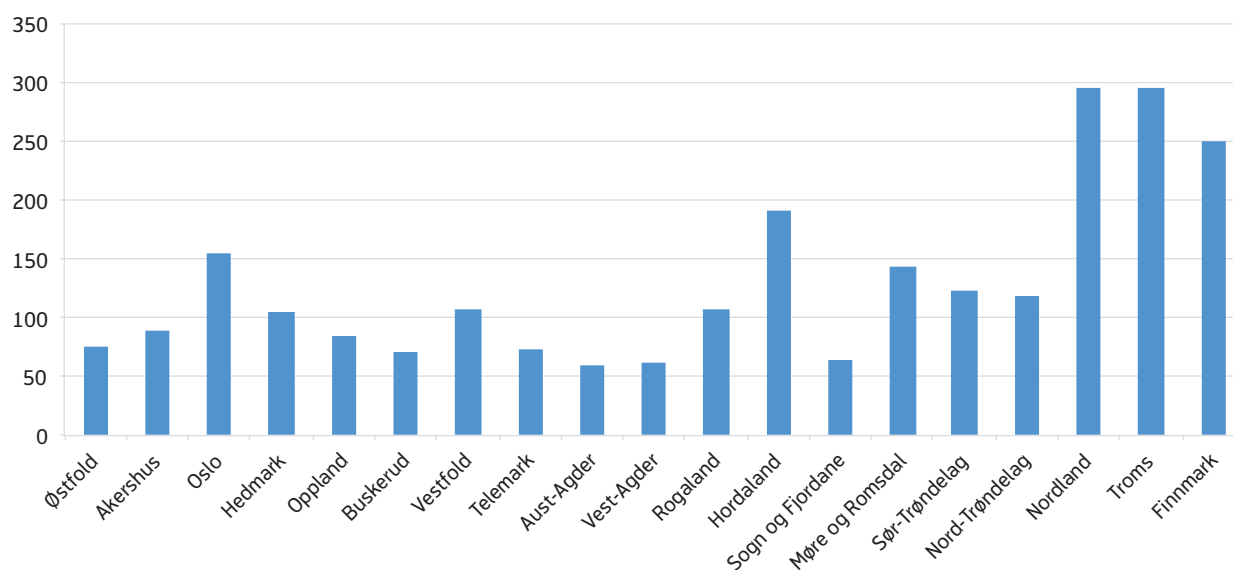
### Mobilitetskrav

Ifølge Trygdeloven § 4-5 må en person være villig til å ta arbeid hvor som helst i Norge for å ha rett til dagpenger. Dersom en person, uten rimelig grunn, nekter å motta tilbud om arbeid hvor som helst i Norge kan retten til dagpenger falle bort i et begrenset tidsrom, for tolv uker i første omgang (endret i 2017, fra 8 til 12 uker) og seks måneder dersom vedkommende har nektet å ta i mot tilbud to eller flere ganger innenfor siste tolv måneder, ifølge § 4-20.

### Reisestønad og flyttestønad

Ifølge Forskrift om stønader til dekning av utgifter knyttet til å komme i eller beholde arbeid (tilleggsstønadsforskriften) F02.07.2015 nr. 867, finnes det to typer stønader som skal fremme geografisk mobilitet: reisestønad og flyttestønad. Arbeidsledige som er registrert hos NAV og ikke kan få arbeid på hjemstedet, kan få stønad til dekning av nødvendige reiseutgifter dersom reiseavstanden er 50 kilometer eller mer hver vei. Denne stønaden kan gis i forbindelse med jobbintervju på annet sted enn bostedet eller med tiltredelse på nytt arbeidssted. Den som må flytte fra hjemstedet for å starte i arbeid på et annet sted i Norge, Norden eller i EØS-området kan gis stønad til dekning av nødvendige utgifter til flyttingen.

Figur 5. Antall mottakere av reise- og flyttestønader i 2010–2016



Kilde: NAV

**Tabell 1. Hvor flytter man i ulike fylker (i prosent)<sup>1</sup>**

	Samme fylke		Nabofylker		Samme landsdel <sup>*</sup>		Oslo+Akershus	
	2008	2016	2008	2016	2008	2016	2008	2016
Østfold	19	26			79	58	26	27
Akershus					68	43		
Oslo					56	38		
Hedmark	20	20	5	9	77	74	36	31
Oppland	25	25	18	12	75	82	27	22
Buskerud	18	20	6	8	77	72	31	25
Vestfold	17	18	14	16	70	71	29	26
Telemark	16	18	16	10	75	69	28	18
Aust-Agder	14	19	19	27	28	38	22	17
Vest-Agder	22	21	20	31	31	34	17	13
Rogaland	20	29	30	27	39	51	16	12
Hordaland	24	24	22	30	72	70	12	12
Sogn og Fjordane	25	32	43	29	42	49	9	7
Møre og Romsdal	31	36	19	15	17	18	16	13
Sør-Trøndelag	23	22	19	21	34	33	12	14
Nord-Trøndelag	38	37	31	30	61	59	7	8
Nordland	41	40	14	11	57	54	10	12
Troms	42	36	31	19	73	54	9	12
Finnmark	37	36	19	14	62	52	13	13

Kilde: NAV

\* Vestlandet (Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal), Sørlandet (Agder-fylkene), Trøndelag, og Nord-Norge (Nordland, Troms og Finnmark, samt Østlandet (Oslo, Akershus, Telemark, Østfold, Vestfold, Buskerud, Oppland og Hedmark).

<sup>1</sup> Oslo og Akershus utgjør én BA-region, og flyttingen fra Oslo til Akershus og omvendt er ikke registrert som geografisk migrasjon i denne analysen.

## Personlige kjennetegn som påvirker flyttestilbøylighet

Vi har sett på flere forhold som kan tenkes å påvirke flyttestilbøylighet, blant annet kjønn, alder, utdanningsnivå, sivilstand, antall barn og geografisk tilhørighet.

### Man flytter mindre med alderen

Alder spiller en stor rolle for mobilitet. Unge mellom 26 og 30 år er mest tilbøyelige til å flytte, og andelen går ned med alderen (se figur 6). Det kan være mange grunner til at unge er mer villige til å flytte:

- Unge er mindre etablert på arbeidsmarkedet og har i mindre grad opparbeidet seg en region-spesifikk

humankapital knyttet til det området de bor i<sup>7</sup>, noe man taper ved utflyttingen.

- Færre unge eier egen bolig (spesielt enslige unge<sup>8</sup>), i hvert fall en bolig de tenker å bo i resten av livet (som de vil bytte uavhengig av en eventuell flyttebeslutning).

<sup>7</sup> «Region-spesifikk humankapital» kan blant annet være ulike typer lokale personlige nettverk som kan hjelpe i jobbsøking, lokalkunnskaper for slike yrker som eiendomsmeglere og politi, nærings-spesifikk humankapital for næringer som finnes kun i denne regionen (for eksempel kan erfaring som fisker bare utnyttes i bestemte geografiske områder) osv.

<sup>8</sup> Enslige unge (25-44 år) har en eierandel på 56 %. Par i parforhold med barn i alderen 7-19 år har derimot en eierandel på 98 %.

- En lavere andel av de unge er gift, har barn og har skolebarn, som er forhold som kan redusere flyttevillighet.
- Det er flere jobbmuligheter for unge på grunn av aldersdiskriminering på arbeidsmarkedet.<sup>9</sup> Det er mange analyser som viser at de unge og samtidig erfarne er de mest ettertraktede på arbeidsmarkedet, mens de eldste arbeidstakerne er minst populære.
- Vi antar at en person tar flyttebeslutningen dersom den forventede nåverdien av inntekt for livsløpet er høyere etter flyttingen. Lønnen etter flyttingen skal være høyere enn forventet inntekt i egen region (som inkluderer arbeidsledighetstrygd og forventet lønn i en lokal bedrift), og skal i tillegg dekke ulike flyttekostnader. Jo yngre arbeidssøkeren er, jo lengre arbeidskarriere har vedkommende foran seg slik at overgangen til en høyere inntektsbane gir høyere netto nåverdi av flyttingen.
- Arbeidsinntekter pleier å øke med alderen fra midten av 20-årene frem til midten av 40-årene, og økningen blir flatere mot slutten av arbeidskarriere.

ren.<sup>10</sup> Unge har derfor en brattere lønnskurve og vinner mer på å finne jobb et annet sted, i stedet for å være lenge ledig og kun søke arbeid på eget hjemsted.

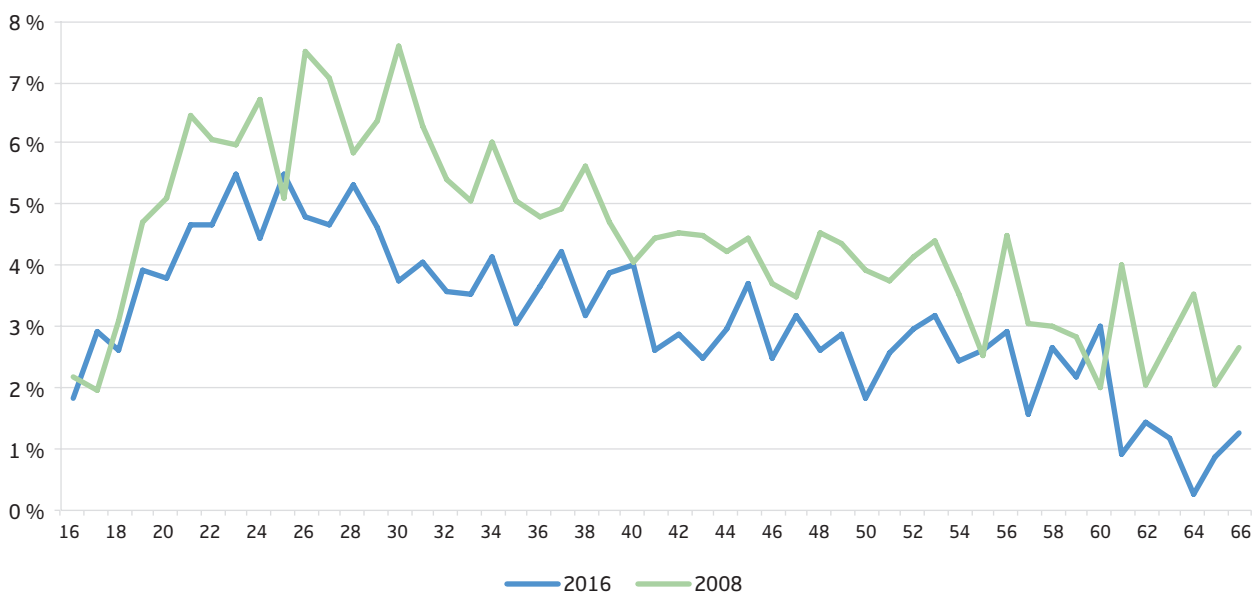
- Unge har også unge partnere som flytter lettere, ofte i forbindelse med utdanning.

Våre analyser viser at selv om vi kontrollerer for inntekt og barn, har alder klar påvirkning på sannsynligheten for å flytte. Selv om flytteandelen øker frem til 30 år, synker sannsynligheten for å flytte for de fleste med alderen, med 5 prosent per år i snitt i 2008-kohorten og 3 prosent per år i 2016-kohorten.

#### Kvinner har høyere sannsynlighet for å flytte

Kjønnsfordelingen blant arbeidssøkerne var noenlunde lik i 2008-kohorten (51 % kvinner mot 49 % menn), mens det var flere ledige menn i 2016-kohorten (58 % menn mot 42 % kvinner) (se tabell 2). Dette henger sammen med at den oljerelaterte nedgangskonjunktoren rammet mannsdominerte næringer og yrker hardest. Den deskriptive statistikken viser at i

**Figur 6.** Andel av arbeidssøkere i ulike aldre som har flyttet 2008- og 2016-kohorter. Prosent



Kilde: NAV

<sup>9</sup> Aldersdiskriminering er forbudt med lov fra 2017, men har vært ganske utbredt. Se 2016 undersøkelse fra Pensjonistforbundet eller Arbeidstilsynets notat <http://www.arbeidstilsynet.no/arbeidervernartikkel.html?tid=89651>, som viser at en del stillinger var bevisst forbeholdt til unge søkere. Se også Büsch med fl. (2009).

<sup>10</sup> Beregningen av median lønn som funksjon av alder for ulike kohorter for USAs folketellingsdata finner man her <https://dqydj.com/income-change-career-income-increase-age/>

2008-kohorten var det færre kvinnelige enn mannlige arbeidssøkere som flyttet. For 2016-kohorten var fordelingen nokså lik (se tabell 2).

**Tabell 2. Flytteprosent for menn og kvinner**

	2008		2016	
	Andel	flytteprosent	Andel	flytteprosent
Menn	49,0	5,1	58,2	5,0
Kvinner	51,0	4,5	41,8	5,1
I alt		4,8		5,0

Kilde: NAV

Når vi derimot ser på *sannsynligheten* for å flytte, og kontrollerer for andre faktorer som spiller inn, slik som utdanningsnivå, arbeidsfylke, sivilstatus og småbarn, har kvinner en høyere sannsynlighet for å flytte enn menn, alt annet likt (10 prosent for den første kohorten, og 19 prosent for den andre)<sup>11</sup> Dette resultatet støttes av analysen av holdninger i befolkningen som beskrevet i del 2.

### Giftede kvinner med barn som er under 18 år flytter minst

Det er naturlig å anta at å være gift/samboer og ha barn gjør flytting mindre sannsynlig. Den som flytter må enten ordne med at hele familien flytter samtidig eller belage seg på å bo atskilt. I tillegg til problemer knyttet til selve flyttingen, må gevinsten i regnestykket inne-

bære at summen for begge partnerne er høy nok for å rettferdiggjøre flytteprosjektet økonomisk. Til tross for de store endringene i samfunnet de siste tiårene er kvinner fortsatt mer orientert mot barn og familie enn menn, og menn er mer karriere- og arbeidsorientert og har oftere en rolle som forsørger i familien<sup>12</sup>. Dette kan gi et utslag i hvordan sivilstatus og barn påvirker menns og kvinners respektive flyttemønstre.

Tabell 3 viser at i 2008 var det like store andeler som flyttet med og uten barn, mens i 2016 flyttet ledige med barn sjeldnere. Dersom vi ser på kvinner og menn hver for seg, ser vi at i 2008 flyttet menn med barn oftere enn barnløse menn, mens det var motsatt for kvinner.

Det er også interessant å se hvorvidt omsorg for små barn påvirker *sannsynlighet* for å flytte. Vi kontrollerer derfor for andre kjennetegn ved personene gjennom en regresjonsanalyse. Vi kontrollerer for antall barn (0, 1, 2, 3 eller flere barn) og sivilstatus (tre kategorier: «ugift», «gift<sup>13</sup>» og «skilt/gjenlevende<sup>14</sup>»), samt interaksjonsvariablene «kjønn pluss antall barn» og «kjønn pluss sivilstatus» i modellen. Analysen viser at sannsynligheten for at en kvinne med barn flytter er betydelig lavere enn for en kvinne uten barn i begge kohortene. Sannsynligheten faller også med antall barn, jamfør tabell 4 og figur 7. I 2008-kohorten hadde arbeidsledige kvinner med ett og to barn hhv. 29 og 31 prosent lavere sannsynlighet for å flytte enn

**Tabell 3 Flytteandel med og uten barn under 18 år, kvinner og menn. Prosent**

	2008		2008		2016	
	begge kjønn	kvinner	menn	begge kjønn	kvinner	menn
Uten barn	4,9	4,8	4,9	4,1	4,6	3,9
med barn	4,7	4,2	5,5	3,0	4,2	2,7
Hvorav med:						
1 barn	5,1	4,7	5,7	3,4	3,9	3,0
2 barn	4,4	3,9	5,1	2,5	2,7	2,2
3 barn	3,9	3,4	4,6	2,5	2,4	2,7
4 og flere barn	6,0	4,4	7,7	3,5	4,4	3,7
totalt	4,8	4,5	5,1	3,7	3,9	3,5

Kilde: NAV

<sup>11</sup> En ugift mann hadde 2,8 prosent odds for å flytte for den første kohorten og 2,7 prosent for den andre.

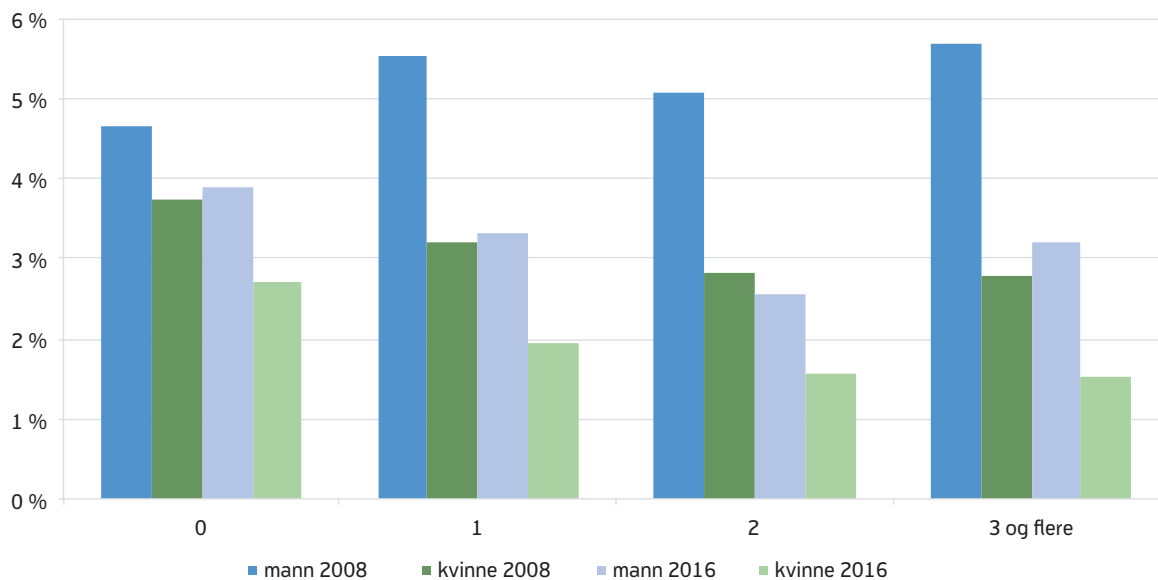
<sup>12</sup> Se for eksempel May-Linda Magnussen: «Menns forsørgerarbeid», i boka Velferdsstatens familier: Nye sosiologiske perspektiver (red. Ellingsæter og Widerberg) 2012.

<sup>13</sup> Inkluderer gifte og registrerte partnere.

<sup>14</sup> Omfatter skilte, separerte og enker.



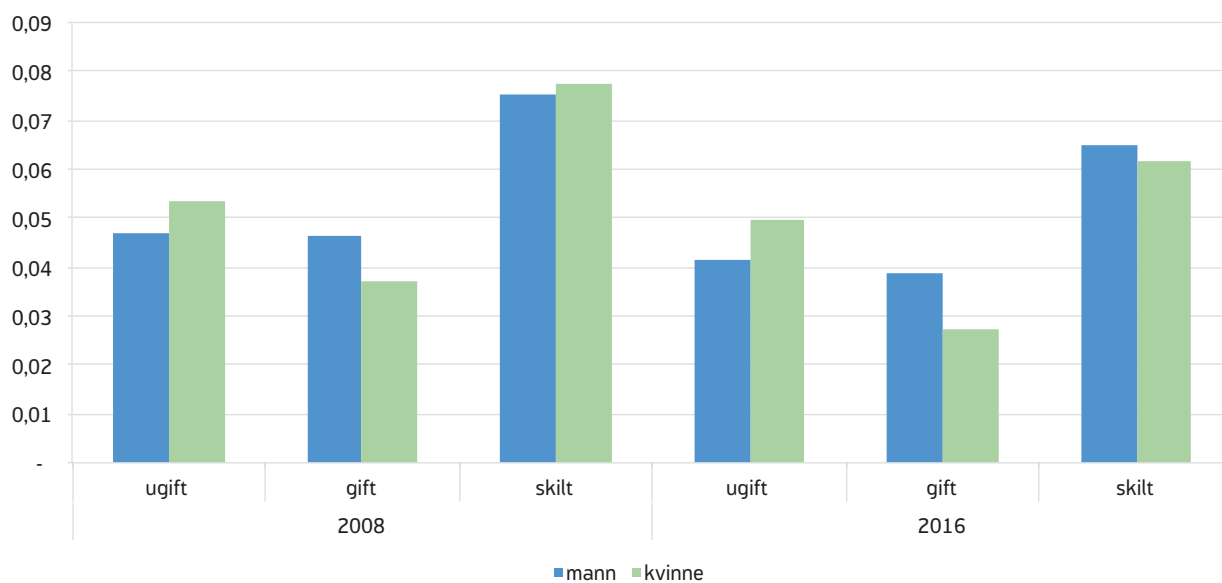
**Figur 7. Sannsynlighet for å flytte for menn og kvinner avhengig av antall barn hhv. 2008- og 2016-kohorter<sup>1</sup>. Prosent**



Kilde: NAV

<sup>1</sup> Beregnet for ugifte personer med årsinntekt 400 000 kroner, 39 år gamle (median alder), med høyere utdanning og 300 dager arbeidssøker-varighet.

**Figur 8. Sannsynlighet for å flytte for menn og kvinner avhengig av sivilstatus hhv. 2008- og 2016-kohorter<sup>1</sup>. Prosent**



Kilde: NAV

<sup>1</sup> Beregnet for personer med årsinntekt 400 000 kroner, 39 år gamle (median alder), med høyere utdanning, 300 dager arbeidssøker-varighet, med ett barn



kvinner uten barn. Med tre og flere barn var sannsynligheten 40 prosent lavere. Figur 7 viser at for menn i 2008-kohorten var sammenhengen motsatt, økningen i antall barn gjorde det mer sannsynlig for menn for å flytte. Dette kan tolkes som at kvinner med små barn prøver å finne arbeid ikke langt fra stedet de bor, mens menn med barn er mer tilbøyelige til å søke hvilken som helst jobb, eventuelt pendle. For 2016-kohorten har mønstret endret seg noe. Sannsynligheten for menn faller frem til barn nummer to, men øker igjen ved tre barn og flere. Endringen fra 2008 til 2016 kan muligens forklares med endringen i sammensettingen av arbeidsledige, siden ledigheten var svært lav i 2008 var dette også trolig en mer selektert gruppe ledige enn i 2016.

Regresjonsanalysen gir oss indikasjon på at sannsynlighet for å flytte er lavest for personer som er gift/samboere i begge kohortene, og det er ikke særlig forskjell mellom menn og kvinner (se figur 8)<sup>15</sup>. Skilte og enker har vesentlig høyere sannsynligheten for å flytte

ved ledighet enn gifte/samboere (66 eller 61 prosent høyere for de to kohortene). Denne økte sannsynligheten kan både skyldes selve samlivsbruddet eller kan henge sammen med økte muligheter for mobilitet.

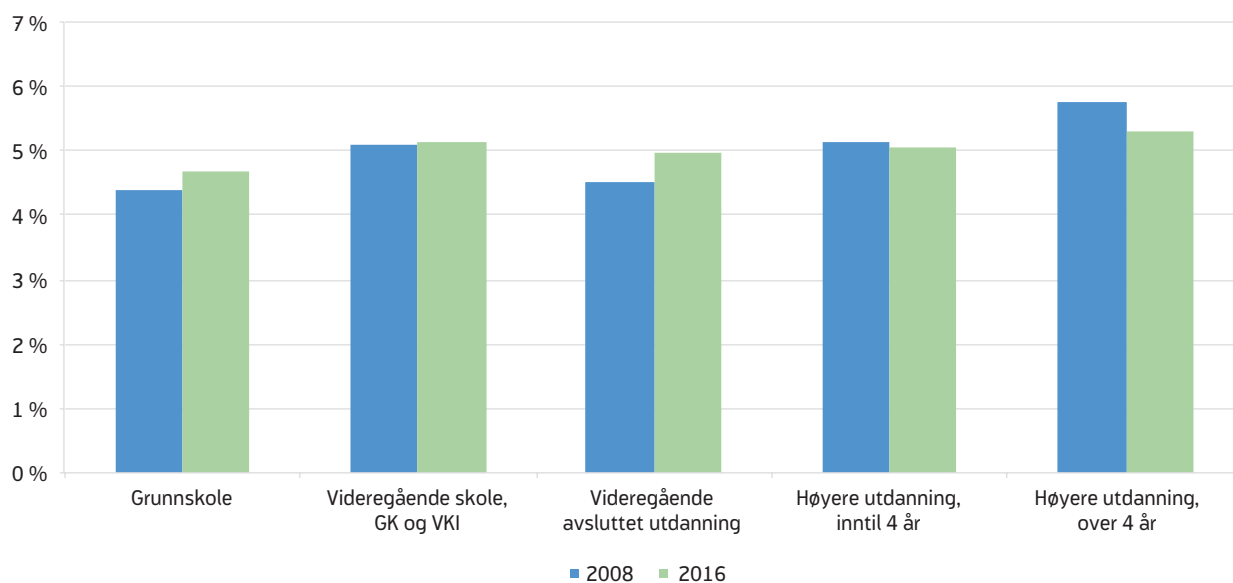
### Høyere utdanningsnivå gjør flytting mer sannsynlig

I figur 9 ser vi hvor stor andel arbeidssøkere med ulike utdanningsnivå som faktisk flyttet fra en region til en annen i de to årene vi ser på. Den deskriptive statistikken viser at de med høyere utdanning over 4 år flyttet litt oftere enn ledige i de øvrige utdanningsgruppene. I regresjonsanalysen, hvor vi kontrollerer for kjennetegn som inntekt og alder, ser vi imidlertid at det å være høyt utdannet øker sannsynligheten for å flytte betraktelig. Høyere utdanning, både inntil og over 4 år øker sannsynligheten for å flytte, og de med de lengste utdanningene har den høyest sannsynlighet. For ledige med lav utdanning er ikke effekten statistisk signifikant.

I analysen inkluderte vi også den arbeidsinntekten man hadde ett år før tilgangsåret. Vi finner at for 2008-kohorten øker sannsynligheten for å flytte med

<sup>15</sup> Kategorien «gift» gir i seg selv ikke signifikante resultater.

**Figur 9. Flytteandel for ulike utdanningsnivå for 2008 og 2016-kohorter. Prosent<sup>1</sup>**



Kilde: NAV

<sup>1</sup> Utdanningsnivået 2 omfatter uavsluttede videregående skole. Det første året av videregående skole heter *Grunnkurs* (GK), det andre heter *Videregående kurs 1* (VK1). Dataene er basert på selvrapport utdanning fra arbeidssøkeren.

høyere inntekt, mens for 2016-kohorten var det omvendt. Med 10 000 kroner høyere inntekt var det 1 prosent høyere sannsynlighet å flytte for 2008-kohorten, men 1 prosent lavere sannsynlighet for å flytte for 2016-kohorten. Arbeidssøkere med høyere inntekt antas å generelt være mer flyttevillige fordi arbeidsledige med inntekt over 6G (grunnbeløp i folketrygden) mottar en lavere andel av sin arbeidsinntekt i dagpenger enn ledige med inntekt under 6G, og derfor antakelig har større insentiver for å takke ja til et tilbud om arbeid i en annen region. Flyttekostnadene, som andel av arbeidsinntekten er lavere, noe som trekker i samme retning. For 2016-kohorten var dette noe annerledes, antageligvis fordi de ledige som hadde høyere tidligere inntekt var personer med en region- og bransjespesifikk humankapital, som oljeingeniører, som hadde vansker med å finne seg arbeid som svarte til deres kvalifikasjoner og inntektsforventninger i en annen region.

### Langtidsledige og helt ledige er mer tilbøyelige til å flytte

På figur 10 ser vi at andelen arbeidssøkere som flytter øker med hvor lenge de har vært arbeidsledige. Dette står i sterk kontrast til jobbsøkingmønstrer, da andelen arbeidssøkere som finner jobb faller i takt med hvor lenge de har vært ledige. En regresjonsanalyse bekrefter at det er en klar positiv effekt av arbeidssøkervarig-

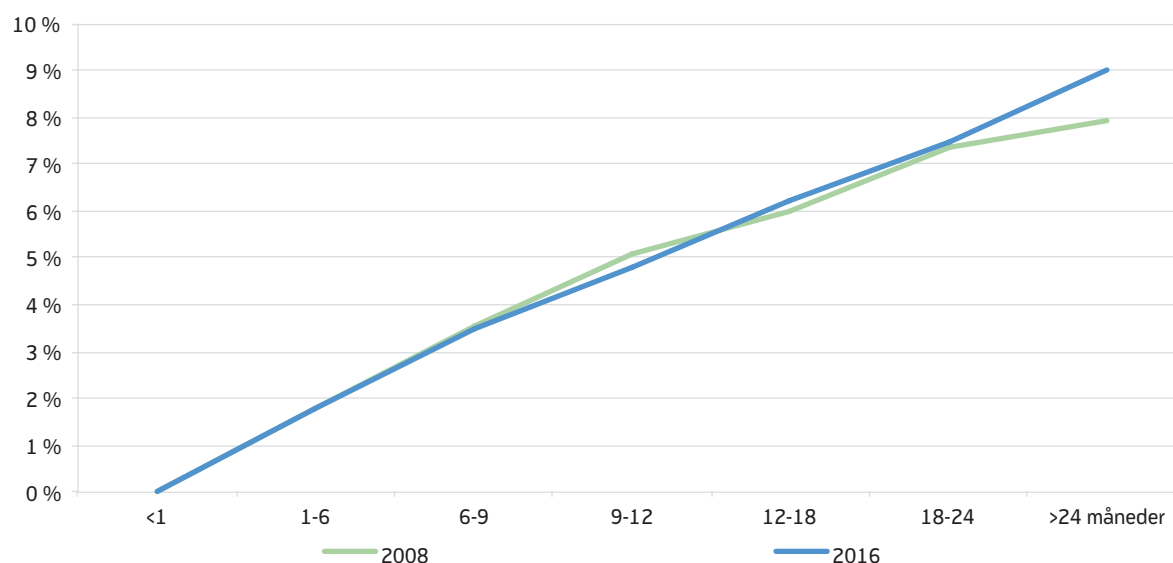
het på sannsynligheten for å flytte: 30 flere dager som arbeidsledig økte sannsynlighet for å flytte med 3 prosent for 2008-kohorten og med 6 prosent for 2016-kohorten. Resultatet kan forklares med at en flyttebeslutning tar tid og må modnes. Man må kanskje innse at det vanskelig eller umulig å finne relevant arbeid i det lokale arbeidsmarkedet, og dernest begynne å utvide arbeidssøking til andre regioner, samt begynne å planlegge flyttingen, salg av bolig, osv. For langtidsledige kan faren for å bruke opp dagpenger være et viktig insentiv for å godta flyttingen. Det vil også være en faktor at NAV-kontor begynner å snakke om geografisk og yrkesmessig mobilitet med de arbeidssøkerne som har vært ledige lenge. Folk som har vært ledig kun en kort stund har antakelig for svake insentiver til å søke jobb i et annet sted og håper fortsatt på jobb der de bor.

Regresjonsanalysen viste også at delvis ledige og arbeidssøkere på tiltak hadde en betydelig lavere sannsynlighet for å flytte enn helt ledige for begge kohortene. Effekten var spesielt sterkt for 2016-kohorten (se tabell 4).

### Ledere og meglere flytter minst

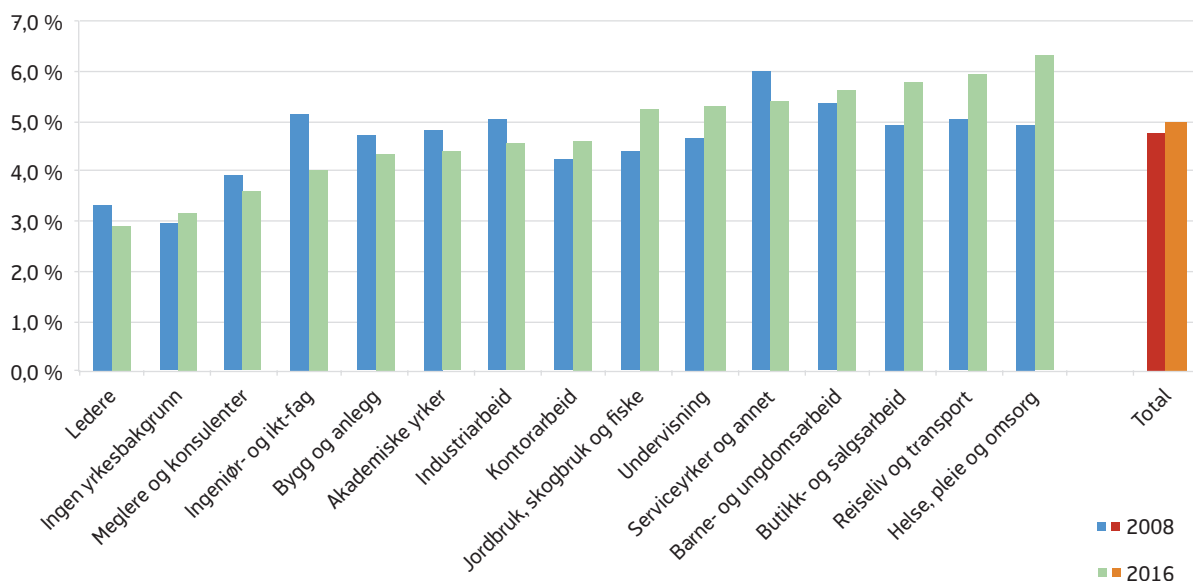
Vi ser at i 2016-kohorten var det arbeidsledige i yrkesgruppene «helse, pleie og omsorg» og «reiselig og transport» som oftest flyttet. Arbeidsledige i yrkesgruppene «ledere», «meglere og konsulenter»,

**Figur 10.** Flytteprosent for 2008- og 2016-kohortene, fordelt etter hvor mange måneder man har vært ledig.



Kilde: NAV

**Figur 11. Ledige som har flyttet innen ulike yrkesgrupper. 2008- og 2016-kohortene. Prosent**



Kilde: NAV

samt personer uten registrert yrkesbakgrunn var de som i minst grad flyttet. Jobsøking i andre regioner kan være spesielt vanskelig for personer uten yrkesbakgrunn og med dårlige norskkunnskaper. Personer uten tidligere yrkeserfaring er generelt en gruppe som kan ha større problem med å finne en ny jobb. Selv om det finnes tilgjengelige jobber i en annen region for denne gruppen, kan det også være at lønnen ikke er tilstrekkelig for å dekke flyttekostnader og ekstra boutgifter, for eksempel i Oslo-området. Ledere og meglere har muligens i større grad region-spesifikk humankapital som de taper når de flytter, noe som kan forklare hvorfor disse i mindre grad flytter. Vi ser også at ingeniører og ikt-arbeidere flyttet lite, og i 2016-kohorten var flytteandelen enda

lavere enn for 2008-kohorten. Dette er et overraskende funn all den tid det har vært tydelige geografiske skiller i arbeidsmarkedssituasjon og ledighetsutviklingen i denne nedgangskonjunktoren, hvor deler av landet har hatt stor økning i ledigheten, mens andre fylker og områder har hatt liten eller ingen økning og sågar hatt mangel på ingeniører.

Regresjonsanalysen viser statistisk signifikante effekter kun for noen få yrkesgrupper. Blant de med lavere sannsynlighet for å flytte finner vi kun personer uten (registrert) yrkesbakgrunn. For 2008-kohorten var sannsynligheten for å flytte større enn ellers om man hadde bakgrunn fra «butikk og salg», «reiseliv og transport», og «serviceyrker».

**Tabell 4. Sannsynligheten for å flytte. Resultater fra logistisk regresjon. Odds ratio. Avhengig variabel: Flyttet=1 (ikke flyttet = 0).**

variabel	2008	2016
Arbeidssøkervarighet	1,00*	1,00*
Inntekt	1,00*	1,00*
Ledighetsnivå i arbeidskommune	0,86*	0,83*
Alder	0,95*	0,97*
Små barn		
Uten referansekategori	referansekategori	referansekategori
1	1,20*	0,84*
2	1,09	0,64*
3 og flere	1,23*	0,82
Kjønn		
Menn referansekategori	referansekategori	referansekategori
Kvinner	1,15*	1,22*
Sivilstatus		
Ugift referansekategori	referansekategori	referansekategori
Gift	0,99	0,94
Skilt eller enke	1,66*	1,63*
Kjønn + barn		
uten barn referansekategori	referansekategori	referansekategori
kvinner med 1	0,71*	0,83
kvinner med 2	0,69*	0,86
kvinner med 3 og flere	0,60*	0,67*
Kjønn+sivilstatus		
Ugift kvinne referansekategori	referansekategori	referansekategori
Gift kvinne	0,69*	0,56*
Skilt kvinne/enke	0,9	0,77*
Utdanningsnivå		
Grunnskole		
Videregående skole, GK og VKI	0,95	1,02
Videregående avsluttet utdanning	0,91*	0,98
Høyere utdanning, inntil 4 år	1,23*	1,32*
Høyere utdanning, over 4 år	1,50*	1,41*
Status ved tilgang		
Helt ledig referansekategori	referansekategori	referansekategori
Delvis ledig	0,72*	0,82*
Arbeidssøker på tiltak	0,73*	0,59*

variabel	2008	2016
Yrkesbakgrunn		
Ledere referansekategori	referansekategori	referansekategori
Ingeniør- og ikt-fag	1,19	0,93
Undervisning	1,23	1,28
Akademiske yrker	1,26	1,08
Helse, pleie og omsorg	1,47*	1,18
Barne- og ungdomsarbeid	1,46*	0,92
Meglere og konsulenter	1,19	1,07
Kontorarbeid	1,15	0,88
Butikk- og salgsarbeid	1,25	0,90
Jordbruk, skogbruk og fiske	1,19	0,73
Bygg og anlegg	1,24	0,85
Industriarbeid	1,25	0,82
Reiseliv og transport	1,41*	1,17
Serviceyrker	1,65*	0,96
Ingen yrkesbakgrunn	0,69*	0,48*
Fylke		
Østfold referansekategori	referansekategori	referansekategori
Akershus	0,47*	0,45
Oslo	0,49*	0,52*
Hedmark	0,75*	0,91*
Oppland	0,54*	0,95*
Buskerud	0,77*	1,10*
Vestfold	0,67*	0,81**
Telemark	0,48*	0,84
Aust-Agder	0,64*	1,31*
Vest-Agder	0,60*	1,21
Rogaland	0,43*	0,94*
Hordaland	0,38*	0,84
Sogn og Fjordane	0,51*	1,34*
Møre og Romsdal	0,57*	1,15*
Sør-Trøndelag	0,60*	0,92*
Nord-Trøndelag	0,75*	1,06*
Nordland	0,76*	1,44*
Troms	0,87	1,38*
Finmark	0,84*	1,43*
Const	0,27*	0,18*

Kilde: NAV

\*signifikant på 99 %-nivå. \*\*signifikant på 90 %-nivå

## Holdninger til å flytte ved arbeidsledighet

I denne delen analyserer vi spørreskjemadata fra Ipsos MMIs spørreundersøkelse Norsk Monitor. NAV ønsket å undersøke befolkningens flyttevillighet ved arbeidsledighet og fikk lagt inn følgende spørsmål i 2015 undersøkelsen: «Dersom du skulle bli arbeidsledig, ville du være villig til å gjøre følgende: Flytte til et annet sted for å få en passende jobb?»

Analysene gjelder generelle holdninger til å flytte ved arbeidsledighet i befolkningen, uavhengig om de spurte selv er arbeidsledige eller har flyttet.

### Betydningen av livssituasjon for holdninger til å flytte ved arbeidsledighet

For å analysere hva som har betydning for villighet og holdninger til å flytte ved eventuell arbeidsledighet, har vi benyttet en logistisk regresjonsmodell (se faktaboks om metode).

Når befolkningen generelt blir spurt om de hadde vært villige til å flytte dersom de ble arbeidsledige, ser vi at livssituasjon spiller en viktig rolle. Kjennetegn som kjønn, alder, sivilstatus, barn, utdanningsnivå og bostedsfylke hadde signifikant sammenheng med holdning til å flytte ved arbeidsledighet. Vi fant derimot ikke noen statistisk signifikant sammenheng mellom inntekt og holdning til å flytte ved arbeidsledighet. I tabell 5 presenteres resultat av regresjonsanalysen. Odds ratio (OR), er et uttrykk for hvor mye oddsen for å være villig til å flytte ved arbeidsledighet øker eller minker for hver verdi den uavhengige variabelen øker. OR under 1 betyr at oddsen reduseres. For eksempel har barn en OR på 0,8, som betyr at oddsen for å ville flytte synker litt for hvert barn.

Kvinner var mer negative til å flytte ved arbeidsledighet enn menn. Da vi kontrollerte for andre forhold, viste det seg imidlertid at dette var avhengig av kvinnenes sivilstatus. Vi fant at det å ha en partner reduserer flyttevilligheten både for menn og kvinner, men med et samspillsledd i modellen (mellom kjønn og partner) var partner ikke lenger signifikant, som kan tolkes som at det å ha en partner først og fremst påvirker kvinners flyttevillighet (se tabell 5). De fleste vil naturligvis ikke bo atskilt fra sin partner, og flytting

med partner krever kanskje at partneren også klarer å få ny jobb. Blant de ugifte var faktisk kvinnene mer positive til å flytte ved arbeidsledighet enn ugifte menn, mens det å ha en partner reduserte flyttevilligheten vesentlig mer for kvinner enn for menn. Dette kan tyde på at tradisjonelle forventninger og holdninger rundt kjønnsroller kan spille en rolle. Kvinner vil kanskje oftere prioritere forpliktelser overfor partner og familie. Det kan også spille inn at flere kvinner jobber deltid og menn gjennomsnittlig tjener mer, slik at mannens jobb blir økonomisk viktigere for familien.

**Tabell 5:** Hvilke kjennetegn betyr mest for villighet til å flytte ved arbeidsledighet? Odds ratio.

	B	S.E.	OR
<b>Ugift</b> <sup>ref=gift/sambo</sup>	0,139	0,128	1,149
<b>Kvinne</b> <sup>ref=mann</sup>	-0,706**	0,102	0,494
<b>Alder</b>	-0,025**	0,003	0,975
<b>Kvinne*ugift samspill</b>	0,752**	0,168	2,122
<b>Barn</b> <sup>ref=0 barn</sup>	-0,182**	0,041	0,834
<b>Utdanning</b> <sup>ref=grunnskole</sup>			
Videregående	0,107	0,154	1,113
Kort høyere utdanning	0,378*	0,159	1,459
Lang høyere utdanning	0,815**	0,164	2,26
<b>Fylke</b> <sup>*ref= fylkesgjennomsnittet</sup>			
Østfold	0,105	0,168	1,11
Akershus	-0,101	0,123	0,904
Oslo	-0,21	0,116	0,811
Hedmark	-0,226	0,204	0,798
Oppland	-0,211*	0,222	0,81
Buskerud	-0,043	0,176	0,958
Vestfold	0,085	0,173	1,089
Telemark	0,589**	0,192	1,803
Aust-Agder	-0,496	0,307	0,609
Vest-Agder	-0,247	0,233	0,781
Rogaland	-0,243	0,142	0,784
Hordaland	-0,154	0,132	0,858
Sogn og Fjordane	0,236*	0,238	1,267
Møre og Romsdal	-0,14	0,181	0,869
Sør-Trøndelag	0,098	0,154	1,103
Nord-Trøndelag	-0,05	0,235	0,951
Nordland	0,165	0,178	1,18
Troms	0,403*	0,186	1,496
Finnmark	0,439	0,313	1,551

Kilde: Ipsos MMI Norsk Monitor

Flyttevillighet ved arbeidsledighet sank med stigende antall barn. Familier med barn kvier seg naturlig nok for å flytte fordi barna da må bytte nærmiljø og skole/ barnehage. Utdanning ser også ut til å ha stor betydning for flyttevilje. De med høy utdanning hadde signifikant høyere sannsynlighet for å være positive til å flytte ved arbeidsledighet enn de med bare grunnskole. Høyest er flyttevilligheten blant de med lang høyere utdanning. De som hadde videregående skole var ikke signifikant forskjellig fra de med kun grunnskoleutdanning.

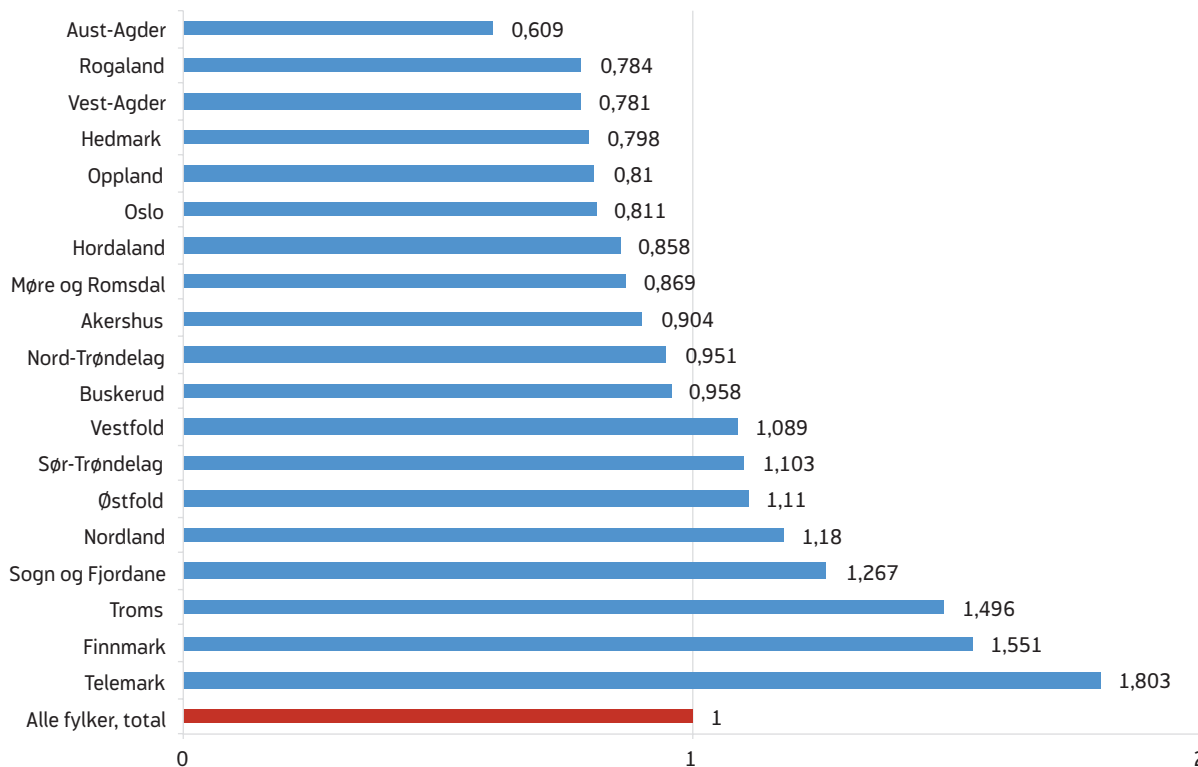
### Fylkesvise forskjeller i holdninger til å flytte ved arbeidsledighet

Bostedsfylke hadde betydning for flyttevillighet ved arbeidsledighet. Folk i Telemark var mest flyttevillige, fulgt av Finnmark og Troms. Folk i Sogn og Fjordane var også signifikant mer positive til å flytte ved arbeidsledighet enn gjennomsnittet for hele landet.

En del fylker var ikke signifikant forskjellig fra fylkesgjennomsnittet, dette skyldtes både at noen av fylkene lå nær gjennomsnittet og at noen av fylkene er små og hadde et for lavt antall respondenter. Fylkene der folk var minst villige til å flytte ved arbeidsledighet var Aust-Agder, Vest-Agder og Rogaland. Oppland hadde en svakt, men signifikant lavere flyttevillighet enn fylkesgjennomsnittet. Oslo, Hedmark og Hordaland hadde også noe lavere flyttevillighet, men den var ikke signifikant forskjellig fra fylkesgjennomsnittet. De andre fylkene var nær gjennomsnittet i flyttevillighet (se figur 12).

Dette skiller seg en del fra arbeidslediges faktiske flyttemønstre, som vist i del 1. På tross av en positiv holdning til å flytte ved arbeidsledighet, er det ikke mange arbeidsledige som faktisk flytter fra Telemark. Dette tyder på at andre faktorer enn holdning til det å flytte er viktig for om arbeidsledige faktisk flytter. Finnmark og Troms er fylker der flere arbeidsledige

Figur 12: Geografiske variasjoner i flyttevillighet. Odds ratio\*.



\*Odds ratio for ulike fylker, kontrollert for demografiske variabler. 1 er gjennomsnittet. Fylker med verdier under 1 har lavere flyttevillighet enn gjennomsnittet, mens verdier over 1 har høyere flyttevillighet enn fylkesgjennomsnittet.

Kilde: Ipsos MMI Norsk Monitor



faktisk flytter, mer i tråd med funnet av positive holdninger til å flytte ved arbeidsledighet. Dette kan ha med geografi å gjøre, fra deler av Telemark er det mulig å pendle til store arbeidsmarkeder på det sentrale østlandet, mens lange avstander og mindre arbeidsmarkeder i nord gjør pendling mindre aktuelt. Det kan også være fylkesvariasjoner i hvordan NAV praktiserer krav og støtte til flytting.

Agder-fylkene og Rogaland har hatt stigende arbeidsledighet etter oljekrisen. Data til disse analysene ble innhentet i 2015, rundt et år etter at krisen begynte. Sannsynligvis er flytting noe som blir aktuelt først etter en viss tid som arbeidsledig, så holdningen til å flytte ved arbeidsledighet kan ha blitt mer positiv i disse fylkene på de to årene som er gått. Agder-fylkene ligger generelt høyt når det gjelder bruk av trygdeytelser, og det kan se ut som om trygd for noen blir alternativet til å flytte for å få ny jobb. Her kan sterk forankring i lokalsamfunnene spille en rolle. Oslo og Hordaland har også en litt mer negativ holdning til å flytte ved arbeidsledighet enn gjennomsnittet. Det er ikke overraskende, siden Bergens og særlig Oslos store arbeidsmarkeder gjør det mindre aktuelt å lete andre steder.

### Sannsynlighet for å være villig til å flytte ved arbeidsledighet i ulike grupper

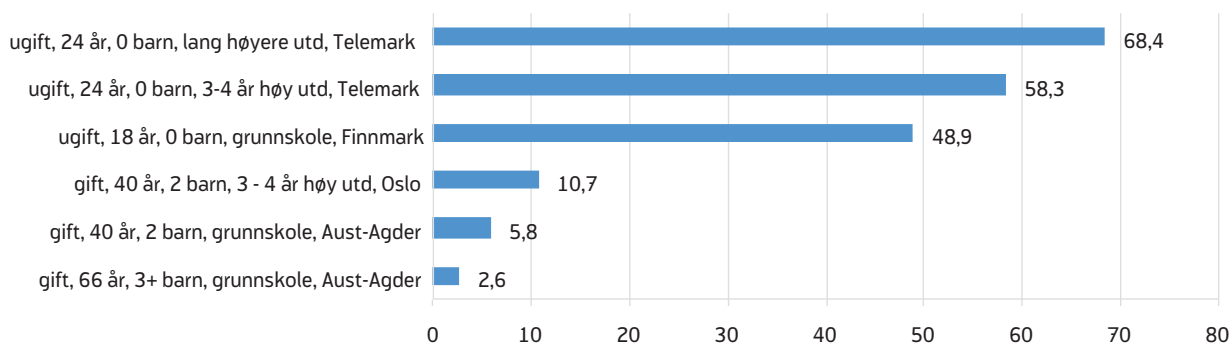
Sannsynligheten for å svare ja på spørsmålet om flyttevillighet ved arbeidsledighet varierte betydelig mellom ulike grupper av respondenter. Vi regnet først ut sannsynlighet for gruppene i ytterpunktene av skalaen. Den kombinasjonen av kjennetegn som ga høy-

est beregnet sannsynlighet for å være villig til å flytte ved arbeidsledighet var unge ugifte kvinner uten barn og med lang høyere utdanning, bosatt i Telemark. En 24-årig kvinne<sup>16</sup> i denne kategorien har en beregnet sannsynlighet for å ha en positiv holdning til å flytte ved arbeidsledighet på 68,4 prosent (se figur 13a). I den motsatte enden av skalaen var eldre, gifte kvinner med tre eller flere barn og grunnskole eller videregående utdanning, bosatt i Aust-Agder. En kvinne på 66 år i denne kategorien har en beregnet sannsynlighet for å ville flytte ved arbeidsledighet på bare 2,6 prosent. Tilsvarende sannsynligheter for menn med samme kjennetegn var henholdsvis 67,3 og 5,2 prosent (se figur 13b).

Siden den høyere arbeidsledigheten gjør Rogaland spesielt interessant, har vi beregnet sannsynligheten for å ville flytte ved arbeidsledighet for noen grupper i dette fylket (se figur 13c). Den kombinasjonen av kjennetegn som ga lavest beregnet sannsynlighet for å ville flytte ved ledighet var gifte kvinner på 66 år, med 3 eller flere barn og utdanning kun på grunn- eller videregående nivå. Personer med slike kjennetegn i Rogaland hadde en beregnet sannsynlighet for å være villig til å flytte ved arbeidsledighet på bare 3,4 prosent. Den kombinasjonen av kjennetegn som i Rogaland ga størst flyttevillighet var ugift kvinne på 24 år uten barn og med lang høyere utdanning. En person med slike kjennetegn hadde en beregnet sannsynlig-

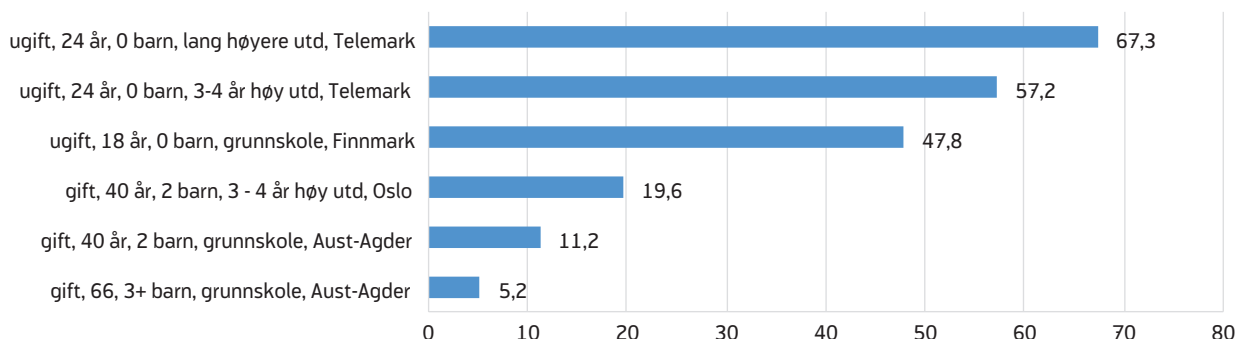
<sup>16</sup> Sannsynligheten steg med synkende alder. Jeg bruker 24 år i dette eksempelet fordi det er den laveste alderen man kan ha ved fullført lang høyere utdanning med vanlig studieprogresjon.

**Figur 13a.** Kombinasjonen av kjennetegn som ga høyest og lavest beregnet sannsynlighet for å ville flytte ved arbeidsledighet, utvalgte grupper kvinner. Sannsynlighet i prosent



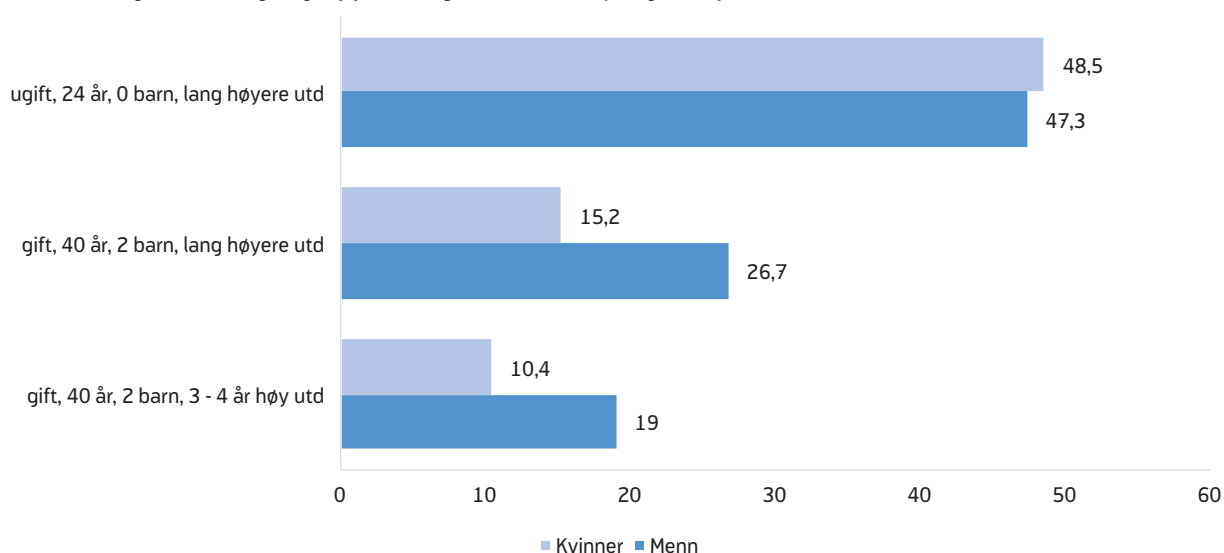
Kilde: Ipsos MMI Norsk Monitor

**Figur 13b:** Kombinasjonen av kjennetegn som ga høyest og lavest beregnet sannsynlighet for å ville flytte ved arbeidsledighet, utvalgte grupper menn. Sannsynlighet i prosent



Kilde: Ipsos MMI Norsk Monitor

**Figur 13C:** Kombinasjonen av kjennetegn som ga høyest og lavest beregnet sannsynlighet for å ville flytte ved arbeidsledighet, utvalgte grupper i Rogaland. Sannsynlighet i prosent



Kilde: Ipsos MMI Norsk Monitor

het for å være villige til å flytte på, 48,5 prosent. Sannsynligheten for menn med de samme kjennetegnene var henholdsvis 6,4 og 47,3 prosent.

En 40-årig gift mann med to barn og grunn- eller videregående skole i Rogaland, har en beregnet sannsynlighet for flyttevillighet ved arbeidsledighet på 13,9 Prosent. Dersom han har kort høyere utdanning stiger sannsynligheten til 19,0 prosent. Med lang høyere utdanning stiger sannsynligheten til 26,7 prosent.

Alder har også stor betydning, og yngre er som sagt mer flyttevillige enn eldre. En 30-årig gift mann med

to barn og grunn- eller videregående skole i Rogaland, har 17,6 prosent sannsynlighet for å være flyttevillig ved arbeidsledighet. Med kort høyere utdanning stiger sannsynligheten til 23,8 prosent og med lang høyere utdanning til 32,6 prosent.

## Diskusjon og samfunnsmessig betydning

### Demografiske faktorer

Det er stor variasjon i befolkningen når det gjelder holdninger til å flytte ved arbeidsledighet. Livssituasjon ser ut til å spille en stor rolle. Unge som ikke er etablert med partner og barn er mest villige til å flytte,



særlig om de er høyt utdannet. Dette passer også bra med de arbeidslediges faktiske flyttemønstre som vi så tidlig i denne artikkelen. I begge de to datakildene var livssituasjon viktig, altså både for holdninger til å flytte ved arbeidsledighet og for om man faktisk flytter for å få jobb når man er ledig.

De fleste ønsker naturlig nok ikke å flytte fra partner og barn, og flytting av hele familier er vanskeligere. Partneren har kanskje jobb, og må eventuelt være villig til å bytte jobb. Det kan også oppleves som problematisk at barna må bytte skole og oppvekstmiljø. Stigende alder har i seg selv en negativ sammenheng med både holdning til å flytte og faktisk flytting, også uavhengig av barn og sivilstatus. Dette kan skyldes at folk blir mer sosialt investert og følelsesmessig bundet til hjemstedet etter hvert som de blir eldre. Motivasjonen og evnen til «å begynne på nytt» et annet sted går trolig nedover med alderen. Det er sannsynligvis vanskeligere for en 50-åring å få et nytt sosialt nettverk på et nytt sted enn det er for en 25-åring.

Blant enslige er kvinner minst like innstilt på å flytte ved arbeidsledighet som det menn er. Å ha en partner har imidlertid større betydning for kvinner enn for menn, og kvinner som har en partner er langt mindre flyttevillige enn det menn med en partner er. I sum er derfor kvinner mindre villige til å flytte ved arbeidsledighet enn menn, og det gjenspeiles i faktiske flyttemønstre.

At sivilstatus har ulik betydning for kvinner og menn finner vi både i holdningsdata og i analysen av faktiske flyttemønstre. Ugifte kvinner er mer innstilt på å flytte enn ugifte menn, og de er også de som flytter oftest når de blir ledige. Gifte kvinner er derimot de som er minst innstilt på å flytte ved arbeidsledighet, og gifte kvinner som blir arbeidsledige flytter også i mindre grad. Dette kan tyde på at tradisjonelle roller og forventninger til kjønn fortsatt har betydning, slik at kvinner oftere lar forpliktelsene til partner og familie veie tyngre. Dermed blir flytting ved arbeidsledighet mindre aktuelt. At kvinner oftere jobber deltid og at menn gjennomsnittlig tjener mer, kan også spille inn, og i en del familier ansees mannens jobb som hovedinntekten.

De med høy utdanning, og særlig lang høyere utdanning, er mer flyttevillige ved arbeidsledighet enn de

med grunn- eller videregående skole. Også dette funnet går igjen både i analysen av holdninger til flytting og i flyttemønstre. Det er heller ikke noen signifikant forskjell mellom de som har utdanning på grunnskolenivå og videregående nivå, men lang høyere utdanning gjør folk mer tilbøyelige til å flytte. Dette kan tyde på at de som har investert i en høyere utdanning er mer jobborienterte og ambisiøse. De har kanskje også dratt bort fra hjemstedet for å studere og har vært innstilt på kanskje å måtte flytte for å få riktig jobb.

At holdninger til flytting og faktisk flytting fra to ulike datakilder viser den samme demografiske variasjonen, viser at holdninger og faktisk atferd i dette tilfellet sannsynligvis henger sammen. I utformingen av tiltak for å påvirke arbeidsledige til å flytte for å få jobb, kan denne informasjonen om demografisk variasjon være nyttig. Unge enslige er de som er mest tilbøyelige til å flytte på seg. Det gjelder kvinner i minst like stor grad som menn. Høyt utdannede, særlig de med lang høyere utdanning, er mest innstilt på å flytte for å få jobb.

### Fylkesforskjeller

Noen fylker skilte seg ut med større eller mindre andel respondenter som er villige til å flytte ved arbeidsledighet. Demografiske faktorer ble kontrollert for i regresjonsanalysen, så forskjellene skyldes ikke ulikheter i befolkningssammensetning og kan derfor være uttrykk for holdnings- og kulturforskjeller. Agder-fylkene og Rogaland skilte seg ut som fylkene med lavest andel som sa de ville flytte for å få en passende jobb om de ble arbeidsledige. Hordaland hadde også en noe lavere andel. Dette er nettopp de fylkene som har hatt økt arbeidsledighet på grunn av oljekrisa. Fylket med den høyeste andelen flyttevillige var derimot Telemark, som grenser til de *minst* flyttevillige fylkene Aust-Agder, Hordaland og Rogaland. Dette var litt overraskende, siden de andre fylkene med høyest andel flyttevillige befinner seg i nord; Finnmark og Troms. Fylkesforskjeller kan ha å gjøre med næringsstruktur og historisk tradisjon for til- og fraflytting. Holdningene på Sør-Vestlandet, etter mange år med oljedrevet økonomisk vekst, kan ta tid å endre.

Arbeidslediges faktiske flyttemønstre skilte seg imidlertid en del fra fylkesforskjellene i holdninger til slik

flytting. Oddsen for at arbeidsledige flyttet var størst i Troms, fulgt av Nordland, deretter Finnmark og Sogn og Fjordane. Oddsen var lavest for at arbeidsledige flyttet fra Oslo og Akershus. Telemark hadde også lav odds for flytting, på tross av at det var det fylket der holdningen til å flytte ved arbeidsledighet var mest positiv. Forskjellene kan tyde på at det også handler om muligheten til å få en passende jobb et annet sted og mulighetene i eget fylke. At få flytter fra Oslo kan skyldes det store arbeidsmarkedet i Oslo. Det kan også være at arbeidsledige kan trenge økonomisk støtte eller annen hjelp for faktisk å gjennomføre en flytting.

## Referanser

Blanchard, Olivier og Lawrence Katz (1992) *Regional Evolutions*, Brookings Papers on Economic Activity. 1992; 1:1–75.

Blanchflower, David G. og Andrew J. Oswald (2013) *Does High Home-Ownership Impair the Labor Market?* IZA Discussion Paper No. 7640.

Büsch Victoria, Svenn-Åge Dahl og Dennis A.V. Dittich (2009) «An empirical study of age discrimination in Norway and Germany», *Applied Economics*, Volume 41, 2009 – Issue 5, Pages 633–651

Decressin, Jorg og Antonio Fatas (1995) «Regional labor market dynamics in Europe», *European Economic Review*, 1995, vol. 39, issue 9, 1627–1655.

Ljungqvist, Lars og Thomas J. Sargent (1998), «The European Unemployment Dilemma». *The Journal of Political Economy*, Vol. 106, No. 3.

Magnussen, May-Linda: «Menns forsørgerarbeid», i boka *Velferdsstatens familier: Nye sosiologiske perspektiver* (2012) (Red. Ellingsæter og Widerberg).

Oswald, Andrew J. (1997) *The Missing Piece of the Unemployment Puzzle*. Department of Economics University of Warwick

Pissarides, Christopher A og Jonathan Wadsworth (1989) «Unemployment and the Inter-Regional Mobility of Labour», *The Economic Journal* Vol. 99, No. 397 (Sep., 1989), pp. 739–755

*Utredning av kostnader og nytte av et vern mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet* (2016) Oslo Economics, utarbeidet for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

# STADIG FÆRRE PÅ TRYGD?

Inger Cathrine Kann og Lars Sutterud

## Sammendrag

Over tid er det store endringer i hvilke NAV-ytelser som benyttes mest. Det er mindre endringer i andelen av befolkningen som samlet sett mottar en livsoppholdsytelse fra NAV Sammenlignet med 1992 så har andelen som mottar en NAV-ytelse aldri vært lavere enn den er nå. I 2016 mottar i underkant av 20 prosent av befolkningen en livsoppholdsytelse fra NAV, mot 24 prosent i 1992.

Etter en kraftig vekst fra 1997 til toppunktet i 2003, har andelen som får helserelaterte ytelser falt med 9 prosent (1,6 prosentpoeng). Dette skyldes særlig aktivitetskravet på sykepenger som ble innført i 2004, og som ga kraftig reduksjon i sykefraværet og lavere rekruttering til langvarige helserelaterte ytelser som arbeidsavklaringspenger (og dens forløpere) og uføretrygd.

Det har vært en kraftig reduksjon i de arbeidsmarkedsrelaterte ytelsene gjennom hele perioden (62 prosent) noe som hovedsakelig skyldes at arbeidsledigheten ikke vært i nærheten av de nivåene vi så på 90-tallet, verken i 2003, under finanskrisen i 2009, eller i forbindelse med de siste årenes oljeprisfall. Etter 2003 er de arbeidsmarkedsrelaterte ytelsene redusert med 27 prosent (1,4 prosentpoeng). Dette skyldes bl.a. at maksimal dagpengeperiode i 2003 ble redusert fra 3 til 2 år og innstramminger i reglene for overgangsstønad til enslige forsørgere i 2002. Reduksjonen har siden 2003 vært betydelig større enn reduksjonen på i de helserelatert ytelsene. Derfor utgjør mottakerne av helserelaterte ytelser en større andel av NAV-mottakerne nå enn i 2003.

Andelen unge under 30 år som mottar NAV-ytelser er nesten halvert fra 20 prosent i 1992 til 12 prosent i 2016. Dette skyldes hovedsakelig en kraftig reduksjon i antall dagpengemottakere. Stadig flere unge er nå i utdanning, andelen har økt fra 20 til 35 prosent i aldersgruppen 19-24 år og fra 11 til 16 prosent i aldersgruppen 25-29 år. Et bekymringsfullt trekk ved utviklingen for de under 30 år er at de, i motsetning til befolkningen for øvrig, bruker mer helserelaterte ytelser i 2016 enn i 2003. Dette skyldes enten at helsa er dårligere blant unge, eller at ytelser med medisinske inngangsvilkår brukes til å løse problemer som ikke nødvendigvis er medisinske, og heller ikke kan løses gjennom medisinsk behandling. Denne utviklingen eskalerer i perioden 2013 til 2016.

## Innledning

Offentlige trygdeytelser skal være et sikkerhetsnett for innbyggerne når evnen til å opprettholde egen inntekt svikter, blant annet på grunn av sykdom eller arbeidsledighet (se faktaboks Folketrygdloven § 1–1). Dette er en grunnleggende og ønsket funksjon ved trygdeordningene. Samtidig kan man ikke se bort fra at velferdssystemet også kan ha uønskede og utilsiktede virkninger, både for samfunnet og den enkelte borger, blant annet ved at det påvirker folks adferd, for eksempel ved at lett tilgjengelige ytelser kan bidra til at noen anstrenger seg mindre for å skaffe eller beholde egen inntekt enn de ellers ville gjort. Dette kan igjen bidra til et overforbruk av offentlige trygdeytelser. På den annen side kan for strenge inngangsvilkår eller lave utbetalinger føre til fattigdom for de som av ulike årsaker ikke er i stand til å forsørge seg selv gjennom arbeid (se også Bay og West Pedersen 2015).

Velferdsstatens utfordring er dermed å balansere behovet for inntektssikring mot risikoen for overforbruk, passivisering og eventuelt også innlåsing, det vil si ikke mer langvarig bruk av trygd enn nødvendig.

OECD kritiserer ofte Norge for å ha velferdsordninger som svekker arbeidsinsentiver, blant annet blir full lønn under sykdom kritisert, men også at andelen uføretrygdede i Norge er stor sammenlignet med andre OECD-land. OECD gir imidlertid også honnør for Norges satsing på å inkludere svake grupper (OECD 2017). Landene i OECD med de mest sjenerøse velferdsordningene har også den høyeste sysselsettingen. Det er med andre ord ikke opplagt at sjenerøse trygdeordninger utgjør en begrensning for sysselsettingen. Det kan også bidra i motsatt retning,

### Folketrygdlovens § 1-1.

Folketrygdens formål er å gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall.

Folketrygden skal bidra til utjevning av inntekt og levekår over den enkeltes livsløp og mellom grupper av personer. Folketrygden skal bidra til hjelp til selvhjelp med sikte på at den enkelte skal kunne forsørge seg selv og klare seg selv best mulig til daglig.

ved at arbeidstakere klarer seg bedre gjennom vanskeligere perioder, og derved lettere kommer tilbake til arbeidslivet. Det å ha full lønn under sykdom betyr ikke bare manglende arbeidsinsentiver. På litt lengre sikt enn en dag, en uke eller en måned, gjør full lønn under sykdom at det svært lønnsomt å holde seg i arbeidslivet når man har redusert helse, sammenlignet med å få andre ytelser som uføretrygd og arbeidsavklaringspenger. Sammenlignet med andre OECD-land, beregner Barth og Moene (2015, 164) at Norge har høyest sysselsetting blant utsatte grupper.

Terum og Hatland (2014) ser på samlet trygdebruk 1992–2012, og viser at tapte årsverk som følge av trygdemottak har ligget stabilt på 20 prosent av befolkningen. Det er ifølge deres analyser familieforsørgelsen som har vært synkende, ikke forsørgelse gjennom arbeid. De finner også at trygdeytelsene er preget av «medikalisering», dvs at bruken av ytelser som har dårlig helse som inngangsvilkår øker, og at utenforskap har økt over tid. Bjørnstad (2013) har sett på de samlede utgiftene til NAV-ytelser. Når han justerer for at befolkningen har økt, finner han at utgiftene er redusert med 4 prosent i perioden 2003–2012, målt i faste kroner.

### Utstøting, attraksjon eller medikalisering?

Utstøtingsmodellen og attraksjonsmodellen er vanlige forklaringsmodeller i den forskningslitteraturen som handler om veier inn i trygdeytelser. I utstøtingsmodellen forklares veien inn i trygdeytelser med at ulike forhold bidrar til å støte personer ut av arbeidslivet og over på trygd, som for eksempel konjunkturrendringer og helseproblemer (Strand m.fl. 2016, 18). Attraksjonsmodellen vektlegger at personer foretrekker fritid fremfor arbeid, og at trygdeordninger dermed kan bidra til at noen finner det mer attraktivt å motta trygd fremfor å jobbe (ibid., 18).

En tredje type forklaring er «medikalisering». Medikalisering viser til at stadig flere samfunnsproblemer søkes forklart gjennom medisinske årsaksforhold, og behandlet av helsevesenet. De helserelaterte ytelsene kjennetegnes nettopp av at rett til ytelsen styres av om en er frisk eller syk – attestert gjennom en legeerklæring. Det bidrar blant annet til at man individualiserer problemene den enkelte har med å komme inn i

arbeidslivet – det være seg lav utdanning, mangelfull kompetanse, dårlige språkkunnskaper eller opplevelse av diskriminering – og tilskriver disse til en medisinsk diagnose. En sterk medikaliseringstrend i samfunnet kan føre til at man i større grad leter etter diagnoser og medisinske forklaringer på alle typer av sosiale pro-

blemer (for grundigere diskusjon av medikalisering, se for eksempel Strand m.fl. 2016, 18–20).

### Problemstillinger

Utviklingen i enkeltytelser som uføretrygd, arbeidsledighetstrygd eller arbeidsavklaringspenger gir hver

### Data og metode

Vi benytter data for perioden 31.12.1992 – 31.12.2016 for å analysere våre forsknings spørsmål. Alle data er for personer bosatt i Norge i alderen 18–66 år. Personer registrert utvandret er ikke med i datagrunnlaget, verken i befolkningstallene eller i antall som får ytelser.<sup>1</sup> Vi skiller som nevnt mellom helserelaterte ytelser og arbeidsmarkedsrelaterte ytelser. Alle ytelsene som er omtalt i artikkelen, samt viktige regeleendringer i disse ordningene, er beskrevet i vedlegget.

For ytelsene sykepenger og dagpenger er det et krav om at man har vært i arbeid en viss tid og med en viss størrelse på inntekten (se vedlegg). Bruken av disse vil derfor variere med sysselsettingen. De øvrige ytelsene kan man få også uten at man har vært i arbeid. Dette gjelder tiltakspenger, overgangsstønning til enslige forsørgere eller sosialhjelp arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Alle ytelser kan kombineres med sosialhjelp.<sup>2</sup>

### Data knyttet til helserelaterte ytelser

**Sykepenger** er antall som har legemeldt fravær den 31.12 hvert av årene som er med i analysen og derved får utbetalt sykepenger fra NAV eller arbeidsgiver.

**Arbeidsavklaringspenger** er antall som får utbetalt arbeidsavklaringspenger (eller en av de tidligere ytelsene) i desember hvert år. Før opprettelsen av tidsbegrenset uførestønning i 2004, gjelder dataene atfønings- og rehabiliteringspenger, mens fra 2004 inngår også tidsbegrenset uførestønning i datagrunnlaget.

Arbeidsavklaringspenger ble innført i 2010, og erstattet de tidligere ytelsene rehabiliteringspenger, atføningspenger og tidsbegrenset uførestønning. Arbeidsavklaringspenger hadde ifølge loven samme målgruppe som de tre tidligere ytelsene samlet. Vi har derfor i denne analysen slått sammen registerdata over mottakere av rehabiliteringspenger, atføningspenger og tidsbegrenset uførestønning før 2010, og arbeidsavklaringspenger etter 2010 og analysert dem som om de var én ytelse. Som en samlebetegnelse kaller vi de fire ytelsene for arbeidsavklaringspenger.

**Uføretrygd** inkluderer de personene som mottar uføretrygd ved utgangen av året.

### Data knyttet til arbeidsmarkedsrelaterte ytelser

**Dagpenger** er antall som får utbetalt dagpenger i desember hvert år.

**Tiltakspenger** er antall som får utbetalt tiltakspenger i januar måned hvert år. Tiltakspenger er knyttet til det å delta i et arbeidsmarkedstiltak. Slike tiltak starter sjelden i desember, derfor er januar valgt her. For de øvrige ytelsene er det mindre forskjell på desember og januar, og da er utgangen av året brukt av praktiske grunner.

**Sosialhjelp** er antall som får utbetaling i desember, unntatt de som får dette i kombinasjon med en av de overstående ytelsene. NAV har ikke sosialhjelpsdata på individnivå fra perioden før 2010, men vi benytter aggregerte data fra SSB før dette, og estimerer desember all på bakgrunn av totaltall for året. Vi forutsetter at forholdet er det samme mellom andre ytelser og sosialhjelp som det var i perioden 2010–2016, og anslår på bakgrunn av det hvor mange som får sosialhjelp som eneste ytelse, de hvor mange som får det i kombinasjon med andre ytelser. Dette for å kunne inkludere sosialhjelp i totaltallet slik at dobbelttelling unngås i størst mulig grad også før 2010. Desembertall og tall for hver aldergruppe anslås ut fra prosentandeler de utgjorde av totalen i 1997.

### Alderspensjon pleiepenger og foreldrepenger er utelatt

Vi har ikke tatt med foreldrepenger. Om lag 60 000 barn fødes i året, og nesten 90 prosent av disse tar ut foreldrepenger. Selv om de som tar ut foreldrepenger har en arbeidsplass som de skal tilbake til, kan det ikke utelukkes at mottak av foreldrepenger, varigheten, og fedrenes andel av permisjonstiden påvirker sannsynligheten for å være avhengig av NAV. Pleiepenger er en ytelse som omfatter svært få, på samme måte som foreldrepenger vet vi lite om eventuelle effekter av varigheten på denne. Av datatekniske årsaker er det ikke tatt med hverken foreldrepenger eller pleiepenger i denne omgang.

Alderspensjon har endret seg, og flere i privat velger å ta ut alderspensjon allerede fra 62 år. Som konsekvens har helserelaterte ytelser blitt benyttet mindre i den eldste aldersgruppen (Jacobsen 2013). Vi ser derfor på utviklingen i aldersgruppen 50–61, for å utelukke at trender blant de eldste kun skyldes endringer i alderspensjon. I totaltallet er likevel alle i aldersgruppen 18–66 år med.

<sup>1</sup> Dette i motsetning til offisiell statistikk, der de som er utvandret også er med i antall som mottar en ytelse, men ikke i befolkningstallene.

<sup>2</sup> Det er vanligst å kombinere sosialhjelp med andre ytelser for unge, ofte fordi de har liten opptjening av dagpengerrettigheter og sykepengerrettigheter og derfor har lite utbetalt fra disse ytelsene. Det samme kan gjelde enkelte innvandreregrupper.



for seg et annet bilde enn om man ser ytelsene samlet. I denne artikkelen ønsker vi å danne et oversiktsbilde over omfanget av livsoppholdsytelser som dekker bortfall av inntekt ved arbeidsledighet eller dårlig helse. Formålet er å gi oppdatert kunnskap om hvor mange som mottar disse ytelsene fra NAV, og hvordan andelen mottakere i ulike aldersgrupper har utviklet seg de siste to tiårene. I tillegg vil vi undersøke hvilke enkeltytelser som har vært dominerende i ulike perioder for ulike aldersgrupper. En overordnet problemstilling er å belyse om det har skjedd en dreining fra ytelsene knyttet til arbeidsledighet over til helserelaterte ytelsene – det vil si ytelsene med et medisinsk inngangsvilkår.

Dette kan gi et bedre grunnlag for å forstå utviklingen, og også når dreiningen mot mer bruk av helserelaterte ytelsene skjedd, og om det fortsatt er en slik trend.

Våre spørsmål er:

1. Hvordan har bruken av ytelsene utviklet seg over tid for ulike aldersgrupper?
2. Hvilke ytelsene er de viktigste for ulike aldersgrupper i ulike perioder?
3. Har det vært en dreining mot mer bruk av helserelaterte ytelsene i forhold til arbeidsmarkedsrelaterte ytelsene?

Helserelaterte ytelsene er ytelsene knyttet til dårlig helse (sykepengene, arbeidsavklaringspengene og uføretrygd) som årsak til midlertidig eller varig fravær fra arbeidsmarkedet. Arbeidsmarkedsrelaterte ytelsene er ytelsene knyttet til at man har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet (tiltaks- og overgangsstønning), eller har mistet arbeidet (dagpenger eller sosialhjelp).

## Antall mottakere stabilt, andel mottakere ned

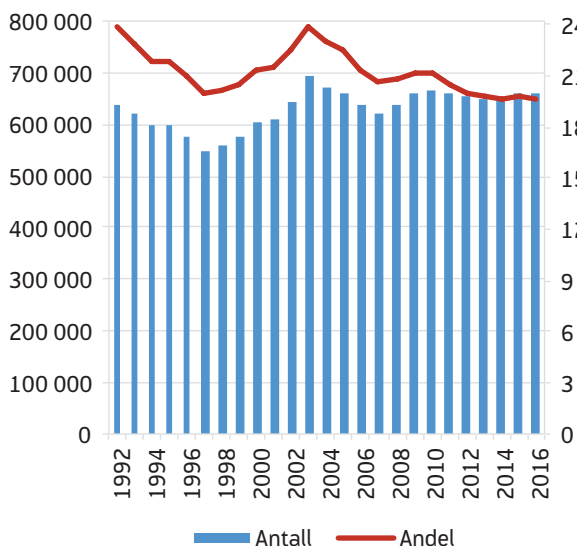
Ved utgangen av 2016 var det registrert 658 000 mottakere av livsoppholdsytelsene, en økning fra 620 000 mottakere i 1992. Andelen av befolkningen som mottar trygd har dermed aldri vært lavere enn i 2016, med

19,7 prosent av befolkningen mellom 18 og 66 år som mottar en livsoppholdsytelse (figur 1). Ser vi på hele perioden fra 1992–2016 under ett, var både antall og andel mottakere på sitt høyeste i 2003. I figur 2 viser vi alle ytelsene som andel av befolkningen og ser at arbeidsmarkedsrelaterte ytelsene (stiplede linjer) var langt mer dominerende enn de helserelaterte ytelsene (heltrukne linjer) på 90-tallet sammenlignet med de siste 10 årene.

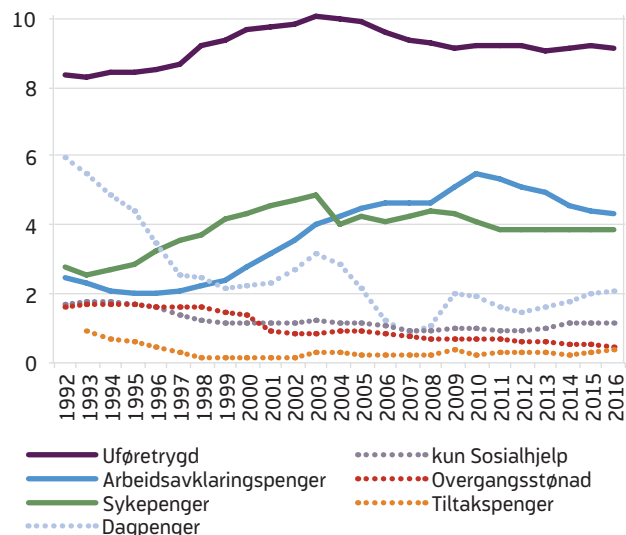
Siden 2003 har andelen med trygdeytelser gått ned, bortsett fra en midlertidig økning knyttet til finanskrisen i 2009. Nedgangen i andelen mottakere siden 2003 skyldes flere forhold. En viktig faktor er tidsbegrensningen på dagpenger fra maksimalt tre til maksimalt to år i 2003, samtidig som ledigheten aldri igjen er blitt så høy som på 90-tallet. På de helserelaterte ytelsene var det flere viktige regelendringer i 2004: Innføring av tidsbegrenset uførestønning og innføring av aktivitetskrav på sykepengene. I 2010 rehabiliteringspenge, attføringspenge og tidsbegrenset uførestønning avviklet og erstattet med arbeidsavklaringspenge. Innføringen av arbeidsavklaringspenge innebar en tydeligere maksgrense for perioden man kunne motta midlertidige helserelaterte ytelsene. Både i antall mottakere og som andel av befolkningen har mottakere av arbeidsavklaringspenge falt kontinuerlig siden innføringen av ytelsen (figur 2). Dette fallet kom etter at andelen som mottar arbeidsavklaringspenge og dens forløpere var mer enn fordoblet siden slutten av 90-tallet frem til 2010, fra 2 prosent i starten av perioden til 5,5 prosent i 2010. I 2016 er andelen av befolkningen som mottar arbeidsavklaringspenge redusert til 4,3 prosent. Denne reduksjonen har skjedd uten en tilsvarende økning i andelen av befolkningen som mottar uføretrygd. Andelen med uføretrygd har stabilisert seg på i overkant av 9 prosent de siste årene, etter en topp på ca 10 prosent av befolkningen i 2003. Også for sykepenge ser vi en topp i 2003, etterfulgt av en stabilisering på et lavere nivå i årene etter (figur 2).

Samlet har andelen som mottar en helserelatert ytelse gått ned siden 2003, fra 18,6 prosent til 16,9 prosent i 2016 (figur 3). I et litt lengre perspektiv ser vi imidlertid en økning i omfanget av helserelaterte ytelsene i befolkningen. Andelen var i 1992 på 13,4 prosent. Sammenliknet med starten av perioden har alle de

**Figur 1.** Antall (venstre akse) og prosentandel av befolkningen (høyre akse) som mottar en ytelse fra NAV per 31.12 1992–2016. Justert for dobbelttelling.



**Figur 2.** Antall trygdemottakere som andel av befolkningen per 31.12 årene 1992–2016, Prosent.



helse relaterte ytelsene økt noe, men størst økning ser vi for arbeidsavklaringspenger (og dens forløpere).

Overgangsstønad til enslige forsørgere er i dag en svært marginal ytelse som ikke benyttes av så mange. I 2001 ble det færre som hadde rett på slik ytelse fordi det ble knyttet begrensninger til barnets alder (se om regelendringer i faktaboksen i vedlegget). I 2012 ble aktivitetskravet for de som mottar overgangsstønad skjerpet, noe som også førte til en ytterligere nedgang i antallet mottakere (Bjørnstad, 2015).

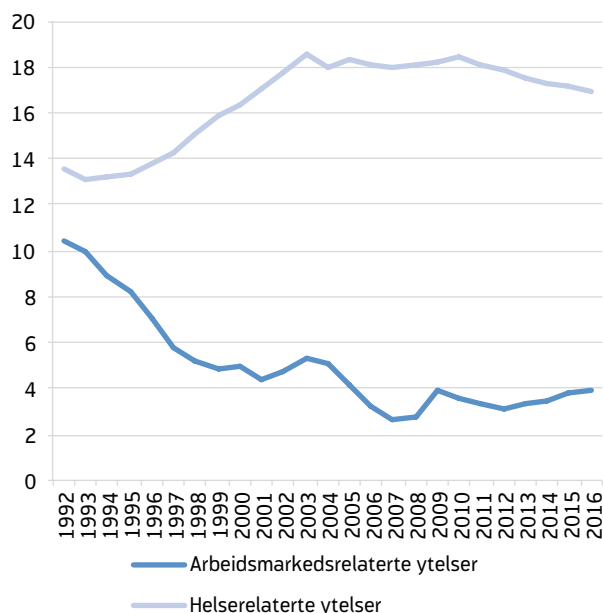
Andelen som mottar sosialhjelp er ganske stabil, men lå høyt på 90-tallet da ledigheten var høy. Prosentandelene har gått fra 1,6 i 1992 til 1,2 prosent i 2016.

Sammenlignet med 90-tallet utgjør de helse relaterte ytelsene i dag en langt større andel av ytelsene som gis av NAV (figur 3). Dette skyldes dels at det har blitt flere eldre i befolkningen og at bruk av helse relaterte ytelser øker kraftig med alderen, som det går frem av avsnittene nedenfor. Det skyldes også at arbeidsledigheten var svært høy på 90-tallet. Ledigheten har ikke vært nådd samme nivået senere.

Fra 2004 ser vi imidlertid at en stabil eller svakt synkende andel av mottakerne mottar helse relaterte

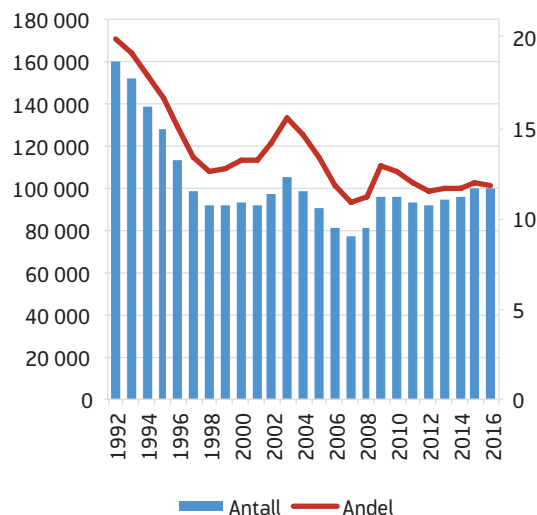
ytelser, dette til tross for at befolkningen i snitt blir eldre. Det skyldes hovedsakelig en kraftig reduksjon i antall mottakere av helse relaterte ytelser i aldersgruppen 50–61, og i aldersgruppen over 62, men også en moderat reduksjon i antallet mottakere i aldersgruppen 30–49 år. Blant de yngste ser vi imidlertid en økning, særlig når vi ser bort i fra sykepenger, noe vi skal se nærmere på senere i artikkelen.

**Figur 3.** Andel mottakere i prosent av befolkningen per 31.12 1992–2016. Justert for dobbelttelling

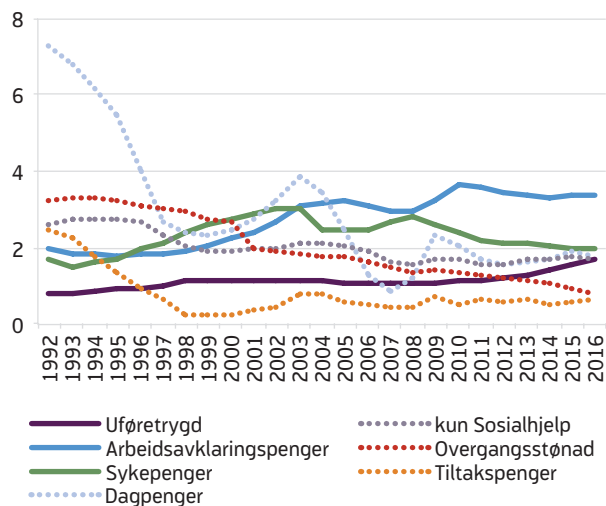




**Figur 4.** Antall (venstre akse) og prosentandel (høyre akse) av befolkningen 18–29 år med livsoppholdsytelser.



**Figur 5.** Andel av befolkningen 18–29 år som mottar en livsoppholdsyttelse. Prosent.



### Færre unge mottar ytelser fra NAV

Samlet sett har det vært nesten en halvering i bruk av NAV-ytelser blant de yngste fra 1992 og fram til i dag (figur 4). Om lag 11,9 prosent av befolkningen mellom 18 og 29 år mottok ved utgangen av 2016 en eller flere ytelser fra NAV. Dette er en nedgang fra 19,9 prosent i 1992, og også en nedgang sammenliknet med 2010 da andelen lå på 12,6 prosent.

Vi ser i figur 5 at arbeidsavklaringspenger (og dens forløpere) er blitt en svært viktig ytelse i denne aldersgruppen, mens bruken av dagpenger, som utgjorde den desidert største ytelsen for unge på 90-tallet, er redusert betraktelig. I 2016 var arbeidsavklaringspenger den største av ytelsene i denne aldersgruppen. De siste årene har antall mottakere av uføretrygd økt, samtidig som antall på arbeidsavklaringspenger stort sett har gått ned.

At bruken av dagpenger er redusert skyldes både lavere sysselsetting blant de unge, men også endringer gjennom dagpengereformen i 2003, hvor den maksimale varigheten som dagpengemottaker ble redusert fra 3 til 2 år, og fra 1 til et halvt år for de med inntekt for de mellom 1,5 og 2 G.<sup>1</sup>

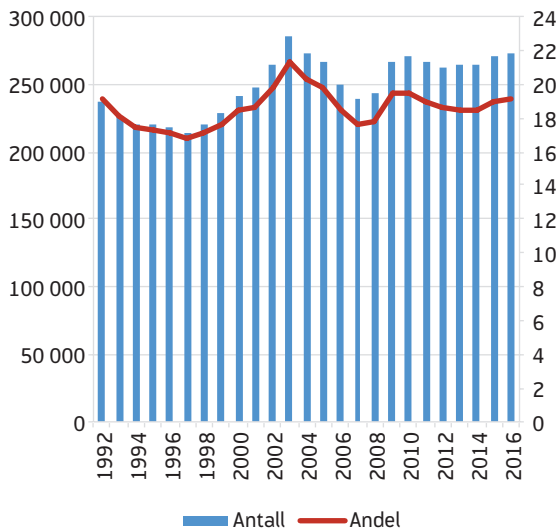
### Flere på trygd mellom 30 og 49 år

I denne aldersgruppa har andelen med inntektssikringsytelser knyttet til helse eller arbeidsledighet økt totalt sammenlignet med nivået i 1992, da 12,2 prosent av befolkningen fikk en eller flere slike ytelser (figur 6). I 2016 var det 13,6 prosent av befolkningen denne aldersgruppen som mottok en trygdeytelse fra NAV. Nivået er likevel betydelig lavere enn i 2003 da 15,9 prosent i aldersgruppa hadde en eller flere ytelser.

Det er et påfallende trekk ved utviklingen at andelen uføre og andelen som mottar arbeidsavklaringspenger (og dens forløpere) speiler hverandres utvikling i perioden 2000 til 2016 (figur 7). Det er to motstridende hensyn som skal tas i avgrensningen mellom det å gi en tidsbegrenset helserelatert ytelse og det å innvilge varig uføretrygd. Det første hensynet er at alt skal være prøvd for å hindre at personer havner på varig uføretrygd dersom det er mulighet for å klare seg i arbeid. Det andre er at det ikke bør gå for lang tid før personer som har alvorlige helseproblemer får innvilget en varig ytelse og dermed får sin avklart situasjon og en varig inntektssikring, når dette er den eneste muligheten. Kann og Kristoffersen (2015) viste at det har skjedd markante endringer i fordelingen mellom varig uføretrygd og de midlertidige ytelsene siden 2001–2002, men at dette snudde med innføringen av arbeidsavklaringspenger i 2010. Mens det før arbeids-

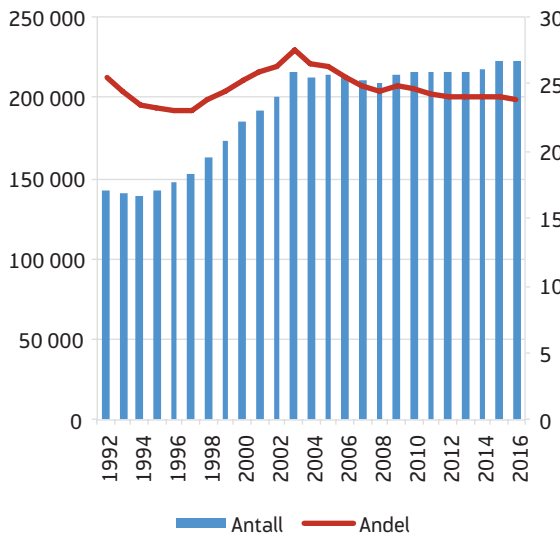
<sup>1</sup> Denne utviklingen finner vi selv om vi holder innvandrerbefolkningen utenfor (se vedlegg).

**Figur 6.** Antall (venstre akse) og prosentandel (høyre akse) av befolkningen 30–49 år med livsoppholdsytelser.

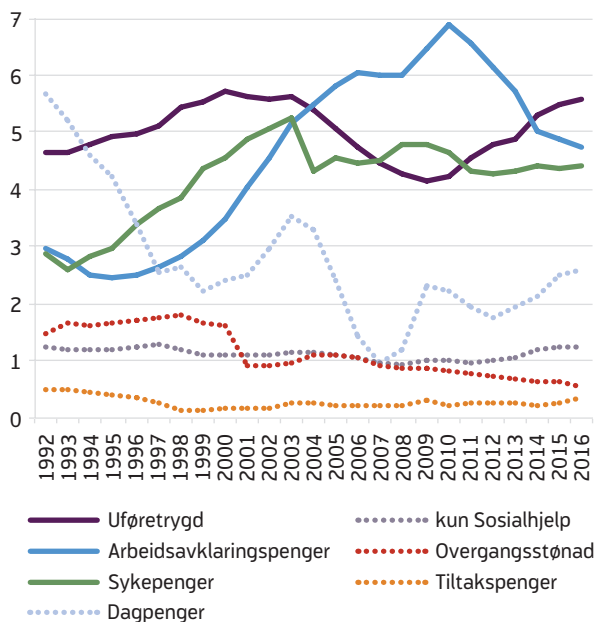


avklaringspenger var en opphopning av personer på midlertidige helsesrelaterte ytelser, er det nå en litt raskere overgang til uføretrygd for personer uten andre alternativer (Lande 2014, Kann og Kristoffersen 2015).

**Figur 8.** Antall (venstre akse) og prosentandel (høyre akse) av befolkningen 50–61 år med livsoppholdsytelser. Prosent.



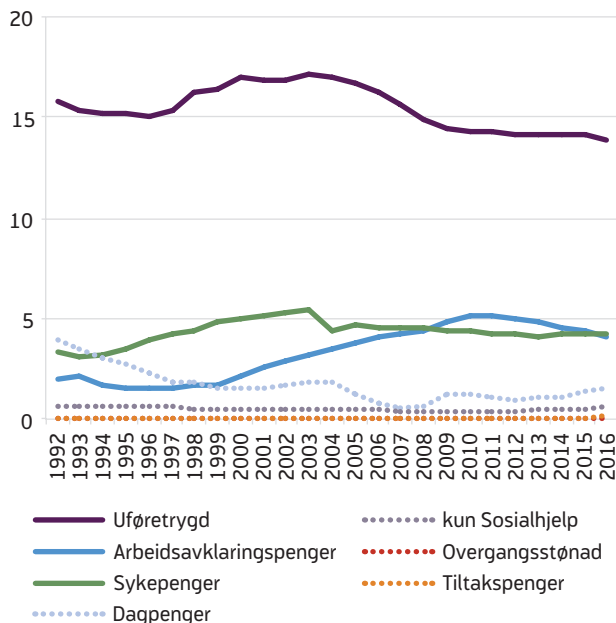
**Figur 7.** Andel av befolkningen som mottar en 30–49 år livsoppholdsyttelse. Prosent.



**De mellom 50 og 61 år har hatt nedgang i lang tid**

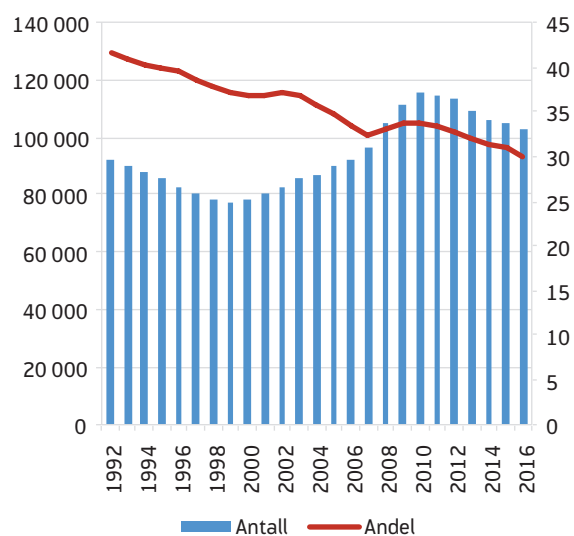
I aldersgruppa 50–61 år mottar hovedsakelig helse-relaterte ytelser, og i denne aldersgruppa er det også en langt høyere andel som mottar ytelser enn i de yngre aldersgruppene (figur 8). Når denne gruppa i

**Figur 9.** Andel av befolkningen i alderen 50–61 år som mottar en livsoppholdsyttelse. Prosent.



befolkningen vokser, vil derfor andelen som mottar helserelaterte ytelser øke (alt annet konstant). I 2016 er denne aldersgruppa større enn den var i 1996 og 2003, og den øker stadig (se faktaboks om befolkningen i vedlegg). Det er mottak av uføretrygd som dominerer i denne aldersgruppa, deretter kommer sykepenger og arbeidsavklaringspenger (figur 9). Samlet sett mottok 24,7 prosent av befolkningen i denne aldersgruppa livsoppholdsytelser fra NAV i 1992. Andelen økte frem til 2003 da den lå på 27,4. Siden da har det vært en kontinuerlig nedgang i bruken av trygdeytelser, og i 2016 var det 23,6 prosent av befolkningen i denne aldersgruppen som fikk en ytelse fra NAV. Det er altså en klar nedgang i andelen med ytelse siden 2003. Dette til tross for at sysselsettingen økte betydelig i perioden. Det er særlig kvinner i denne aldersgruppa som har økt sin arbeidsdeltagelse betydelig og derved også i økende grad har fått rett på ytelser som dagpenger og sykepenger. At uføreandelen har gått så mye ned, skyldes antagelig bedre helse blant de eldste. Andelen uføretrygdde mellom 50 og 61 år har aldri vært så lav som i 2016. Med full lønn under sykdom er det også svært lønnsomt å være i arbeid, selv om helsa skulle bli noe dårligere med alderen.

**Figur 10.** Antall (venstre akse) og prosentandel (høyre akse) av befolkningen 62–66 år med livsoppholdsytelser. Prosent.



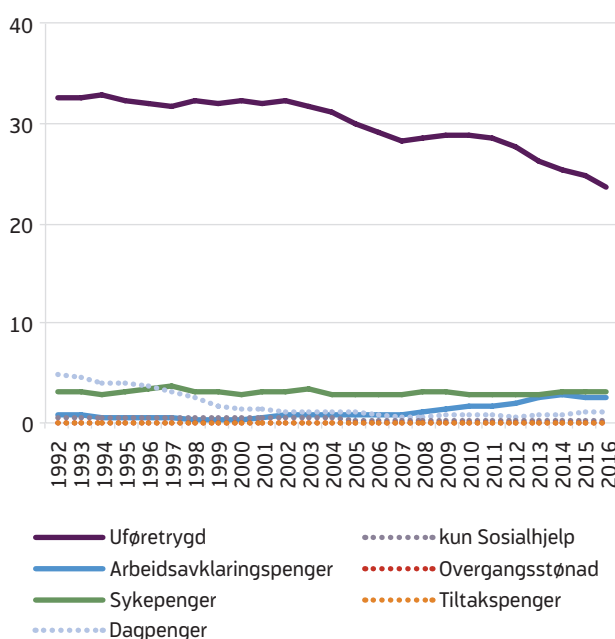
### Kraftig nedgang blant de eldste

Siden 1992 har det vært en stor nedgang for mottakere av NAV-ytelser i alderen 62–66 år. Dette er en kjent utvikling og skyldes nedgang i bruk av uføretrygd og økt yrkesdeltagelse blant de eldste. Selv om vi ser at sykepengeandelen er stabil så må det ses i sammenheng med den økte sysselsettingen i aldersgruppen. Det betyr at de som er i arbeid er mindre syke i 2016 enn de var i 1992 (figur 10 og 11).

### Kan stabil utvikling forstås som økt medikalisering?

Vi har undersøkt om det har det vært en dreining mot mer bruk av helserelaterte ytelser i forhold til arbeidsmarkedsrelaterte ytelser, som andel av befolkningen. Når vi ser på hvor stor andel av NAV mottakerne som er mottakere av helserelaterte ytelser, så kan endringer i denne andelen både komme av at bruken av de arbeidsmarkedsrelaterte ytelsene minker, og at bruken av de helserelaterte ytelsene øker (eller begge deler). Dersom det er færre arbeidsledige (f.eks. fordi arbeidsledigheten reduseres), kan vi ikke snakke om en medikaliseringstrend selv om de helserelaterte ytelsene utgjør en større andel av alle med NAV

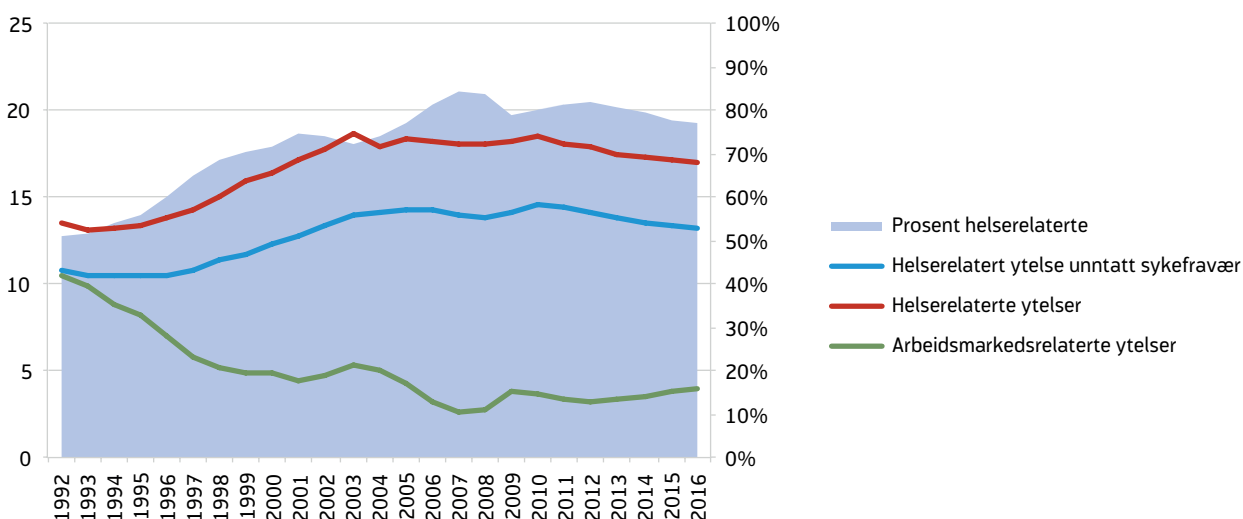
**Figur 11.** Andel av befolkningen i alderen 62–66 år som mottar en livsoppholdsyttelse. Prosent.



ytelser. Terum og Hatland (2014) argumenterer for at det har vært en trend med økende medikalisering av ytelsene, men de ser kun på andeler og ikke på om det er fall i ledigheten, eller om det er en økning i bruk av de helserelaterte ytelsene, eller begge deler, som forårsaker dette. De ser også på befolkningen under ett, og tar da ikke hensyn til aldringen i befolkningen, som i seg selv medfører at flere er på helserelaterte ytelser fordi risiko for alvorlig sykdom øker med

alderen. I figur 12 ser vi utviklingen for befolkningen samlet, og vi ser at endringen i andelen med helserelaterte ytelser skyldes vel så mye en reduksjon i arbeidsmarkedsrelaterte ytelser som en økning i bruk av helserelaterte ytelser. Bruken av helserelaterte ytelser er stabil fra 2003, og faller svakt i 2010–2016. På 90-tallet (egentlig fra 1987/1988) var arbeidsledigheten høy, og har aldri vært så høy senere. Sammenlignet med 90-tallet er derfor de arbeidsledighetsrelaterte ytelsene

**Figur 12.** Andel av befolkningen med ytelser i aldersgruppen 18–66 år (venstre akse), og prosent av ytelsene som er helserelaterte (høyre akse). Prosent.



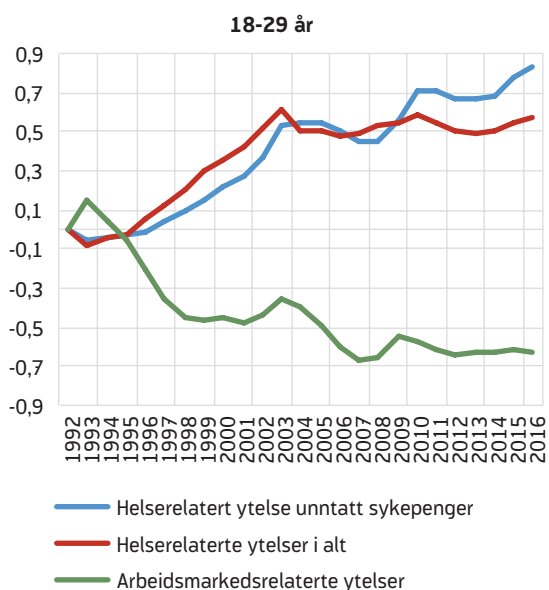
**Tabell 2.** Andel av befolkningen med ytelser 1992, 2003 og 2016, andel av trygdemottakerne som mottar en helserelatert ytelse, samt prosentvis endring mellom årene.

		1992	2003	2016	1992-2003	2003-2016	1992-2016
Ytelser	Alder	Nivå	Nivå	Nivå	Endring	Endring	Endring
Helserelatert ytelse unntatt sykefravær	18-66 år	11	14	13	30 %	-5 %	23 %
Helserelaterte ytelser i alt	18-66 år	14	19	17	37 %	-9 %	25 %
Arbeidsmarkedsrelaterte ytelser	18-66 år	10	5	4	-49 %	-27 %	-62 %
Prosent helserelaterte	18-66 år	51 %	72 %	77 %	43 %	7 %	52 %
Helserelatert ytelse unntatt sykefravær	18-29 år	3	4	5	53 %	19 %	83 %
Arbeidsmarkedsrelaterte ytelser	18-29 år	15	8	5	-46 %	-42 %	-69 %
Prosent helserelaterte	18-29 år	15 %	34 %	51 %	122 %	52 %	237 %
Helserelatert ytelse unntatt sykefravær	30-49 år	8	11	10	41 %	-4 %	36 %
Arbeidsmarkedsrelaterte ytelser	30-49 år	9	6	5	-36 %	-19 %	-48 %
Prosent helserelaterte	30-49 år	46 %	65 %	69 %	42 %	6 %	50 %
Helserelatert ytelse unntatt sykefravær	50-61 år	18	20	18	14 %	-12 %	1 %
Arbeidsmarkedsrelaterte ytelser	50-61 år	5	2	2	-50 %	-9 %	-54 %
Prosent helserelaterte	50-61 år	79 %	90 %	89 %	13 %	0 %	13 %
Helserelatert ytelse unntatt sykefravær	62-66 år	33	32	26	-2 %	-21 %	-22 %
Arbeidsmarkedsrelaterte ytelser	62-66 år	5	2	1	-71 %	-6 %	-73 %
Prosent helserelaterte	62-66 år	86 %	95 %	95 %	11 %	-1 %	10 %

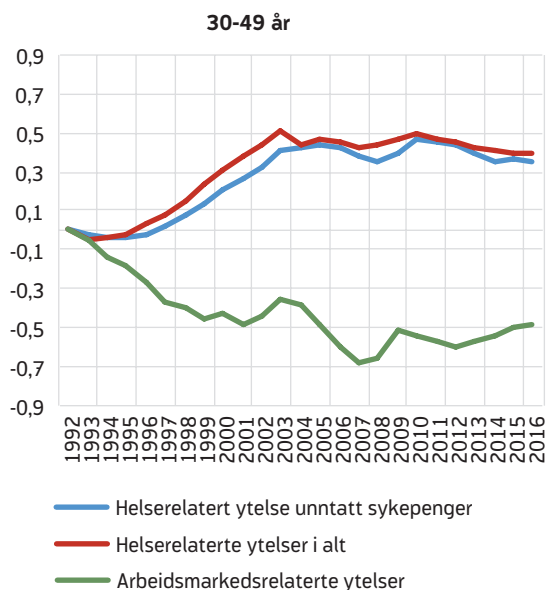
gått ned i alle aldersgrupper som andel av befolkningen (tabell 2, figur 12). Dagpengebruken er redusert av to grunner, dels at arbeidsledigheten er redusert og dels at

maksimal varighet på dagpenger ble redusert fra tre til to år i 2003 (Falch m.fl. 2011). Nedenfor ser vi litt nærmere på utviklingen over tid i hver aldersgruppe for

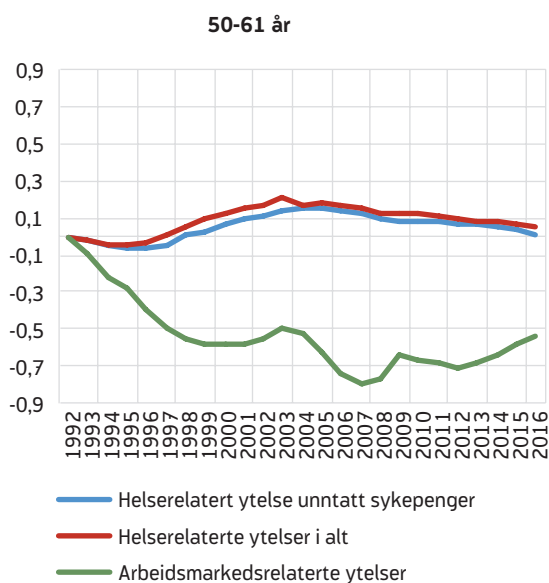
**Figur 13.** Indeks (1992=0). Endring i andel av befolkningen med ytelser i aldersgruppen 18–29 år, prosent.



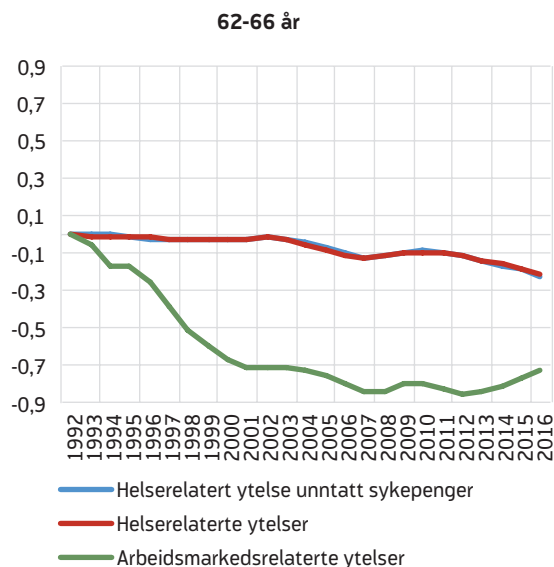
**Figur 14.** Indeks (1992=0). Endring i andel av befolkningen med ytelser i aldersgruppen 30–49 år, prosent.



**Figur 15.** Indeks (1992=0). Endring i andel av befolkningen med ytelser i aldersgruppen 50–61 år, prosent.



**Figur 16.** Indeks (1992=0). Endring i andel av befolkningen med ytelser i aldersgruppen 62–66 år, prosent.



seg. Vi beregner her andelen på helserelaterte ytelser uten å ta med sykepenger.<sup>2</sup>

Bruken av de helserelaterte ytelsene økte kraftig i alle aldersgrupper i perioden 1992–2003. Men fra 2003/2004 er det redusert eller stabil bruk av helserelaterte ytelser i alle aldersgrupper unntatt for de yngste (som andel av befolkningen i aldersgruppen) (tabell 2, figur 13–16).

For de som har ytelser fra NAV utgjør nå de helserelaterte ytelsene en stadig større andel, fordi dagpengebruken har gått ned i samme periode. Når vi ser bare på de som mottar en NAV-ytelse har det vært en trend med økt medikalisering (mer bruk av helserelaterte ytelser) fra 1992–2003, men etter dette har bruken av helserelaterte ytelser gått tilbake samlet sett, i alle aldersgrupper unntatt for de yngste.

Blant de yngste øker andelen som mottar helserelaterte ytelser både som en følge av at bruken av helserelaterte ytelser øker gjennom hele perioden og at dagpengebruken reduseres. Det siste skyldes dels redusert ledighet, dels at færre unge er sysselsatt og har rett på dagpenger, og dels at varigheten på dagpenger ble redusert. Denne utviklingen mener vi kan forstås som en «medikalisering».

## Oppsummering

Det er store endringer i hvilke NAV-ytelser som benyttes mest, men små endringer i andelen av befolkningen som lever av trygd. Om lag 20 prosent av befolkningen har en livsoppholdsytelse fra NAV<sup>3</sup>, og dette har vært ganske stabilt over tid. I perioden 1994–2016 var det flest som hadde livsoppholdsytelser fra NAV i 2003, og det var også en topp i 2009. Disse topppunktene er hovedsakelig knyttet til lavkonjunkturer i økonomien. Lima (2016) finner en klar økning bruken av arbeidsavklaringspenger når ledigheten øker.

<sup>2</sup> Dette bl.a. fordi vi ikke har statsansatte fordelt på aldersgrupper, og statsansatte ikke er inkludert i sykefraværstallene før 2000. Det innebærer at sykefraværstallene før 2000 er ikke sammenlignbare med etter 2000 når vi fordeler på alder.

<sup>3</sup> Når vi ser bort fra foreldrepenger som er knyttet til antall fødsler

Utviklingen blant de unge er bekymringsfull. Selv om andelen på trygd er stabil, har helserelaterte ytelser overtatt i økende grad. Dette kan enten skyldes redusert helse, eller at inngangsvilkårene til ytelsene knyttet til helse fører til en medikaliseringstrend, der vilkåret for å få inntektssikring knyttes til en diagnose, og slik sett blir de andre problemene ungdommene har, kanskje i mindre grad tatt tak i.

Tiltak for å bremse veksten i helserelaterte utgifter ser ut til å ha hatt stor effekt, men mer for de eldre enn de yngre. Særlig vil vi nevne aktivitetskravet på sykepenger i 2004, som ga kraftig reduksjon i sykefraværet og lavere rekruttering til langvarige helserelaterte ytelser som arbeidsavklaringspenger (og dens forløpere), og uføretrygd. Aktivitetskravet på sykepenger innebar ulemper og kostnader for begge parter uten at hverken arbeidsgiverbetaling økte eller at kompensasjonsgraden på sykepenger ble redusert. Det ligner derfor i intensjon på det som ble foreslått av Sandmanutvalget (NOU 2000, 27), nemlig at arbeidsgiverne må ta større ansvar (tilrettelegging for personer med gradert sykemelding), og arbeidstaker må betale mer (gjennom å arbeide delvis).

Det er samlet sett ikke vekst i bruken av helserelaterte ytelser, men nedgang i bruken av dagpenger og til dels også overgangsstønad til enslige forsørgere bidrar til at det er flere mottakere av helserelaterte ytelser nå enn på 90-tallet. Å redusere dagpengeperioden var et grep for å redusere utgifter og øke insitamentene til å finne seg arbeid. Det har også vært innstramminger i reglene for enslige forsørgere av samme grunn. På den ene siden kan dette tolkes som at det har ført til en uintendert forflytting av brukere over på helserelaterte ytelser, men da skulle andelen på helserelaterte ytelser økt. Det har den ikke gjort siden 2003. Derimot har dagpengebruken har gått ned, og derfor utgjør de med helserelaterte ytelser en større andel av totalen.

## Politiske konsekvenser

### Sykefraværet en viktig nøkkel

De aktivitetsrettede endringene i sykemeldingsreglene juli 2004 - bl.a. med økt bruk av graderte sykemeldinger - medførte et fall i sykefraværet blant norske arbeidstakere på over 20 prosent (Markussen,



2010). Sammenlignet med reformer der sykelønna kuttet var denne nedgangen i sykefraværet betydelig. Ulike studier av sykelønnsreduksjon sett under ett kan tyde på at en 10 prosent nedgang i sykelønna reduserer sykefraværet med omlag 10 prosent (ibid.). Markussen konkluderer med at innføringen av aktivitetskravet i 2004 ga en reduksjon i sykefraværet tilsvarende det en ville fått ved å kutte sykelønna til 75 prosent av inntekten. Denne endringen har blitt relatert hovedsakelig til endringer i legenes sykemeldingspraksis i forbindelse med aktivitetskravet (se Kann og Brage 2007, Markussen m.fl. 2012).

I forkant av IA-avtalen leverte Sandman-utvalget i 2000 rapporten «Sykefravær og uførepensjonering – Et inkluderende arbeidsliv». Sandman-utvalget foreslo å ansvarliggjøre arbeidstaker og arbeidsgiver mer bl.a. ved å endre sykelønnsordningen slik at arbeidsgiver skal dekke 20 prosent av sykepengene fra dag 16, og på den måten ha incentiver til å ta langtidssyke tilbake i arbeid. De foreslo også å kutte kompensasjonsgraden for sykepengene til 80 prosent de første 16 dagene, slik at arbeidstaker også skulle betale for deler av ulempen med sykefraværet og samtidig redusere misbruk av ordningen til et minimum. Arbeidstakerorganisasjonene var negative til kutt i kompensasjonsnivå, og arbeidsgiverorganisasjonene var negative til forslaget om at arbeidsgiver skulle betale en større andel.

Da sykefraværet fortsatte å vokse 2000–2003 ble det i kjølvannet av midtveisevurderingen i IA-avtalens første avtaleperiode gjennomført drøftinger i partssammensatte arbeidsgrupper som foreslo å innføre aktivitetskrav. Dette ble innført i 2004, og var et kompromiss der arbeidstaker må bidra med sin restarbeidsevne, og arbeidsgiver får en tydeligere plikt til å tilrettelegge for delvis deltakelse på arbeidsplassen. Sykemeldte må snarest mulig, og senest innen 8 uker, være delvis på jobb. Derved gis arbeidsgiver større ansvar og kostnad for tilrettelegging. Disse grepene spiller intensjon av Sandman-utvalget forslag, nemlig at arbeidsgiverne må ta større ansvar (tilrettelegging for personer med gradert sykemelding), og arbeidstaker må betale mer (gjennom å arbeide delvis). Dette innebærer slik sett ulemper og kostnader for begge parter

uten at hverken arbeidsgiverbetaling økte eller sykepengeutbetalingene ble redusert.

Analysene i denne artikkelen og tidligere artikler (Kann m.fl. 2012, Kann m.fl. 2013b, Kann og Lima 2015) viser at sykefraværet har stor betydning for antall nye mottakere til de midlertidige helserelaterte ytelsene. Det vil si at effektive tiltak rettet mot å redusere sykefraværet også vil kunne redusere antall nye mottakere av arbeidsavklaringspenger og således også redusere antallet nye uføretrygdede. Hedmark har gjennomført ulike tiltak som har gitt betydelig reduksjon i sykefraværet og som senere også medførte betydelig reduksjon i antall nye mottakere med arbeidsavklaringspenger (Kann m.fl. 2014 og Kann og Lima 2015). Også når vi ser de helserelaterte ytelsene samlet (Kann 2013b) ser det ut til at fallet i sykefraværet i 2004 har hatt stor innvirkning på utviklingen i antall uføre og antall på arbeidsavklaringspenger (og dens forløpere). Sykefraværet falt som nevnt med 15–20 prosent etter innføringen av aktivitetskravet på sykepenger i 2004 (Kann og Brage 2007, Markussen m.fl. 2010, Markussen m.fl. 2012, Kann m.fl. 2012). Året etter ble antallet som brukte opp sykepengerrettighetene redusert med 22 prosent (Kann m.fl. 2013a). Når antallet som bruker opp sykepenge-rettighetene går ned, blir overgangen til mer langvarige helserelaterte ytelser også redusert. Implikasjonene av dette er at reduksjon av sykefraværet kan være nøkkelen til å redusere antallet som bruker opp sykepengerrettighetene, og dermed få ned antallet som får går over på til arbeidsavklaringspenger.

### **Helse i befolkningen – Bekymringsfull utvikling blant de unge**

Etter veksten i de helserelaterte ytelsene fra 90-tallet og fram til 2003, har antall på helserelaterte ytelser vært stabilt samlet sett. For aldergruppene over 30 år har det vært en nedgang i andelen av befolkningen med helserelaterte ytelser etter 2010. For de unge så vi en svak nedgang i årene etter 2010, men fra 2013 har andelen på helserelaterte ytelser økt blant de yngste. I tillegg, når vi ser bort fra sykepenger, så har antall på de mer varige helserelaterte ytelsene (uføretrygd og arbeidsavklaringspenger (og dens forløpere) økt jevnt siden 90-tallet. Det kan være slik at flere er syke og kvalifiserer til ytelser innenfor lovens inten-



sjon. Ifølge Folkehelseinstituttets folkehelse rapport viser data fra Reseptregisteret og ulike helseundersøkelser en vekst i psykiske plager blant unge (Folkehelseinstituttet 2016). Folkehelseinstituttet mener det ikke er urimelig at en del av den rapporterte økningen i psykiske plager er reell. Noen sikker konklusjon om utviklingen finnes ikke. Det er derfor uklart om utviklingen speiler at ungdom er blitt sykere generelt, eller om det for eksempel også skyldes en økt tendens til å diagnostisere mer generelle mestringsproblemer knyttet til forhold som frafall fra skole, sosial mistilpassning og rus, dvs. en utvikling i retning av en medikalisering?

Forskning har vist et stort innslag av substitusjon mellom arbeidsledighetstrygd og helserelaterte ytelser. Årsaken til at man kommer inn på helserelaterte ytelser er ofte mangel på (passende) arbeid (se for eksempel Black m.fl. 2002, Autor and Duggan 2003, Rege m.fl. 2009, og Bratsberg m.fl. 2013). Dette indikerer at når arbeidsledigheten er på vei opp følger en lang periode med økt tilstrømming til helserelaterte ytelser som uføretrygd og AAP (se Røed 2012). Lima (2016) fant også en kraftig økning i arbeidsavklaringspenger i aldersgruppa 18–29 år da ledigheten økte i Rogaland.

### Flere unge tar utdanning

Vi har hentet tall over studenter fra SSB som viser at stadig flere unge er i utdanning. Fra 1992 til 2016 har andelen økt fra 20-35 prosent i aldersgruppen 19-24 og fra 11-16 prosent i aldersgruppen 25-29 år, og disse lever da hovedsakelig av studielån.<sup>4</sup>

### Er alle hos NAV «utenfor»?

Vi har nå sett på et tverrsnitt av hvor mange som er på NAV-ytelser. Det er mye oppmerksomhet og bekymring knyttet til hvor mange i yrkesaktiv alder som står utenfor arbeidslivet. Å kalle det å få en NAV-ytelse for «utenforskap» gir assosiasjoner til at de som får ytelser er en gruppe mennesker som aldri er i arbeid. Det er feil. De aller fleste som mottar en ytelse gjør det i en begrenset periode og går etter det tilbake til arbeid, eller over på alderspensjon. Å redusere utenforskap handler i stor grad om å redusere *tiden* man har behov for inntektssikring fra NAV. Svært få mottar ytelser gjennom hele livet. Dette ser vi nærmere på i en annen artikkel i dette nummeret av Arbeid og Velferd (Kann og Sutterud 2017).

.....

<sup>4</sup> NAV har ikke utdanningsdata, så vi vet ikke hvor mange av studentene som samtidig mottar livsoppholdsytelser. De fleste ytelsene kan ikke kombineres med utdanning ifølge regelverket, så antall som kombinerer ytelser med utdanning vil begrense seg til et fåtall som får NAV-støtte nettopp for å ta utdanning.

## Vedlegg

### Ytelsene vi omtaler i denne artikkelen og artikkelen «Utenforskap og trygdeordningenes rolle: Sikkerhetsnett eller hvilepute?»

**Hovedvilkårene for å få dagpenger** er at en: har fått redusert arbeidstiden med minst 50 prosent, har fått utbetalt arbeidsinntekt med minst 1,5 G (grunnbeløpet i folketrygden) i forrige kalenderår, eller minst 3 G totalt de siste tre kalenderårene. Foreldrepenger, svangerskapspenge og svangerskapsrelaterte sykepenger blir regnet med i kravet til minsteinntekt. Man må være registrert arbeidssøker og er reell arbeidssøker, og som hovedregel ikke skal skoleelev eller student. Dagpengebeløpet utgjør 62,4 prosent av inntektsgrunnlaget. En kan få dagpenger i 24 måneder med et inntektsgrunnlag på minst 2 G, og i 12 måneder med et inntektsgrunnlag under 2 G.

**Viktige regelendringer:** 1. januar 2003 ble dagpengeperioden forkortet fra 3 til 2 år for de med inntekt over 2 G og fra ½ til 1 år for de med inntekt mellom 1,5 og 2 G. Det betyr at både varighet og hvilke grupper som hadde rett til dagpenger ble kraftig redusert.

**Hovedvilkåret for å få sykepenger** er at en er arbeidsufør på grunn av en funksjonsnedsettelse som klart skyldes egen sykdom eller skade, har vært i jobb i minst fire uker umiddelbart før en ble arbeidsufør og har et inntektsgrunnlag som utgjør minst 50 prosent av grunnbeløpet i folketrygden (0,5 G). Denne inntektsgrensen gjelder ikke for sykepenger i arbeidsgiverperioden. Sykepengebeløpet utgjør 100 prosent av inntektsgrunnlaget opptil 6 G. Det er også mange arbeidstakere som får kompensert lønn over 6 G av arbeidsgiver. En kan få sykepenger i 12 måneder. Det er imidlertid alltid mange som allerede har brukt opp deler av sykepenge rettighetene og som med ny sykepengeperiode dermed vil ha kortere rettigheter enn 12 måneder. Hvis sykepenge rettighetene er brukt opp er det i hovedsak tre alternative offentlige inntektssikringskilder; arbeidsavklaringspenger, dagpenger eller økonomisk sosialhjelp. Omtrent 65 prosent av de som bruker opp sykepenge rettighetene får innvilget arbeidsavklaringspenger.

#### Viktige regelendringer:

**2004:** Nye regler for sykmelding og for oppfølgingsarbeidet. Innføring av aktivitetskrav ved 8 uker og ny sykmeldingsblankett. Gradert sykmelding ble en viktigere del av oppfølgingen. **2007:** 1.mars, Innføring av obligatoriske dialogmøter for arbeidsgiver (etter 12 ukers sykmelding) og for NAV (etter 6 måneders sykmelding).

**Arbeidsavklaringspenger** skal sikre inntekt til de som har fått nedsatt arbeidsevne med minst halvparten på grunn av sykdom eller skade, og som trenger bistand fra NAV for å komme i arbeid. Bistanden kan være arbeidsrettede tiltak, medisinsk behandling eller annen oppfølging fra NAV. Beløpet utgjør 66 prosent av inntektsgrunnlaget med en øvre inntektsgrense på 6 G. Minstesatsen er på 2 G. Ytelsen kan mottas i inntil 4 år, men med mulighet for ytterligere forlengelse etter en særskilt vurdering.

#### Viktige regelendringer:

**2004:** Heving av aldersgrensen for skolegang som attføringstiltak fra 22 til 26 år. Samtidig ble det innført tidsbegrensning for bruk av skolegang som attføringstiltak til 3 år.

**2004:** Tidsbegrenset uførestønad opprettet. Uførepensjonen ble delt i en tidsbegrenset og varig uføreytelse.

**2010:** Arbeidsavklaringspenger opprettet. Ordningen erstattet rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad.

**Overgangsstønad** ytes til et medlem som på grunn av omsorg for barn er midlertidig ute av stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid, eller først etter en tid med omstilling eller utdanning kan få et arbeid. Stønad kan gis til enslig mor eller far som har barn under åtte år. For enslig forsørger som er forhindret fra å arbeide på grunn av omsorg for barn som krever særlig tilsyn, kan det innvilges overgangsstønad inntil barnet fyller 18 år. Stønaden består av faste satser som ikke er knyttet til tidligere inntekt, Årlig overgangsstønad utgjør 2,25 G.

#### Viktige regelendringer:

Stønadsordningen ble lagt om 1998. Endringene medførte en økning i ytelsene, men samtidig ble stønadstiden kortet ned. Det ble videre stilt krav om yrkesrettet aktivitet for rett til overgangsstønad fra barnet fyller tre år. Bakgrunnen for omleggingen var et ønske om å bedre den økonomiske situasjonen for enslige mødre/fedre når barna var små, og å stimulere til hel eller delvis selvforsørging. Endringene fikk full effekt fra 1.1.2001 etter en treårig overgangsperiode. Dette forklarer hvorfor tallet på enslige mødre/fedre med overgangsstønad gikk kraftig ned fra 2000 til 2001.

Fra og med 1. januar 2012 ble det innført aktivitetskrav for å motta ytelse som enslig mor eller far fra yngste barn fyller ett år, mot tidligere fylte tre år (fra 1. januar 1998).

**Formålet med tiltakspenger** er å oppfordre til å delta på, og å sikre inntekt for deltakere i arbeidsmarkedstiltak. Deltakerne på arbeidsmarkedstiltak har krav på tiltakspenger i forbindelse med avklaring, arbeidstrening, oppfølging, opplæring, arbeidsrettet rehabilitering, arbeidsforberedende trening, dersom de ikke har rett på dagpenger. Tiltakspenger gis som fast dagsats, uavhengig av tidligere inntekt. Per september 2016 er lav sats 264 kr, høy sats 365 kr og barnetillegg 44 kr.

**Økonomisk sosialhjelp** skiller seg klart fra de andre ytelsene fra NAV. Den er subsidær, det vil si at den enkelte må ha utnyttet fullt ut alle reelle muligheter til å forsørge seg selv gjennom arbeid, egne midler, familieforsørgelse, trygde rettigheter eller andre økonomiske rettigheter. Videre er det en behovsprøvd og skjønnsbasert stønad, uten krav til tidligere yrkesinntekt. Departementet gir veiledende retningslinjer, men NAV-kontoret skal fastsette nivået på stønaden gjennom en vurdering av hvilke utgifter som er nødvendige for å sikre mottakeren et forsvarlig livsopphold.

Vi har kun sosialhjelpsdata fra 2010, før 2010 baserer vi oss kun på aggregerte data fra SSB, kombinert med anslag på hvordan sosialhjelp kombineres med andre trygdeytelser i perioden

**Viktige regelendringer:** 1993, aktivitetskrav innføres. Skjerpet aktivitetskrav fra 2014 for personer under 30 år.

**G står for grunnbeløpet i folketrygden.** Grunnbeløpet benyttes ved fastsettelse av pensjonspoeng og i fastsettelse av inngangsvilkår til flere ytelser. Grunnbeløpet justeres hvert år og per 1.mai 2016 utgjør det 92 576 kr.

## Kort om endringer i befolknings sammensetningen

I figuren nedenfor viser vi befolkningen i årene 1994, 2003 og i 2016 fordelt på alder. Vi ser at det er store endringer i hvor mange det er i de ulike aldersgruppene i befolkningen. Hvor mange personer det er i hver aldersgruppe har stor innvirkning på hvilke type henvendelser NAV får på ulike ytelsesområder.

### Størrelsen på fødselskullene er avgjørende for alderssammensetningen

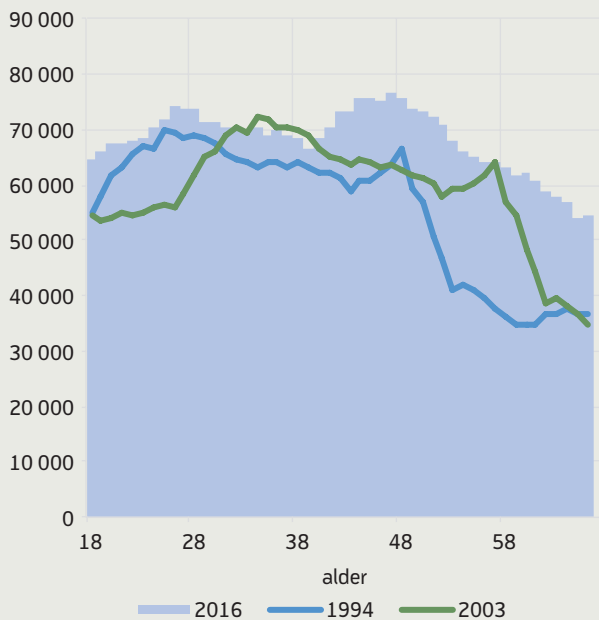
De viktigste faktorene som påvirker hvordan alderssammensetningen i befolkningen er selvsagt størrelsen på fødselskullene. Det har de siste 10 årene vært om lag 60 000 som blir født årlig (figur 20). Men på slutten av 70 tallet og til midten av 1980 tal-

let ble det bare rundt 50 000 i året. Disse kullene er mellom 30 og 40 år i dag, og gir oss en relativt liten populasjon mellom på 30–40. 1946 var et år med svært mange fødte, men disse er over 67 nå, og vi kan se i figur 19 hvordan denne toppen flytter seg fra 2001 til 2008 og til 2016 hvor den ikke lenger er med i bildet. Også fra 1965 til 1971 var fødselskullene store, noe vi ser som en pukkel som forflytter seg mot høyre i figuren.

### Innvandring

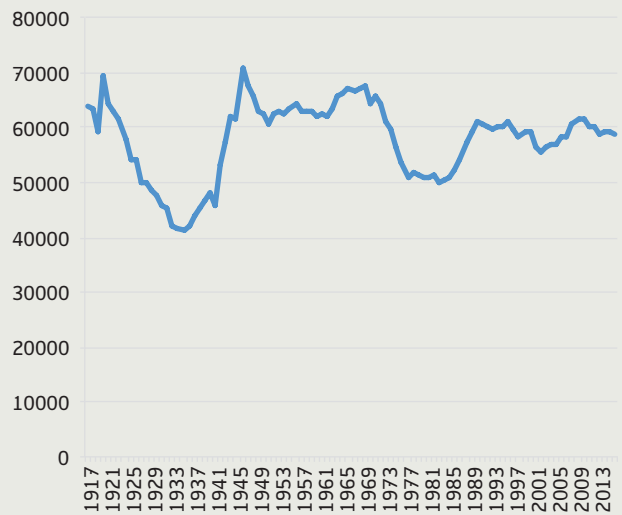
Den andre viktige faktoren for å forstå endringene i befolknings sammensetning er innvandringen. Den utgjør i 2016 om lag 20 prosent av befolkningen i aldersgruppen 18–66 år. Vi definerer

**Figur 19.** Antall personer bosatt i Norge etter alder i 2016 (areal), 1994 og 2003 (linjer)



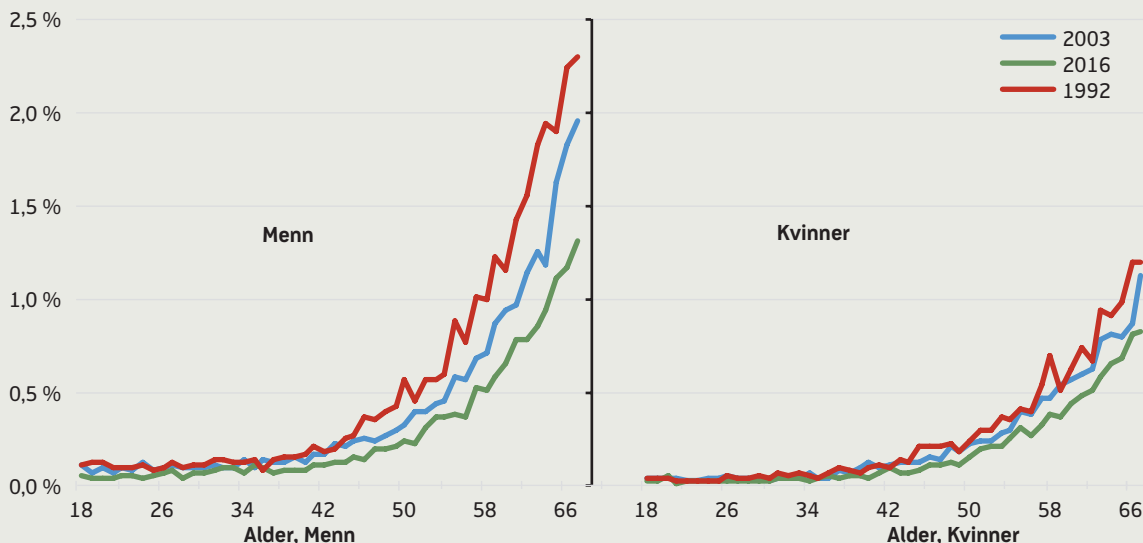
Kilde NAV

**Figur 20.** Antall levendefødte 1917–2016



Kilde SSB

**Figur 21.** Dødelighet 1992, 2003 og 2016, etter alder og kjønn



Kilde SSB

innvandrere som at man er født i utlandet. Utvandringen er også betydelig, og i 2016 var det 40 000 som utvandret.

Innvandrere har imidlertid en helt annen alderssammensetning enn de som er født i Norge. Den er også langt mindre forutsigbar og stabil, fordi om lag halvparten av de som kommer reiser ut igjen. De fleste som utvandrer reiser hjem til fødelandet (SSB 2015). I 2016 var utvandringen fra Norge rekordhøy. De fleste innvandrere er unge. Noen år kommer det flere kvinner enn menn, andre år er det motsatt. Det utvan-

drer flest menn, men kjønnsbalansen varierer over tid og mellom aldersgrupper blant innvandrere.

### Redusert dødelighet, særlig blant menn over 50

En annen endring som påvirker alderssammensetningen i befolkningen er endring i dødelighet. Vi lever lenger enn før og reduksjonene i dødelighet har vært særlig stor blant menn over 50. Det medfører at det nå like mange menn som kvinner over 50 år (se figur 21).

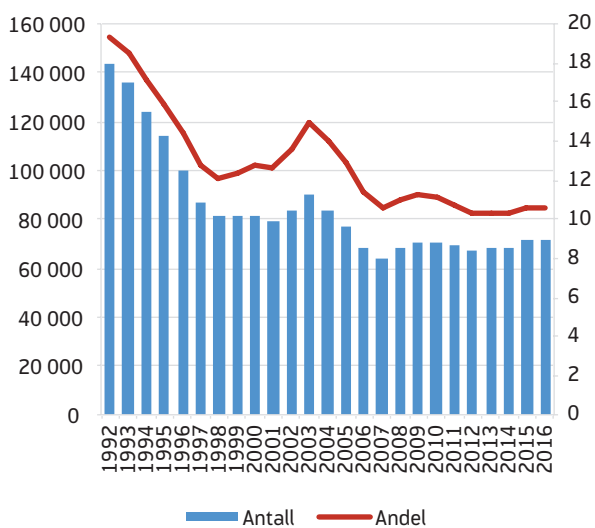
## Skyldes nedgangen i antall mottakere under 30 år økt innvandring?

De to siste tiårene har befolkningen i arbeidsdyktig alder gjennomgått store demografiske endringer. De store fødselskullene etter krigen har bidratt til at gjennomsnittsalderen for personer mellom 18 og 66 år har steget. En aldrende befolkning gir naturlig nok økt behov for helserelatert inntektssikring, og vi har derfor i artikkelen presentert tidsserier for utviklingen i andelen trygdemottakere i flere aldersgrupper. Samtidig har EU-utvidelsene etter 2003 medført en kraftig vekst i arbeidsinnvandringen og dermed i befolkningen. Denne veksten har i hovedsak kommet i aldersgruppene under 45 år, og det er en overvekt av menn. Den sterke befolkningsveksten knyttet til arbeidsinn-

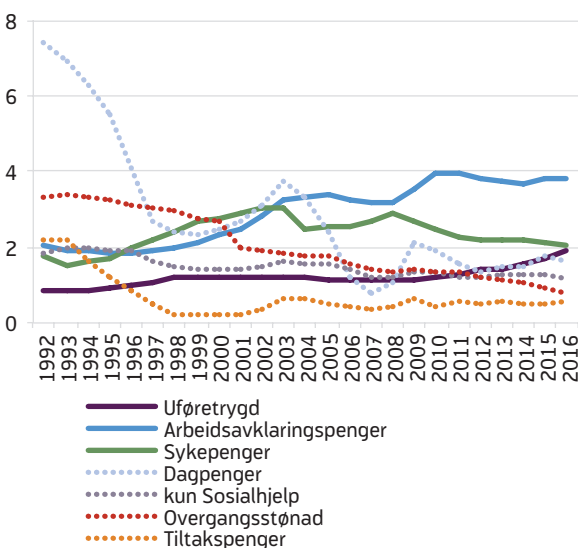
vandring de siste årene har bidratt til en nedgang i andelen med trygd siden arbeidsinnvandrerne i mindre grad enn sine jevnaldrende i befolkningen for øvrig mottar slike ytelser (for grundigere omtale av dette, se Kann m.fl.2013b). For aldersgruppen under 30 år, har vi sett en betydelig reduksjon i bruk av ytelser. For å se om dette kan skyldes innvandring, sammenligner vi derfor befolkningen trygdebruk henholdsvis med og uten utenlandske statsborgere.

Vi finner da det samme mønsteret som når vi ser på hele befolkningen, men det er også tydelig at de norskfødte i større grad enn innvandrere har arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, og i mindre grad sosialhjelp og dagpenger (figur 17 og 18).

**Figur 17.** Antall (venstre akse) og andel (høyre akse) av befolkningen født i Norge. 18–29 år med livsoppholdsytelser



**Figur 18.** Andel av befolkningen født i Norge i alderen 18–29 år som mottar livsoppholdsytelser. Fordelt på ytelser. Prosent



## Referanser

- Autor, David H. og Duggan, Mark G. (2003). «The rise in disability rolls and the decline in unemployment». *The Quarterly Journal of Economics*. 1-118, s.157–206.
- Barth, Erling; Moene, Karl Ove & Pedersen, Axel West (2015). «Trygd og sysselsetting i et internasjonalt perspektiv», I: Ann-Helén Bay; Anniken Hagelund & Aksel Hatland (red.), *For mange på trygd? Velferdspolitiske spenninger*. Cappelen Damm Akademisk. ISBN 978-82-02-49470-4. Kapittel 7. s 153–170.
- Bay, Ann-Helén; Anniken Hagelund & Aksel Hatland (2015). «Trygdepolitiske dilemmaer: Effektivitet versus fordeling» I: Ann-Helén Bay; Anniken Hagelund & Aksel Hatland (red.), *For mange på trygd?: Velferdspolitiske spenninger*. Cappelen Damm Akademisk. ISBN 978-82-02-49470-4. Kapittel 1, s. 11–37.
- Bjørnstad, Atle Fremming (2013) «Utbetalingene av trygdeytelser siste 10 år». *Arbeid og velferd*, 3/2013, 13-23.
- Bjørnstad, Atle Fremming (2015). «Økt sysselsetting blant mottakere av overgangsstonad». *Arbeid og velferd*, 2/2015, 95–104.
- Black, Dan; Kermit Daniel og Seth Sanders «The Impact of Economic Conditions on Participation in Disability Programs: Evidence from the Coal Boom and Bust» *American Economic Review* vol. 92, no. 1, March 2002 (pp. 27–50).
- Bratsberg, Bernt, Elisabeth Fevang og Knut Røed (2013) «Job loss and disability insurance». *Labour Economics* 24: 137–150.
- Falch, Nina Skrove, Inés Hardoy og Knut Røed (2012). «Analyse av en dagpengereform, Effekter av forkortet dagpengeperiode». *Søkelys på arbeidsmarkedet*. Nr. 3. 2012, 181–197.
- Folkehelseinstituttet (2016). «Folkehelse rapporten». <https://www.fhi.no/nettpub/hin/>
- Kann, Inger Cathrine; Søren Brage (2007) «Rask friskmelding øker sjansen for å forbli i arbeidslivet». *Arbeid og velferd*, 3-2007, 36–41.
- Kann, Inger Cathrine, Søren Brage, Arne Kolstad, Jon Petter Nossen og Ola Thune (2012) «Har gradert sykmelding effekt på sykefraværet?». *Arbeid og velferd*, 2-2012, 60-70.
- Kann, Inger Cathrine, Ola Thune og Anders Mølster Galaasen (2013a) «Gir lavere sykefravær færre på langtidsytelser?». *Arbeid og velferd*, 3/2013, 39–48.
- Kann, Inger Cathrine, Torunn Bragstad og Ola Thune (2013b) «Stadig flere på trygd?». *Arbeid og velferd*, 3/2013, 24–38.
- Kann, Inger Cathrine, Ivar Andreas Åsland Lima og Per Kristoffersen (2014) «Håndheving av aktivitetskravet i Hedmark har redusert sykefraværet». *Arbeid og velferd*, 3/2014, 14–33.
- Kann, Inger Cathrine og Per Kristoffersen (2015) «Arbeidsavklaringspenger – helt forskjellig fra forløperne?». *Arbeid og velferd*, 3/2015, 105–122.
- Kann, Inger Cathrine og Ivar Andreas Åsland Lima (2015) «Tiltak i NAV Hedmark ga færre nye mottakere av arbeidsavklaringspenger». *Arbeid og velferd*, 2/2015, 77–94.
- Kann, Inger Cathrine og Lars Sutterud (2017) «Utenforskap og trygdeordningenes rolle: Sikkerhetsnett eller hvilepute?». *Arbeid og velferd*, 3/2017, 59–79.
- Lande, Sigrid (2014) «Arbeidsavklaringspenger: Mottakere overført fra tidligere ordninger». *Arbeid og velferd*, 2/2014, 89–100.
- Lima, Ivar Andreas Åsland (2016), «Hvordan har økt ledighet påvirket bruken av helseytelser og økonomisk sosialhjelp?». *Arbeid og velferd*, 3/2016, 131–150.
- Markussen, Simen. (2010). «Da sykefraværet falt som en stein». *Samfunnsøkonomen*, Nr.3, 18-23.

Markussen, Simen, Arnstein Mykletun og Knut Røed (2012). «The case for presenteeism – Evidence from Norway's sickness insurance program», *Journal of Public Economics*, vol 96, issue 11, s. 959–972.

NOU 2000: 27 Sykefravær og uførepensjonering – Et inkluderende arbeidsliv Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 9. april 1999. Avgitt til Sosial- og helsedepartementet 15. september 2000. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2000-27/id143251/>

OECD (2017). *How does Norway compare*. <http://www.oecd.org/norway/Employment-Outlook-Norway-EN.pdf>

Strand, Anne Hege og Roy A. Nielsen (2015) «Veier inn i, gjennom og ut av arbeidsavklaringspenger. Hvor langt unna arbeidslivet står mottakerne?» Fafo-rapport 2015-29, Oslo.

Rege, Mari, Kjetil Telle og Mark Votruba (2009) «The Effect of Plant Downsizing on Disability Pension Utilization.» *Journal of the European Economic Association*, Volume 7, Issue 4, 1 June 2009, Pages 754–785.

Røed, Knut. og Westlie, L. (2012) «Unemployment Insurance in Welfare States: The Impacts of Soft Duration Constraints». *Journal of the European Economic Association*, Vol. 10, No. 3, 518–554.

Skjerpen, Terje; Lasse Sigbjørn Stambøl og Marianne Tønnessen (2015). Innvandrere som utvandrer igjen. *Økonomiske analyser* 2/2015. SSB. Side 34–39.

Terum, Lars Inge og Hatland, Aksel (2014). «Sysselsetting og trygd under arbeidslinja». *Søkelys på arbeidslivet* 1–2 2014, s. 3–22.



# UTENFORSKAP OG TRYGDEORDNINGENES ROLLE: SIKKERHETSNETT ELLER HVILEPUTE?

Inger Cathrine Kann og Lars Sutterud

## Sammendrag

*Det er mye oppmerksomhet og bekymring knyttet til hvor mange i yrkesaktiv alder som står utenfor arbeidslivet. I denne artikkelen undersøker vi hvorvidt dette har økt over tid. Vi måler det ved å se på hvor lenge mottakere av trygdeytelser i snitt mottar en livsoppholdsytelse fra NAV. Vi har analysert utviklingen i bruk av trygdeytelser over en periode på 23 år, fra 1994 til 2016.*

*Å kalle det å få en NAV-ytelse utenforskap gir assosiasjoner til at de som får ytelse er en gruppe mennesker som aldri er i arbeid. Det er feil. De fleste som mottar en ytelse gjør det i en begrenset periode og går etter det tilbake til arbeid, eller over på alderpensjon. Å redusere utenforskap handler i stor grad om å redusere tiden man har behov for inntekstsikring fra NAV. Svært få mottar ytelse gjennom hele livet.*

*Fra 1998 til 2003 økte andelen som var ute i minst to eller fem år, men fra 2003 stabiliserte det seg, og etter 2010 har andelen gått ned. For de unge falt andelen som var ute i minst to eller fem år fram til 2001, deretter har utviklingen vært stabil. I 2015 har om lag 288 000 personer mottatt NAV-ytelse i to år eller mer uten at de var i arbeid i perioden, mens 197 000 personer har mottatt NAV-ytelse i fem år eller mer uten å være i arbeid i perioden. Stadig færre står lenge utenfor arbeidslivet, både i antall og som andel av befolkningen. På dette grunnlag kan vi altså ikke si at utenforskap er økende i Norge.*



## Innledning

Det har vært rettet mye oppmerksomhet mot hvor mange i yrkesaktiv alder som står utenfor arbeidslivet. Anslagene på hvor mange som står utenfor varierer. Noen knytter det til hvor mange som til en hver tid mottar en trygdeytelse. Andre knytter dette til tapte årsverk, noe som gir anslag på 687 000 personer (se Furuberg og Thune 2017). I disse tallene regnes både de sykemeldte, de som får kortvarig sosialhjelp og kortvarig arbeidsledighetstrygd med, samt de som mottar arbeidsavklaringspenger i en kort periode. Fløtten m.fl. (2011) har laget et anslag på utenforskap knyttet til hvilket arbeidsmarkedspotensiale ulike grupper har og hva som skal til for å realisere dette. De har ut fra dette forsøkt å beregne utenforskap som de som er «påmeldt» arbeidsmarkedet og de som er «utmeldt». De vurderer både varigheten på en ytelse, samt sannsynlighet for retur til arbeidslivet. Horgen (2014) har gjort liknende beregning. De to sistnevnte metodene anslår utenfor-gruppa til å være på om lag 400 000 personer.

Vi vil i denne analysen undersøke om mottakere av NAV-ytelser har blitt mer avhengige av NAV i den forstand at de får ytelse over en lengre periode nå enn tidligere. Det er to ting man må ta hensyn til, det ene er hvor lang tid man er avhengig, det andre er når i livet man blir avhengig (er det nær pensjonsalder eller ikke). Disse to forholdene henger selvsagt sammen, men det er viktig å huske på at under halvparten av de uføretrygdede mottar uføretrygd i mer enn 5 år. Dette fordi de fleste blir uføretrygdet først i høy alder. Vi ønsker i vår analyse å se om det er en fast gruppe mennesker som er utenfor arbeidslivet, og som trenger mer eller mindre kontinuerlig støtte fra NAV, eller om det er en slags «stafett» der ulike personer får ytelse når livskriser som sykdom og arbeidsledighet inntreffer. Dersom det er en fast gruppe over tid, vil vi prøve å anslå på hvor stor denne gruppa er, om den øker eller reduseres over den perioden vi observerer, som er 1994–2016, samt i hvilken grad disse deltar i arbeidslivet.

Vår tilnærming er å se på varighet i ulike aldersgrupper. Når det gjelder varighet så ser vi på i hvilken grad personer er avhengige av NAV gjennom en toårsperiode eller mer, og de som er avhengige i en femårsperiode. Tilsvarende ser vi på avhengighet gjennom en toårsperiode. Vi har valgt toårsperiode fordi vi

mener at sykefravær på inntil ett år i liten grad kan kalles utenforskap. Det er for eksempel en myte at det er en liten andel av de sysselsatte som står for det meste av sykefraværet. Det er stor utskiftning i hvem som står for hovedtyngden av fraværet. I løpet av en femårsperiode er 35 prosent av de sysselsatte i gruppen som har «høyt sykefravær<sup>1</sup>» (Brage m.fl. 2013). Det samme gjelder arbeidsledighet som i dagpengeperioden ikke fører til at man er varig ute av arbeidslivet. Blant langtidsledige er også de eldste overrepresentert. Vi har valgt en femårsperiode fordi vi da ser på en gruppe som med stor sannsynlighet blir uføretrygd, blandt annet fordi de da har passert maksimal varighet på arbeidsavklaringspenger som er fire år. Her er det viktig å skille mellom aldersgrupper for ikke å tolke effekter av endret alderssammensetning som effekter av endringer i varighet. Mange uføretrygdede blir det de siste årene i arbeidslivet, og har da bare behov for NAV-ytelser i en overgangsperiode før de går over på alderspensjon.

## Lever flere av trygd?

I Norge har vi en kombinasjon av høy sysselsetting og et omfattende sosialt sikkerhetsnett. Modellen er rettet mot produksjon og økonomisk vekst, samtidig som sikkerhetsnettet tar vare på arbeidskraften og letter overgangen mellom midlertidig fravær og arbeid.

Det er en utbredt oppfatning at stadig flere mennesker i yrkesaktiv alder lever av trygd og færre av sine arbeidsinntekter (se f.eks. Dagens Næringsliv 2017). Basert på tall som viser endringer i sysselsettings- og trygdeårsværk de siste 20 årene argumenterer Terum og Hatland (2014) for at denne bekymringen har svakt empirisk grunnlag. Andelen sysselsatte i befolkningen har økt, mens andelen med trygd har vært relativt konstant.

Hansen og Lorentsen (2017) mener at aktiveringslinjen, som har ligget til grunn for norsk arbeids- og velferdspolitikken siden 90-tallet, har lyktes i å få personer som har kortvarig helserelatert fravær over i arbeid. I og med at bruken av helserelaterte velferdssytelser hovedsakelig er kortvarig, fungerer den som en bro tilbake til arbeidslivet. De finner også at det er van-

.....  
<sup>1</sup> Den gruppa som det året står for 80 prosent av sykefraværet.

ligst å ha en stabil tilknytning til arbeidslivet, selv i en generøs velferdsstat som den norske. I tillegg påpeker de at de mest sårbare får større problemer under konjunktursvingninger enn den øvrige befolkningen (ibid. 2017, 12).

## Problemstilling

Vårt mål er å undersøke om avhengigheten av NAV, målt som varighet på ytelse, er økt eller redusert over tid. Er de som mottar en ytelse i snitt lengre på ytelse når vi ser på alle trygdeytelsene samlet og ser bort fra overganger mellom ulike ytelse?

Flere av regelendringene som har vært innført har bidratt til at det er færre mottakere på enkelte ytelse<sup>2</sup>; men har det bidratt til at mottakerne av trygdeytelse i snitt er færre dager på trygd? Og er det blitt færre eller flere personer på ytelse samlet sett i perioden vi analyserer, som er 1994–2016?

Vi vet at andelen som til en hver tid får en eller flere trygdeytelse ligger på om lag 20 prosent av befolkningen, inkludert sykefraværperioden som betales av arbeidsgiver (Kann og Sutterud 2017, side 67). Vi vet også at denne andelen har ligget stabilt eller svakt avtagende over tid, særlig for de unge. Problemstillingene blir konkretisert ved hjelp av følgende spørsmål:

1. Hvor lenge er det vanlig å motta NAV-ytelse
  - a. Hvor lenge er det vanlig å motta NAV-ytelse målt i gjennomsnittlig antall dager per år per person?
  - b. Hvilke varigheter er vanligst?
  - c. Og har dette endret seg over tid?

Dette kan man se på to måter, dels hvor vanlig det å motta NAV ytelse, og dels i hvilken grad de som er avhengig av NAV er det i større grad enn tidligere. Vi ser derfor på de tre nevnte indikatorene både som andel av befolkningen og som andel av mottakere av NAV-ytelse.

.....

<sup>2</sup> F.eks. dagpengereform i 2004, aktivitetskrav på sykepenge i 2004, endring i beregningsreglene på rehabiliteringspenge i 2002, og innføringen av arbeidsavklaringspenge, med maksimal varighet på fire år i 2010.

2. Er det en fast gruppe i befolkningen som benytter ytelse over tid, eller er det en slags stafett, hvor ulike mennesker har behov på ulike tidspunkt.
3. Hvordan ser tilstrømmingen og avgangen fra ytelsene ut når vi ser alle ytelsene under ett?

## Antall som mottar livsoppholdsyttelse

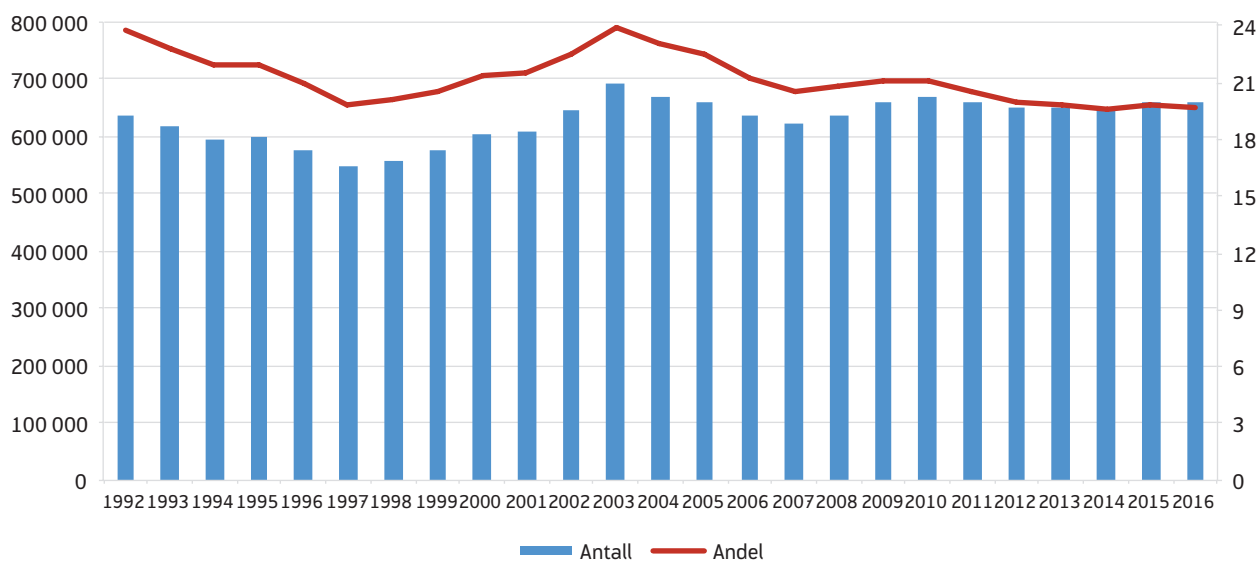
Det er om lag 660 000, eller 19,7<sup>3</sup> prosent av befolkningen bosatt i Norge som ved utgangen av 2016 var mottakere av en eller flere av livsoppholdsyttelse fra NAV. Andelen har ligget mellom om lag 20 og 24 prosent i perioden 1992–2016 og har vært avtagende siden 2003, bortsett fra en imidlertidig økning i 2009 og 2010 i forbindelse med finanskrisen. I perioden 1992 til 2016 er det to markerte topper i 2003 og i 2010 (se figur 1).

Fordeling på de ulike ytelsene varierer for ulike aldersgrupper. Det er også ulike ytelse som dominerer i ulike aldersgrupper. Mens uføretrygd er den vanligste ytelse for gruppen over 50 år, så er arbeidsavklaringspenge, dagpenge og sykepenge de dominerende ytelsene i de yngre aldersgruppene. Nærmere beskrivelse av ytelse og aldersgrupper finnes i en annen artikkel i dette nummeret av Arbeid og velferd (Kann og Sutterud 2017).

.....

<sup>3</sup> Vi inkluderer bare personer bosatt i Norge i våre beregninger. I offisiell statistikk på nav.no er personer som ikke er bosatt i Norge, men som har pensjonsrettigheter og rettigheter til ytelse i Norge talt med. Vi mener det blir feil å ta med alle trygdemottakere i telleren når vi skal beregne andelen av befolkningen som er trygdemottakere (nevneren). Å ta med alle som mottar trygdeutbetaling og fordele på befolkningen uten å ta med denne delen av befolkningen i nevneren, vil derfor gi et for høyt estimat på hvor stor andel av befolkningen som er trygdemottakere. De ville heller ikke vært mulig å ha med i nevneren fordi vi ikke kjenner befolkningen i utlandet som ikke mottar NAV-ytelse, men som kunne ha gjort det fordi de tidligere har bodd i Norge. (Sverige, Spania, Danmark og Polen er landene det eksporteres flest trygdeytelse til, målt etter hvor mange utbetalinger fra NAV som utbetales til personer bosatt i land utenfor Norge (Andersen og Folkvord 2016, 54)).

Figur 1. Antall (venstre akse) og andel (høyre akse) av befolkningen 18–66 år med livsoppholdsytelser.<sup>4</sup>



Kilde: NAV

<sup>4</sup> Her er sosialjelp inkludert, se også Kann og Sutterud (2017) for nærmere beskrivelse av hvordan dette er gjort.

## Datagrunnlag

I artikkelen ser vi på aldersgruppen 18–66 år. De aktuelle livsoppholdsyttelsene fra NAV for denne gruppen er arbeidsavklaringspenger, dagpenger, overgangsstønad til enslige forsørgere, sosialhjelp, sykepenger, tiltakspenger og uføretrygd. Vi har kun individdata over mottakere av sosialhjelp fra og med 2010, og kan derfor ikke ta dette med i analysen av varighet, men har det med summarisk i figur 1.

Fra 2011 ble det innført nye fleksible uttaksregler for alderspensjon. Dette har i motsetning til hva man kanskje skulle tro<sup>5</sup> ført til en betydelig nedgang i andelen av befolkningen mellom 62 år og 66 år som mottar helserelaterede ytelser. Dette er grunnen til at vi ser på aldersgruppen 50–61 år og 62 år og over hver for seg.

Denne artikkelen bygger på fire datasett. I alle fire datasettene tar vi utgangspunkt i den bosatte befolkningen fra 1994 (1992 i det første datasettet)-2016 mellom 18–66 år ved utgangen av året. Det første datasettet består av en tidsserie fra 1992–2016 bestående av tverrsnittsdata over mottakere av ytelser ved utgangen av året. Det andre datasettet vi benytter er en tidsserie fra 1995–2016 som tar utgangspunkt i tilfeller som er innom ytelsene i løpet av en toårsperiode. Her teller vi opp antall trygdemottakere og

antall dager disse personene har mottatt trygdeytelser to år tilbake i tid. Det tredje datasettet er det samme som det foregående, men her teller vi opp antall trygdemottakere og antall dager disse har mottatt trygdeytelser fem år tilbake i tid i perioden 1998–2016. For alle ytelser teller vi kun personer som har folkeregistrert status som bosatt. Det samme gjelder når vi regner andeler i befolkningen, kun personer registrert som bosatt inkluderes i befolkningen.<sup>6</sup> Det fjerde datasettet vi benytter inneholder alle tilganger og avganger på de seks ulike ytelsene vi ser på. Her setter vi sammen data for ytelsene. Når en ny person kommer inn på en av ytelsene, telles dette som tilstrømming, gitt at denne personen ikke kom inn på en ytelse også det foregående året. Tilsvarende for de som avsluttes, telles de bare med dersom de ikke også har avsluttet året etter.

**Sykepenger:** Avsluttede sykepengetilfeller fra 1994–2016. Tallene inkluderer både sykepenger utbetalt av folketrygden og sykepenger utbetalt fra arbeidsgivere. Siden vi ser på ytelser, betyr det at ikke alt sykefraværet er med i tallene. Kortvarig sykefravær som kun dekkes av arbeidsgiver vises derfor ikke. Vi teller opp hvor mange tilfeller og antall dager personer har mottatt ytelsen to og fem år tilbake i tid.

<sup>5</sup> Hovedprinsippet er at pensjonen blir justert for uttaksalder slik at utsatt uttak gir høyere årlig pensjon. Det var før dette ble innført en viss uro for at det skulle føre til økt bruk av helserelaterede trygdeytelser fordi det vil være økonomisk lønnsomt å vente med å ta ut alderspensjon og heller søke om andre ytelser. Det er imidlertid det motsatte som er tilfelle (Jacobsen 2014).

<sup>6</sup> Dette avviker noe fra den offisielle statistikken. I den offisielle statistikken er antall som er utvandret med når vi teller antall mottakere (telleren i brøken), mens de som er utvandret ikke er med i befolkningstallene (nevneren i brøken). I alle andeler beregnet i denne artikkelen er alle både i teller og nevner bosatt i Norge.

Først i 2000 ble samtlige statsansatte inkludert i sykepengestatistikken. Fra og med 1994 ble 16 000 Telenor-ansatte inkludert, mens fra og med 1997 ble også 40 000 Posten og NSB-ansatte inkludert i sykepengestatistikken. Dette kunne potensielt hatt betydning for våre tall. Vi har sett på det og finner at antallet med sykepenger potensielt kunne ha vært mellom 3 800–6 000 høyere per år før 2000. Vi har anslått sykemeldte statlige ansatte og inkludert dette tallet i figur 1, men ellers er de ikke med i noen av figurne eller datasettene. Figur 1-3 (basert på datasett 1) inkluderer ikke bare sykepenger, men også alt legemeldt sykefravær ved utgangen av året.

**Dagpenger:** Personer med rett på dagpenger i løpet av en to- eller femårsperiode. I tillegg teller vi opp hvor mange tilfeller og antall dager personer har mottatt dagpenger, to og fem år tilbake i tid.

**Tiltakspenger:** Personer med rett på tiltakspenger i løpet av en to- eller femårsperiode. I tillegg teller vi opp hvor mange tilfeller og antall dager personer har, to og fem år tilbake i tid.

**Overgangsstønad for enslige forsørgere:** Personer med en utbetaling i løpet av en to- eller femårsperiode. I tillegg teller vi opp hvor mange tilfeller og antall dager man mottar stønaden, to og fem år tilbake i tid.

**Uføretrygd:** Personer med en utbetaling i løpet av en to- eller femårsperiode. I tillegg teller vi opp hvor mange tilfeller og antall dager man mottar trygden, to og fem år tilbake i tid.

**Arbeidsavklaringspenger (AAP):** Personer med en utbetaling i løpet av en to- eller femårsperiode. I tillegg teller vi opp hvor mange tilfeller og antall dager man mottar AAP, to og fem år tilbake i tid. For perioden før innføringen av arbeidsavklaringspenger (mars 2010) har vi slått sammen de tidligere midlertidige helserelaterte ytelsene tidsbegrenset uførestønad, rehabiliteringspenger og attføringspenger. Vi omtaler disse som «forløperne til AAP».

**Sosialhjelp:** Er kun inkludert i summen i figur 1 der vi ser ytelsene under ett. Disse er basert på aggregerte data fra SSB og endringer i disse. Dataene er kombinert med NAV-data på hvor mange som kombinerer sosialhjelp med andre ytelser i perioden 2010–2016. Om lag 1,2 prosent av befolkningen får sosialhjelp uten at de samtidig mottar andre trygdeytelser nevnt over, i perioden 2010 til 2016.

Det er stor forskjell på antall når man ser på et tverrsnitt (en dag i løpet av en måned, slik tilnærmingen er i Kann og Sutterud (2017)) og når man teller opp antall med et tilfelle siste to eller siste fem år. Mange er for eksempel sykemeldt i løpet av en femårsperiode, men det er færre som er sykemeldt 31.12 hvert år. Jo kortere periode man ser på, jo mindre sannsynlig er det at vi fanger oppmottakere med kortvarige ytelsesforløp (f.eks overgangsstønad), og jo mer sannsynlig er det at datasettet fanger opp mottakere av en langvarig ytelse (gjelder særlig uføretrygd). Ulike mål gir derfor ulike inntrykk av utviklingen, men er alle med på å belyse hvor mange som får livsoppholdsytelser og hvor mange som har behov for ytelser i kortere eller lenger perioder.

Vi har ikke tatt med foreldrepenger. Om lag 60 000 barn fødes i året. Selv om de som tar ut foreldrepenger har en arbeidsplass som de skal tilbake til, kan det ikke utelukkes at mottak av foreldrepenger, varigheten og fedrenes andel av permisjonstiden påvirker i hvilken grad man faktisk går tilbake til arbeid. Slik sett kunne man tenke seg at foreldrepenger kan påvirke sannsynligheten for utenforskap.

Av datatekniske årsaker er det likevel ikke tatt med foreldrepenger i denne omgang. Av samme grunn har vi heller ikke med pleiepenger. Vi tar heller ikke hensyn til at en del av ytelsene er gradert. Det å ha graderte ytelser har blitt stadig mer vanlig, slik at bildet som tegnes her er mer negativt enn det ville ha vært dersom man tok hensyn til gradering. Ett tilfelle eller en dag regnes som ett tilfelle eller en dag, enten man er helt eller delvis i arbeid. Vi er også usikre på kvaliteten i graderingsopplysningene bakover i tid.

I våre datasett, når vi har sett på samlet NAV-varighet, har vi summert antall dager på hver av NAV-ytelsene og definert at hvis antall dager overstiger maksimalt antall dager i perioden så skal antall dager samlet være maksimalt antall dager i perioden. Dette betyr at vi ikke har tatt hensyn til om personer kan være på flere ytelser samtidig. Dette gjør vi både fordi vi ikke har gode graderingsopplysninger bakover i tid og på grunn av datatekniske utfordringer. Dette gjør at vi overestimerer varigheten når vi ser varighet samlet, men ikke når vi ser på varighet for ytelsene hver for seg.

## Hjelp i en overgangsperiode

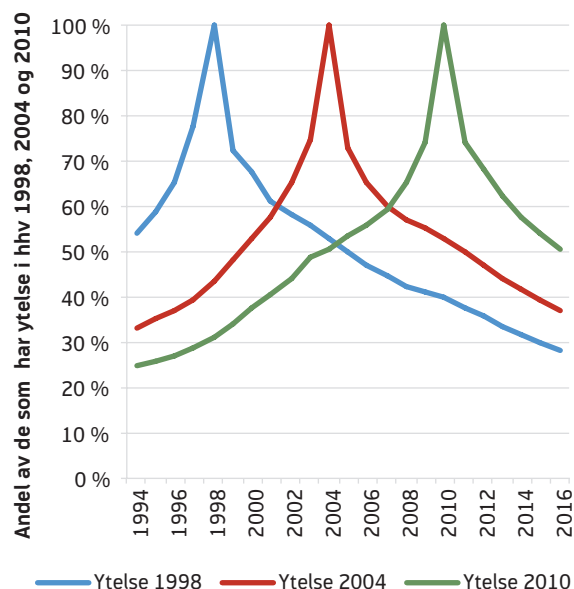
Selv om rundt 20 prosent av befolkningen mottar en NAV-ytelse på et tidspunkt er det stor utskifting i hvem det gjelder, og kan slik sett ses på som en slags stafett, der noen tar over når andre avslutter. Utskiftningen utgjør et mønster over tid (se figur 2 og 3). Dette er viktig kunnskap knyttet til diskusjonen om utenforskap. Figurene leses slik: De som mottar ytelser i 1998, 2004 og 2010 utgjør 100 prosent det aktuelle året. Deretter har vi sjekket om de samme personene mottar en ytelse årene før og årene etter. Da ser vi for eksempel at

74 prosent av mottakerne i 2010 mottar en ytelse 2011 (figur 2). Fem år etter er tallet 50 prosent.<sup>7</sup>

Ser vi på trygdemottakere som andel av befolkningen (figur 3), ser vi at 21 prosent mottok en NAV-ytelse i 2010. Går vi ett år frem, ser vi at av de som mottok NAV-ytelse i 2010 så er det i 2011 15 prosent som

<sup>7</sup> Det er imidlertid ikke sikkert at de har mottatt ytelser gjennom hele femårsperioden. Det skal vi se nærmere på nedenfor i delen «Hvor mange trenger NAV-ytelser i løpet av en to- eller femårsperiode».

**Figur 2.** Personer med ytelser i hhv. 1998, 2004 og 2010, og hvor stor andel av disse som får ytelser i årene før og etter.<sup>8</sup> Prosent



Kilde: NAV

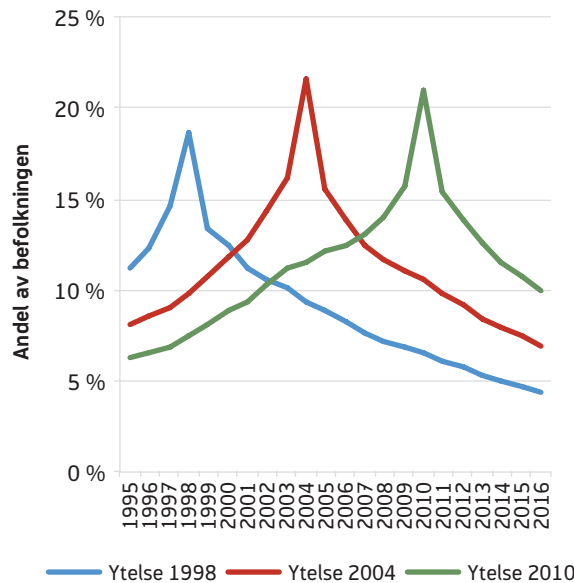
fortsatt mottar en NAV-ytelse dvs. en nedgang på seks prosentpoeng. Går vi fem år fremover har andelen gått ytterligere ned til 12 prosent. Dette illustrerer igjen hvordan utskiftninger skjer i populasjonen som til en hver tid mottar NAV-ytelser.

Også blant uføretrygdede er det relativt stor utskifting fordi de fleste får innvilget uføretrygd relativt kort tid før de blir alderspensjonister eller dør. Når vi tar med alle som har blitt uføre i perioden, og beregner (ved hjelp av forløpsanalyse) hvor lenge de har vært uføretrygd, har 50 prosent under 5 år med uføretrygd og 75 prosent har en trygdetid på 10 år eller mindre. Kun 25 prosent er uføretrygd i 10 år eller mer (tall ikke vist).

Vi skal se nærmere på varighet som trygdemottaker nedenfor, men da benytter vi et annet datasett, hvor alle «NAV-dager» (antall dagene man har mottatt ytelse fra

<sup>8</sup> Figur 2 og 3 inneholder ikke ansatte i Posten, NSB og Telenor, slik som er tilfelle for grunnlaget i figur 1, som nevnt i Datagrunnlag. I alle figurer bortsett fra figur 1 er det kun sykepenger (dvs. ikke sykefravær i arbeidsgiverperioden) som er med. Statsansatte med sykepenger er heller ikke med før 2000, siden staten før 2000 var selvassurandør for sykepenger.

**Figur 3.** Personer med ytelser i hhv. 1998, 2004 og 2010, og hvor stor andel disse utgjør av befolkningen i årene før og etter. Prosent



Kilde: NAV

NAV) og alle NAV-mottakere gjennom hele to- eller femårsperioden er inkludert, ikke kun et tverrsnitt ved utgangen av året, som i figurene over. Ingen mottakere telles mer enn en gang i løpet av to eller femårsperioden, men alle dagene de er NAV-mottakere telles med.<sup>9</sup>

### Hvor mange trenger NAV-ytelser i løpet av en to- eller femårsperiode?

I avsnittet over så vi at om lag 20 prosent av befolkningen mottar en eller flere livsoppholdsytelser fra NAV, målt som gjennomsnitt på et tidspunkt på året.<sup>10</sup> I dette tverrsnittet er alt sykefravær inkludert, også det som betales av arbeidsgiver. I den neste delen er det kun sykepenger erstattet av NAV som er inkludert.<sup>11</sup> I motsetning til tverrsnittsdataene som vi benyttet i avsnittet over, ser vi nedenfor på alle fraværsdager og alle tilfeller i løpet av perioder på to og fem år. Dette gjør vi dels for å se hvor mange som er innom NAV, men særlig fordi vi ønsker å se hvor avhengige disse er av NAVs livsoppholdsytelser.

<sup>9</sup> Se siste avsnittet i Datagrunnlag i faktaboks ovenfor for mer informasjon angående dette.

<sup>10</sup> Ved utgangen av året.

<sup>11</sup> Se datagrunnlag



Vi måler avhengighet i forhold til det antall dager personer får inntektssikring fra NAV i løpet av henholdsvis to eller fem år. Vi kontrollerer da for dobbelttelling, det vil si personer som får to eller flere ytelser på samme dag (man kan for eksempel motta 50 prosent uføretrygd og 50 prosent sykepengeser samtidig).

Når vi ser på hvor mange personer som har vært innom en eller flere NAV ytelser i løpet av en toårsperiode og i løpet av en femårsperiode, fanger vi selv sagt opp en større andel av befolkningen, og får dermed et annet bilde av hvor vanlig det er å motta trygd enn det vi får ved kun å se på antallet mottakere på et konkret tidspunkt (tverrsnittsdata).

#### Antall som i løpet av en toårs- og en femårsperiode har fått minst en ytelse

I løpet av to og fem år, så er det henholdsvis 39 prosent av befolkningen (1,3 mill i 2016) og 51 prosent av befolkningen i løpet av 5 år (1,7 mill i 2016) som får ytelser fra NAV<sup>12</sup> (figur 4 og figur 5). Antallet øker ytterligere når vi ser dette over en lengre periode fordi, som vi så over, er det utskiftingen av hvem som mottar NAV-ytelser. I løpet av et helt arbeidsliv (40–50 år) vil

andelen som har vært innom en eller flere NAV-ytelser øke til en stadig større andel av befolkningen.

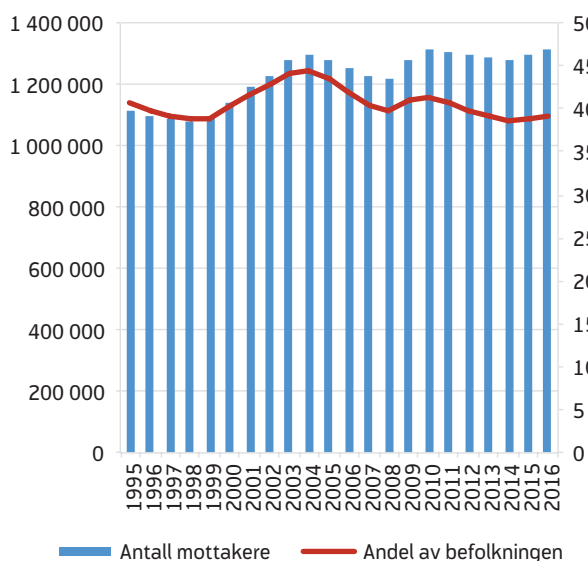
Når vi ser på trygdemottak gjennom en femårsperiode (figur 6), så er det et markert skille i 2004. Etter 2004 går bruken av NAV-ytelser stadig nedover, og bruken av trygdeytelser er 7 prosentpoeng lavere i 2016 enn i 2004, og lavere enn vi noen gang har sett det tidligere.

#### Den yngste delen av befolkningen bruker NAV-ytelser i stadig mindre grad

Men det er ikke jevnt fordelt hvem som mottar ytelser fra NAV. Det varierer også med alder. Jo eldre vi blir, jo større sannsynlighet har vi for å få en sykdom og fravær fra arbeid. Ser vi to år tilbake, er det om lag 50 prosent som har benyttet en eller flere NAV ytelser blant de mellom 50 og 61 år, mens for de under 30 år er andelen under 25 prosent av befolkningen.

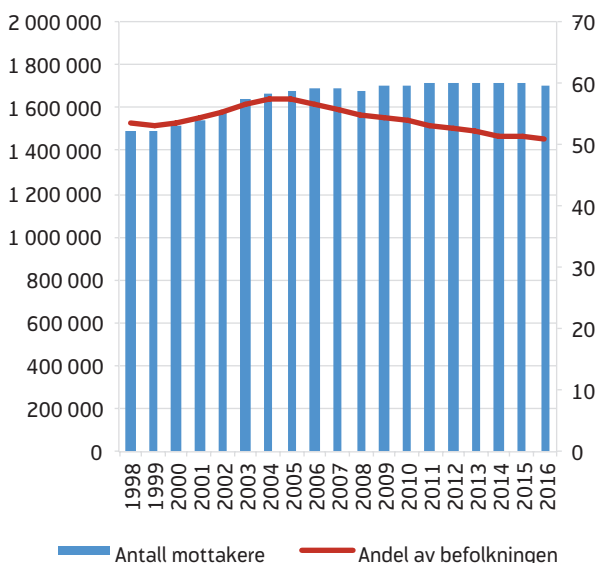
I løpet av en femårsperiode er det lag 50 prosent av befolkningen som har fått en eller flere NAV-ytelser. I aldersgruppen 50–61 år er andelen om lag 60 prosent. I aldersgruppen under 30 år er det om lag 30 prosent som får en ytelse (figur 6 og 7).

**Figur 4.** Antall (venstre akse) og andel (høyre akse) av befolkningen med minst en livsoppholdsyttelse de siste to årene.



Kilde: NAV

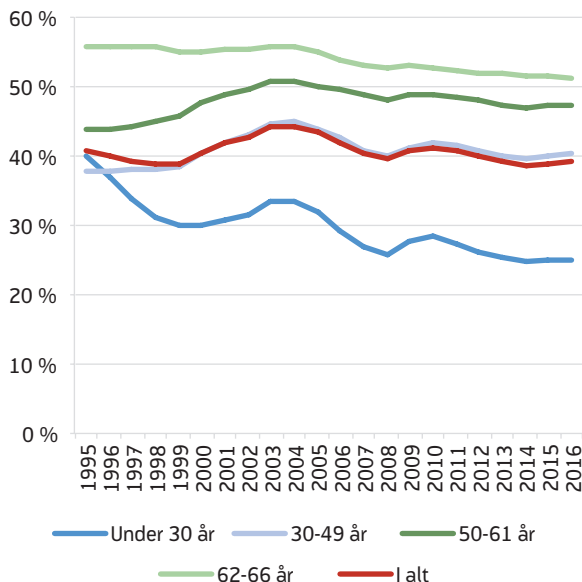
**Figur 5.** Antall (venstre akse) og andel (høyre akse) av befolkningen med minst en livsoppholdsyttelse de siste fem årene.



Kilde: NAV

<sup>12</sup> Vi har da holdt korttidssykefraværet som betales av arbeidsgiver, samt sosialhjelp, utenfor beregningen på grunn av manglende datagrunnlag.

**Figur 6.** Andel av befolkningen som får minst en livsoppholdsytelse fra NAV i løpet av en toårsperiode, etter alder. Prosent



Kilde: NAV

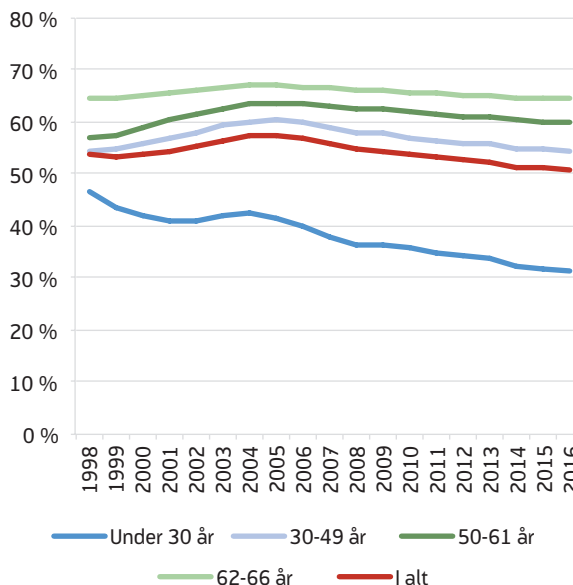
Det er altså ikke en liten andel av befolkningen som bruker NAV-ytelser, men en relativt stor andel i løpet av en to- eller femårsperiode. Det er en avtagende trend i bruk av livsoppholdsytelser i alle aldersgrupper siden 2004, selv om det var en midlertidig økning i etterkant av finanskrisen. Den sterkeste nedgangen finner vi blant de som er under 30 år. Dette kan kanskje ses i sammenheng med at stadig flere i denne aldersgruppen er under utdanning, noe vi kommer tilbake til senere i artikkelen.

### Hvilke ytelser blir brukt?

Flest er innom sykepenger. 21 prosent av befolkningen var innom sykepenger i 2016 målt de siste to årene (se figur 8). Deretter kommer uføretrygd som om lag 9 prosent av befolkningen mottar i løpet av 2016. Det er også mange som får arbeidsavklaringspenger og dagpenger i løpet av en toårsperiode, om lag 7 prosent av befolkningen mottar hver av disse ytelsene. Men dette varierer også med alder. De eldste har mer sykdomsrelaterte ytelser enn de yngste.

Ser vi fem år tilbake i tid fra 2016, øker bruk av sykepenger, sett som andel av befolkningen, til 35 prosent (se figur 9). Uføreandelen ligger stabilt på 9 prosent,

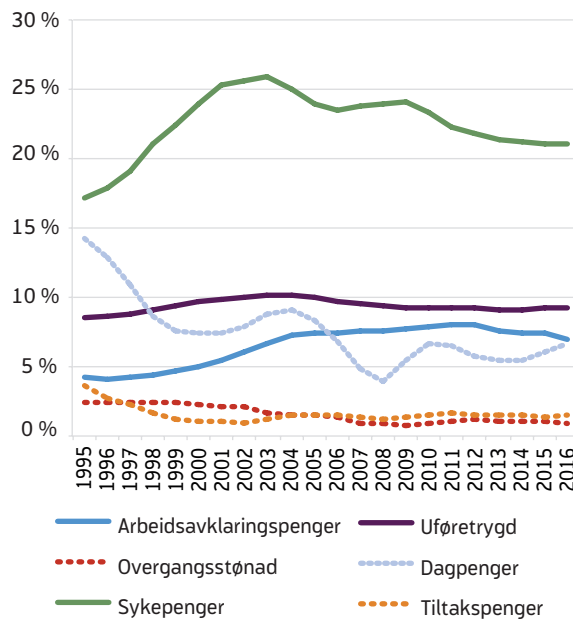
**Figur 7.** Andel av befolkningen som får minst en livsoppholdsytelse fra NAV i løpet av en femårsperiode, etter alder. Prosent



Kilde: NAV

mens rundt 10 prosent av befolkningen har mottatt dagpenger de siste fem. For arbeidsavklaringspenger er andelen på sju prosent.

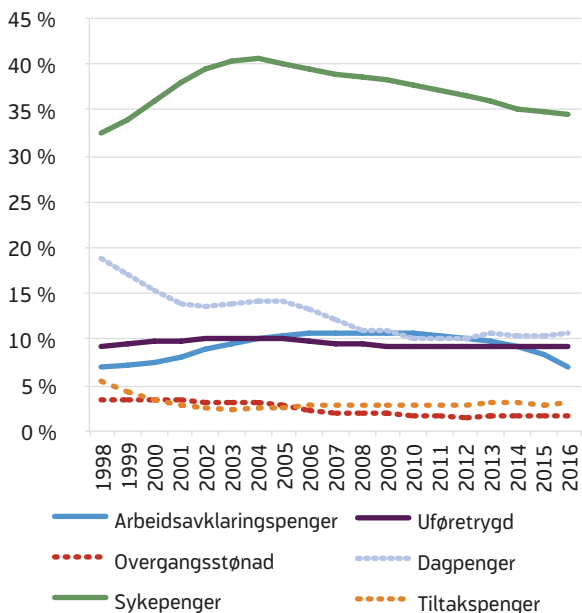
**Figur 8.** Andel av befolkningen 18-66 år med ytelser fra NAV i løpet av en toårsperiode. Prosent



Kilde: NAV

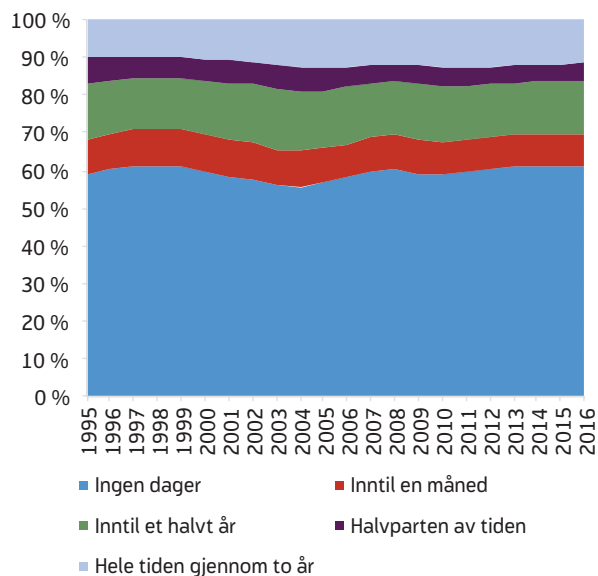


**Figur 9.** Andel av befolkningen 18–66 år med ytelser fra NAV i løpet av en femårsperiode. Prosent



Kilde: NAV

**Figur 10.** Antall dager på NAV-ytelser siste to år. Andel av befolkningen.



Kilde: NAV

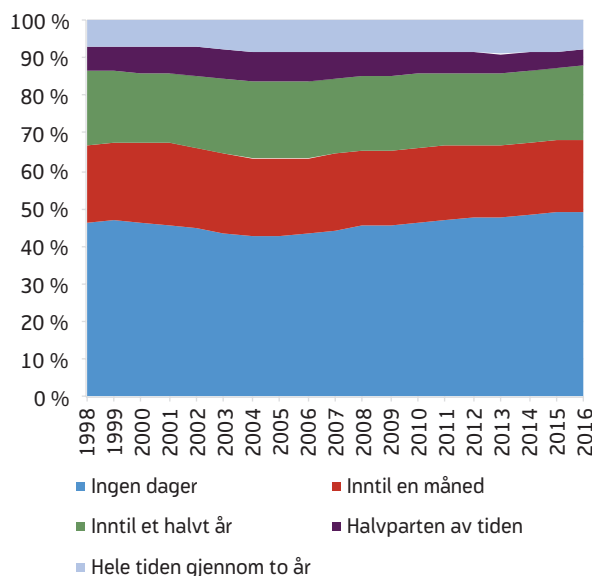
## Hvor lenge er det vanlig å bruke NAV-ytelser?

For å måle befolkningens avhengighet av NAV ser vi også på hvor mange dager de i løpet av en to- eller femårsperiode de har mottatt stønad fra NAV. Vi vil også undersøke hvordan varighetsutviklingen har vært for den delen av befolkningen som mottar NAV-ytelser.

### Hvilke varigheter er vanligst i befolkningen?

Som andel av befolkningen finner vi at det vanligste er ikke å motta en NAV-ytelse.<sup>13</sup> Deretter er kortidsmottak på under en måned og mottak under et halvt år det mest vanlige. De som er hos NAV i halvparten av tiden i to- eller femårsperioden, og de som er trygdemottakere hele perioden, er de minste gruppene (figur 10 og 11).

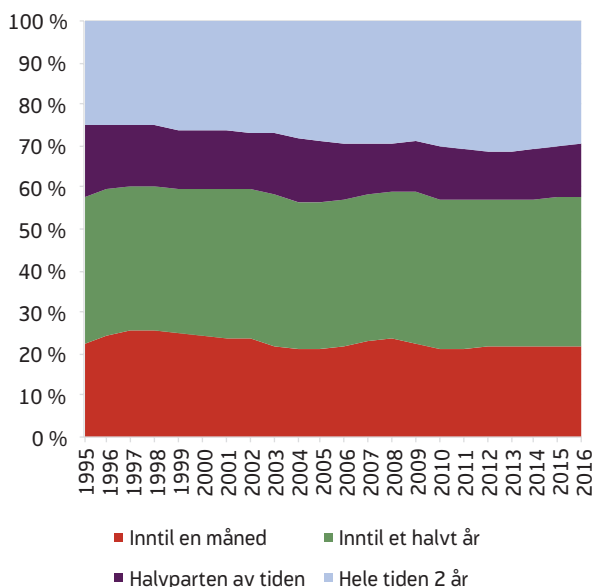
**Figur 11.** Antall dager på NAV-ytelser siste fem år. Andel av befolkningen.



Kilde: NAV

<sup>13</sup> Det er vanskelig å lage gode kategorier av varighet. Vi har brukt fordelingen av varighetene og kunnskap om varighet på de forskjellige ytelsene for å komme fram til kategoriene, og passet på at vi ikke har satt varighetsgrensene slik at mange kommer akkurat under en grense (se fordeling i vedlegg, figur 27 og 28).

**Figur 12. Varighet – Antall dager på NAV-ytelser siste to år. Andel av brukerne.**



Kilde: NAV

### Hvilke varigheter er vanligst blant brukerne av NAV?

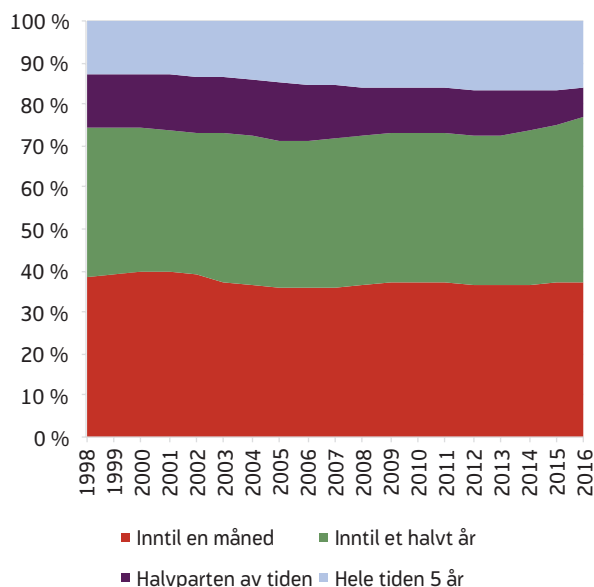
Selv om befolkningen generelt har blitt mindre avhengig av trygdeytelser ved at færre mottar NAV-ytelser, så har vi ønsket å undersøke om de som mottar ytelser fra NAV er blitt mer avhengig enn før. Slik er det imidlertid ikke. Det er de korte varighetene som er mest vanlig (se figur 12 og 13). De som mottar ytelse halvparten av tiden, eller mer enn halvparten av tiden eller hele tiden utgjør ikke en økende andel av trygdemottakerne.

Det vanligste er enten å motta en trygdeytelse i under en måned i året, eller under 180 dager (halvparten) per år. Kombinert med det vi så over, at sykepenger er den ytelsen flest er innom, ser vi at de fleste som bruker NAV gjør det i en begrenset periode, og kan derfor ikke betegnes å være utenfor arbeidslivet.

### Tid på hver av ytelsene i gjennomsnitt i befolkningen

Vi vil nå se på hvordan endringer i bruk av de ulike ytelsene bidrar inn i samlet bruk av trygdeytelser. Vi har derfor beregnet antall dager på hver av ytelsene på samme måte som vi har beregnet antall dager samlet, det vil si samlet antall dager siste to og fem år fordelt på de ulike ytelsene (se figurene 29-32 i vedlegg). Når vi så på antall dager per person samlet så vi at utvik-

**Figur 13. Varighet – Antall dager på NAV-ytelser siste fem år. Andel av brukerne.**



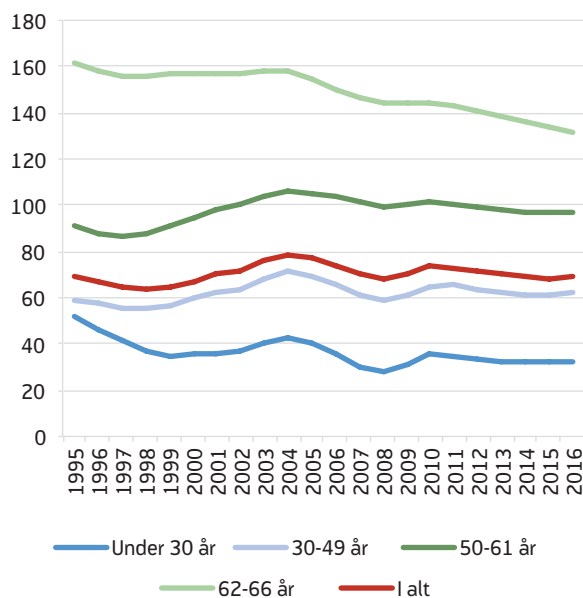
Kilde: NAV

lingen påvirkes hovedsakelig av konjunkturer. Når vi går inn i enkeltytelsene vil regelverksendringer og NAVs saksbehandlingsrutiner være med på å påvirke utviklingen.

Både sykepenger og dagpenger bidrar med relativt få dager til gjennomsnittet, både når vi ser to og fem år tilbake. Vi ser også at sykepengevarigheten økte på 90-tallet, fram til om lag 2004, og har deretter falt betydelig. Varigheten på sykepenger følger konjunkturerne og er synlig høy når ledigheten er høy (Nossen 2014). Varigheten på dagpenger, som ventet, følger også konjunkturerne. Samtidig ser vi at tiltakspengevarigheten øker når dagpengevarigheten går ned. Dette kan tale for at mer av ledighetskostnadene utbetales via tiltakspenger etter at varigheten på dagpengeperioden ble redusert fra tre til maksimalt to år i 2003.

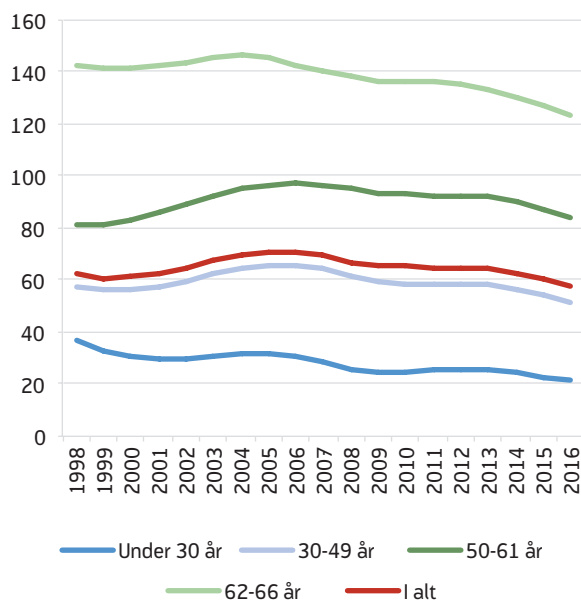
Varigheten på uføretrygd og arbeidsavklaringspenger er langt høyere og ligger på om lag 65 dager per år målt de siste to årene og 140 dager per år målt de siste fem årene (figurene 29-32 i vedlegg). Etter 2007 avtok varigheten på uføretrygd, noe som særlig skyldes at flere nye uføretrygdde kom inn i ordningen, og disse var relativt unge. Selv om de eldste utgjør en stor andel av de uføre (60–75 % er over 50 år), så er det stadig færre uføre i disse aldergruppene.

**Figur 14.** Gjennomsnittlig antall dager per år per innbygger, siste to år. Etter aldersgrupper.



Kilde: NAV

**Figur 15.** Gjennomsnittlig antall dager per år per innbygger, siste fem år. Etter aldersgrupper.



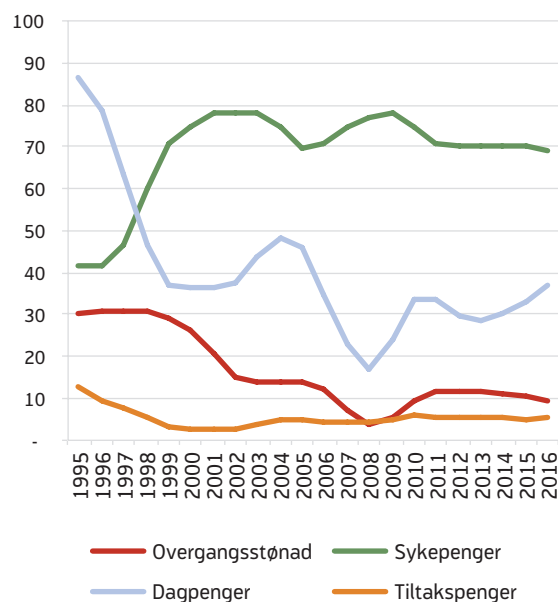
Kilde: NAV

### Aldersfordeling i gjennomsnitt av befolkningen

Samlet sett ser vi at varigheten påvirkes hovedsakelig av konjunkturer. Ser vi to år tilbake i tid er gjennomsnittlig antall dager med NAV-ytelse om lag 70 dager, ser vi fem år tilbake i tid er gjennomsnittet 60 dager (figur 14 og 15). Aldersfordelingen i befolkningen påvirker også gjennomsnittet. Vi ser blant

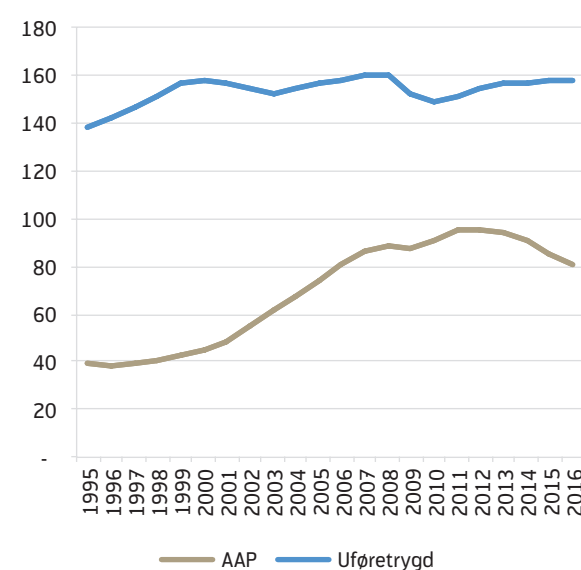
annet en sterk nedgang i varigheten for den eldste aldersgruppen. Dette henger sammen med at det blir færre og færre eldre på uføretrygd og at det samtidig som sysselsettingen har økt. Utviklingen i varigheten for de unge er svakt nedadgående. Den falt på 90-tallet, men øker i konjunkturperiodene rundt 2003 og 2008.

**Figur 16.** Gjennomsnittlig antall dager per år per NAV-mottaker, siste to år.



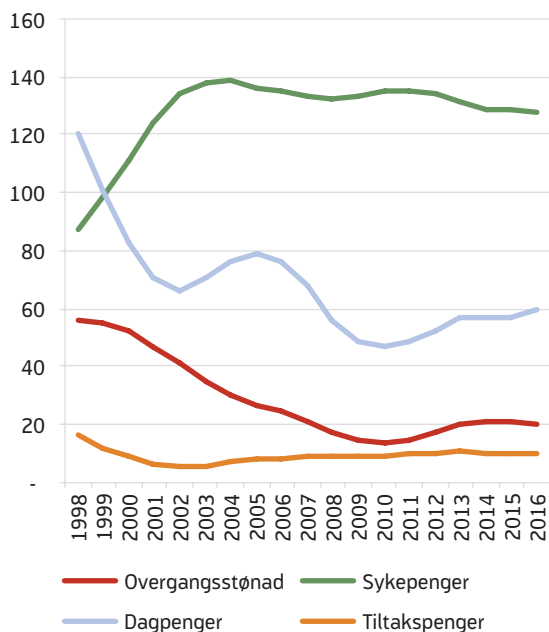
Kilde: NAV

**Figur 17.** Gjennomsnittlig antall dager per år per NAV-mottaker, siste to år.



Kilde: NAV

**Figur 18.** Gjennomsnittlig antall dager per år per NAV-mottaker, siste fem år.

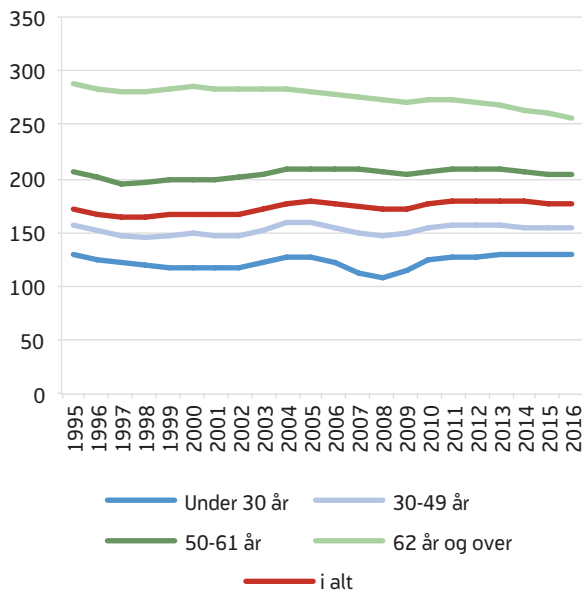


Kilde: NAV

**Tid på hver av ytelsene i gjennomsnitt av personer med NAV-ytelse**

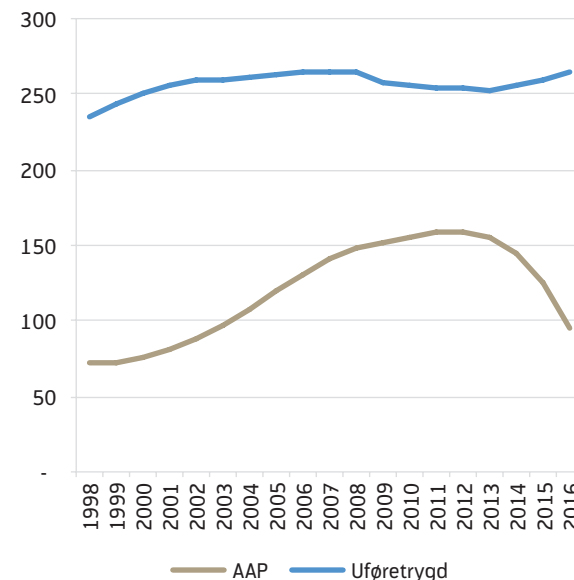
Naturlig nok er gjennomsnittlig varighet høyere når vi kun ser på de som mottar en NAV-ytelse, sammenlignet med gjennomsnittlig varighet beregnet for hele befolkningen. Men mønsteret for alle ytelser er også tilnærmet

**Figur 20.** Gjennomsnittlig antall dager per år per NAV-mottaker, siste to år. Etter aldersgrupper.



Kilde: NAV

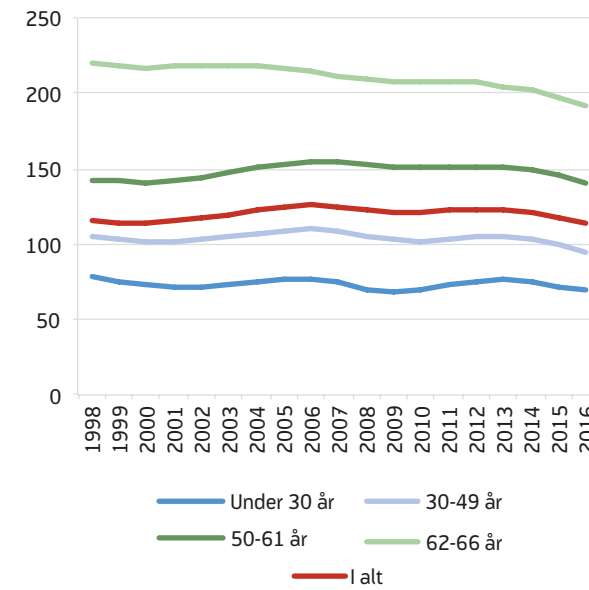
**Figur 19.** Gjennomsnittlig antall dager per år per NAV-mottaker, siste fem år.



Kilde: NAV

likt som for befolkningen (se figurene 16–19). Uføretrygd (med om lag 150 og 250 dager to og fem år etter) og arbeidsavklaringspenger (med om lag 75 og 125 dager to og fem år etter) har lengst gjennomsnittlig varighet. Deretter kommer sykepenger. Lavest gjennomsnittlig varighet har personer med rett på tiltakspenger.

**Figur 21.** Gjennomsnittlig antall dager per år per NAV-mottaker, siste fem år. Etter aldersgrupper.



Kilde: NAV

### Aldersfordeling i gjennomsnitt av NAV-mottakere

Samlet sett mottar en person NAV-ytelser i 175 dager i gjennomsnitt hvert år, når vi ser to år tilbake (figur 20). Ser vi fem år tilbake er den gjennomsnittlige varigheten rundt 120 dager (figur 21). Nedgangen fra to til fem år tilbake i tid skyldes hovedsakelig at sykepenginger er den mest brukte ytelsen, og sykepenginger er en mer kortvarig ytelse. Derfor går gjennomsnittet per år per mottaker av NAV-ytelse ned med rundt 55 dager. Dette kan også variere med aldersgrupper.

I gjennomsnitt av NAV-mottakerne i forskjellige aldersgrupper ser vi at de eldste har høyest nivå. Dette skyldes at de aller fleste er på uføretrygd, en mer varig ytelse enn resten. Samtidig som vi skrev om ovenfor så blir det færre eldre som er uføretrygdede, mens flere er sysselsatte. Som følge av økt sysselsetting blant de eldre så ser vi også en liten økning i sykepengemottakere, noe som igjen fører en reduksjon i antall dager gjennomsnittlig som NAV-mottaker. Vi ser også at de yngste blir mest påvirket av konjunkturer.

### Utenfor gjennom en hel to- eller femårsperiode?

Vi går her over til å se på gruppa som er på NAV-ytelser gjennom en hel to- eller femårsperiode. Disse

vil man kanskje kunne betegne som «utenfor». Vi vil derfor se litt nærmere på hvordan dette endrer seg i løpet av observasjonsperioden, og i hvilken grad denne gruppa deltar i arbeidslivet, målt ved om de har et aktivt arbeidsforhold ved utgangen av året.

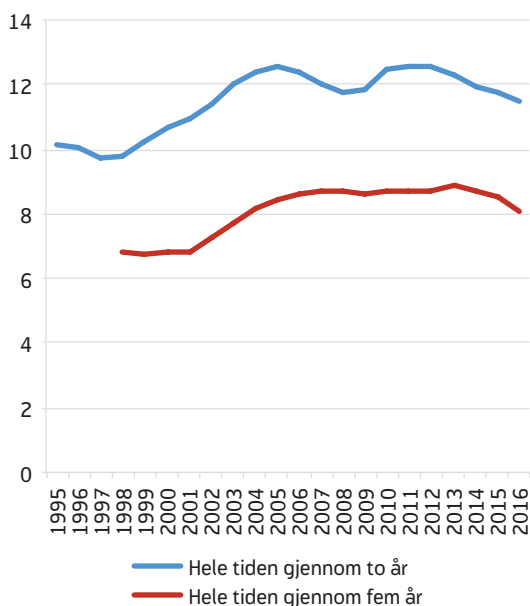
Hvis vi ser på de som har NAV-ytelser i minst to år, utgjør de 12 prosent av befolkningen i 2016, eller 388 000 personer. Hvis vi ser på de som har NAV-ytelser i minst fem år, utgjør de 8 prosent av befolkningen i 2016, eller 271 000 personer (figur 22 og figur 23).

Det ser ut til at endringen vi ser over tid er knyttet til konjunkturerne og er etterdønninger av nedgangskonjunkturerne i 2003/2004 og 2009/2010. Vi ser for eksempel at andelen som er utenfor minker i 2013 (som inkluderer årene 2009–2013). Jo lenger vi kommer fra finanskrisen i 2009, jo færre er utenfor.

### Stadig færre eldre som mottar ytelser lenge

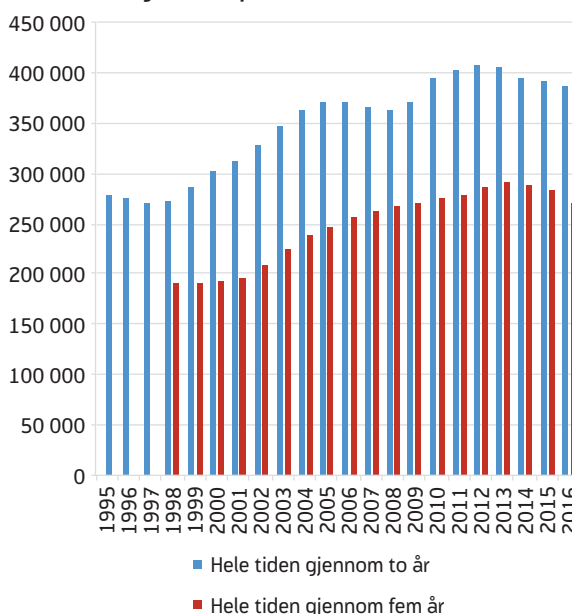
Figur 24 og figur 25 viser at det hovedsakelig er de over 62 som mottar ytelser gjennom hele to- og femårsperioden. Vi ser også at blant de eldste er det stadig færre som mottar trygdeytelser. Det er i denne aldersgruppen vi også ser størst reduksjon i antall uføre, og størst økning i antall sysselsatte.

**Figur 22.** Andel av befolkningen med ytelse gjennom en hel to- og femårsperiode. Prosent



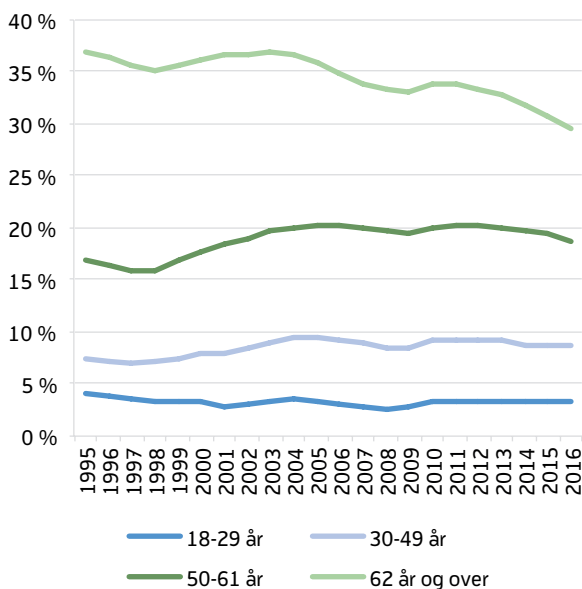
Kilde: NAV

**Figur 23.** Antall trygdemottakere med ytelse gjennom en hel to- og femårsperiode.



Kilde: NAV

**Figur 24.** På NAV-ytelser i hele toårsperioden, etter alder, som andel av befolkningen.



Kilde: NAV

Det er likevel noen unge som er inne på NAV-ytelser i lange perioder. Rundt fire prosent av de under 29 år er der over hele toårsperioden, og ca. 1 prosent av de unge har NAV-ytelser gjennom hele femårsperioden. Det som ikke framgår av figur 24 og figur 25, er at de unge også er mer utsatt for å bli presset ut av arbeidsmarkedet i nedgangskonjunkturer, og har også vanskeligere for å komme inn på arbeidsmarkedet i disse periodene.

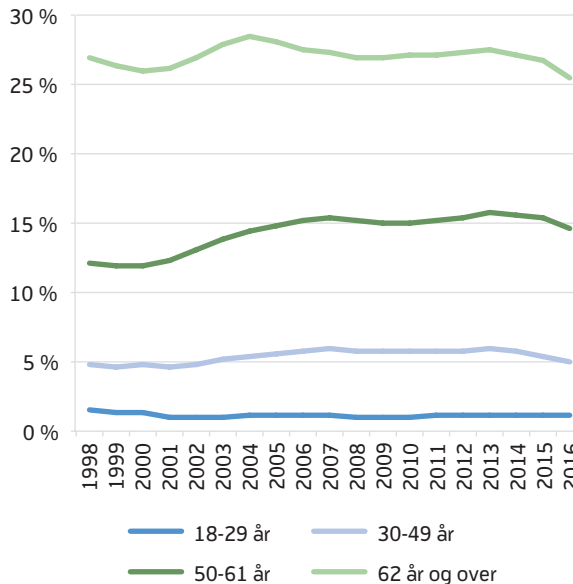
### En del av de som tilsynelatende er «helt utenfor» har inntekt ved siden av

Men heller ikke gruppen som beskrevet som «helt utenfor» arbeidslivet kan vi definere som helt utenfor selv om de har hatt ytelse gjennom en lang periode. Mange av disse har graderte ytelse og er delvis i arbeid, andre har en 100 prosent ytelse, men tjener likevel litt ved siden av.

Vi har sett på de 392 196 personene som fikk ytelse gjennom hele perioden 2014 og 2015 (over 725 dager), og sett om disse var i arbeid i perioden. Vi finner at 26 prosent er registrert med et arbeidsforhold i samme periode.<sup>14</sup> Vi gjorde det tilsvarende med de

<sup>14</sup> Våre nåværende inntektsdata lar oss ikke splitte inntekt inn i skattbare NAV-ytelser og annen lønnsinntekt. Derfor bruker vi her aktivt arbeidsforhold som proxy på inntekt.

**Figur 25.** På NAV-ytelser i hele femårsperioden, etter alder, som andel av befolkningen.



Kilde: NAV

som hadde NAV-ytelser gjennom hele perioden 2011 til 2015 (over 1820 dager). Vi fant at 30 prosent av disse var registrert med et arbeidsforhold i perioden (tabell 1). Det er altså ikke slik at disse som «er på NAV», er helt utenfor arbeidslivet, noen deltar litt, og det kan variere hvor mye de deltar.

**Tabell 1.** Personer med NAV-ytelser i hele perioden 2014 og 2015 og hele perioden 2011-2015, etter aktivt arbeidsforhold i perioden.

	Personer med NAV-ytelser i hele perioden 2014 og 2015		Personer med NAV-ytelser i hele perioden 2011-2015	
Ikke i arbeid	288 803	73,6 %	197 464	69,6 %
I arbeid	103 393	26,4 %	86 241	30,4 %
Totalt	392 196	100 %	283 705	100 %

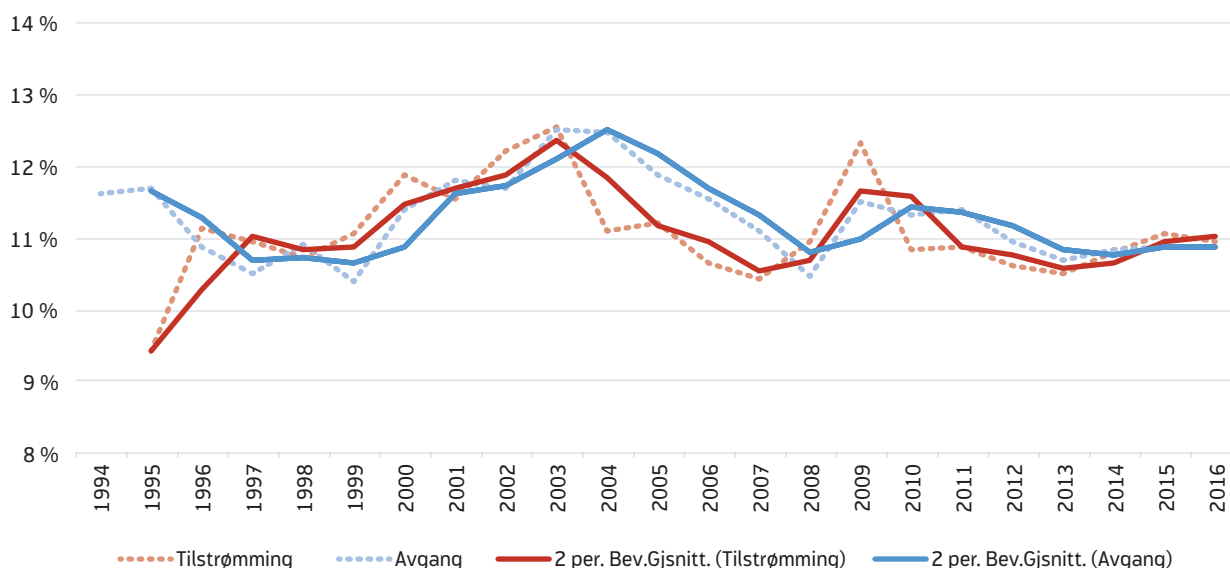
Kilde: NAV

### Tilgang og avgang for ytelsene samlet

Ofta er det den enkelte ytelse som får oppmerksomhet. Et aktuelt eksempel er den økte tilstrømmingen av unge på uføretrygd. Vår tilnærming har vært å se tilstrømming og avgang fra ytelse samlet sett, hvor vi ser bort i fra overganger mellom ytelse. Vi ser at etter perioder med høy arbeidsledighet øker tilstrømming, mens høy avgang følger perioder med økt tilgang



**Figur 26.** Tilgang eller avgang fra NAV-ytelser som andel av befolkningen (mellom 18–66 år). Prosent



Kilde: NAV

(figur 26). Dette bekreftes av tidligere forskning (se for eksempel Bratsberg m. fl. (2013).

Frem til 2003 lå antall som fikk innvilget NAV-ytelser på et høyere nivå enn antallet som sluttet å motta ytelser, mens tendensen er motsatt fra 2004 og frem til 2008. Tilstrømning tiltar igjen med finanskrisen i 2008, mens avgangen dominerer fra 2010 og frem til 2014. I slutten av 2014 opplever vi en økning i ledigheten som henger sammen med lav oljepris og lave investeringer i oljesektoren. Denne forverringen på arbeidsmarkedet gjør at antall som innvilges NAV-ytelser igjen stiger og avgangen avtar.<sup>15</sup> Det er altså flere som kommer inn på en NAV-ytelse og de blir der lengre enn tidligere.

### Hva har vi funnet, og hva betyr det?

Perspektivet med antall tapte årsverk (687 000), samt antall som er «påmeldt» og «utmeldt» (Fløtten m.fl. 2011) og tilnærmingen i Horgen (2014) belyser viktige

sider av utviklingen i utenforskapet. Vårt perspektiv med trygd som en slags «stafett», og overvåking av hvor mange som er utenfor over lengre tid, kan være en annen nyttig innfallsvinkel i debatten om utenforskap.

Hvor lenge man er ute, og hvor raskt samfunnet klarer å inkludere de som faller ut, er viktige perspektiver i debatten om utenforskap. Det er ikke en fast gruppe i befolkningen som benytter ytelse over tid, og de som er innom er der i stadig kortere tid. Dersom man definerer det å være utenfor som at man har en NAV-ytelse i minst to år og samtidig ikke har et arbeidsforhold, finner vi at det nå er 289 000 er helt utenfor. Dersom man definerer det å være utenfor som å ha mottatt en NAV-ytelse i 5 år eller mer og samtidig ikke har et arbeidsforhold, så finner vi at det er 197 000 i denne kategorien.

Vi finner at det ikke er økning i avhengigheten av NAV over den perioden vi har studert, 1994–2016, hverken i befolkningen, eller blant de som benytter NAV. Trygdeytelsene er i stor grad et sikkerhetsnett og en midlertidig inntektssikring ved sykdom eller arbeidsledighet eller andre akutte livshendelser. Hvor mange som mottar de ulike ytelsene fra NAV, og hvilke enkeltytelser som har vært dominerende i ulike perioder for ulike aldersgrupper samt om det har skjedd en dreining fra ytelse knyttet til arbeidsledig-

<sup>15</sup> Våre tilgangstall slutter i 2016. Dette skjer fordi vi kun teller en tilgang for en person som har tilgang ett år, men ikke de foregående. For avgangstallene har vi tall frem til 2015. Dette skyldes at vi kun teller en avgang for en person i ett år gitt at den ikke også neste år har en avgang.

het over til helserelaterte ytelser, diskuterer vi nærmere i Kann og Sutterud (2017).

En stadig større andel av befolkningen bruker ikke NAV-ytelser i det hele tatt.<sup>16</sup> Dette kan delvis forklares med at det er flere unge friske innvandrere, og delvis at eldre gradvis har fått en bedre helse. I hvilken grad innvandring påvirker utviklingen er imidlertid noe vi kan se nærmere på. Når vi har sett på dette tidligere, påvirker ikke innvandringen utviklingen i vesentlig grad (se f.eks. Kann m.fl.2013 og Kann og Sutterud 2017).

Blant de som faktisk har bruk for NAV er det vanligst å ha bruk for NAV i en kort periode. De fleste som bruker NAV gjør det inntil et halvt år. Det er også en trend at de som har ytelser har det i kortere tid.<sup>17</sup>

## Færre avhengig av NAV

### Hvorfor er det færre på NAV?

#### Konjunktorendringer

Endringer i arbeidsmarkedet påvirker tilstrømmingen til NAV-ytelser, noe som igjen påvirker bruken av ytelsene. I dårlige tider på arbeidsmarkedet øker tilstrømmingen og dermed antallet som mottar en ytelse fra NAV. Når forholdene på arbeidsmarkedet bedres, øker utstrømmingen, som reduserer antallet trygdemottakere. Dette er kjente mekanismer som vi ser påvirker tallene vi har presentert ovenfor. Men konjunktorendringer alene forklarer ikke hvorfor det er færre på NAV. Vi må også ta hensyn til regelendringer.

#### Betyr regelverksendringer noe?

Det er noen regelendringer knyttet til NAV-ytelsene som kan bidra til å forklare funnene vi har presentert i denne artikkelen.

1 januar 2003 ble det innført innstramminger i varighetsbestemmelsene på dagpenger (se faktaboks i Kann og Sutterud (2017, s. 76)). Dette førte til en reduksjon i den gjennomsnittlige varigheten folk mottok dagpen-

ger uten at det økte overgangen til andre ytelser (se f.eks. Falch m. fl. 2011 og Falch m.fl. 2012).

Aktivitetskravet på sykepenger som ble innført i 2004 førte til en kraftig reduksjon i sykefraværet. Det har også blitt vist at en reduksjon i det generelle sykefraværet påvirket antallet som brukte opp sykepengeretighetene, som igjen påvirket tilgangen på arbeidsavklaringspenger (se diskusjon av dette i Kann m.fl. 2013b og Kann og Sutterud 2017).

Innføringen av arbeidsavklaringspenger i 2010 var en av flere endringer som skulle bidra til at flere kom i arbeid og færre ble varig uføretrygdet (St.meld.nr 9 2006–2007). Vi ser at antall på arbeidsavklaringspenger har gått ned siden 2010, uten at uføretrygden har økt tilsvarende. Varighetsindikatorene vi har vist i resultatdelen ovenfor viser også redusert varighet på arbeidsavklaringspenger.

#### Varighet på ytelser påvirkes av NAVs saksbehandling

Det er vanskelig å se på regelendringer alene, fordi NAVs saksbehandling også påvirker varighet. Dette så vi for eksempel i forbindelse med den innføringen av AAP. Den gjennomsnittlige lengden forløperne til AAP mottok trygd økte fra 2004 til 2010. Dermed økte også antallet som mottok disse ytelsene, og mange ubehandlede saker ble liggende lenge.<sup>18</sup> I forbindelse med restansenedbygging ved innføringen av arbeidsavklaringspenger i 2010, samt ekstra ressursinnsats i desember 2011, 2012 og 2014 knyttet til å rydde opp i gamle saker, gikk overgangen til uføretrygd opp og overgangen til arbeid gikk ned (Kann og Kristoffersen 2015).

#### Økonomiske insentiver kan påvirke varighet

Gjennom arbeidslinja, som det har vært stor enighet om siden 90-tallet, ligger det til grunn at det skal være lønnsomt å arbeide, og alle trygdeordningene har i

<sup>16</sup> De kan likevel ha hatt sykefravær som er egenmeldt og sykefravær som betales av arbeidsgiver.

<sup>17</sup> Datagrunnlaget vårt gjør samtidig at vi overestimerer varigheten samlet sett noe, og tegner slik sett et mer negativt bilde av utenforskap enn det er i virkeligheten med stadig flere graderte ytelser.

<sup>18</sup> Årsaken til at restanser bygger seg opp, og noen saker blir liggende lenge, har ofte blitt forklart med at overgang til arbeid brukes som en suksessindikator på oppfølgingsarbeidet i NAV. Dersom NAV-kontor velger å ta tak i gamle saker, vil andelen som går til arbeid sannsynligvis bli redusert, siden de med lang varighet som regel har lav sannsynlighet for å lykkes i arbeidslivet og i større grad ender opp f.eks. med en uføretrygd (Kann og Kristoffersen 2015).

økende grad blitt reformert i tråd med denne politikken. Det har i liten grad vært reduksjon i ytelsene, istedenfor har man innført aktivitetsplikt og varighetsbestemmelser. Dette har vist seg å ha betydelig effekt på hvor mange som mottar trygd og hvor lenge man gjør det (Falch m. fl. 2011, Falch m.fl. 2012, Kann m.fl. 2016, Markussen 2010, Kann m.fl. 2014 og Kann og Lima 2015, se også diskusjon av dette i Kann og Sutterud 2017). I uføreforhøringen fra 2014 ligger det også sterke insentiver til å arbeide, samtidig som man beholder retten til uføretrygd selv om man går tilbake til fullt arbeid i perioder. Retten till full uføretrygd opprettholdes mens man er helt eller delvis i arbeid og kan gjenopptas dersom helsa på nytt skulle svikte. Reformen har bidratt til at de uføretrygdene som er i arbeid jobber mer, men foreløpig ikke at flere uføretrygdene er i arbeid (Kostøl og Mongstad 2014 og Alne 2016).

Det finnes flere analyser av hvorvidt endringer i en ytelses varighet eller kompensasjonsnivå påvirker overgang til arbeid, og antall som går inn, ut og mellom ytelser. For eksempel da rehabiliteringspengeordningen ble endret i 2002, fant Fevang m.fl. (2015) at endring i kompensasjonsnivå hadde signifikant betydning for overgang til arbeid. De fant også at kompensasjonsnivået påvirket overgang til alternative ytelser signifikant. Andre påpeker at aktivitetskrav kan være vel så effektivt som å redusere ytelser, med de negative konsekvenser reduserte ytelser og medfølgende økning i fattigdom kan ha (Holden m.fl. 2012). Falch m. fl. (2011 og 2012) viser at endringen i varighetsbestemmelser i dagpengeordningen, da maksimal varighet ble redusert fra tre til to år, reduserte tiden man gikk arbeidsledig uten at det økte overgangen til helserelaterte ytelser.

Full lønn under sykdom gir sterke økonomiske insentiver til at man holder seg i arbeidsmarkedet. Slik sett bidrar den til at det lønner seg veldig å delta i arbeidslivet med redusert helse, sammenlignet med å ha andre ytelser fra NAV, som innebærer en betydelig reduksjon i inntekt. Innstramminger i sykelønnsordningen vil slik sett kunne gi mindre insentiver til å arbeide dersom man har betydelige helseproblemer.

Ofte er det det motsatte som vektlegges, nemlig at full lønn under sykdom motiverer til å være hjemme, noe

som er riktig. Det gir (alt annet likt) mindre økonomiske insentiver til å jobbe på kort sikt (dag/uke/måned), men det gir også langt større insentiver til å være i arbeid på lang sikt (over ett år).

Vi har altså funnet at det er færre som er avhengige av NAV-ytelser i dag enn i 1994, og de er avhengig av NAV i kortere tid. Vi fant at dette skjer i alle aldersgrupper, men sterkest i aldersgruppen under 30 år. Over har vi lansert noen forklaringer. Men hvis NAV-mottakerne blir færre og ytelsesforløpene kortere, hvor blir disse menneskene da av?

### **Hvor blir folk av?**

#### **Sysselsettingen faller**

En hypotese kunne vært at det er flere som jobber. Lenge har bare Island og Sveits hatt høyere andel av befolkningen i jobb enn Norge. Sysselsettingsandelen i Norge gikk imidlertid noe ned i forbindelse med finanskrisen 2008/2009, og har også fortsatt å falle etter dette. Nedgangen i sysselsettingsandel er tydelig blant de unge, og særlig blant unge menn med kort utdanning.

#### **NEET**

En annen hypotese er at personer sklir helt utenfor systemet, og ender opp i gruppen kalt NEET. Om lag 70 000 i alderen 15–29 år er verken i arbeid eller utdanning, dvs. sju prosent av den aldersgruppen (Bø m.fl. 2015, 9). Nivået i Norge for denne gruppen har vært stabilt over tid (ibid., 10).

#### **Flere unge tar utdanning**

Vi har hentet tall over studenter fra SSB som viser at stadig flere unge er i utdanning.<sup>19</sup> Fra 1992 til 2016 har andelen økt fra 20-35 prosent i aldersgruppen 19-24 år og fra 11-16 prosent i aldersgruppen 25-29 år, og disse lever da hovedsakelig av studielån.

.....  
<sup>19</sup> Unge personer som faller utenfor både arbeidsliv, utdanning og annen form for opplæring går under betegnelsen NEET (Not in Employment, Education or Training). Dette kan være personer som tar et friår fra utdanning eller jobb. Andre tar seg fri noen måneder etter endt utdanning før de begynner å søke etter jobb. En annen gruppe er de som etter endt utdanning blir gående arbeidsledige på ubestemt tid. Andre igjen slutter med aktiv jobbsøking og gir også opp å fullføre utdanningen, slik at de blir værende inaktive på mer varig basis. Noen har helseproblemer som gjør at de kan være mindre aktuelle for både utdanning og jobb.

Vi ser altså at det blir stadig færre hos NAV, færre sys-selsatte (særlig blant unge) og stabilt antall blant NEET-populasjonen. Derfor står vi igjen med utdanning som en av hovedforklaringene for hvorfor andelen trygdemottakere går ned, og da i særlig grad blant de unge.

## Politiske implikasjoner

I denne artikkelen har vi sett at som andel av befolkningen så har færre og færre behov for ytelser fra NAV. Det kan tilsa at tilstanden til den yrkesaktive befolkningen er bedre enn det ryktet tilsier. Men det kan bli bedre.

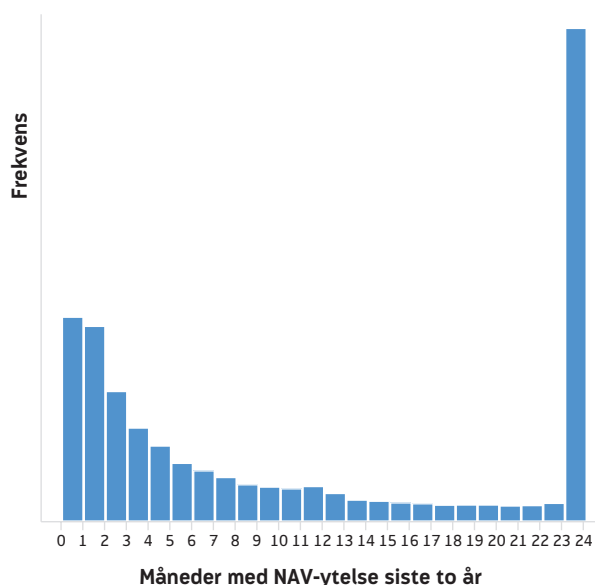
Hansen og Lorentzen (2017) argumenterer for at aktiveringspolitikken som har blitt ført siden 90-tallet har

resultert i at flere som mottok midlertidige helse-relaterte ytelser har gått over i arbeid. Vi finner også tegn på mindre utenforskap i vår analyse.

Mange har tatt til orde for økt deltagessikring istedenfor inntektssikring, se f.eks. Røed (2011) og Holden (2012). Aktiveringspolitikk krever en betydelig oppfølgingsinnsats fra NAV og også arbeidsgivere som er villige til å ta inkludere personer med helseutfordringer. En måte å drive bedre oppfølging av personer på helserelaterte ytelser kan være å vri innsatsen fra kvalifisering i utdanningssystemet og arbeidstrening i skjermet sektor over til å bruke det ordinære arbeidslivet (se Dale-Olsen og Hagelund 2015 og Nicolaisen 2017).

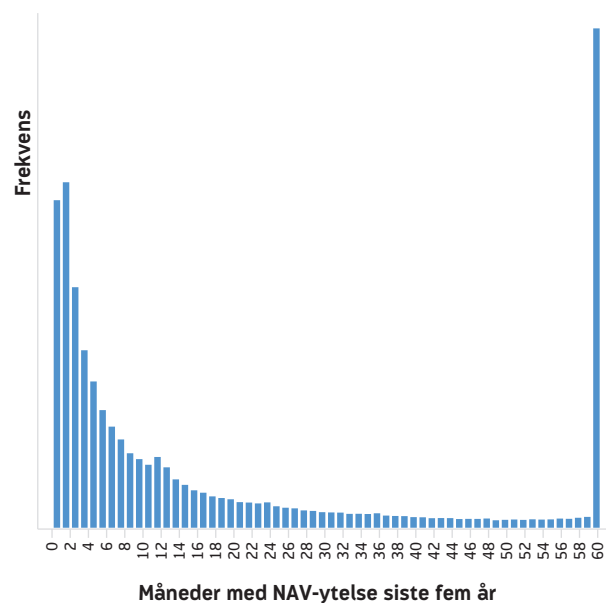
## Vedlegg

**Figur 27.** Personer med en eller flere NAV-dager siste to år etter varighetsgrupper (0 ikke med). Andel av befolkningen



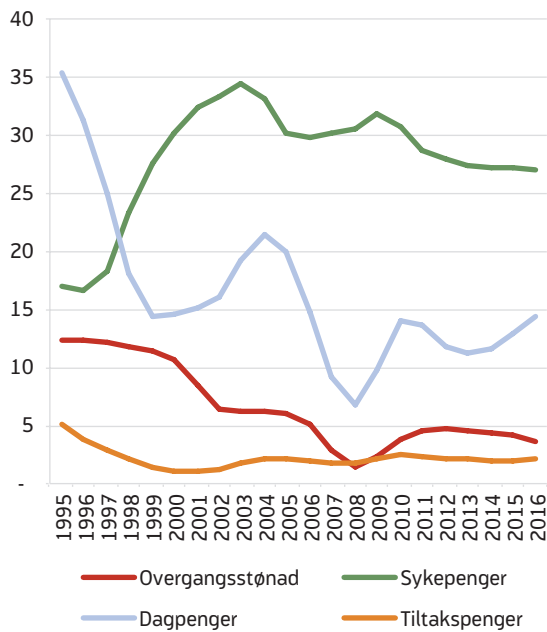
Kilde: NAV

**Figur 28.** Personer med en eller flere NAV-dager siste fem år etter varighetsgrupper (0 ikke med). Andel av befolkningen



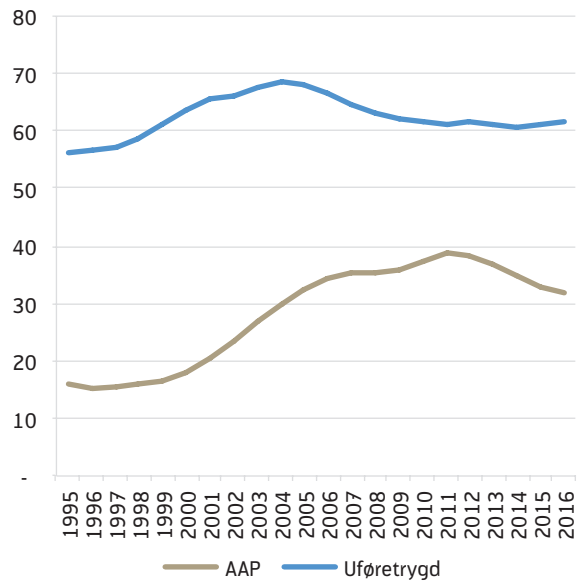
Kilde: NAV

**Figur 29.** Gjennomsnittlig antall dager per år per innbygger, siste to år.



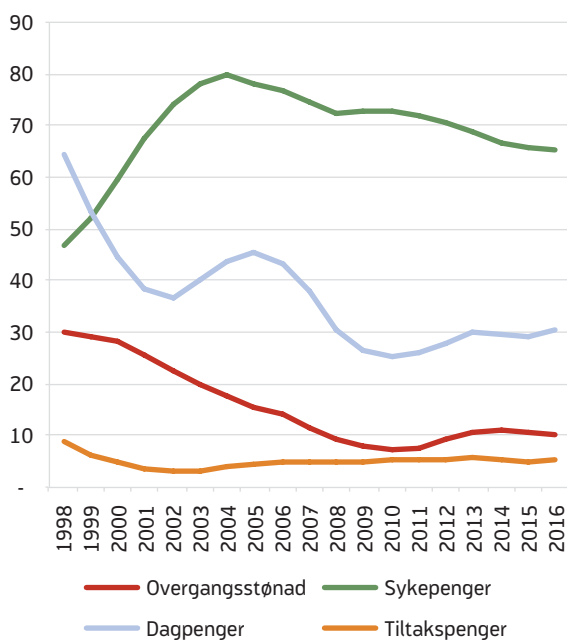
Kilde: NAV

**Figur 30.** Gjennomsnittlig antall dager per år per innbygger, siste to år.



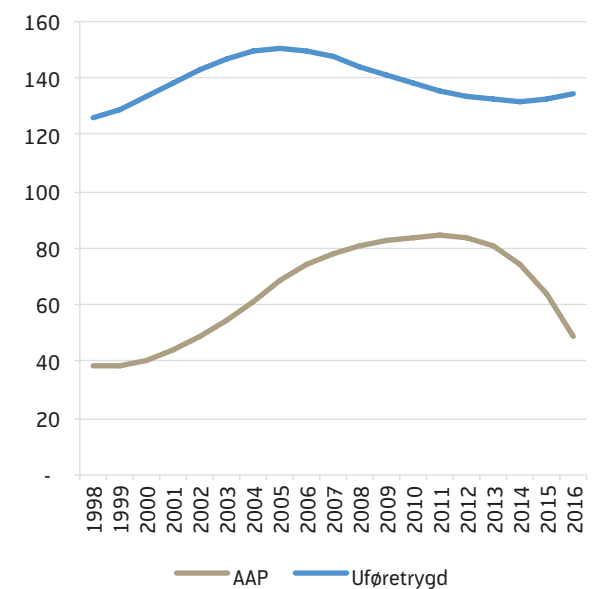
Kilde: NAV

**Figur 31.** Gjennomsnittlig antall dager per år per innbygger, siste fem år.



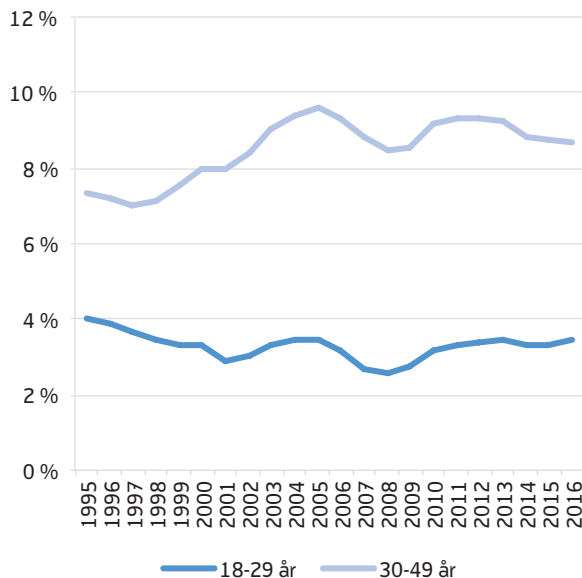
Kilde: NAV

**Figur 32.** Gjennomsnittlig antall dager per år per innbygger, siste fem år.



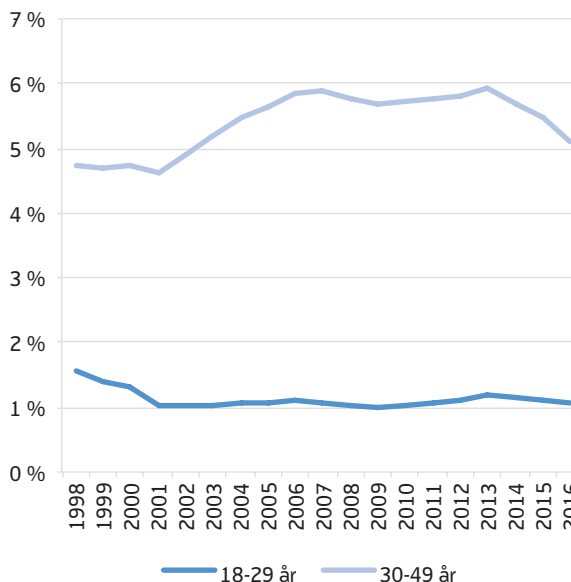
Kilde: NAV

**Figur 33.** Mottar NAV-ytelser i hele toårsperioden, etter alder, som andel av befolkningen.



Kilde: NAV

**Figur 34.** Mottar NAV-ytelser i hele femårsperioden, etter alder, som andel av befolkningen.



Kilde: NAV

## Referanser

Alne, Ragnar Hjellset (2016), «Jobber de uføretrygdede mer etter uføreforhøringen i 2015?». *Arbeid og velferd*, 3/2016, 43–59.

Andersen, Ulf og Steinar Folkvord (2016). «Utbetalinger fra NAV til personer bosatt i utlandet». *Arbeid og velferd*, 2/2016, 49–61.

Brage, Søren, Inger Cathrine Kann og Ola Thune (2013). «Er det slik at få individer står for det meste av sykefraværet?». *Arbeid og velferd*, 3/2013, 49–55.

Bratsberg, Bernt, Elisabeth Fevang, Knut Røed (2013) «Job loss and disability insurance», *Labour Economics*.

Bø, Tor Petter og Åsne Vigran (2015) «Utenfor arbeidsliv og skole – unge 15–29 år i Norge og Europa. Ungdom som verken er i arbeid eller utdanning», *Samfunnsspeilet*, 1/2015.

<https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/ungdom-som-verken-er-i-arbeid-eller-utdanning-art>.

Dagens Næringsliv (2017). «687 000 årsverk gikk tapt i fjor på grunn av sykdom og ledighet», 17. september 2017.

Dale-Olsen, Harald og Anniken Hagelund (2015). «Arbeidsgiverne og arbeidslinja», I: Ann-Helén Bay; Anniken Hagelund & Aksel Hatland (red.), For mange på trygd? : Velferdspolitiske spenninger. Cappelen Damm Akademisk. ISBN 978-82-02-49470-4.

Falch, Nina Skrove, Inés Hardoy og Knut Røed (2011). «Mindre arbeidsledighet uten dagpengerettigheter». *Søkelys på arbeidslivet*. 1–2, 2011.

Falch, Nina Skrove, Inés Hardoy og Knut Røed (2012). «Analyse av en dagpengereform, Effekter av forkortet dagpengeperiode». *Søkelys på arbeidsmarkedet*. 3, 2012.

Fevang, Elisabeth; Hardoy, Inés og Røed, Knut. (2015) «Temporary Disability and Economic Incentives». *The Economic Journal*, forthcoming. (Tilgjengelig fra: <http://www.frisch.uio.no/Publikasjoner> (Hentet: 02.10.2015)).



- Fløtten, Tone, Åsmund Hermansen, Jon M. Hippe og Bjørn R. Lescher-Nuland (2011). *Innmeldt, utmeldt eller påmeldt? Et annet bilde av utenforskap i Norge*. Fafo-rapport 13/2011.
- Folkehelse rapporten (nettutgaven) - Helsetilstanden i Norge <https://www.fhi.no/nettpub/hin/>  
Hos unge: <https://www.fhi.no/nettpub/hin/helse-i-ulike-befolkningsgrupper/helse-hos-barn-og-unge---folkehelse/#psykisk-helse-og-psykiske-lidelser>
- Furuberg, Jorunn og Ola Thune (2017). «687 000 tapte årsverk i 2016». NAV-notat 2/2017, Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Hansen og Lorentzen (2017). «Work and welfare trajectories in Norway over two decades: Has the goal of getting more people into work been achieved for people at risk of health-related exclusion from the labor force.» Working paper, presented at 15<sup>th</sup> Annual ESPAnet Conference 2017 Lisboa.
- Holden, Steinar; Simen Markus og Knut Røed. «Arbeid til alle?» *Samfunnsøkonomen*, No. 9 (2012), 92–104.
- Horgen, Erik Herstad (2014) *Personer på velferdsytelser utenfor arbeidslivet*. Rapport 34/2014, SSB. <http://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/personer-pa-velferdsytelser-utenfor-arbeidslivet>
- Jacobsen, Ove (2014). «Pensjonsreformen: Hvilken innvirkning har den hatt på bruken av helserelaterte ytelser?» *Arbeid og velferd*, 3/2014, 64–73.
- Kann, Inger Cathrine, Torunn Bragstad og Ola Thune (2013a) «Stadig flere på trygd?». *Arbeid og velferd*, 3/2013, 24–38.
- Kann, Inger Cathrine, Thune, Ola og Galaasen, Anders Mølster (2013b) «Gir lavere sykefravær færre på langtidsytelser?». *Arbeid og velferd*, 3/2013, 39–48.
- Kann, Inger Cathrine, Ivar Andreas Åsland Lima og Per Kristoffersen (2014) «Håndheving av aktivitetskravet i Hedmark har redusert sykefraværet». *Arbeid og velferd*, 3/2014, 14–33.
- Kann, Inger Cathrine og Ivar Andreas Åsland Lima (2015) «Tiltak i NAV Hedmark ga færre nye mottakere av arbeidsavklaringspenger». *Arbeid og velferd*, 2/2015, 77–94.
- Kann, Inger Cathrine og Per Kristoffersen (2015) «Arbeidsavklaringspenger – helt forskjellig fra forløperne?». *Arbeid og velferd*, 3/2015, 105–122.
- Kann, Inger Cathrine, Jun Yin og Per Kristoffersen. (2016) «Fra arbeidsavklaringspenger til arbeid». *Arbeid og velferd*, 2/2016, 77–92.
- Kann, Inger Cathrine og Lars Sutterud (2017). «Stadig færre på trygd». *Arbeid og velferd*, 3/2017, 41–57.
- Kostøl, Andreas Ravndal; Mogstad, Magne (2014). «How financial incentives induce disability insurance recipients to return to work». *The American Economic Review* 2014. Volum 104 (2), s. 624–655.
- Markussen, S. (2010). «Da sykefraværet falt som en stein». *Samfunnsøkonomen*, Nr.3.
- Nicolaisen, Heidi (2017). «Inkludering av unge på AAP – et arbeidsgiverperspektiv». *Arbeid og velferd*, 2/2017, 35–48.
- Nossen, Jon Petter (2014). «Utviklingen i sykefraværet: betydningen av arbeidsmarkedet, gradering og regelendringer». *Arbeid og velferd*, 2/2014, 75–88.
- St.meld. nr. 9 (2006–2007). «Arbeid, velferd og inkludering».
- Røed, Knut (2011). Fra Inntektssikring til deltakelse-sikring? *Samfunnsøkonomen*, No. 6 (2011), 4–10.
- Terum, Lars Inge og Hatland, Aksel (2014). «Sysselsetting og trygd under arbeidslinja» *Søkelys på arbeidslivet*. 1–2, 2014.



# FEDREKVOTEN – UTTAK OG HOLDNINGER

Av Line Schou<sup>1</sup>

## Sammendrag

*I denne artikkelen undersøker vi fedres uttak av fedrekvote og hvilke fedre som tar ut mer eller mindre enn kvoten. Vi undersøker hva mor gjør mens far tar ut fedrekvoten og vi ser på nybakte foreldres holdninger til ordningen. Analysene er basert både på registerdata fra NAV og på en surveyundersøkelse gjennomført våren 2017.*

*De fleste fedrene benytter sin rett til å ta ut fedrekvoten, og 74 prosent av fedrene tar ut nøyaktig 10 uker, som per i dag er lengden på fedrekvoten. 21 prosent tar ut mer enn fedrekvoten og 2,3 prosent tar ut noe, men mindre enn 10 uker. Bare 3,3 prosent av fedrene oppgir at de ikke tar ut noe av fedrekvoten. Blant de som ikke tar ut fedrekvote eller tar ut mindre enn kvoten, er den vanligste begrunnelsen at det var praktisk vanskelig å være borte fra jobb (27 prosent).*

*Halvparten av mødrene oppgir at de er opptatt på dagtid, i jobb eller utdanning, hele fedrekvoteperioden på 10 uker. Totalt er det 57 prosent som sier de er opptatt på dagtid i minst 6 uker. Til sammen 22 prosent oppgir at de har ferie eller permisjon i hele eller deler av tiden far tar ut fedrekvote.*

*89 prosent av fedrene og 83 prosent av mødrene som har deltatt i undersøkelsen er positive til at det finnes en fedrekvote. De som stiller seg positive til at det skal finnes en fedrekvote fikk også spørsmål om hvor mange uker de syntes fedrekvoten skulle vare. Gjennomsnittet for fedrene var 15,3 uker. Blant mødrene var gjennomsnittlig ønsket lengde på fedrekvoten 13,2 uker. Både mødrene og fedrene ønsket altså en lengde på fedrekvoten som er lenger enn dagens kvote på 10 uker.*

.....  
<sup>1</sup> Takk til Rigmor Bryghaug for uttak av tall og statistikk over foreldrepengeuttak fra NAVs foreldrepengeregister og Loyd Rudlende for tilrettelegging av registerdata og tilrettelegging av utvalgsfil.  
.....

## Bakgrunn og tidligere forskning

Norge innførte fedrekvoten i 1993, som det første landet i verden. Hensikten var å sikre at fedre tok mer del i omsorgen for barna mens de var små, og slik styrke båndet mellom fedre og barn. Ordningen skulle også bidra til mer likestilling, ved å stimulere fedre til å ta mer aktivt del i omsorgsarbeidet hjemme, og gjøre det lettere for mødre å gå tilbake til jobb.

Far hadde hatt mulighet til å ta en del av foreldrepermisjonen helt siden 1978, men svært få foreldre benyttet denne muligheten. En egen kvote kun forbeholdt far var nytt i 1993. Fra 1. april ble en fedrekvote på fire uker innført, samtidig som den totale permisjonstiden ble utvidet til 42 eller 52 uker med henholdsvis 100 og 80 prosent lønnskompensasjon. Etter dette var fedrekvoten uendret fram til 2005, da den ble økt til 5 uker (Kitterød m. fl. 2017). Fedrekvoten ble så gradvis utvidet til den var på 14 uker i 2013. I 2014 ble den redusert til 10 uker, og er fortsatt på 10 uker i skrivende stund.

Fedrekvoten hadde fra starten en viktig symbolverdi for det norske, og nordiske, likestillingsidealet. Sverige innførte en måned fedrekvote i 1995, etter intens politisk debatt. I 2002 ble enda en måned forbeholdt far, og i 2016 ble den svenske fedrekvoten utvidet til

### Regler for uttak av fedrekvoten

- Både mor og far må ha rett til foreldrepenger for at far skal få fedrekvote
- Utbetales på grunnlag av fars lønn opp til 6 G
- De 10 ukene overføres til mor dersom hun er alene om omsorgen eller far ikke har rett til foreldrepenger
- Ukene faller bort dersom far ikke tar dem ut
- Det er ingen aktivitetsplikt for mor mens far tar fedrekvoten

### Endringer i fedrekvoten over tid

1.4.1993	4 uker
1.7.2005	5 uker
1.7.2006	6 uker
1.7.2009	10 uker
1.7.2011	12 uker
1.7.2013	14 uker
1.7.2014	10 uker

tre måneder (Duvander 2017). Danmark innførte fedrekvote i 1998, men fjernet den igjen etter fire år. Island innførte fedrekvote i 2000 og Finland i 2013 (Halrynjo og Kitterød 2016a).

Da fedrekvoten ble innført var begrunnelsen at far skulle ha en lovfestet rett til foreldrepermisjon. Kvoten kan kun overføres til mor under helt spesielle omstendigheter, og ville slik også fungere som en form for mild tvang, der far har en tradisjonell arbeidsdeling eller der arbeidsgiver er negativ til at far tar foreldrepermisjon. Målsetningene om å styrke far som omsorgsperson og stimulere til en mer likestilt fordeling av omsorgsarbeid og yrkesdeltakelse har bred støtte i den norske befolkningen, selv om det også finnes motstandere. Alle hovedorganisasjonene i Norge, både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, er positive til fedrekvoten (Halrynjo og Kitterød 2016a).

Da fedrekvoten ble innført i 1993, var det etter forslag fra Arbeiderpartiet, med støtte fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet. Høyre og Fremskrittspartiet var motstandere. Høyre har vært enig i noen av utvidelsene i mellomtiden, men har fra 2011 av vært for å fjerne hele fedrekvoten, sammen med Fremskrittspartiet. For disse partiene står argumentet om valgfrihet sentralt, sammen med motstand mot at staten skal regulere hvordan foreldrene deler foreldrepermisjonen mellom seg. Hensynet til familien og barna ble presentert som en motsetning til den rødgrønne regjeringens likestillingsprosjekt. Dette var bakgrunnen for at den borgerlige regjeringen, som vant valget i 2013, valgte å redusere kvoten fra 14 til 10 uker 1. juli året etter. På grunn av et kompromiss med støttepartiene Venstre og Kristelig folkeparti fjernet de imidlertid ikke kvoten helt (Ellingsæter 2016).

Fedrekvoten ble på nytt et tema for politisk debatt i valgkampen 2017, da det viste seg at reduksjonen fra 14 til 10 uker fedrekvote hadde ført til at fedre tok mindre pappaperm. Høyre åpnet for å vurdere forlenget av kvoten, og Arbeiderpartiet gikk til valg på å øke kvoten til 14 uker igjen.

Da fedrekvoten opprinnelig ble innført, var argumentet at barna hadde behov for omsorg fra begge foreldrene og at det var bra for fedrene å være sammen

med barna sine. Likestillingsargumentet var også eksplisitt: «Alt i alt vil sterkere deltakelse av fedre i omsorgsarbeidet bidra til mer reell likestilling mellom kjønnene både i arbeidslivet og hjemme». (St.meld. nr. 70, 1991–92, side 31). Tidligere forskning har fokusert på hvorvidt fedrekvoten virker etter disse intensjonene: Tar fedre ut fedrekvoten? Hvordan varierer uttak og holdninger til fedrekvoten i ulike deler av befolkningen? Og er det far som har hovedansvaret for barnet mens han tar fedrekvoten, eller er mor også hjemme?

### **Tar fedre ut fedrekvoten – og varierer uttak i ulike grupper fedre?**

I en spørreundersøkelse om foreldrepenge utført av NAV i 2008, oppga bare 4 prosent av fedrene som hadde rett til fedrekvote at de ikke tok den ut, eller tok ut mindre enn kvoten, som den gang var 6 uker. Rundt 20 prosent tok ut mer enn kvoten. Fedrekvotens lengde er funnet å være normdannende for hvor mye foreldrepermisjon fedre flest tar (Grambo og Myklebø 2009). For hver utvidelse av fedrekvoten har andelen fedre som ikke tar ut noe av kvoten gått noe ned (Fougner 2009).

Data fra NAVs foreldrepengeregister bekrefter at de fleste fedre benytter fedrekvoten. Blant fedre med barn født første halvår 2014, som akkurat har passert treårsfristen for å ta ut foreldrepermisjon, er det bare 7 prosent av fedrene har ikke tatt ut noe fedrepermisjon. Dette tallet har ligget rundt 7 – 8 prosent de siste årene.

Tidligere forskning viser at fedrekvoteuttak varierer med både fars og mors utdanning, inntekt, fødeland, arbeidslivstilknytning, barneantall, og bransje. Kitterød m.fl. (2017) analyserte registerdata fra perioden 2009 – 2014 for å se hva som kjennetegnet fedre som ikke tok fedrekvoten, selv om de har rett til den. De fant at fedre med lav utdanning var overrepresentert blant de som ikke tok ut fedrekvoten og underrepresentert blant de som tok mer enn fedrekvoten. For inntekt fant Kitterød m.fl. (2017) en polariserende effekt, der fedre med de laveste og høyeste inntektene var overrepresentert blant dem som ikke tok ut hele fedrekvoten. Videre hadde fedre født i Afrika, Asia eller Latin-Amerika og fedre som fikk barn nummer tre

eller høyere, lavere sannsynlighet for å ta ut hele kvoten. Fedre i hotell- og restaurantbransjen tok også sjeldnere ut kvoten enn fedre i andre bransjer, for øvrig var det ikke betydelige bransjeforskjeller.

I NAVs forrige foreldrepengeundersøkelse i 2008 ble det funnet at far tok lengre permisjon jo eldre han var. Fedre med lang høyere utdanning tok lengst permisjon og fedre bosatt i storbyer tok oftere ut mer enn fedrekvoten, sammenliknet med fedre bosatt i småbyer og tettbygde strøk. Fedre på mannsdominerte arbeidsplasser, fedre med enkeltmannsforetak og fedre som jobbet i primærnæringene tok oftest ut kortere permisjon enn fedrekvoten. Selvstendig næringsdrivende og arbeidstakere i små virksomheter tok kortere permisjon enn fedre på større arbeidsplasser. Egenskaper ved mor spilte også en rolle. Dersom mor hadde lang høyere utdanning, hadde høy inntekt, jobbet i offentlig sektor eller på en mannsdominert arbeidsplass, tok far lengre permisjon (Grambo og Myklebø 2009).

### **Er mor også hjemme når far tar ut fedrekvoten?**

Hensikten med fedrekvoten er å få far til å ta en større del av omsorgsansvaret for barnet. Dette er et gode i seg selv, men fremmer også likestilling siden det da blir lettere for mor å gå tilbake til jobb. Regelverket for fedrekvoten stiller imidlertid ikke noe krav om at mor må være i jobb eller på annen måte opptatt på dagtid mens far tar fedrekvoten. Dersom far skal ta noe av fellesperioden er det aktivitetskrav til mor, men ikke mens far tar ut fedrekvoten. Mor kan være i foreldrepermisjon samtidig med at far tar ut fedrekvoten, hun kan ta ut ferie, være arbeidsledig eller bare hjemmeværende. Når mor også er til stede, etter først å ha hatt permisjon og hovedansvaret for barnet siden fødselen, er det ikke urimelig å anta at hun fortsetter å ha hovedansvaret også mens far tar ut fedrekvoten. Sannsynligheten for at far skal få innarbeidet selvstendige omsorgsrutiner, er langt større dersom han har aleneansvaret for barnet over en periode av en viss varighet. Dersom mor også er hjemme mens far tar ut kvoten, kan det virke mot deler av hensikten med ordningen.

Den forrige foreldrepengeundersøkelsen i 2008 fant at det var ganske vanlig at mange mødre hadde ferie

under mesteparten av fedrekvoteperioden, som den gang var på seks uker. Rundt halvparten av mødrene oppga dette (Grambo og Myklebø 2009). Studier av registerdata har også vist det samme bildet. Det er vanlig å ta fedrekvoten på sommeren, uavhengig av når på året barnet er født. Da har mor ofte ferie. Det kan også spille inn at det da er stille på de fleste arbeidsplasser og mange andre som ferie, slik at det passer å være borte (Fougner 2012).

### Holdninger til fedrekvoten og variasjon i ulike grupper

Hvordan er holdningene til fedrekvoten blant foreldrepar, og er dette et tiltak folk ønsker å beholde? Tidligere forskning har vist at fedrekvoten har svært stor støtte i Norge, og i alle undersøkelser er det et stort flertall som ønsker å beholde en fedrekvote. Størrelsen på mindretallet som ikke ønsker en fedrekvote varierer en del mellom de ulike undersøkelsene, fra rundt 5 prosent til 37 prosent, blant annet avhengig av spørsmålsformuleringen. Det folk mener er ideell lengde på fedrekvoten har forandret seg over tid, og ser ut til å følge lengden på kvoten (Halrynjo og Kitterød, 2016 b).

Fedrekvoten er også populær i Sverige, der det er blitt en selvfølge for de fleste at far tar permisjon. Også i Danmark er det et stort flertall av fedrene som ønsker seg øremerket permisjon, selv om det for tiden ikke finnes noen fedrekvote i Danmark (ibid).

Holdningene til fedrekvoten varierer i ulike grupper. I den forrige foreldrepengeundersøkelsen i 2008 ble det for eksempel funnet at de høyest utdannede fedrene oftest var positive til å ha en fedrekvote. Mødrene ønsket oftere å avskaffe fedrekvoten dersom de bodde i spredtbygde strøk og jobbet i privat sektor (Grambo og Myklebø 2009). Tidligere forskning har også funnet at høyt utdannede foreldre og foreldre som jobber i offentlig sektor er mer positive til fedrekvoten. For-

eldrepar er også mer positive jo mer mor jobber. Selvstendig næringsdrivende mødre er mer positive til fedrekvoten, mens selvstendig næringsdrivende fedre er mer negative (Halrynjo og Kitterød 2016b).

### Problemstillinger

Tidligere undersøkelser viser at både uttak av fedrekvote, måten den brukes på og holdninger til kvoten varierer blant foreldre i ulike deler av befolkningen. Det er også sannsynlig at dette har forandret seg over tid, både fordi fedrekvotens lengde har vært justert flere ganger de siste årene og fordi befolkningens holdninger til likestilling gradvis har endret seg. I Norsk Monitors verdi-undersøkelse fra 2015 er det 76 prosent som sier seg enig i at kvinner og menn skal ha en likestilt rollefordeling mellom arbeid og hjemme. Andelen som mener dette har steget jevnt de siste årene, og til sammenligning ville bare 44 prosent ha likestilt rollefordeling i 1985 (Ipsos MMI – Norsk Monitor 2015).

Helt nye data fra NAVs foreldrepengeundersøkelse 2017 vil bli brukt til å undersøke:

- a Fedres uttak av fedrekvote og kjennetegn ved mor og far som henger sammen med dette.
- b Hva mor gjør mens far tar ut fedrekvote. Er mor opptatt med arbeid eller annen aktivitet utenfor hjemmet i hele eller deler av fedrekvoteperioden?
- c Hvordan er holdningen til fedrekvoten blant foreldre, og hvordan varierer denne i ulike grupper av befolkningen?
- d Resultatene vil bli sammenliknet med tidligere undersøkelser, blant annet NAVs forrige foreldrepengeundersøkelse fra 2008, som inneholdt mange av de samme spørsmålene.



## Data og metode

Data benyttet i denne artikkelen er fra Foreldreundersøkelsen 2017, en spørreundersøkelse utført av Kunnskapsavdelingen i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Datamaterialet ble innhentet fra 06.02. til 22.03.17. Undersøkelsen ble gjennomført elektronisk via e-post ved hjelp av verktøyet SurveyXact. Det er også koblet på informasjon fra NAVs foreldrepengerregister og vi har benyttet tall fra foreldrepengerregisteret for å belyse utviklingne i fars uttak av fedrekvoten og foreldrepenger over tid. Undersøkelsen inneholdt spørsmål om foreldrepengeruttak, fedrekvoten, hvordan beslutningen om fordeling av foreldrepengerperioden ble tatt og en rekke andre forhold, samt kjennetegn ved familien. Flere av disse problemstillingene vil bli belyst i senere artikler.

## Utvalget

Alle foreldrepar i Norge med felles adresse, som fikk barn i mars 2016 eller oktober 2015, ble trukket ut til å delta. Barna var altså 11–12 måneder eller 15–16 måneder på undersøkelsestidspunktet. Alderen 11–12 måneder ble valgt fordi permisjonstiden da går mot slutten, og de fleste foreldre vil ha tatt en beslutning om hvordan foreldrepermisjonen skal fordeles. Det var også ønskelig å velge omtrent samme alder som i den forrige foreldrepengerundersøkelsen utført av Arbeids- og velferdsdirektoratet (Grambo og Myklebø 2009), for å kunne gjøre sammenlikninger. Tiden på året kan ha betydning for lengde og fordeling av foreldrepermisjonen, på grunn av barnehageopptak, ferieavvikling eller sesongvariasjoner i enkelte yrker. Vi har derfor i denne undersøkelsen inkludert to ulike barnekull født på ulike tider av året.

Siden problemstillingen dreier seg om deling av foreldrepermisjonen mellom kvinner og menn, ble likekjønnede par og

par som hadde gått fra hverandre ekskludert fra undersøkelsen. Vi tok også bort familier der en av foreldrene eller barnet var døde. Det er ikke grunn til å tro at foreldre som fikk barn disse to månedene skiller seg vesentlig fra foreldre som fikk barn resten av året, og utvalget vil derfor sannsynligvis være representativt for par som fikk barn i 2015 og 2016. Noen få respondenter falt bort fordi e-postadressene deres ikke var registrert i Kontakt- og reservasjonsregisteret (KRR). E-post ble sendt til 7174 mødre og 7157 fedre. Returmeldinger om at e-postadressen ikke finnes eller ikke er i bruk, kom fra 52 av mødrene og 88 av fedrene. Vi vet ikke sikkert om alle de andre e-postene faktisk ble lest, men om vi antar dette, er antallet som hadde mulighet til å svare på undersøkelsen 7122 mødre og 7069 fedre. Svarprosentene ble til slutt 36 prosent for mødrene og 27 prosent for fedrene.

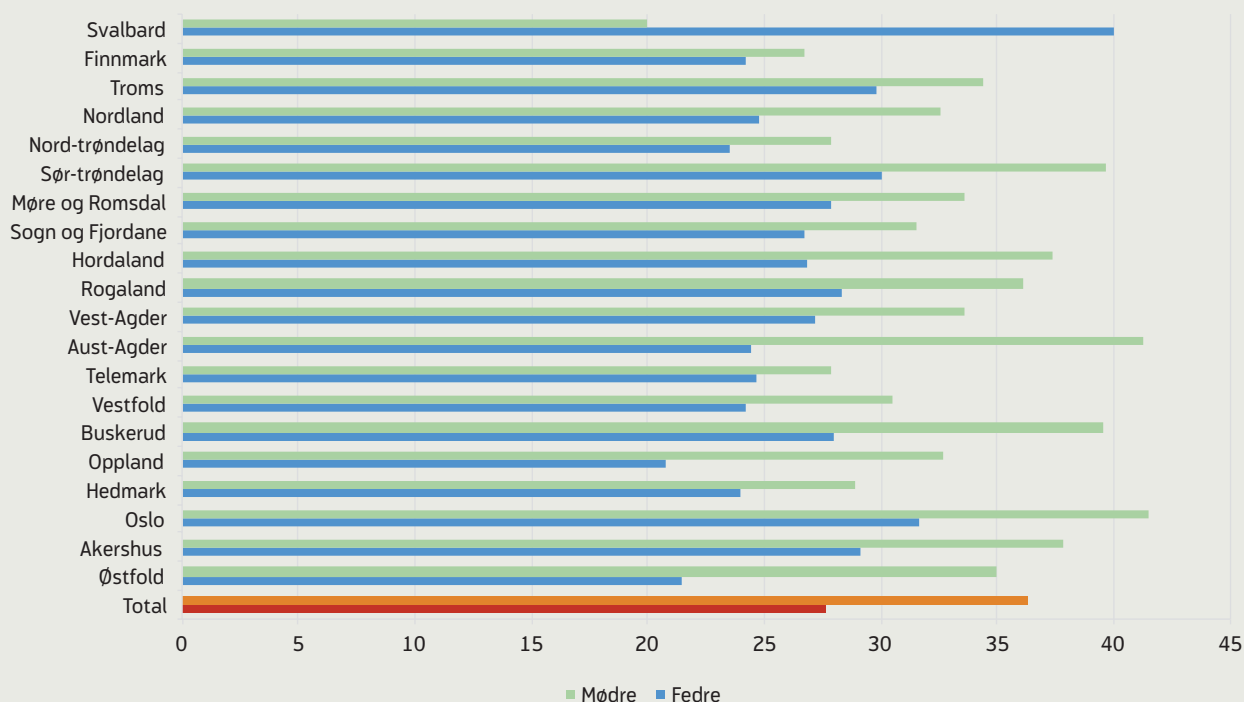
De som besvarte undersøkelsen var gjennomsnittlig litt eldre enn utvalget. Særlig var den yngste aldersgruppen underrepresentert blant deltakerne. De eldste foreldrene var noe overrepresentert, særlig blant fedrene.

## Mødrenes deltakelse

Svarprosenten blant mødrene var 36,3 prosent, medregnet de som bare hadde svart på deler av undersøkelsen. Svarprosenten var noe skjev både på bostedsfylke og inntekt. Det er ikke noe klart mønster mellom landsdeler.

Mødre med lave inntekter er klart underrepresentert blant dem som har svart på undersøkelsen. Kvinner med årslønn under 400 000 kroner, 3460 av mødrene i utvalget, har svarprosent lavere enn gjennomsnittet. Svarprosenten blir lavere med synkende inntekt. Riktignok har mødre med inn-

Figur b) Mødrene og fedrenes svarprosent i de ulike fylkene



tekt over en million også lavere svarprosent, men bare 76 av mødrene i utvalget har så høy inntekt, det er derfor i all hovedsak de med lave inntekter som er underrepresentert. I denne gruppa finnes sannsynligvis også deltidsarbeidende kvinner som har prioritert familien framfor arbeidslivet, og som derfor kan ha et annet syn på foreldrepengeordningen og fedrekvoten enn de andre. Dette er derfor en systematisk skjevhet som kan påvirke resultatene av undersøkelsen.

### Fedrenes deltakelse

Svarprosenten blant fedrene var 27,6 prosent, medregnet de som bare hadde svart på deler av undersøkelsen. Svarprosenten var skjev også blant fedrene, både på fylke og inntekt. Fylkesforskjellene følger omtrent samme mønster som mødrenes svarprosent, med unntak av Aust-Agder, der mødrene hadde høy svarprosent.

Svarprosent etter inntekt fulgte i stor grad det samme mønsteret for fedrene som for mødrene, men kjønnsforskjellene varierte noe mellom inntektskategoriene. Bare blant de med inntekt over 1 million var svarprosenten blant fedrene høyere enn blant mødrene. Også blant fedrene er det slik at de med de laveste inntektene, under 400.000, er underrepresentert i undersøkelsen.

### Vekting

Foreldre med lav inntekt og ung alder var altså underrepresentert blant deltakerne i undersøkelsen. For å unngå at denne skjevheten skulle påvirke resultatene i analysen, ble både mødre- og fedredeltakerne vektet etter inntekt og alder, slik at deltakergruppene tilsvarte det opprinnelige utvalget. Den ulike deltakelsen mellom fylkene ble imidlertid vurdert til ikke å gi systematiske skjevheter i så stor nok grad til at vekting var hensiktsmessig.

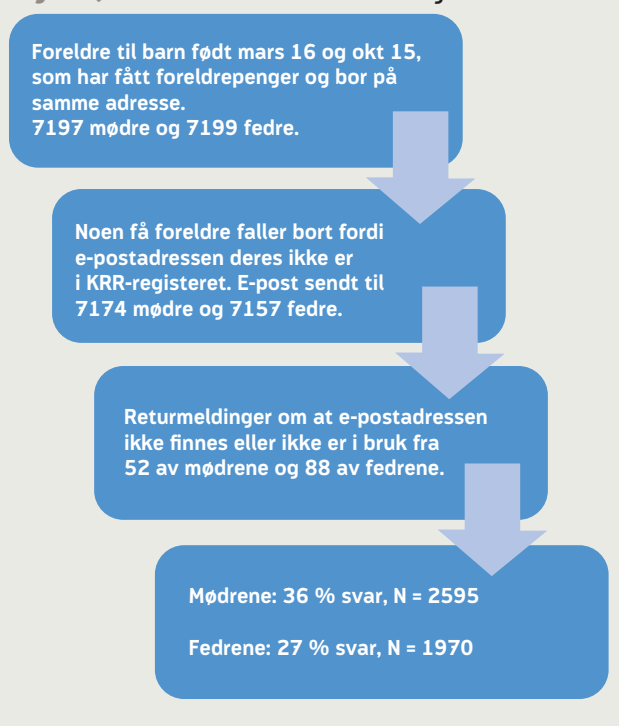
### Metode

Mødrene og fedrene er analysert hver for seg. Data ble analysert bivariat for å avdekke hvilke individuelle kjennetegn ved mor og far, og egenskaper ved arbeidsplassen som har sammenheng med sannsynligheten for at far tar ut mindre enn fedrekvoten. Deretter ble de ulike faktorene kontrollert for gjensidig påvirkning i en multippel logistisk regresjonsana-

lyse. I logistisk regresjon beregnes hvor mye den naturlige logaritmen til oddsen for  $Y=1$  endrer seg for hver enhets endring i  $X$ . Logistiske regresjoner brukes når den avhengige variabelen er todelt. I denne analysen er den avhengige variabelen ( $Y$ ) at far tar ut mindre fedrekvoten. Samme framgangsmåte ble fulgt for å se hvilke individuelle kjennetegn og kjennetegn ved arbeidsplassen som har sammenheng med hvilken mening foreldrene har om fedrekvoten som ordning. Avhengig variabel blir da om en ønsker å ha en fedrekvote.

Til slutt har vi beregnet hvor stor del av fedrekvoteperioden mødrene var opptatt med jobb eller studier, eller om mor var hjemme mens far tok ut fedrekvoten. Andelen mødre som var hjemmeværende i ulike deler av fedrekvoteperioden ble også beregnet.

### Figur a) Frafall under datainnsamling



## Resultater

### Uttak av fedrekvote i foreldrepengeundersøkelsen 2017

Fedre og mødre ble spurt separat og fylte ut hvert sitt spørreskjema. På grunn av høyere svarprosent blant mødrene er utvalget av mødre større enn utvalget av fedre, og svarene de oppgir er ikke helt like. Av mødrene oppga 96 prosent at partneren hadde rett til fedrekvote og 1,4 prosent oppga at fedrekvoten var overført til mor. Blant fedrene oppga i overkant av 95 prosent at de hadde rett til fedrekvote.

Ifølge mødrenes svar tar partnerne deres gjennomsnittlig ut 10,7 uker med foreldrepenger. Fedrene oppgir at de gjennomsnittlig tar ut 11,3 uker. Forskjellen skyldes trolig at mødreutvalget er større og mindre selektert enn fedreutvalget. Det kan være at fedre som har tatt mer enn fedrekvoten er spesielt interessert i temaet og dermed er overrepresentert blant de fedrene som valgte å delta i undersøkelsen.

De fleste fedrene som har rett til fedrekvoten, tar ut kvoten på 10 uker, verken mer eller mindre. 74 prosent av fedrene oppgir dette og 73 prosent av mødrene

**Tabell 1. Andel fedre som tar ut foreldrepenger fordelt på antall uker de tar ut. Hva mødrene oppgir at far tar ut og hva fedrene selv oppgir at de tar ut. Prosent**

	Antall uker med foreldrepenger fedrene tar ut					
	0 uker	1 - 4 uker	5 - 9 uker	10 uker	11 - 15 uker	16 + uker
Hva mor oppgir	6	0,5	1,9	73	11	6
Hva far oppgir	3,3	0,6	1,7	74	13	8

oppgir at partneren deres gjør dette. Veldig få tar ikke ut noe av fedrekvoten eller mindre enn kvoten. Det er vanligere blant fedrene å ta noen uker i tillegg til fedrekvoten på 10 uker. Blant mødrene er det en litt lavere andel som oppgir at partneren tar ti uker og en litt høyere andel som oppgir at partneren ikke tar ut noe av fedrekvoten. Siden flere mødre enn fedre deltok i undersøkelsen, kan dette tyde på at fedre som ikke tar ut fedrekvote er underrepresentert blant fedrene som deltok.

### Registrert uttak av foreldrepenger

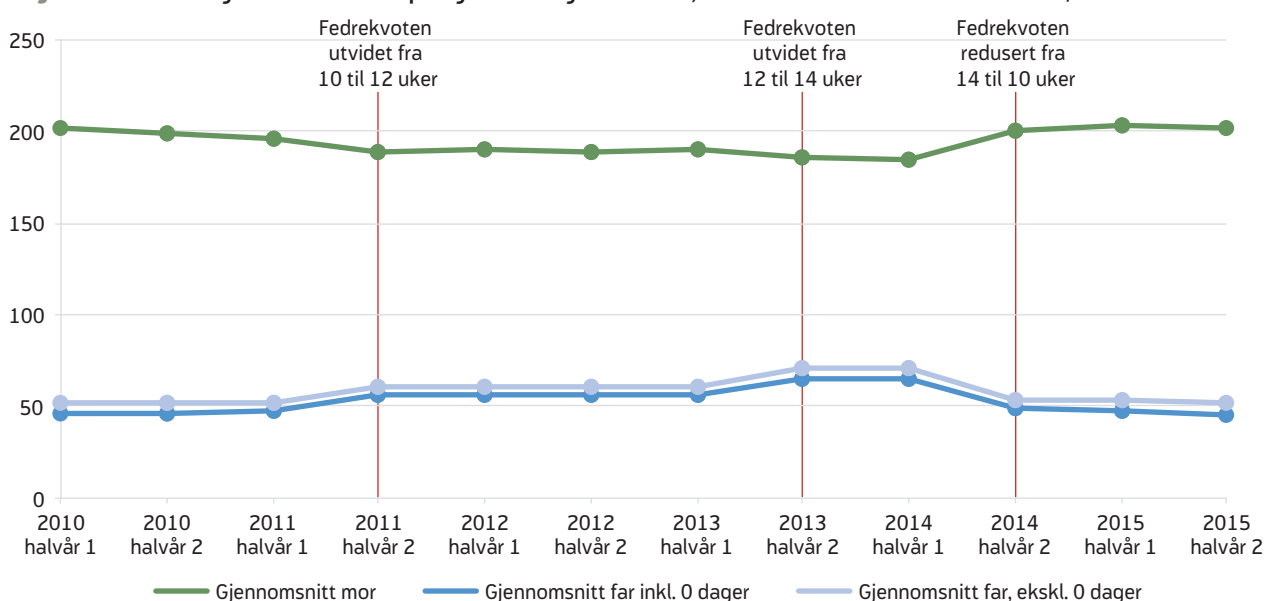
At fedrenes uttak i stor grad følger fedrekvotens lengde, blir bekreftet av nye registrertall fra NAV. De viser en nedgang i antall fedre som tar ut mer enn 10 uker permisjon, etter at kvoten ble redusert fra 14 til 10 uker. Gjennomsnittlig antall dager far og mor tar ut, forandrer seg i takt med regelverksendringene knyttet til fedrekvoten. Blant fedre for barn født i første halvår 2011, da reglen var 10 uker fedrekvote, tok

nær 67 prosent ut 10 uker. For fedre for barn født i *andre* halvår 2011, da kvoten ble økt til 12 uker, var det bare 0,8 prosent som tok 10 uker. Tyngdepunktet flyttet seg i tråd med regelendringen, og 69 prosent tok ut 12 uker. Det samme skjedde da kvoten ble utvidet til 14 uker, som gjaldt fedre til barn født i *andre* halvår 2013. Tyngdepunktet flyttet seg til 14 uker, og i overkant av 65 prosent tok 14 uker.

Da kvoten ble redusert fulgte endringene samme mønster. For fedre med barn født i første halvår 2014, da kvoten var 14 uker, var det 65 prosent som tok ut 14 uker. For fedre med barn født i *andre* halvår 2014, da fedrekvoten ble redusert til 10 uker, var det bare 1,6 prosent som tok 14 uker, og 62,2 prosent som tok 10 uker.

Målt i antall dager med foreldrepenger mor og far gjennomsnittlig tok ut, er virkningene av endring i fedrekvotens lengde tydelig. Fedrenes uttak følger i

**Figur 1. Antall dager med foreldrepenger mor og far tok ut, etter hvilket halvår barnet ble født**



Kilde: NAV

stor grad kvoten, og mor tar fellesperioden, slik at mors uttak går opp når dager overføres fra fedrekvoten til fellesperioden. I familier der far ikke tar ut kvoten, går den totale permisjonstiden opp. I figur 1 vises gjennomsnittlig antall dager med foreldrepenger for mor og far etter hvilket halvår barnet er født. Gjennomsnittet for far vises både med og uten de som ikke tok noe fedrekvote (0 dager).

### Oppsummering uttak av fedrekvoten

Resultatene fra foreldrepengeundersøkelsen stemmer godt med NAVs registrerte tall over foreldrepengeuttak, selv om fedre som tar mindre enn fedrekvoten ser ut til å være underrepresentert blant deltakerne. Det generelle bildet er at de fleste tar fedrekvoten, noen tar litt mer og bare noen få tar mindre enn kvoten. Registrerte tall viser en litt høyere andel som ikke tar noe av fedrekvoten (7 – 8 prosent) enn det fedrene selv oppgir i spørreundersøkelsen (3,3 prosent) eller det mødrene oppgir i samme undersøkelse (6 prosent). Fedre som ikke tar ut fedrekvote er underrepresentert blant dem som deltar i undersøkelsen og forklarer antakelig store deler av forskjellen. Par der far ikke tar ut fedrekvote var også underrepresentert i den forrige NAV-undersøkelsen om foreldrepenger i 2008 (Grambo og Myklebø 2009). Det kan heller ikke utelukkes at andelen som ikke tar ut hele fedre-

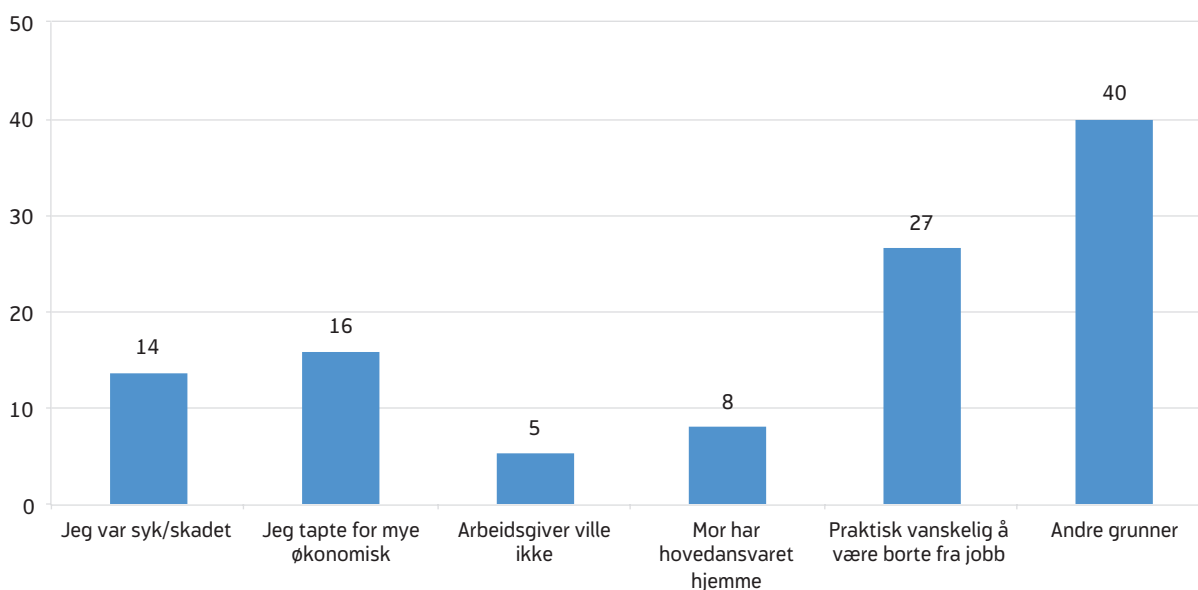
kvoten reelt er blitt redusert, siden de registrerte tallene er for foreldre som fikk barn to til to og halvt år tidligere enn deltagerne i spørreundersøkelsen. Tall for registrert uttak referert over er for foreldre som fikk barn første halvår 2014, mens spørreundersøkelsesforeldrene fikk barn oktober 2015 eller mars 2016. Det kan også tenkes at noe av forskjellen kan skyldes at deltakerne i undersøkelsen delvis oppgir hva de *planlegger* å ta ut, siden mange ikke har tatt ut hele fedrekvoten ennå, og at det ikke alltid blir som planlagt.

I den forrige undersøkelsen foretatt i 2008, da kvoten var på 6 uker, fulgte uttaket av fedrekvote den lengden. Gjennomsnittet var på 7,2 uker, og 20 prosent tok mer enn 6 uker, mens bare fire prosent tok mindre enn 6 uker (Grambo og Myklebø 2009). Andelene som tok mer eller mindre enn kvoten er altså omtrent like store i den nye spørreundersøkelsen, med en kvote på 10 uker, som de var i den forrige, da kvoten var på 6 uker.

### Hvem tar ut mer eller mindre enn fedrekvoten og hvorfor?

Fedrene som hadde rett til fedrekvote, men tok ut mindre enn 10 uker, ble spurt om hvorfor de ikke tok ut hele fedrekvoten. De kunne krysse av på ulike

Figur 2. Årsaker til ikke å ta ut alle ti ukene med fedrekvote oppgitt av fedrene. Prosent



Kilde: NAV foreldrepengeundersøkelse 2017

grunner og flere svar var mulig. Flest fedre (40 %) krysset av på «andre grunner» (se figur 2).

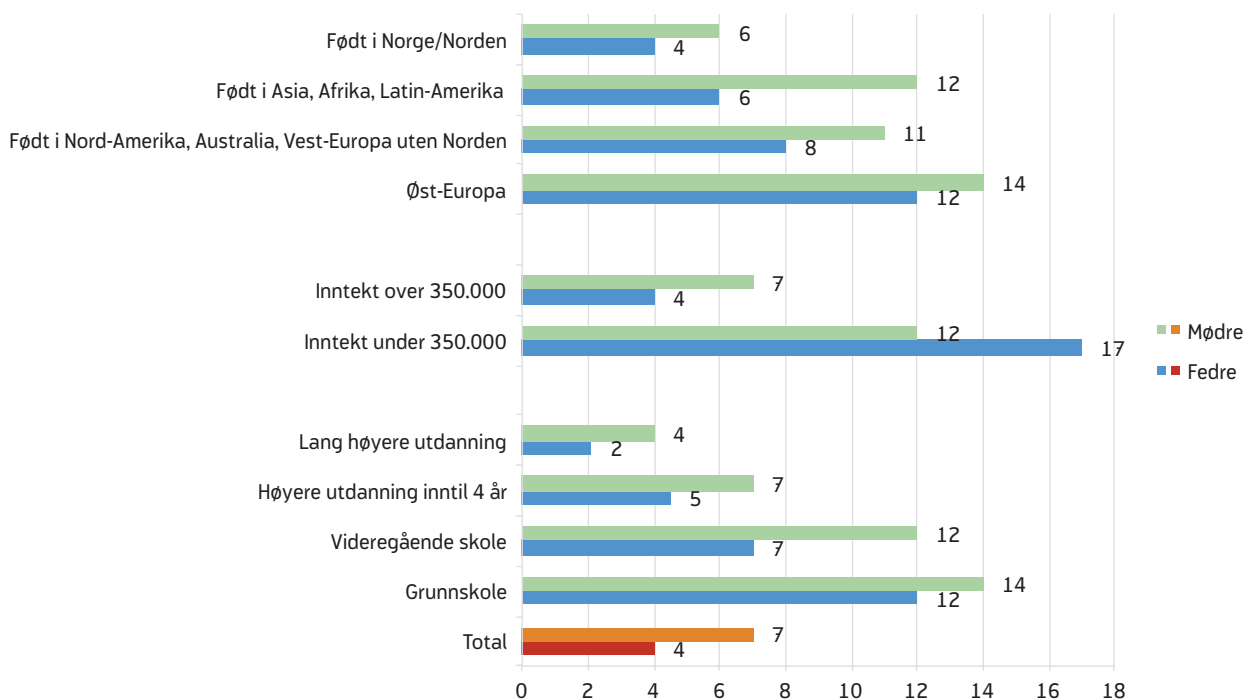
### Egenskaper ved far som påvirker om han tar ut mindre enn fedrekvoten

Fedrene som tar mindre enn fedrekvoten skiller seg fra de andre på flere måter. Utdanning ser ut til å ha betydning. Blant fedre med bare grunnskole var andelen som ikke tok ut hele fedrekvoten størst, og den sank med økende utdanningsnivå. Blant de med lang høyere utdanning var det bare 2,1 prosent som ikke hadde tatt ut hele fedrekvoten. I regresjonsanalysen, der de ulike faktorenes betydning er kontrollert for hverandre, mister imidlertid utdanningsnivå sin betydning. Det hadde ikke lenger noen sammenheng kontrollert for fødeland og alder. Det betyr at de lavt utdannedes større sannsynlighet for ikke å ta ut fedrekvoten henger sammen med at de oftere har innvandrerbakgrunn og ofte er yngre, ikke utdanning alene. Her kan det for eksempel være en del unge som ikke har helt stabil arbeidslivstilknytning, eller jobber deltid ved siden av studier. I dette utvalget var det relativt få respondenter med lav utdanning, som også kan være en grunn til at det ikke var en sammenheng med

utdanning i seg selv i regresjonsanalysen. Dette virker også sannsynlig siden tidligere studier har funnet at utdanningsnivå har stor betydning for fars fedrekvoteuttak. Kitterød m. fl. (2017) fant at 67 prosent av fedrene med grunnskole tok fedrekvoten eller mer, mens 83 prosent av fedre med lang høyere utdanning tok fedrekvoten eller mer. Forskjellen var størst for de som tar mer enn fedrekvoten.

Fedrene med inntekter under 350.000 kroner var overrepresentert blant dem som ikke tok ut hele fedrekvoten (se figur 3), men inntekt hadde ikke betydning kontrollert for de andre faktorene i regresjonsanalysen. I denne undersøkelsen var ikke fedre med høye inntekter overrepresentert blant dem som ikke tok fedrekvoten, slik de var i den forrige NAV-undersøkelsen om foreldrepenge (Grambo og Myklebø 2009), og i Kitterød m.fl. (2017) sin studie basert på registerdata 2009–2014. Dette kan tyde på en holdningsendring, kanskje både blant fedre og blant arbeidsgivere. Det kan ha blitt vanligere og mer forventet at far tar fedrekvoten, også i høyinntektsgruppene. Økende alder økte sannsynligheten for å ta ut hele fedrekvoten.

**Figur 3. Foreldre som ikke tok ut hele fedrekvoten. Utvalgte grupper med lave uttak. Prosent**



Kilde: NAV foreldrepengeundersøkelse 2017

Fødeland hadde også en signifikant sammenheng med fedrekvoteuttak. Blant fedre født i Norge eller nordiske land var det i underkant av 4 prosent som ikke tok ut hele fedrekvoten. Andelen var nesten tre ganger høyere blant fedre som var født i Europa utenom Norden, Nord-Amerika eller Australia. Tallet for fedre født i Afrika, Asia eller Latin-Amerika var 6 prosent, men dette er usikkert på grunn av relativt få deltagere med denne bakgrunnen. Disse er også en selektert gruppe fordi mange født i Asia og Afrika ikke har rett til fedrekvote fordi begge foreldrene må ha jobbet for å få den (se figur 3). Betydningen av fødeland var like sterk kontrollert for de andre faktorene i regresjonsanalysen.

Kitterød m.fl. (2017) fant også at fars fødeland var viktig, i den studien var det bare 8 prosent av fedre født i Norge som unnlot å ta ut fedrekvoten, mens 22 prosent av fedrene født i Asia, Afrika eller Latin-Amerika, som hadde rett til den, ikke tok ut fedrekvoten.

I vårt utvalg av fedre var nær 5 prosent selvstendig næringsdrivende og litt over 89 prosent arbeidstakere. Andelen som har rett til fedrekvote er omtrent den samme i de to gruppene. Blant arbeidstakerne tok 97 prosent ut hele fedrekvoten, mens 89 prosent av de selvstendig næringsdrivende gjorde det. Størrelsen på arbeidsplassen har også betydning. Blant fedre på arbeidsplasser med 1 – 5 ansatte var det 90 prosent som tok ut hele fedrekvoten. Blant fedre på arbeidsplasser med mer enn 100 ansatte var det 98 prosent som gjorde det samme. Andelen steg gradvis med arbeidsplassens størrelse. Hvilken næring far jobber i og kjønns sammensetningen på fars arbeidsplass ser ikke ut til å ha særlig betydning for om far tar ut fedrekvote. Det var ingen forskjell mellom fedrene som jobber i offentlig og privat sektor i de bivariate prosentfordelingene, men kontrollert for de andre faktorene i regresjonsanalysen, hadde fedre i offentlig sektor litt større sannsynlighet for å ta ut hele fedrekvoten.

### **Egenskaper ved mor som påvirker om far tar mindre enn fedrekvoten**

Mødre som har partnere som tar mindre enn fedrekvoten skiller seg fra de andre mødrene på en del områder. Mødres utdanningsnivå har betydning for fars uttak, og andelen par som hadde tatt hele fedrekvoten

blant mødre med bare grunnskoleutdanning var 86 prosent, mens 96 prosent av mødrene med lang høyere utdanning sa det samme. Andelen som sa partneren hadde tatt ut hele fedrekvoten ble større jo høyere utdanning mødrene hadde.inntekt hadde også betydning. Mødrenes landbakgrunn hadde også en liten, men signifikant sammenheng med om far hadde tatt hele fedrekvoten. Mødre født i Norge og andre nordiske land hadde de høyeste andelen partnere med fullt fedrekvoteuttak, mens mødre født i Øst-Europa og i Asia, Afrika og Latin-Amerika hadde de laveste andelen (se figur 3).

Foreldre født i Asia og Afrika med rett til foreldrepenge, og dermed fedrekvote, er imidlertid en selektert gruppe. I mange av disse innvandrerfamiliene har ikke mor jobbet og har bare rett til engangsstønad. Far vil da ikke ha rett til fedrekvote. I 2014 var det 8 prosent av mødrene født i Norge som fikk engangsstønad mens det gjaldt 45 prosent av mødre født i Asia og 64 prosent av mødre født i Afrika (Grambo og Nicolaisen 2015).

Også størrelsen på mødrenes arbeidsplass viser seg å ha betydning. Blant de som jobber på arbeidsplasser med 5 eller færre ansatte, var det 80 prosent som sa far hadde tatt hele fedrekvoten, mens det samme gjaldt 95 prosent blant de som jobbet på arbeidsplasser med minst 100 ansatte. For alle størrelsene i mellom lå andelen på 93 – 94 prosent. Dette er litt overraskende, for hvis det er slik at det er vanskeligere å være borte fra en arbeidsplass med få ansatte, burde en forvente en motsatt sammenheng. Det har vært vanlig å forklare at menn på arbeidsplasser med få ansatte tar mindre foreldrepermisjon fordi det er vanskelig å erstatte arbeidskraft i en liten bedrift. Om det skulle være forklaringen, burde jo partnere til kvinner i små bedrifter ta mer permisjon, ikke mindre. Det kan være at det er vanligere å bruke vikar for mødre, som er borte såpass lenge, mens det kan være mindre hensiktsmessig å lære opp en ny person for de 10 ukene far har fedrekvote.

Kjønns sammensetningen på mødrenes arbeidsplass hadde en liten, men statistisk signifikant sammenheng med fedrenes fedrekvoteuttak. Mødre som jobbet i bedrifter med svært skjev kjønns sammensetning med få/ingen menn eller få/ingen kvinner, hadde den



laveste andelen partnere som hadde tatt hele fedrekvoten, henholdsvis 89 og 88 prosent. Sistnevnte gruppe var liten, så det kan være tilfeldig at denne gruppen ligger på omtrent samme nivå. Gruppen av mødre som jobber på svært kvinne-dominerte arbeidsplasser, består i stor grad av ansatte i pleie og omsorg. Mødre som jobbet på arbeidsplasser med omtrent like mange kvinner som menn, oppga oftest at partneren hadde tatt hele fedrekvoten, 95 prosent. Det var for få av mødrene i utvalget som var selvstendig næringsdrivende til å undersøke om det har noen sammenheng med deres partners uttak av fedrekvote.

### Egenskaper ved foreldre som tar ut mer enn fedrekvoten

Fedre som tok ut mer enn fedrekvoten skilte seg fra de andre på noen områder. De arbeidet oftere i større bedrifter med mer enn 100 ansatte, 52 prosent oppga dette, mot 41 prosent av fedre som tar kvoten eller mindre. De arbeidet litt oftere i bedrifter der det var betydelig flere kvinner enn menn, og sjeldnere i bedrifter der det var få eller ingen kvinner.

De som tar ut mer enn fedrekvoten har oftere lang høyere utdanning. 29 prosent av fedrene med lang høyere utdanning tok mer enn fedrekvoten, mens det gjennom-

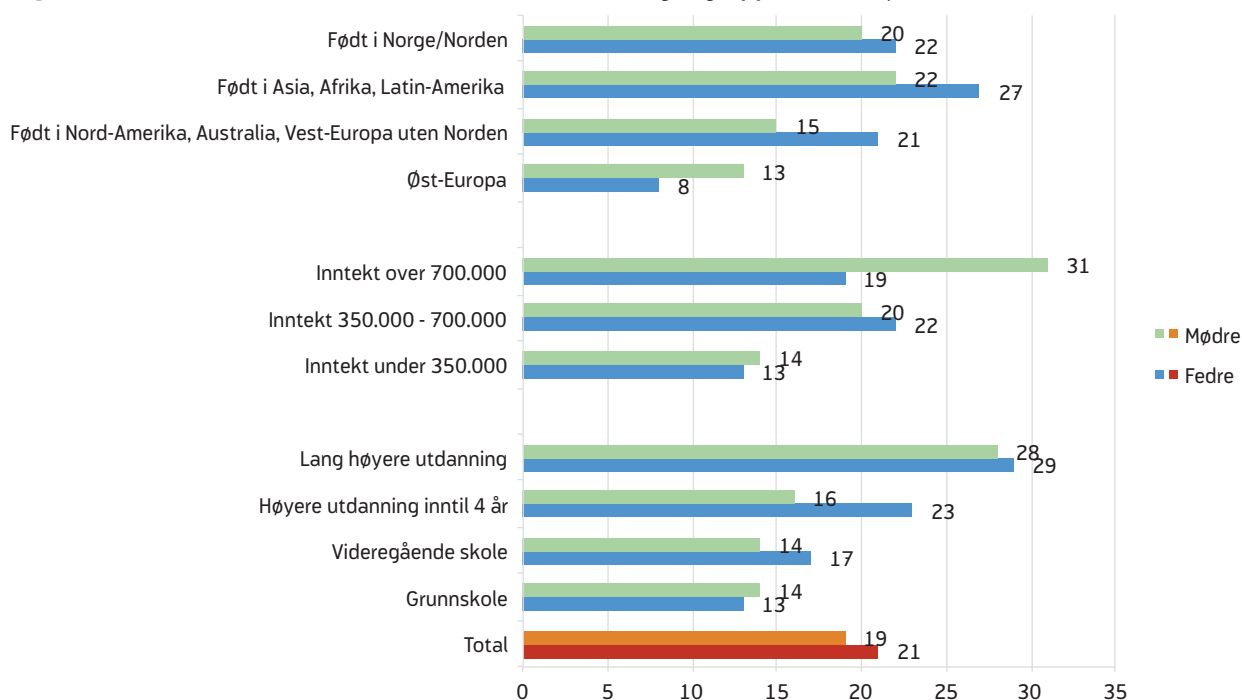
snittlig er 21 prosent som tar mer enn kvoten. De er underrepresentert i alle de andre utdanningskategoriene. Kanskje kan være slik at fedre med lang høyere utdanning kan være mer likestillingsorienterte eller at de er i par der også mor har høyere utdanning, er mer karriereorienterte og har en sterk tilknytning til arbeidslivet.

Fedrene som tar ut mer enn fedrekvoten befinner seg oftere i det midlere inntektssjiktet, de som tjener mellom 350 000 og 700 000 per år.

22 prosent av fedre født i Norge eller Norden tar mer enn kvoten. Fedre født i Nord-Amerika, Australia og Vest-Europa utenom Norden er svakt underrepresentert, mens blant fedre født i Øst-Europa er det bare 8 prosent som tar mer enn kvoten. Fedre født i Asia, Afrika eller Latin-Amerika er tvert imot overrepresentert, det er altså 27 prosent av fedrene født i disse delene av verden som tar mer enn kvoten. Det er såpass få i denne gruppen som har rett til fedrekvote og som har svart på vårt spørreskjema, så dette kan være en tilfeldig variasjon i våre data.

Mødre i par der far tar ut mer enn fedrekvoten skilte seg også en del fra de andre mødrene. Disse mødrene har oftere høy inntekt (over 700 000), noe som kan

Figur 4. Foreldre som tok ut mer enn fedrekvoten. Utvalgte grupper med høye uttak. Prosent



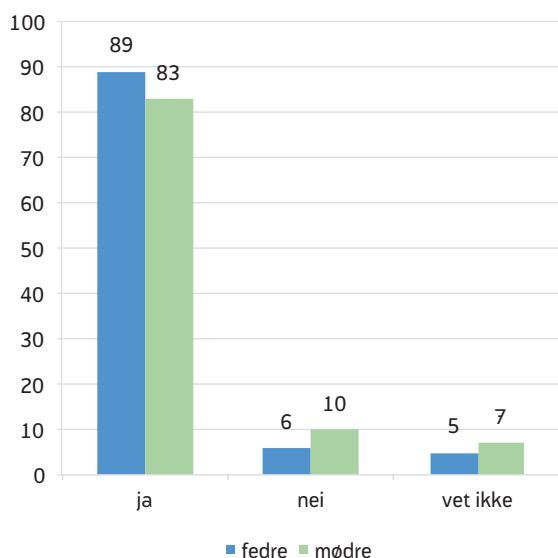
tyde på at permisjonen deles likere der dette er økonomisk gunstigere for familien. Disse mødrene jobber oftere på arbeidsplasser med en jevn kjønnsfordeling eller på arbeidsplasser der det er en overvekt av menn. De har oftere høyere utdanning av lang varighet og de er litt oftere født i Norge eller Norden.

### De fleste synes det skal være en fedrekvoten

Spørreundersøkelsen inneholdt også et spørsmål om respondentene syntes det skulle være en egen fedrekvoten. Fedrekvoten er populær blant fedrene, og 89 prosent av de som svarte på spørsmålet sa de syntes det skulle være en fedrekvoten. Bare noen få sa nei eller svarte «vet ikke». Fedrekvoten er litt mindre populær blant mødrene enn blant fedrene, og her var det 83 prosent av de som svarte på spørsmålet synes det skal være en fedrekvoten. Resultatene bekrefter likevel at fedrekvoten har stor støtte blant nybakte foreldre som tar ut foreldrepenger, selv om de parene som ikke tar ut fedrekvoten sannsynligvis er noe underrepresentert i denne studien.

I den forrige foreldrepengerundersøkelsen (Grambo og Myklebø 2009) var også fedrene litt oftere positive enn mødrene. Den mest slående forskjellen er likevel at fedrekvoten er mer populær nå enn den gang, i den forrige undersøkelsen var det 37 prosent av mødrene og 35 prosent av fedrene som ikke ville ha noen fedrekvoten.

**Figur 5.** Andel foreldre som ønsker eller ikke ønsker at det skal være en fedrekvoten. Prosent



Kilde: NAVs foreldrepengerundersøkelse 2017

### Ønsket lengde på fedrekvoten

Fedrene som mente at det burde finnes en fedrekvoten, fikk spørsmål om hvor mange uker de syntes fedrekvoten skulle være. Gjennomsnittet var 15,3 uker. Blant mødrene var gjennomsnittlig ønsket lengde på fedrekvoten 13,2 uker. Både mødrene og fedrene ønsket altså en lengde på fedrekvoten som er lenger enn dagens kvoten på 10 uker. Det kan se ut som den tidligere lengden på 14 uker har påvirket respondentenes syn på hvor lang kvoten bør være. Fedrene ønsket seg gjennomsnittlig en kvoten som var en uke lenger enn dette, mens mødrene ønsket seg gjennomsnittlig litt under en uke mindre. Begge deler er langt over dagens kvoten på 10 uker.

### Synet på fedrekvoten varierer mellom ulike grupper mødre

Det er en sammenheng mellom eget eller partners fedrekvotetuttak og synet på fedrekvoten. Blant mødre hvis partner ikke hadde tatt ut noe fedrekvoten, var det 46 prosent som var for å ha en fedrekvoten og 22 prosent som var imot. Blant mødre med en partner som hadde tatt ut 10 uker kvoten, var det 74 prosent som var for og 9 prosent som var imot. Blant mødre med partnere som hadde tatt *mer* enn 10 uker, var det 82 som var for og 5 prosent imot.

Mødre ble mer positive til fedrekvoten med stigende inntekt og stigende utdanningsnivå. Blant mødre med grunnskole vil 67 prosent ha en fedrekvoten, 79 prosent blant de med videregående skole, og 81 og 88 prosent blant de med kort og lang høyere utdanning. I en multippel regresjonsanalyse, der betydningen av de ulike faktorene er veid mot hverandre, hadde fortsatt mødre med lang høyere utdanning signifikant høyere sannsynlighet for å være for fedrekvoten enn mødre med bare grunnskole. Mødre med kort høyere utdanning eller videregående skole har også høyere sannsynlighet, men den er ikke lenger statistisk signifikant. Alder og inntekt har heller ikke lenger signifikant betydning når man kontrollerer for andre faktorer.

Mødrenes landbakgrunn har også betydning for synet på fedrekvoten. Blant mødre født i Norge som mottar foreldrepenger var 85 prosent for fedrekvoten, mens 77 prosent av mødrene fra Nord-Amerika, Australia og Vest-Europa utenom Norden var for. Blant mødre

født i Øst-Europa var 70 prosent for og blant mødre som mottar foreldrepenger født i Afrika, Asia eller Latin-Amerika var det 77 prosent som var for fedrekvoten. I en multipel regresjonsanalyse, der de ulike faktorene er kontrollert for hverandre, har fortsatt mødre født i Øst-Europa eller Nord-Amerika, Australia og Vest-Europa utenfor Norden signifikant mindre sannsynlighet for å være for fedrekvoten enn mødre født i Norge. Mødre født i Afrika, Asia og Latin-Amerika er ikke lenger signifikant forskjellige fra mødre født i Norge.

### Synet på fedrekvoten varierer mellom ulike grupper fedre

Blant fedrene er sammenhengen mellom eget fedrekvoteuttak og holdningen til å ha en fedrekvote tydelig. Blant de som ikke hadde tatt ut noe fedrekvote, var det likevel 41 prosent som var for fedrekvoten. Dette kan tyde på at de egentlig ønsket å ta ut fedrekvoten, men av ulike årsaker ikke fikk det til. Blant fedre som hadde tatt ut ti uker, var det 79 prosent som var for fedrekvoten, og blant de som hadde tatt kvoten pluss fem uker i tillegg var det 81 prosent som var for kvoten, mens 86,2 prosent av fedrene som hadde tatt kvoten pluss seks uker eller mer var for fedrekvoten. At ikke alle som har tatt mer enn kvoten ønsker å ha en særegen kvote, kan tyde på at de har hatt gode muligheter til å ta ut så mye de ønsker og ikke ser behovet for øremerking.

Fedres fødeland hadde betydning for synet på fedrekvoten. Fedre født i Norge og Norden var oftest positive, med 91 prosent for fedrekvoten. Blant fedre født i Nord-Amerika, Australia og Europa (inkludert Øst-Europa) var 78 prosent for fedrekvoten, mens 73 prosent av fedrene født i Asia, Afrika og Latin-Amerika i dette utvalget var for fedrekvoten. Også utdanning så ut til å ha betydning for fedrenes syn på fedrekvoten, og de med kun grunnskole skilte seg ut med 65 prosent positive til fedrekvoten, mens andelen som var positive til kvoten steg med økende utdanningsnivå, 87 prosent med videregående utdanning, 89 prosent med høyere utdanning inntil fire år og 91 prosent med lang høyere utdanning. Utdanning hadde imidlertid ikke betydning lenger når vi kontrollerte for de andre faktorene i regresjonsanalysen. Fødeland er fortsatt viktig for synet på fedrekvoten, og grunnen

til at de med de laveste utdanningene oftest er negative handler antakelig om at mange med de laveste utdanningene har innvandrerbakgrunn fra land med mer tradisjonelle kjønnsrollemønstre.

For fedrene hadde type arbeidsplass betydning for holdningen til fedrekvoten. De som arbeidet på arbeidsplasser med få eller ingen kvinner var litt sjeldnere positive til fedrekvoten enn de som jobbet på kjønnsblandede arbeidsplasser (85 mot 89 prosent), men dette var ikke lenger signifikant kontrollert for andre faktorer i regresjonsanalysen. Når det gjelder arbeidsplassens størrelse, skilte de som jobbet på små arbeidsplasser med 1 til 5 ansatte seg ut ved sjeldnere å være for en fedrekvote. Disse arbeidsplassene er vanligvis mer sårbare for fravær, og fedrekvoten er ikke lang nok til at det alltid er hensiktsmessig å sette inn vikar. 81 prosent av fedrene var her positive til fedrekvoten, mot rundt 90 prosent i alle de andre størrelseskategoriene. Kontrollert for andre faktorer i regresjonsanalysen hadde de som arbeider i bedrifter med mer enn 100 ansatte fortsatt signifikant høyere sannsynlighet for å være positive til fedrekvoten enn de som jobbet på små arbeidsplasser. Selvstendig næringsdrivende var sjeldnere positive enn arbeidstakere, 77 mot 89 prosent.

### Har far dagtidsansvaret for barnet når han tar fedrekvoten?

Mødrene i spørreundersøkelsen blir også spurt om hva de gjør mens far tar ut fedrekvote. De kunne fylle ut antall uker de var i arbeid, tok permisjon, tok ferie eller studerte.

**Tabell 2. Mødre som oppgir at de er i arbeid i hele eller deler av fedrekvoteperioden. Prosent**

I arbeid	
1 – 5 uker i arbeid	4,0 %
6 – 9 uker i arbeid	8,7 %
10 (eller flere) uker i arbeid	45,7 %
<b>Total</b>	<b>58,4 %</b>

Kilde: NAVs foreldrepengeundersøkelse 2017

Å være i arbeid er det vanligste svaret. De som har oppgitt mer enn 10 uker i arbeid har sannsynligvis menn som tar ut mer enn fedrekvoten og har inkludert den tiden også. Det er også noen få som er i utdanning

mens far tar ut fedrekvoten. Ganske mange har ikke svart på dette spørsmålet, det ser ut til at de fleste ikke har satt inn 0 uker, men latt være å besvare det alternativet som ikke gjelder dem selv.

**Tabell 3. Mødre som oppgir at de er under utdanning i hele eller deler av fedrekvoteperioden. Prosent**

Under utdanning	
1 – 5 uker under utdanning	0,4 %
6 – 9 uker under utdanning	0,6 %
10 uker (eller flere) under utdanning	1,9 %
<b>Total</b>	<b>2,9 %</b>

Kilde: NAVs foreldrepengeundersøkelse 2017

**Tabell 4. Mødre som oppgir at de tok ferie i hele eller deler av fedrekvoteperioden. Prosent**

Ferie	
1 – 3 uker ferie	6,9 %
4 – 5 uker ferie	5,0 %
6 – 9 uker ferie	3,4 %
10 uker ferie	1,0
<b>Total</b>	<b>16,3</b>

Kilde: NAVs foreldrepengeundersøkelse 2017

Et knapt mindretall på 48 prosent av mødrene er altså opptatt på dagtid, i jobb eller utdanning, under hele fedrekvoteperioden på 10 uker (se tabell 2 og 3). I tillegg kommer 9 prosent som er i jobb eller utdanning i 6 til 9 av de 10 ukene. Bare 2,3 prosent av mødrene oppga at de hadde permisjon alle de ti ukene med fedrekvote og 1 prosent sa de hadde ferie hele perioden (se tabell 4). Til sammen var det 16,3 prosent som oppga at de hadde ferie hele eller deler av fedrekvoteperioden. Tilsvarende var det 5,2 prosent som sa de hadde permisjon hele eller deler av perioden.

**Tabell 5. Mødre som oppgir at de tok permisjon i hele eller delere av fedrekvoteperioden**

Permisjon	
1 – 4 uker permisjon	1,7 %
5 – 9 uker permisjon	1,2 %
10 uker permisjon	2,3 %
<b>Total</b>	<b>5,2</b>

Kilde: NAVs foreldrepengeundersøkelse 2017

Ganske mange har ikke svart på hva de gjør alle de 10 ukene. Sammenliknet med forrige undersøkelse i 2008, er det likevel klart at litt flere menn nå har omsorgsansvaret alene for barnet på dagtid, og ikke minst at de har dette ansvaret en lengre tidsperiode. Den gang var fedrekvoten på 6 uker, og 46 prosent av mødrene var opptatt på dagtid hele perioden (Grambo og Myklestad 2009). At denne andelen nå er litt høyere, på tross av at kvoten er fire uker lenger, viser at det har skjedd en utvikling. Dersom vi tar med de som er opptatt på dagtid i 6 til 9 uker, er nå til sammen 57 prosent av mødrene opptatt på dagtid i 6 uker eller mer, mens far tar fedrekvote. Ganske mange svarer ikke på hva de gjør mens far tar fedrekvoten. Det er relativt få som oppgir at de tar permisjon eller ferie, disse tallene er dermed å anse som minimumsanslag.

## Oppsummering og konklusjon

Denne artikkelen er basert på en spørreundersøkelse utført av Kunnskapsavdelingen i Arbeids- og Velferdsdirektoratet. Utvalget var alle foreldre som fikk barn i mars 2016 eller oktober 2015, som har fått foreldrepenger. Foreldrene fikk hver sin invitasjon til å delta per e-post, med lenke til separate spørreskjema for mødre og fedre. Barna var 11 – 12 eller 15 – 16 måneder gamle på undersøkelsestidspunktet. Hensikten med undersøkelsen var å finne ut mer om foreldrenes bruk av foreldrepengeordningen, herunder fedrekvoten.

De aller fleste som har rett til fedrekvote, tar den ut. De fleste fedrene i undersøkelsen, 74 prosent, oppgir at de tar ut nøyaktig 10 uker, 21 prosent tar ut mer enn kvoten og 3,3 prosent tar mindre. Registerdata viser at de som ikke tar ut noe av fedrekvoten trolig er underrepresentert i undersøkelsen, siden andelen her har ligget på 7 – 8 prosent de siste årene. De andre tallene stemmer godt overens.

Holdningen til fedrekvoten er positiv blant de fleste nybakte foreldre som har rett til foreldrepenger. Et flertall i alle grupper er både positive til kvoten og tar den ut, men det finnes et mindretall av foreldrepar som ikke ønsker en fedrekvote, og et veldig lite mindretall som ikke tar den ut. Kjennetegn ved far og mor som øker sannsynligheten for ikke å ta ut hele

fedrekvoten var at de jobbet på en liten arbeidsplass med fem ansatte eller færre, å være født i et land utenfor Norge og Norden, å være ung, å ha lav inntekt og å ha grunnskole eller videregående skole som høyeste utdanningsnivå. Blant fedrene hadde i tillegg selvstendig næringsdrivende lavere sannsynlighet for å ta ut fedrekvoten, men også blant mødre som jobbet på svært kvinnedominerte arbeidsplasser hadde partnernne lavere sannsynlighet for å ta ut hele fedrekvoten. Kjennetegn som øker sannsynligheten for at far tar *mer* enn fedrekvoten, er blant annet høy utdanning hos far og mor, samt høy inntekt hos mor. Fedre med høy inntekt var derimot svakt underrepresentert. Økonomiske avveininger ser dermed ut til å spille en rolle ved uttak av foreldrepermisjon.

Målsetningen om at far skal ta en større del av omsorgen for barnet ser ut til å bli oppfylt i noe større grad enn tidligere. Mor er oftere opptatt på dagtid mens far tar ut fedrekvote, noe som tyder på far sannsynligvis har hovedansvaret. I nesten halvparten av foreldreparene var far alene om omsorgen på dagtid i minimum ti uker. I 57 prosent av foreldreparene var far alene om omsorgen på dagtid i minimum seks uker.

Flertallet av både mødrene og fedrene i undersøkelsen er positive til å ha en fedrekvote, 89 prosent av fedrene og 83 prosent av mødrene ønsker at det er kvote forbeholdt far. Foreldrene som mente at det burde finnes en fedrekvote, fikk spørsmål om hvor mange uker de syntes fedrekvoten skulle være. Gjennomsnittet for fedrene var 15,3 uker. Blant mødrene var gjennomsnittlig ønsket lengde på fedrekvoten 13,2 uker. Både mødrene og fedrene ønsket altså en lengde på fedrekvoten som er lenger enn dagens kvote på 10 uker.

## Referanser

Duvander, Ann-Zofie (2017): «Svensk föräldraförsäkrings utveckling och konsekvenser». *Søke-lys på arbeidslivet*. 1–2/2017

Ellingsæter, Anne Lise (2016): «Kampen om familiepolitikken: Farvel til hybridregimet?» *Tidsskrift for Samfunnsforskning* 57–3/2016

Fougner, Elisabeth (2009): «Fedres uttak av foreldrerenger etter fødsel». *Arbeid og Velferd* 1/2009. Oslo: Arbeids- og Velferdsdirektoratet

Fougner, Elisabeth (2012): «Fedre tar ut hele fedrekvoten – også etter at den ble utvidet til ti uker». *Arbeid og Velferd* 2/2012. Oslo: Arbeids- og Velferdsdirektoratet

Grambo, Anne-Cathrine og Myklebø, Sigrid (2009): *Moderne familier – tradisjonelle valg, en studie av mors og fars uttak av foreldrepermisjon*. NAV-rapport 2009:2 Arbeids- og Velferdsdirektoratet

Grambo, Anne-Cathrine og Nicolaisen, Heidi (2015): «Engangsstønad ved fødsel». *Arbeid og Velferd* 3/2015. Oslo: Arbeids- og Velferdsdirektoratet

Halrynjo, Sigtona og Kitterød, Ragni Hege (2016): *Fedrekvoten – norm for fedres permisjonsbruk i Norge og Norden, en litteraturstudie*. Rapport 2016:6 Institutt for Samfunnsforskning

Halrynjo, Sigtona og Kitterød, Ragni Hege (2016 b): *Deling av foreldrepermisjon: Konsekvenser for arbeid- og familietilpassning, en litteraturstudie*. Rapport 2016:07 Institutt for Samfunnsforskning

Ipsos MMI (2015) Norsk Monitor

Kitterød, Ragni Hege, Halrynjo, Sigtona og Østbakken, Kjersti Misje (2017): *Pappaperm? Fedre som ikke tar fedrekvote – hvor mange, hvem og hvorfor?* Rapport 2017:2 Institutt for Samfunnsforskning

Stortingsmelding nr 70 (1991 – 92) Likestillingspolitikk for 1990-åra





# DIGITALE TJENESTER OG BRUKERENS TILLIT TIL NAV

Av Anders Thorgersen

## Sammendrag

*Samhandlingen mellom NAV og brukerne er i rask endring, fra en overvekt av fysiske møter mellom bruker og etat, ansikt til ansikt, til at mer og mer av kommunikasjonen foregår digitalt. Brukerne skal bli mer selvstendige i det nye NAV, som tar i bruk stadig flere selvbetjeningsløsninger. Brukererfaringene ved disse løsningene er til nå lite undersøkt. Målet med foreliggende analyse er å vurdere om de digitale møtene påvirker brukernes tillit til NAV.*

*I analysen er det benyttet et utvalg fra NAVs egen kartlegging av brukererfaringer. Mer enn 1100 besvarte spørreskjemaer fra brukere som søker om foreldrepenger er benyttet i analysen. Analysen tar for seg erfaringer fra søknadsprosessen ved to søknadstyper, de som søker på papir (analoge søkere), og de som benytter nettbasert selvbetjening (digitale søkere).*

*Resultatene viser at de analoge og digitale søkerne har omtrent like stor tillit til NAV. Selve søknadsmåten ser ikke ut til å påvirke tilliten. Analysene støtter dermed ikke opp under en bekymring for at overgang til digitale møtearenaer skulle svekke brukers tillit til NAV.*

*Derimot finner vi en positiv sammenheng mellom opplevelsen av å være godt ivaretatt under søknadsprosessen, herunder blant annet å få god service og informasjon, og å ha tillit til NAV. De digitale søkerne rapporterer jevnt over noe bedre opplevelser med søknadsprosessen enn de analoge.*

## Innledning

Ser vi tilbake på NAVs korte historie har tendensen vært at samhandlingen med brukerne har endret seg gradvis, fra et klassisk møte ansikt til ansikt, til mer bruk av «telefonmøter» og digitale brukermøter. Fram til i dag har det fysiske møtet dominert brukernes møte med tjenestegiver. Kartlegging av brukererfaringene både i og utenfor NAV har derfor også i hovedsak tatt utgangspunkt i det fysiske møtet (Andreassen m.fl. 2001, Bjertnæs m.fl. 2012, Hayes 1998, Parasuraman m.fl. 1988). Helt siden opprettelsen av NAV i 2006 er det gjennomført brukerundersøkelser, og i oppstarten var det hovedfokus på brukermøtene ved NAV-kontorene (Christensen m.fl. 2011, Hansen 2009). Videre har erfaringer fra «møteformen» telefonsamtaler både vært kartlagt i egne undersøkelser og gjennom personbrukerundersøkelsene. Til tross for en erkjennelse av at de digitale tjenestene vil dominere de framtidige brukermøtene (NAV 2016 a) er det fortsatt begrenset med analyser av erfaringene med digitale brukerdialoger både i NAV og i resten av offentlig sektor. Regjeringen har imidlertid uttrykt et sterkt ønske om at den offentlige samhandlingen med borgerne skal videreutvikles ved digitale løsninger (St.meld. nr.27 (2016–2017)).

En slik vektlegging av en digitalisering av samhandling skaper bekymringer både hos enkelte brukergrupper og fagfolk (Westin 2017). Westin legger spesielt vekt på risikoen for at tilliten mellom partene blir svekket ved overgang til en dominans av digitale møter. En reduksjon av brukers tillit til NAV vil være alvorlig for en velferdsetat. I denne artikkelen skal vi derfor se nærmere på om det finnes en slik sammenheng mellom digitalisering og redusert tillit hos en bredt sammensatt brukergruppe som representerer et flertall av befolkningen, nemlig foreldre som søker om foreldrepenger.

Tidligere studier har vist at utviklingen av tilliten mellom de som gir og de som mottar offentlig tjenester har en sterk sammenheng med måten brukermøtet blir gjennomført på (Lian 2003). Det kan derfor forventes at overgangen fra analoge til digitale møter kan påvirke tillitens vilkår. Brukernes erfaring fra møter med NAV kan forstås ut fra et gjensidighetsperspektiv, hvor begge parter er avhengig av den andres vel-

vilje. Den enkelte må ha tro på at NAV ivaretar ens rettigheter. Samtidig er NAV avhengig av å få riktig og tilstrekkelig informasjon fra bruker. Tilliten holdes ved like i en toveisprosess hvor begge parter påvirker tillitsnivået. Tillit gir også grunnlag for tillit, slik at de som opplever å bli møtt med tillit ønsker lettere å gi tillit. Det å spørre brukeren om tilliten til NAVs arbeid er dermed tenkt som måleindikatoren for denne gjensidigheten, hvor begge parter er avhengig av den andre.

Det er vanlig å skille mellom personlig tillit og systemtillit. De digitale møtepunktene vil i stor grad representere systemtjenester. Et viktig aspekt for systemtilliten er brukernes forventning om etterlevelse av myndighetenes lover og regler. I denne artikkelen er det i hovedsak systemtillit vi har i tankene ved bruk av begrepet om tillit.

Analyser av brukererfaringer som vurderer både analoge og digitale tjenester vil kunne bidra til en mer nyansert diskusjon om de gode framtidige brukermøtene. De områdene hvor NAV har mest digital erfaring er de såkalte søknadsdialogene hvor bruker benytter et digitalt «søknadsskjema» når han eller hun søker om for eksempel alderspensjon, dagpenger eller foreldrepenger. Det å følge med på utviklingen av tilliten fra bruker kan benyttes som en korrigerende faktor når en evaluerer konsekvensene ved utviklingen av digitale tjenester.

## Formål og problemstilling

Større overganger i arbeids- og velferdstjenestene vil kunne utfordre innbyggernes tillit til tjenestene. Ved utvikling av nye digitale tjenester vil det være viktig å kjenne erfaringene fra de store brukergruppene samtidig med at vi ikke glemmer betydningen av individuelle behov. I denne artikkelen ser vi nærmere på søkererfaringene hos foreldre som sender inn en søknad om foreldrepenger. Kommende foreldre er en bred sammensatt brukergruppe som kan representere flertallet i befolkningen. På denne bakgrunn har artikkelen som siktemål å belyse

- om forskjeller i tillit kan forklares av individuelle bakgrunnsegenskaper som alder, utdanning og inntekt

- i hvilken grad brukernes erfaringer fra søknadsprosessen påvirker tilliten til NAV
- om vi kan observere forskjeller i tilliten til NAV avhengig av om brukerne søker ytelse ved bruk av papirskjema (analog) eller nettbasert selvbetjening (digital)

## Faglige utfordringer ved brukerundersøkelser

### Brukerundersøkelser og tjenesteservice

Det å kartlegge kundetilfredshet gjennom brukerundersøkelser har lenge vært anerkjent metode i marketing litteraturen (Fornell 1992). Forskning har vist at gode kundeopplevelser er en forutsetning for høy lojalitet til produktene (Olsen 2002). Derimot har nytten av brukerundersøkelser fått en mer tilbakeholden plass i velferdslitteraturen, særlig på grunn av usikkerheten om hvorvidt brukertilfredshet kan forstås som beskrivelse av tjenestekvalitet. En slik anvendelse av brukererfaringene vil ha som konsekvens at en flytter definisjonen av tjenestekvaliteten fra produsenten til bruker. Motivasjonen for kartlegging av brukererfaringer i privat sektor er vurdert ut fra målet om mer salg gjennom lojale kunder. Her passer derfor slagordet om at «kunden har alltid rett». En offentlig velferdssektor har behov for en mer balansert service med mål som ivaretar både gode brukeropplevelser og samfunnsansvaret med å forvalte et regelverk.

Det å sette brukeren mer i sentrum ble ytterligere aktualisert ved introduksjonen av mål- og resultatstyring i offentlig sektor på slutten av 1980-tallet. Med økt fokus på bruker ble det interessant å følge med på hva brukerne mente om offentlig tjenesteservice (Andreassen m.fl. 2001). Den etter hvert omfattende bruken av brukerundersøkelser ga også god anledning til kritiske ytringer om kartleggingsmetoden i forskningslitteraturen. Enkelte forskere trakk fram utfordringene med å benytte selvrapporing som metode hvor tidligere forskningsresultater viser at brukerne gjerne vurderer egne erfaringer for positivt (Moum 1988). Analyser viser at det skal relativt mer til for bruker å gi svært negative vurderinger av sine erfaringer med en tjeneste enn svært positive vurde-

ringer (Williams m.fl. 1998). Andre kritikere har hatt mer oppmerksomhet på utfordringene med å måle brukernes «tilfredshet» (Sitzia og Wood 1997). For å øke treffsikkerheten har forskere derfor lagt mer vekt på konkrete brukererfaringer (Hall m.fl. 1988, Pettersen m.fl. 2004). For å bøte på noen av disse kritiske merknadene er det utformet mange konkrete erfaringsspørsmål i Personbrukerundersøkelsen i NAV (NAV 2016 b).

### Brukererfaringer og individuelle egenskaper

Artikkelen tar i bruk både en individorientert og en relasjonsbasert tilnærming. En individorientert tilnærming tar utgangspunkt i analyser som inkluderer individuelle egenskaper (alder, inntekt, utdanning) for å forklare forskjeller i tillit til NAV. Individorienterte teorier legger vekt på at det er noe ved brukeren selv som avgjør hvordan brukerne vurderer tjenesten. Artikkelen analyserer i hvor stor grad brukernes egenskaper påvirker tilliten.

I analysen benyttes også brukernes opplevelser fra møtet med NAV til å forklare hva som betyr noe for tilliten. Dette i tråd med det som i litteraturen kalles relasjonelle forklaringer (informasjon, trygghet, forventninger om svartid, etc.), det vil si faktorer som er knyttet til samhandlingen mellom bruker og veileder/systemtjenester. Forståelige prosesser og god informasjon vil kunne gi gode opplevelser med tjenestene.

### Individuell tillit til velferdstjenesten

I personbrukerundersøkelsen benyttes et spørsmål om hvor stor tillit bruker har til NAVs arbeid i sin helhet. Det å bruke tillit som en resultatindikator har sin bakgrunn i at de offentlige velferdsordningene har rettighetsfestet mange av stønadene. Rettighetsfestingen har forsterket tendensen med økt individualisering av relasjonene mellom velferdsstat og den enkelte bruker (Hansen og Tjerbo 2003). En bruker har et individuelt perspektiv på velferdsordningene og er særlig opptatt av egne rettigheter. Det er dermed forventet at borgerne gjennom sin brukerrolle tar ansvar for sine rettigheter gjennom å hevde sine behov. Et sentralt spørsmål i vurderingen av relasjonen mellom bruker og velferdstjenesten er hva slags meningsinnhold man skal legge i begrepet tillit. Begrepet tillit er vanskelig å bli enige om. Det spesielle med tilliten er at den opp-

står kun i en individuell situasjon, men summen fra mange brukere vil vise et kollektivt bilde. Vi ser for oss at graden av tillit kan fungere som en indikator for hvor godt velferdstjenestene fungerer sett med brukernes øyne.

## Data

NAV mottok mer enn 107 000 foreldrepengesøknader i 2016. Artikkelen baserer seg på datainnsamlingen fra NAVs personbrukerundersøkelse. Personbrukerundersøkelsen er en utvalgsundersøkelse av brukere som har vært i kontakt med NAV i forbindelse med en oppfølgingstjeneste eller søknad om en ytelse (Personbrukerundersøkelse, 2016). Svar ble innhentet enten med telefonintervju eller elektronisk spørreundersøkelse i perioden mars til mai 2016. Utvalget artikkelen tar i bruk er søkere med et vedtak fra perioden desember 2015 til januar 2016.

Spørreundersøkelser har generelt utfordringer med lav svarprosent, noe som også NAV sliter med. Fordelingen mellom søknadstypene ved årsskiftet 2015–16 var om lag 60 prosent digitale søknader (figur 2). I tabell 1 fordeler utvalget som er brukt i denne artikkelen seg med om lag 45 prosent analoge søkere og 55 prosent digitale søkere. Dette avviker på ca. 5 % gir en indikasjon på at personbrukerundersøkelsen har benyttet gode utvalgskriterier som tar høyde for frafallet i utvalget. Mer detaljer om innsamlingsmetode for utvalg av brukere er redegjort i hovedrapporten fra 2016.

Et utvalg som inkluderer mer enn 1100 besvarte spørreskjemaer fra brukere som søker om foreldrepenger er benyttet i analysen. Brukernes evne og vilje til å gi et svar på alle spørsmålene i brukerundersøkelsen er noe varierende. En bruker kan svare nøye på det som omfatter erfaringer med søknaden, men vil ofte ikke se på spørsmål om utdanning eller inntekt som like relevant. Dette er bakgrunnen for at resultattabellene i artikkelen har forskjellig N i de ulike analysene.

Kartleggingen har både konkrete erfaringsspørsmål, spørsmål om brukernes tillit til NAVs arbeid i sin helhet og spørsmål om man har benyttet en analog (papirbasert) eller nettbasert selvbetjening (digital) søk-

nadsmetode. Personbrukerundersøkelsen inkluderer mange spørsmål om erfaringer fra møtet med NAV. Denne analysen har benyttet ni slike erfaringsspørsmål. Disse er brukt som enkeltspørsmål og de er slått

### Variabler som benyttes i analysen

Fra personbrukerundersøkelsen benyttes kun et utvalg av variablene i denne analysen.

#### Avhengig variabel

- Hvor stor tillit har du til NAVs arbeid i sin helhet? (Skala 1–6, fra svært liten til svært høy)

#### Forklaringsvariabler (uavhengige)

##### Spørsmål om søknadsmetode:

- Hvordan ble den siste søknaden sendt? (Digital/Analog).

##### Spørsmål om ivaretagelse:

- Jeg får den informasjon jeg har behov for. (Skala 1–6, fra helt uenig til helt enig)
- Informasjonen fra NAV bidrar til at jeg forstår min sak bedre! (Skala 1–6, fra helt uenig til helt enig)
- Jeg er trygg på at NAV ivaretar mine rettigheter! (Skala 1–6, fra helt uenig til helt enig)
- Jeg får den service jeg trenger fra NAV! (Skala 1–6, fra helt uenig til helt enig)
- Indeks med de 4 ivaretalespørsmålene kodet om til variabelen «ivaretagelse» (skala fra lav til høy)

##### Spørsmål om brukererfaring:

- Har du opplevd å ikke få utbetaling i tide? (Ja/Nei)
- Forventning om tidsperioden fra du søkte om en ytelse til utbetaling («forventet sakstid»)! (Lengre tid enn forventet/kortere tid enn forventet)
- Hvor mange ganger har du vært i kontakt med NAV de siste 6 mnd.? (6 eller flere ganger/Færre enn 6 ganger)
- Indeks med de 3 erfaringsspørsmålene kodet om til todelt variabel «erfaring» (dikotom: lav eller høy)

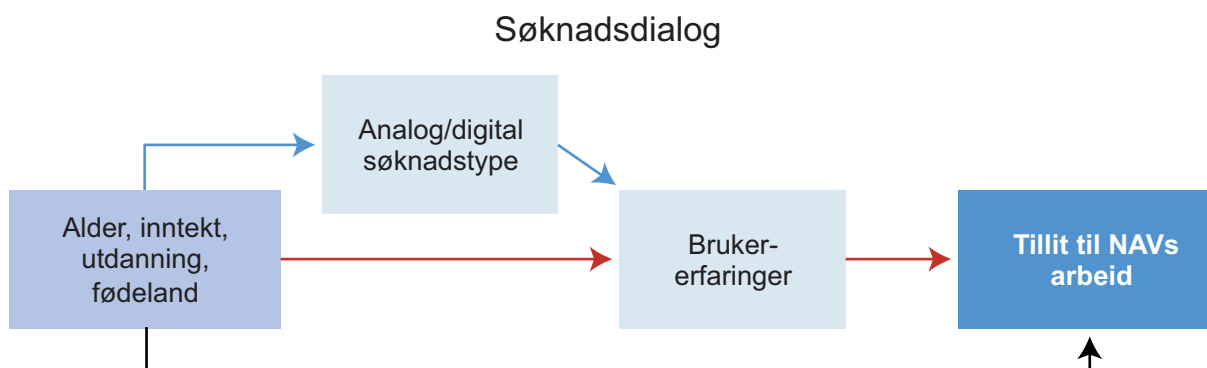
##### Spørsmål om «mestring» av søknadsprosessen:

- Fikk du hjelp til å fylle ut søknaden? (på egenhånd/fikk hjelp)
- Hvor vanskelig/lett synes du det var å fylle ut søknaden? (Skala 1–6, fra svært vanskelig til veldig lett)
- Indeks med de 2 mestringsspørsmålene kodet om til todelt variabel «mestring» (dikotom: lav eller høy)

##### Individuelle bakgrunnsvariabler:

- Fødeland (født i Norge/ikke født i Norge)
- Utdanningsnivå (nivå 1–4)
- Inntektsnivå (nivå 1–5)
- Alder (utvalget inkluderer foreldre i alder mellom 19 og 60 år) omkodet til fire aldersgrupper

**Figur 1** Analysemodell over faktorer i søknadsprosessen med betydning for tilliten til NAV.



sammen til tre «erfaringsindikatorer». Indikatorene er beskrevet som *ivaretagelse*, *mestring* og *konkret erfaring*. Av tekniske grunner ved gjennomføringen av personbrugerundersøkelsen ble variabelen kjønn ikke inkludert.

For å gjennomføre de statistiske analysene i denne artikkelen har det vært nødvendig å bearbeide variablene som er utviklet for personbrugerundersøkelsen gjennom omkodning. Flere spørsmål er slått sammen til indeksvariabler for å forenkle presentasjonen i tabellene<sup>1</sup>. Noen kategoriske variabler (ja/nei) er slått sammen til en variabel som varierer i en felles retning fra lav til høy.

## Metode

De statistiske analysene er planlagt ut fra modellen vist i figur 1. Figuren er tegnet opp som en teoretisk modell over hvilke elementer som inkluderes i analysene og rekkefølgen faktorene er til stede i en søknadsprosess.

1. De individuelle kjennetegnene er egenskaper brukerne har med seg inn i en søknadsprosess (vist med svart pil). Slike bakgrunnskjenntegn har ikke NAV mulighet til å påvirke, men i mange tilfeller har slike faktorer vist seg å ha stor betydning for et resultat. Tilgjengelige bakgrunnskjenntegn er alder, inntekt, utdanning, fødeland og artikkelen

undersøker om bakgrunnen har betydning for om bruker vurderer NAVs arbeid med stor eller liten tillit. Hvis enkelte individuelle kjennetegn viser stor betydning for tillit vil det være en interessant kunnskap.

2. Den neste analysen tar med seg bakgrunnskjenntegnene og brukers erfaring med søknadsprosessen (vist med røde piler).
3. Til slutt analyseres søknadsmetodens betydning og dennes sammenheng med bakgrunnskjenntegn og erfaringer for tillit (vist med blå og rød pil). Søknadsmetode, bakgrunnskjenntegn og erfarings-spørsmålene vil fungere som de uavhengige (forklarings) variablene i modellen.

## Hvem benytter analog eller digital søknad?

Egenskaper ved foreldrene som har besvart spørreskjema er vist i tabell 1. Det er ikke store forskjeller i aldersfordelingen mellom de to søknadstypene (analoge og digitale søknader). Det er noe høyere utdanningsnivå og inntektsnivå hos de digitale søkerne enn blant de analoge. Resultatet viser også som forventet at kommende foreldre inkluderer mange «unge» brukere. Unge blir ofte betegnet som digitale brukere, men det vises i dette utvalget ingen vesentlige forskjeller i aldersfordelingen for de to søknadstypene.

## Resultater og diskusjon

**Økt bruk av den digitale foreldrepengesøknaden**  
Moderniseringen av saksbehandlingen av søknader om foreldrepenger er blant NAVs mest ressurskrevende

<sup>1</sup> Det er benyttet faktoranalyse som metode for å redusere antall erfaringsvariabler til de tre indikatorene brukt i artikkelen (se faktaboks).



## Statistiske begreper og analyser som benyttes i artikkelen

Resultatene er presentert ved beskrivende statistikk og krystabeller. Det er brukt lineær regresjon i de statistiske analysene. I analysemodellen er tillit satt opp som den avhengige variabelen. Tillitsvariabelen er basert på en såkalt Likert-skala, med verdier som varierer fra liten (1) til stor (6). Lineær regresjon forutsetter at den avhengige variabelen skal være kontinuerlig, men blir også mye brukt med varsomhet på Likert-baserte variabler som minst har en femdelte skala. Slik vi bruker regresjonsanalysen i denne artikkelen har vi forutsatt at det er like avstander mellom den enkelte verdien i tillitskalaen. For å kunne vurdere den relative viktigheten av de uavhengige variablene i brukerundersøkelser er ofte lineær regresjon brukt (Parasuraman m.fl. 2005).

For å sammenligne om resultater mellom kategoriene er statistisk signifikant forskjellige har vi benyttet Kji-kvadrat test og Student t-test. Signifikansnivå er satt til 0.05 eller 0.01 og er markert med henholdsvis \* og \*\*.

*Regresjonskoeffisientene* i tabellene er testet for om de er statistisk signifikant forskjellige fra null. Med andre ord vil et

statistisk signifikant resultat fortelle at det er lite sannsynlig at dette er et tilfeldig mønster. Koeffisientene vist i regresjonstabellene forteller hvor mange skåringsenheter tillit øker når den uavhengige variabelen øker med én skåringsenhet (samt at alle de andre forklaringsvariablene i modellen er uendret). Presentasjonen legger vekt på å kunne vurdere den relative viktigheten beskrevet som verdiene med statistisk signifikante resultater.

I regresjonsanalysene vil *forklaringskraft* vanligvis beskrives med hvor stor andel av variasjonene i den avhengige variabelen som «forklares» av de uavhengige variablene. Denne størrelsen betegnes som  $R^2$ . Resultatene i tabellene vises som desimal tall, som betyr at en gitt prosent av variasjonen i tillit statistisk kan «forklares» av variasjoner i de uavhengige variablene. Beregningsformelen for  $R^2$  tenderer til å gi litt høye verdier, særlig i regresjonsmodeller med mange variabler (Skog, 1998). I resultatkapitelet presenteres det «justert  $R^2$  som tar høyde for noe av denne skjevheten. Justert  $R^2$  vil derfor vise en mer forsiktig forklaringsandel for modellen.

**Tabell 1. Antall analoge og digitale søkere etter alder, utdanningsnivå, inntekt og fødeland. Andel i prosent**

Variabel	analog		digital		Total
	N	%	N	%	N
<b>Aldersgrupper</b>					
18-24 år	12	2,5	27	4,6	39
25-29 år	100	21,0	117	20,1	217
30-49 år	342	71,9	426	73,2	768
50+ år	22	4,6	12	2,1	34
Total	476	100,0	582	100,0	1058
<b>Utdanningsnivå</b>					
Grunnskole	14	2,8	6	1,0	20
Videregående skole	169	34,1	167	27,2	336
Høyere inntil 3 år	118	23,8	176	28,7	294
Høyere over 3 år	195	39,3	265	43,2	460
Total	496	100,0	614	100,0	1110
<b>Årsinntekt (husstandens samlede årsinntekt før skatt)</b>					
Under 200' NOK	21	4,5	9	1,5	30
200'-400' NOK	60	12,9	37	6,3	97
400'-600' NOK	62	13,3	86	14,7	148
600'-800' NOK	94	20,1	113	19,3	207
800' over	230	49,3	341	58,2	571
Total	467	100,0	586	100,0	1053
<b>Fødeland</b>					
Ikke Norge	141	28	120	20	261
Norge	364	72	496	80	860
Total	505	100,0	616	100,0	1121

Kilde: NAV Personbrukerundersøkelsen 2016



IT-prosjekter de neste årene. Første versjon av den digitale søknadsdialogen for foreldrepenger ble tatt i bruk i 2015 og denne selvbetjeningsløsningen skal

**Tabell 2. Gjennomsnittsverdier for tillit til NAV, etter alder, utdanningsnivå, inntektsnivå, fødeland og søknadstype. Tillit varierer fra svært liten (1) til svært høy (6)**

Bakgrunnsvariabler	Analog	Digital
<b>Aldersgrupper</b>		
18–24 år	3,83	3,50
25–29 år	4,02	4,27
30–49 år	3,86	4,11
50+ år	4,45	3,75
<b>Utdanningsnivå</b>		
Grunnskole	3,79	2,83
Videregående skole	3,92	4,07
Høyere inntil 3 år	3,90	4,03
Høyere over 3 år	3,98	4,24
<b>Årsinntekt (husstandens samlede årsinntekt før skatt)</b>		
Under 200' NOK	4,47	4,44
200'-400' NOK	4,07	3,97
400'-600' NOK	3,56	3,98
600'-800' NOK	3,86	4,07
800' over	4,00	4,17
<b>Fødeland</b>		
Ikke Norge	4,19	4,43
Norge	3,82	4,05

Kilde: NAV Personbrukerundersøkelsen 2016

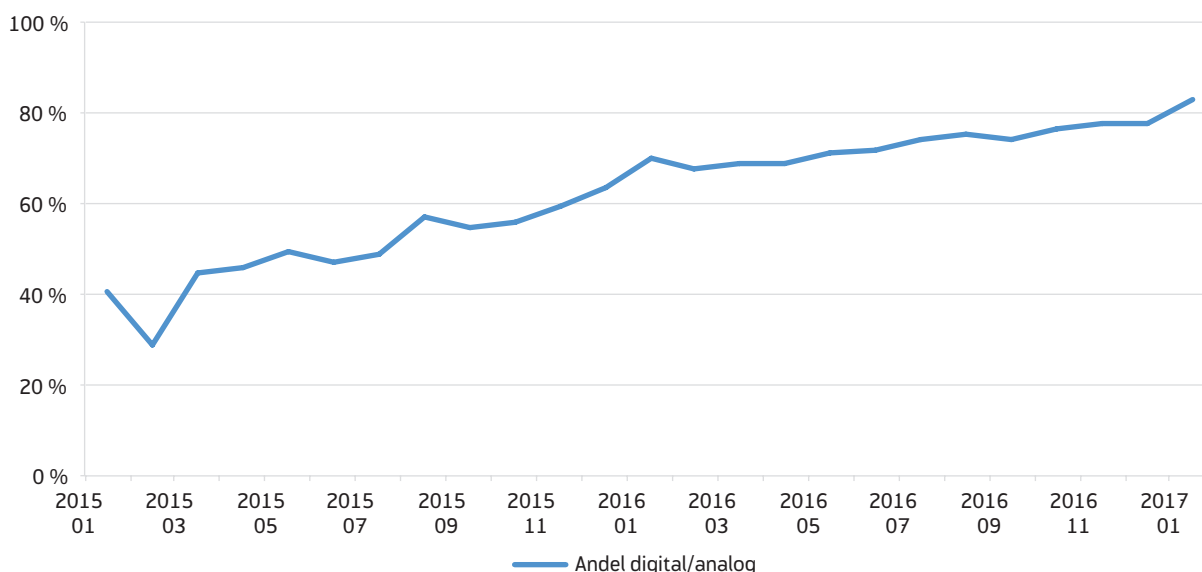
videreutvikles vesentlig (Prop. 67S, 2015–2016). De kommende foreldrenes bruk av den digitale søknaden har vært stigende fra 2015. Figur 2 viser at andelen digitale søknader er kommet opp i mer enn 80 prosent av det totale antall søknader om foreldrepenger per januar 2017. Den digitale søknaden er dermed blitt den dominerende søknadsmåten for foreldrepenger.

Hvordan gjennomsnittsverdiene i foreldrenes vurdering av tillit fordeler seg på de individuelle egenskapene vises i tabell 2. Vi finner ingen klar sammenheng mellom tillit og alder (tabell 2). Det er få foreldre i dette utvalget som har den laveste utdanningen, men denne gruppen har en høyere tillit hos de analoge enn de digitale søkerne. Økt utdanningsnivå henger sammen med økt tillit til NAV. Når det gjelder inntektsnivå finner vi derimot mindre sammenheng med tillit til NAV. De med lavest inntekt har imidlertid høyest tillit til NAV. Tilsvarende høy tillit observerer vi blant foreldre som ikke er født i Norge. Resultatene i tabell 2 viser dermed ikke et tydelig bilde av felles sammenhenger mellom bakgrunnskjennetegn og tillit.

### Høy andel av foreldrepengesøkere med tillit til NAV

Tidligere i artikkelen trakk vi fram risikoen ved selvrapportering av erfaringer fordi det er lettere å gi positive tilbakemeldinger enn negative (Moum 1988). For å balansere denne risikoen for skjevhet presenteres

**Figur 2. Andel digitale søknader av totalt antall søknader om foreldrepenger etter måned**



Kilde: NAV Datavarehus/scanning

det en todelt tillitsvariabel vist som «liten tillit» (skåringsverdi 1 og 2) og «stor tillit» (skåringsverdi 3–6) i tabell 3. Ved statistiske signifikant funn vil resultatene kunne framstå som mer robuste. NAV har en forventning om at det ikke skal være en sammenheng mellom brukerens individuelle kjennetegn og tillit. Resultatet i tabell 3 viser at det er en liten, men statistisk signifikant forskjell i vurderingen av tillit mellom

analoge og digitale søkere. Analoge søkere har en noe høyere andel med liten tillit til NAV enn digitale søkere. De fleste bakgrunnskategoriene i tabellen viser resultater med mer enn 80 prosent med stor tillit. Søkere med grunnskole som høyeste utdanningsnivå har den høyeste andelen med liten tillit (30 %). Antallet søkere i denne kategorien er imidlertid så få at testen ikke gir et statistisk signifikant resultat.

**Tabell 3. Tillit til NAV etter bakgrunnskjenetegn og søknadstype. Andeler i prosent**

Bakgrunnsvariabler	Liten tillit	Stor tillit	Totalt	N
<b>Søknadstype**</b>				
Analog	18 %	82 %	100 %	501
Digital	12 %	88 %	100 %	612
<b>Utdanningsnivå</b>				
Grunnskole	30 %	70 %	100 %	20
Videregående skole	17 %	83 %	100 %	336
Høyere inntil 3 år	15 %	85 %	100 %	295
Høyere over 3 år	13 %	87 %	100 %	457
<b>Årsinntekt (husstandens samlede årsinntekt før skatt)</b>				
Under 200' NOK	11 %	89 %	100 %	28
200'-400' NOK	22 %	78 %	100 %	95
400'-600' NOK	19 %	81 %	100 %	149
600'-800' NOK	16 %	84 %	100 %	208
800' over	12 %	88 %	100 %	571
<b>Fødeland</b>				
Ikke Norge	13 %	87 %	100 %	255
Norge	16 %	85 %	100 %	863
Total	15 %	85 %	100 %	1113

Kilde: NAV Personbrukerundersøkelsen 2016. Kji.kvadrat test av forskjeller, sign. \* 0,05 \*\* 0,01

### Digitale søkere har mer positive erfaringer fra søknadsprosessen

Artikkelen så langt har fått bekreftet at det er forskjeller i tillit mellom de som søker analogt og digitalt. Enkeltspørsmålene om erfaringer fra søkeprosessen kan bidra til en nærmere forklaring av denne forskjellen. For de fleste erfaringsvariablene skårer gruppen med digitale søkere høyere i betydningen av at de har bedre opplevelse fra søknadsprosessen enn i den analoge søkergruppen (tabell 4). T-testen gir indikasjon på i hvilken grad vi kan hevde at forskjellene er reelle og ikke kun statistiske tilfeldigheter. 6 av de 9 enkeltspørsmålene viser en statistisk signifikant forskjell mellom gjennomsnittskåren for de to søknadstypene. Spørsmålene er gruppert etter de tre erfaringsindikatorer (*ivaretagelse, erfaring og mestring*). Det var forventet at gjennomsnittsverdiene mellom søknadstypene skulle variere i ulik grad på de ulike spørsmålene. Noen spørsmål retter seg mer spesifikt mot søknadsprosessen, mens andre har et generelt fokus på saksprosessen. Spørsmålene om *utbetaling i tide* (generell saksprosess) viste liten forskjell mellom søknadstypene, mens *forventet sakstid* fikk et statis-

**Tabell 4. Gjennomsnittsverdier for erfaringsvariabler etter søknadstype**

Erfaringsvariabler	Analoge brukere			Digitale brukere			Forskjell#
	Min verdi	Max verdi	N	Gjennomsnittsverdier	N	Gjennomsnittsverdier	
Informasjon jeg har behov for	1	6	496	3,9	608	4,2	-0,32**
Informasjon bidrar til at jeg forstår min sak	1	6	480	3,9	589	4,1	-0,18
NAV ivaretar mine rettigheter	1	6	490	4,0	601	4,3	-0,30**
Får service jeg trenger	1	6	496	4,3	601	4,6	-0,34**
Utbetaling i tide	0	1	459	0,9	563	0,9	-0,02
Forventet sakstid	0	1	464	0,7	563	0,8	-0,07**
Antall kontakter med NAV	0	1	484	0,8	601	0,8	0,01
Hjelp til å fylle ut søknaden	0	1	505	0,5	616	0,7	-0,13**
Mestring av søknadsprosess	1	6	496	3,6	615	4,0	-0,40**

Kilde: NAV Personbrukerundersøkelsen 2016. # T-test mellom gjennomsnitt. (sign. nivå: \* 0,05 \*\* 0,01)

tisk signifikant resultat. De digitale søkerne opplevde i noe større grad å få svar raskere enn de hadde forventet, sammenliknet med analoge søkere. Hvorvidt denne forskjellen gjenspeiler reelle forskjeller i svartid eller kun ulike forventninger om svartid sier ikke denne variabelen noe om. Men den viser at de digitale søkerne gir en mer positiv vurdering av svartid. *Hjelp til å fylle ut og mestring av søknaden* ga statistisk signifikante forskjeller mellom søknadstypene. For begge spørsmålene var den digitale erfaringen vesentlig mer positiv. Resultatene om *informasjon og ivaretagelse* viste også vesentlige og statistisk signifikante forskjeller mellom søknadstypene. Helhetsinntrykket viser dermed at det er klare forskjeller i opplevelsene fra søknadsprosessen mellom de to søknadstypene. Digitale brukere har altså bedre opplevelser enn de som søker analogt.

### Brukererfaringer har betydning for tillit

Til å vurdere i hvilken grad individuelle kjennetegn, brukererfaringer eller søknadsmetoden har betydning for om bruker har stor eller liten tillit til NAVs arbeid benyttes en regresjonsanalyse. Den første regresjonsanalysen benytter kun de fire bakgrunnsvariablene (tabell 5). Resultatene viser at verken *alder*, *utdanning* eller *inntekt* gir statistisk signifikante utslag på avhengig variabel. Derimot har det en viss betydning om bruker er født i Norge eller ikke. Vi finner at tilliten er høyere blant de som er født utenfor Norge enn

de som er født i Norge. Alle fire variablene samlet har imidlertid en veldig svak påvirkning på tilliten og oppnår kun en forklaringsandel på 2 prosent. Samlet indikerer resultatene at de individuelle bakgrunnskjennetegnene som er inkludert i den første regresjonsanalysen forklarer lite av variasjonen i brukernes tillit til NAV.

Det neste spørsmålet artikkelen skal belyse er i hvilken grad brukernes egne erfaringer fra søknadsprosessen ser ut til å påvirke tilliten til NAV. Spørsmålene til bruker i tabell 5 er vist ved de tre erfaringsindikatorerne. Den andre regresjonsanalysen viser at kun indikatoren «ivaretagelse» oppnår et statistisk signifikant resultat. Vi finner her en positiv sammenheng mellom opplevelsen av å bli godt ivare tatt i søknadsprosessen (at de har fått den informasjonen og service de trenger, og opplever at NAV ivaretar deres rettigheter) og tillit til NAV. Jo bedre ivaretagelse, desto høyere tillit.

Alle de andre variablene i den andre regresjonsanalysen viser ubetydelige resultater. Fødeland som viste et statistisk signifikant bidrag i den første modellen har fått et betydelig mindre og ikke signifikant bidrag til å forklare tillit. Dette kan tyde på at den forskjellen vi observerte i den første analysen egentlig skyldtes forskjeller i brukeropplevelse. Det er nærliggende å tro at det er variabelen «ivaretagelse» som har betydning, siden den ga signifikant utslag. Kanskje kan det

**Tabell 5.** Resultater fra lineær regresjon med tillit til NAVs arbeid som avhengig variabel, etter bakgrunnskjennetegn, brukererfaringer og søknadstype

Forklaringsvariabler	Bakgrunnsvariabler	Bakgrunn og erfaringsvariabler	Bakgrunn, erfaring og søknadstype
(Konstant)	4,04**	0,95**	0,95**
Aldersgrupper (1-4)	0,01	-0,01	0,00
Utdanningsnivå (1-4)	0,04	0,03	0,03
Årsinntekt (1-5)	0,07	0,01	0,00
Fødeland (0=ikke Norge, 1=Norge)	-0,51**	-0,12	-0,12
Ivaretagelse (4=lavest, 24=høyest)	-	0,18**	0,18**
Mestring (0=lav, 1=Høy)	-	-0,02	-0,02
Erfaring (0=lav, 1=Høy)	-	0,08	0,08
Søknadstype (0=analog, 1= digital)	-	-	0,03
N	991	744	741
Justert R2	0,02	0,58	0,58

Kilde: NAV Personbrukerundersøkelsen 2016. (sign. nivå: \*\* 0,01)

være slik at norskfødte søkere har høyere forventninger til god service og støtte under søknadsprosessen enn utenlandskfødte søkere, og dermed i mindre grad føler seg godt ivaretatt. Denne andre modellen forklarer for øvrig hele 58 prosent av variasjonen av tilliten til NAV. Dette indikerer at spørsmålene om brukererfaringer har stor betydning for å forklare endringer i tilliten til NAV. Indikatoren for ivaretagelse er sammensatt av erfaringen med god informasjon og en opplevelse av at NAV ivaretar ens rettigheter. Resultatet viser at kvaliteten i samhandlingen mellom bruker og NAV har en tydelig virkning på brukernes tillit.

I den tredje kolonnen i tabell 5 presenteres den siste regresjonsanalysen. Analysen inkluderer alle variablene i dette utvalget. Resultatene viser også her svake bidrag fra bakgrunnsvariablene. Litt overraskende gir heller ikke variabelen om søknadstype et statistisk signifikant bidrag til å forklare variasjonen i tillit. Det er fremdeles kun erfaringsindikatoren «ivaretagelse» som har et statistisk signifikant bidrag til å forklare variasjonen av tilliten til NAV. Det ble også gjennomført separate analyser for analog og digital søknadstype, men disse resultatene viste små endringer mellom søknadstypene. Den siste regresjonsanalysen i tabell 5 gir et helhetsbilde med bruk av mange variabler som forklaring av variasjonen i tillit til NAV. Vi kan altså konkludere med at søknadstype - hvorvidt søknaden er digital eller analog - ikke ser ut til å påvirke brukernes tillit til NAV på noen bestemt måte. De små forskjellene vi fant bivariat i favør av digitale søknader (tabell 3) gjenfinnes ikke i regresjonsanalysen.

## Oppsummering

Våre resultater tyder på at individuelle kjennetegn for søkere av foreldrepenger ikke bidrar til å forklare variasjoner i hvor stor tillit en har til NAV. Ut fra et NAV-perspektiv er det et ønske at brukernes individuelle bakgrunnskjenetegn ikke skal dominere opplevelsen med NAV. Hall m.fl. (1990) diskuterer i sin undersøkelse om økt brukertilfredshet var assosiert med økt alder og lav utdanning. Generelt fant de svake korrelasjoner og det var heller ikke her noen indikasjon på sammenheng mellom brukertilfredshet

og for eksempel etnisitet eller inntekt. Våre resultater støtter opp under dette, ved at brukeropplevelsene knyttet til søknadsprosessen for foreldrepenger ikke kan sies å være vesentlig ulik for ulike utdanningsnivåer, inntektsnivåer eller fødeland.

Spørsmålene om brukererfaringer gir i våre analyser det største bidraget til å forklare variasjoner i tillit til NAV. Det er særlig spørsmålene om informasjon, service og ivaretagelse av rettigheter, slått sammen til indikatoren *ivaretagelse*, som gir statistisk signifikante resultater. Det er ikke overraskende at opplevelse av service, god informasjon og ivaretagelse er av stor betydning for tillit til NAV. Resultatet er en bekreftelse på at dette er essensielle dimensjoner ved utvikling av tjenestene og overgang til mer bruk av digitale møtearenaer. Ettersom vi også finner at de digitale søkerne vurderer å bli noe bedre ivaretatt enn de analoge, synes denne overgangen å være gjort på en måte som ivaretar brukernes behov på en god måte, som bygger tillit. Forventninger og erfaring med saks-tid, slått sammen til indikatoren *erfaring*, gir ikke sterke bidrag til å forklare tilliten. De aller fleste svarer da også at de får utbetalingene i tide. Det er også svært mange som svarer at de får svar etter kortere tid enn forventet. Dette kan forstås som at erfaringene med respons fra NAV ikke avviker fra forventningene. Erfaringsindikatoren *mestring* representerer brukernes tilbakemelding om selve utfyllingen av søknaden. Denne indikatoren viser ingen sammenheng med brukernes tillit til NAV.

Det siste spørsmålet som diskuteres er om vi kan observere forskjeller i tillit avhengig av om bruker søker ved bruk av papirskjema (analogt) eller benytter selvbetjeningsløsningen (digital søknad). Dette er det mest sammensatte forskningsspørsmålet. Arbeidet ble derfor gjennomført trinnvis fra enkle til mer sammensatte analyser. De bivariate resultatene mellom søknadstype og tillit viste beskjedne, men statistisk signifikante forskjeller. De fleste brukere har høy tillit til NAV, men det var noe flere med lav tillit blant de analoge søkerne enn blant de digitale. De bivariate analysene over brukererfaringer viste også at digitale søkere har bedre opplevelser enn de analoge søkerne. Den beskrivende statistikken indikerte altså at det er noen mindre forskjeller i brukererfaringene og tillit avhen-

gig av søknadstype. Det siste vi ønsket å få bekreftet var om valg av søknadstype bidrar til å forklare om tilliten øker eller synker. Den siste regresjonsanalysen inkluderte alle variablene tilgjengelig i dette utvalget. Regresjonsanalysen viste at søknadstype ikke hadde noen påvirkning på tillit. Heller ikke bakgrunnsvariablene hadde noen sterk påvirkning. Det var kun erfaringsindikatoren «ivaretagelse» som ga et statistisk signifikant bidrag til å forklare variasjonen av tillit. Til tross for at vi observerte noen mindre forskjeller i tillit bivariat, kan vi dermed konkludere med at tilliten til NAV i det store og hele ikke ser ut til å ha en signifikant sammenheng med om man søker digitalt eller analogt. Bekymringen for at overgangen til større bruk av digitale møtearenaer skulle svekke brukernes tillit får ikke støtte i våre analyser.

Forskere på digitale tjenester spør seg om i hvilken grad det er hensiktsmessig å fortsette å diskutere forskjeller i brukererfaringer ut fra de klassiske egenskapene som alder, inntekt og utdanning. Brandtzæg hevder at hans undersøkelser indikerer at skillelinjene ikke følger de tradisjonelle inndelingene (Brandtzæg, 2012). Brandtzægs kartlegging over hvordan innbyggerne bruker sosiale medier varierer ikke som forventet med alder når det vurderes hvor aktiv eller passiv nettbruken er. Hindringene mot aktiv bruk ser ut til å dreie seg noe om utstyr, men mest om bruk og kompetanse.

Ved overgangen fra en type brukermøte til en annen vil også forventningene fra brukerne av tjenestene bli viktig å ivareta. Digitaliseringsarbeidet utfordres av dilemmaer for å videreutvikle det gode brukermøtet. Dette kommer fram i den offentlige debatten med økt skepsis over framtiden med dominans av flere digitale samhandlingsarenaer (Westin, 2017). Usikkerheten retter seg særlig om svake brukergrupper vil oppleve en høyere terskel til informasjon og hjelp. Våre funn tyder på at dette ikke er noen stor utfordring innenfor den bredt sammensatte foreldregruppen. Det er imidlertid viktig å ta på alvor de tilbakemeldinger som kommer om brukergrupper som opplever høyere terskel til samhandling med NAV. Overgang til nye digitale tjenester skal også ta hensyn til brukere som ønsker en god digital søkediolog. Det er en økende forventning i samfunnet om at god service betyr økte

valgmuligheter. Flere brukere av dagens digitale foreldrepengesøknad kommer med innspill som viser en forventning om at samhandlingen gir for lite rom for individuell tilrettelegging (Eggerbø, 2016).

Hvordan kan framtidens brukerundersøkelser fange opp viktige brukererfaringer fra digitale tjenester? Våre funn tyder på at mange av de forklaringsvariablene som er inkludert i kartleggingen ikke er de beste til å forklare variasjoner i brukernes tillit til NAV. Det ser ut til at erfaringsspørsmålene fra NAVs personbrugerundersøkelse kan ha ulik betydning avhengig av om en brukerundersøkelse retter seg mot det personlige fysiske møtet eller om det skal fange erfaringer fra de digitale møtepunktene. De tidligere brukerundersøkelsene i NAV la blant annet vekt på erfaringsspørsmål som skulle beskrive «tilgjengelighet», «service» og «saksbehandling». Kravet om god tilgjengelighet på NAV-kontor får en annen betydning når en digital tjeneste er åpen hele døgnet alle dager i uken. Gitt en utvikling med mindre fysisk kontakt med ansatte, vil også det tradisjonelle serviceaspektet få redusert betydning for brukerens totale opplevelse.

Digitalisering handler ikke lenger om å sette strøm på papir. Digitalisering av offentlig tjenester dreier seg nå i større grad om å bruke samhandlingserfaringene fra brukere som benytter nettløsninger til å svare opp forventningene som reises fra brukere. I en utvikling mot mer avanserte digitale søknadsdialoger kan tjenesteutviklingen få en dreining fra en egen digital prosess for saksbehandling til at dette er oppgaver som utføres av brukere selv. Dette er tendenser brukere erfarer i privat tjenestesektor. Vi kan derfor anta at brukeren vil få en mer sentral plass i utviklingen av nye digitale tjenester. De offentlige tjenestene vil fortsatt være svært avhengig av høy tillit hos brukerne. Erfaringsindikatoren «ivaretagelse» ga det sterkeste bidraget til å forklare tillit til NAV. Vi kan derfor få en framtidig situasjon med mer bruk av såkalt «samskaping» der utviklingsarbeid har lyktes gjennom et mye tettere samarbeid mellom brukere og tjenestegiver (Ukko, Saunila, & Rantala, 2016). Behovet for brukerundersøkelser med god forklaringssevne vil kunne øke for å forstå de framtidige brukeropplevelsene. Derfor legger Direktoratet for forvaltning og



IKT (DIFI) vekt på at når offentlige tjenester blir digitaliserte, er det avgjørende at brukerne opplever tjenestene som forståelige og lette å bruke. For å oppnå dette må vi ha kunnskap om de som skal bruke tjenestene<sup>2</sup>.

## Referanser

Andreassen, Tor Wallin, Lunde, Tormod K. og Anders Daae, (2001) *Offentlige tjenester: prinsipper for økt brukerorientering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Bjertnaes, Øivind A., Sjetne, Ingeborg S. og Hilde H. Iversen, (2012) Overall patient satisfaction with hospitals: effects of patient-reported experiences and fulfilment of expectations. *BMJ quality & safety*, 21(1), 39–46.

Brandtzæg, Petter B. (2012) *Social implications of the Internet and social networking sites: A user typology approach*. Oslo, Department of Media and Communication, Faculty of Humanities, University of Oslo.

Christensen, Dag Arne, Hansen, Hans-Tore og Jacob Aars, (2011) Har utformingen av lokale NAV-avtaler betydning for brukernes tilfredshet? *Nordiske Organisasjonsstudier*, 13(3), 55–80.

Eggerbø, Helga (2016) Default Foreldrepermisjon. Maddam.no

Foreldrepengeprosjektet (2017) *Prosjektbeskrivelse for Foreldrepengeprosjektet*. Oslo: Arbeid- og velferdsdirektoratet.

Fornell, Claes (1992) A national customer satisfaction barometer: The Swedish experience. *the Journal of Marketing*, 6–21.

Hall, Judith A., og Michael C. Dorman, (1988) Meta-analysis of satisfaction with medical care: description of research domain and analysis of overall satisfaction levels. *Social science & medicine*, 27(6), 637–644.

Hansen, Hans-Thore (2009) *Bidrar etableringen av lokale NAV-kontorer til bedre tilbakemeldinger fra brukerne?* (1503–0946). Bergen: Rokkansenteret.

Hansen, Tore og Trond Tjerbo (2003) *Politisk engasjement, borgerroller og sosial kapital* (Vol. nr 62, mai 2003). Oslo: Makt- og demokratiutredningen 1998–2003.

Hayes, Bob E. (1998) *Measuring customer satisfaction: Survey design, use, and statistical analysis methods*: Milwaukee: ASQ Quality Press.

Lian, Olaug (2003) Tillitens vilkår i en markedsorientert helsetjeneste. *Sosiologi i dag*, 33 (2), 31–49.

Moum, Torbjørn (1988) Yea-saying and mood-of-the-day effects in self-reported quality of life. *Social Indicators Research*, 20(2), 117–139.

NAV (2016a) *NAVs Omverdenanalysen 2016*. NAV-Rapport nr.3–2016. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

NAV (2016b) *Personbrukerundersøkelsen 2016*. Oslo: Arbeid- velferdsdirektoratet.

Olsen, Line L. (2002) *Modeling Equity, Satisfaction and Loyalty*. (PhD), Oslo: Handelshøyskolen BI.

Parasuraman, Anantharathan, Zeithaml, Valerie A. og Leonard L. Berry, (1988) Servqual: A multiple-item scale for measuring consumer perc. *Journal of retailing*, 64(1), 12.

Parasuraman, Anantharathan, Zeithaml, Valerie A. og Arvind Malhotra, (2005) ES-QUAL a multiple-item scale for assessing electronic service quality. *Journal of service research*, 7(3), 213–233.

Pettersen, Kjell I., Veenstra, Marijke, Guldvog, Bjørn og Arne Kolstad, (2004) The Patient Experiences Questionnaire: development, validity and reliability. *International Journal for Quality in Health Care*, 16(6), 453–463.

<sup>2</sup> <https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/undersokelser/kunnskap-om-digitale-brukarar>



Prop.67S. (2016) *Oppstart av Prosjekt 2 i modernisering av IKT i Arbeids- og velferdsetaten*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Sitzia, John og Neil Wood, (1997) Patient satisfaction: a review of issues and concepts. *Social science & medicine*, 45(12), 1829–1843.

Skog, Ole Jørgen (1998) *Å forklare sosiale fenomener: en regresjonsbasert tilnærming*. Oslo: Ad notam Gyldendal.

St.meld. nr. 27 (2015–2016). *Digital agenda for Norge: IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.

Ukko, Juhani, Saunila, Minna og Tero Rantala, (2016) From Customer Value to Customer Wisdom – Managing and Measuring Customer Value Co-reation in Digital Service System. *Tiziana Russo-Spena and Cristina Mele*, 454.

Westin, Steinar (2017, 04. mai) Nav må møte mennesker, *Kronikk. Aftenposten*.

Williams, Brian, Coyle, Joanne og David Healy, (1998) The meaning of patient satisfaction: an explanation of high reported levels. *Social science & medicine*, 47(9), 1351–1359.



## 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 sykepengerett.

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/studentene 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.

## Sysselsetting (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.

## Sysselsetting (Nasjonalregnskapet)

Totalt antall sysselsatte personer er summen av lønnstakere og selvstendig næringsdrivende i alderen 15-74 år. Sysselsettingen i nasjonalregnskapet inkluderer sysselsatte på korttidsopphold som ikke er registrert bosatte i Norge og sysselsatte i utenriks-sjøfart, mens sysselsettingen 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: 850  
ISSN: 1504-8217

