

# Arbeid og velferd

---

Utviklingen på arbeidsmarkedet

Regler, fornuft og følelser – Hva påvirker foreldres deling av permisjonstiden?

AFP i privat sektor – endringer i mottak av arbeidsavklaringspenger og uføretrygd

Flere eldre innvandrere på sosialhjelp etter kutt i supplerende stønad

Mål og resultatstyring i NAV – Kan det bidra til å få flere med nedsatt arbeidsevne i arbeid?

Geografisk og yrkesmessig mobilitet blant arbeidsledige

Kjønnsforskjeller i sykefraværet øker når par får barn

## REDAKSJON

### **Ansvarlig redaktør**

Anne-Cathrine Grambo

### **Redaktør**

Anders Mølster Galaasen

### **Redaksjon**

Heidi Nicolaisen, Ivar Andreas Åsland Lima, Jon Petter Nossen, Line Anita Schou, Inger Cathrine Kann, Therese Dokken, Eugenia Vidal-Gil og Johannes Sørbø

### **Redaksjonsråd**

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

Redaksjonen avsluttet sitt arbeid den 20.03.2018

## 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>
Regler, fornuft og følelser – Hva påvirker foreldres deling av permisjonstiden? .....	<b>21</b>
AFP i privat sektor – endringer i mottak av arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. ....	<b>35</b>
Flere eldre innvandrere på sosialhjelp etter kutt i supplerende stønad .....	<b>45</b>
Mål og resultatstyring i NAV – Kan det bidra til å få flere med nedsatt arbeidsevne i arbeid? .....	<b>57</b>
Geografisk og yrkesmessig mobilitet blant arbeidsledige .....	<b>81</b>
Kjønnforskjeller i sykefraværet øker når par får barn .....	<b>105</b>



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

## NAVs arbeidsmarkedsprognose

### Sammendrag

Veksten i norsk økonomi tok seg opp i fjor. Årsveksten i BNP for Fastlands-Norge ble på 1,8 prosent, som er tilnærmet trendveksten, mot 1,0 prosent i 2016. Arbeidsmarkedet bedret seg også i løpet av fjoråret. Tall fra både nasjonalregnskapet og Arbeidskraftundersøkelsen viser at veksten i sysselsettingen tok seg opp i 2017 i takt med høyere vekst i fastlandsøkonomien. Antallet registrerte helt ledige og arbeidssøkere som deltar på tiltak falt med 14 000 i løpet av 2017, og fortsatte å gå ned i januar og februar i år. Nedgangen har vært særlig stor på Sør- og Vestlandet og blant personer med yrkesbakgrunn innen ingeniør- og ikt-fag.

Norge er nå inne i en moderat oppgangskonjunktur som vi venter vil fortsette både dette året og neste år, og som vil bidra til at sysselsettingen tar seg videre opp. Vi venter derfor at den registrerte ledigheten fortsetter å gå ned, men saktere enn det siste året. Det skyldes at vi også venter at antall personer i arbeidsstyrken vil øke raskere i år og neste år enn det har gjort de siste årene. Vi anslår at antallet helt ledige vil bli på 64 000 i gjennomsnitt i år, noe som tilsvarer en ledighet på 2,3 prosent av arbeidsstyrken. I 2019 venter vi at antallet helt ledige vil ligge på 63 000 i gjennomsnitt, som tilsvarer 2,2 prosent av arbeidsstyrken.

Oljeinvesteringene gikk noe ned i fjor, men fallet ble klart mindre enn i de to foregående årene. Vi venter ny oppgang i oljeinvesteringene i år og i 2019, noe som vil bidra til høyere aktivitet i fastlandsøkonomien. Vi venter at kronkursen 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 moderat lønnsvekst vil bidra til høyere vekst i konsumet i år og neste år.

Boliginvesteringene hadde en betydelig oppgang i 2017 samlet, men falt i fjerde kvartal. Nedgang i boligprisene som følge av høyt nivå på boligtilbudet og fortsatt strammere kredittpraksis bidro til at igangsetting av nye boliger avtok i fjor. Dette vil også dempe boligbyggingen framover. Vi venter at nedgangen i boligprisene snur i år, men at boliginvesteringene går ned i år og neste år. Dette vil dermed trekke ned veksten i norsk økonomi.

.....  
<sup>1</sup> NAVs arbeidsmarkedsprognoser er utarbeidet av prognosegruppen i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Artikkelen er skrevet av Eugenia Vidal-Gil.

## Utviklingen på arbeidsmarkedet

### Sysselsettingen øker

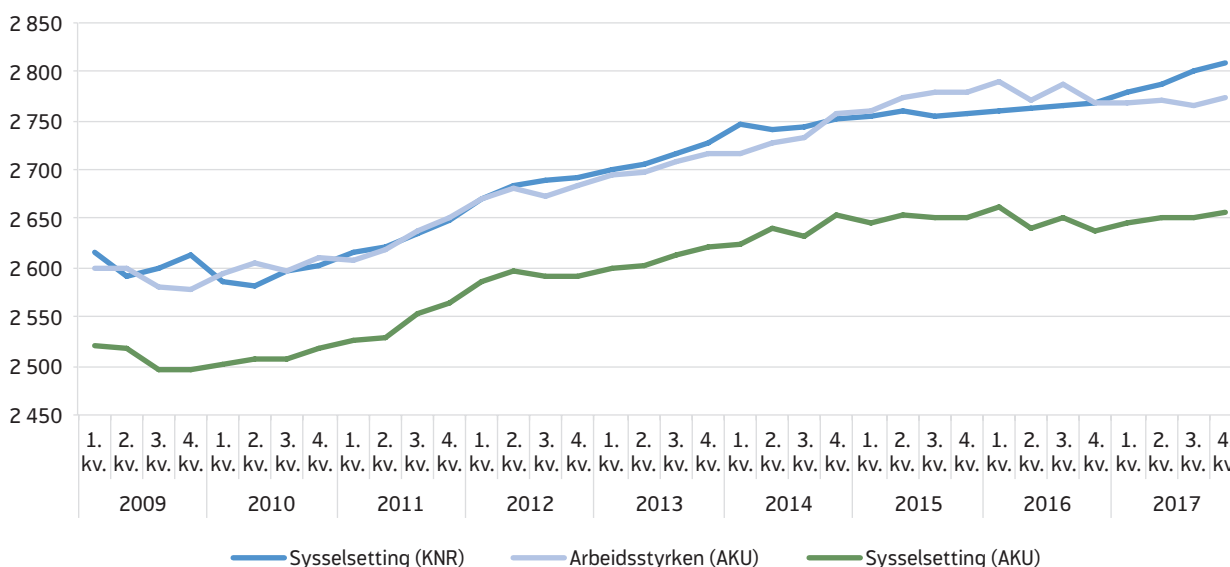
Veksten i sysselsettingen tok seg opp gjennom 2017 ifølge sesongjusterte tall fra kvartalsvis nasjonalregnskap (KNR). Sysselsettingen økte med 10 000 personer i gjennomsnitt hvert kvartal, som er en klart høyere veksttakt enn i 2015 og 2016 (figur 1). Fra fjerde kvartal 2016 til fjerde kvartal i fjor økte antallet sysselsatte med 39 000. Sysselsettingsveksten det siste året har vært størst innen bygg og anlegg, forretningsmessig tjenesteyting samt overnattings- og serveringsvirksomhet (figur 2). 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. Etter tre år med nedgang, sluttet sysselsettingen innen oljerelaterte næringer å falle i fjor. Antall sysselsatte innen utvinning av råolje og naturgass samt tilknyttede tjenester økte litt fra andre til fjerde kvartal, men var da fortsatt lavere enn i fjerde kvartal 2016. Industrisysselsettingen økte i tredje og fjerde kvartal i fjor, selv om den også fortsatt var lavere enn året før. Det er innen den oljerelaterte industrien at sysselsettingen har falt det siste året, men også i disse næringene bremses sysselsettingsnedgangen i andre halvår i fjor. I andre deler av indus-

trien har det vært stabil eller svakt økende sysselsetting det siste året.

Sysselsettingen målt med SSBs arbeidskraftsundersøkelse (AKU) har vist en svakere utvikling enn tallene fra KNR<sup>2</sup>. Ifølge AKU var sysselsettingen omtrent stabilt i 2015 for å så gå noe ned gjennom 2016. I fjor økte sysselsettingen målt med AKU også, med 5 000 flere sysselsatte i gjennomsnitt hvert kvartal. Det var dermed 20 000 flere sysselsatte i fjerde kvartal i fjor enn i fjerde kvartal 2016. Veksten i sysselsettingen har vært noe større enn veksten i befolkningen i yrkesaktiv alder det siste året. Ifølge AKU har andelen av befolkningen mellom 15 og 74 år som er sysselsatt økt fra 66,7 prosent i fjerde kvartal 2016 til 66,8 prosent i fjerde kvartal 2017. Dette var første kvartal med oppgang i sysselsettingsprosenten siden 2012. Det skyldes en økning i sysselsettingsprosenten blant de under 25 år på 0,9 prosentpoeng sammenliknet med fjerde kvartal 2016. Dette gjaldt både unge menn og kvinner, men økningen var enda større blant unge menn. Sysselsettingsprosenten var uendret

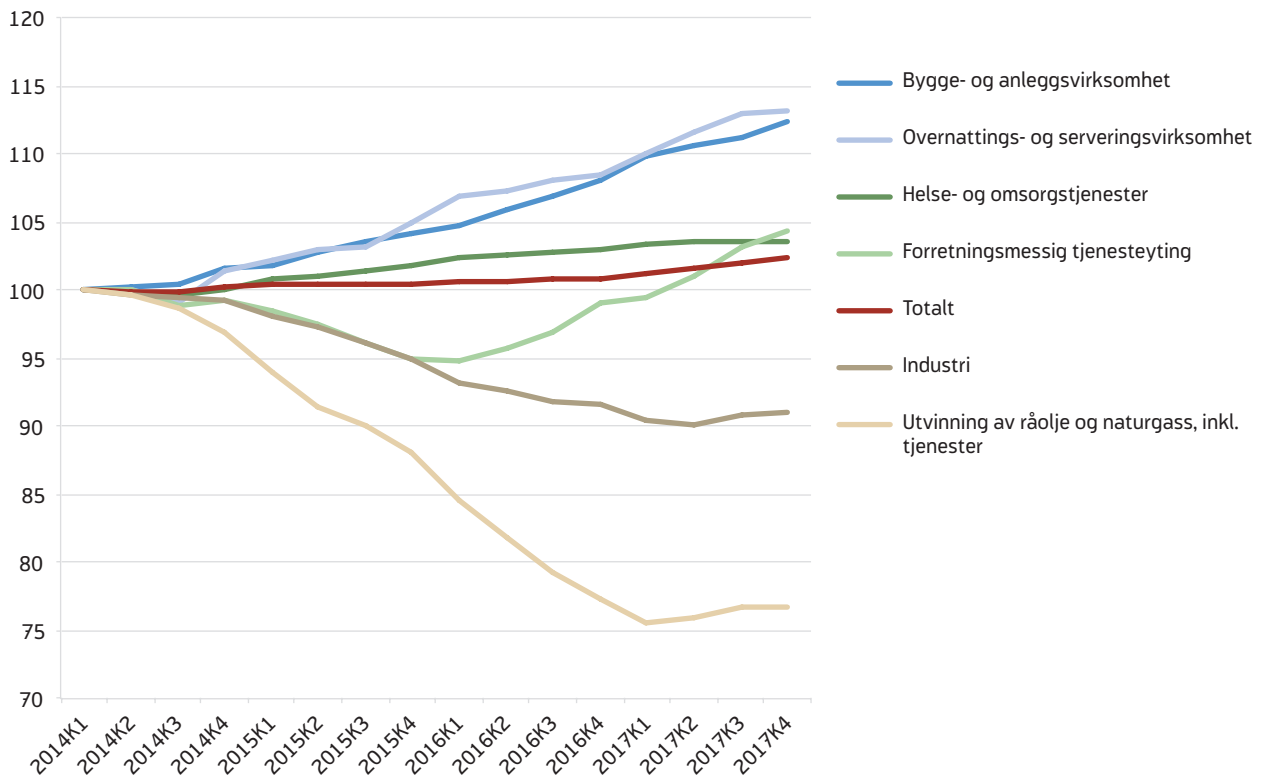
<sup>2</sup> Sysselsettingen målt ved AKU inkluderer kun personer registrert bosatte i Norge, og er derfor lavere enn sysselsettingen slik den beregnes i kvartalsvis nasjonalregnskap. Sistnevnte inkluderer også sysselsatte på korttidsopphold, det vil si midlertidig sysselsatte som ikke er registrert bosatte, samt sysselsatte i utenriks sjøfart.

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



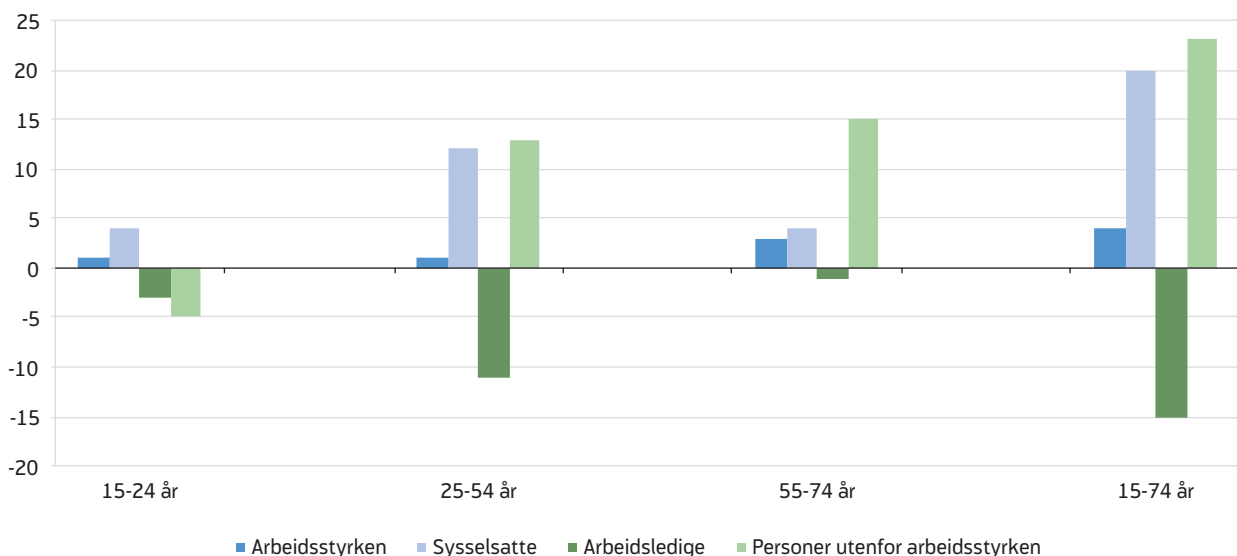
Kilde: SSB

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



Kilde: SSB

**Figur 3. Endringer i befolkningen i yrkesaktiv alder etter arbeidsstyrkestatus. 1 000 personer. 4. kvartal 2016-4. kvartal 2017**



Kilde: SSB

for de mellom 25 og 54 år, mens den falt med 0,4 prosentpoeng blant de eldste.

### Flere i arbeidsstyrken

Arbeidsstyrken er summen av de sysselsatte og arbeidsledige i yrkesaktiv alder (15–74 år), og tilsvarer tilbudet av arbeidskraft. Ifølge sesongjusterte AKU-tall fortsatte antall personer i arbeidsstyrken å øke fram til begynnelsen av 2016, for så å gå ned resten av året. I fjor vekslet det mellom oppgang og nedgang hvert kvartal, men antall personer i arbeidsstyrken tok seg litt opp mot slutten av året (figur 1).

I fjerde kvartal i fjor var det 4 000 flere personer i arbeidsstyrken enn i fjerde kvartal 2016 (figur 3). Sysselsettingen økte med 20 000 personer og arbeidsledigheten falt med 15 000<sup>3</sup>. Alle aldersgrupper hadde en økning i antall sysselsatte og en nedgang i antall arbeidsledige. I samme perioden økte befolkningen mellom 15 og 74 år med 28 000 personer, og 23 000 av disse forble utenfor arbeidsstyrken. Det er kun blant de yngste at antall personer utenfor arbeidsstyrken falt.

### Lavere yrkesdeltakelse

Yrkesdeltakelsen, del vil si andelen personer mellom 15 og 74 år som er i arbeidsstyrken, økte fram til 2016, noe som ikke er vanlig i en nedgangskonjunktur hvor ledigheten øker. Siden 2016 har imidlertid yrkesdeltakelsen falt. I fjerde kvartal 2017 var veksten i arbeidsstyrken fortsatt lavere enn veksten i befolkningen i yrkesaktiv alder, slik at yrkesdeltakelsen falt fra 69,8 prosent i fjerde kvartal 2016 til 69,4 prosent.

Utviklingen i yrkesdeltakelsen påvirkes av demografiske forhold og andre forhold. Endringene i yrkesfrekvensene over tid for de ulike aldersgruppene utgjør de andre forholdene, som for eksempel kan skyldes innvandring, utdanningsnivå og eventuelle målefeil, men konjunkturelle forhold er normalt det viktigste. Historiske tall viser at konjunktorene påvirker yrkesdeltakelsen for ulike aldersgrupper, slik at den faller når etterspørselen etter arbeidskraft er lav og ledigheten økende. Størrelsen på denne responsen varierer mellom aldersgrupper, men er vanligvis størst for per-

## TO MÅL PÅ ARBEIDSLEDIGHETEN I NORGE

NAVs 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 incentiv til å registrere seg som arbeidssøker hos NAV samtidig som de svarer i AKU at de er ledige og aktivt søker arbeid. Dette er en av grunnene til avviket mellom antall registrerte ledige hos NAV og ifølge AKU. Se Årsaker til ulike tall på arbeidsledighet - SSB 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).

soner i 20-årene. Endringene i alderssammensetning i befolkningen over tid utgjør de demografiske forholdene. En større andel eldre eller yngre vil isolert sett medføre lavere samlet yrkesdeltakelse, siden disse gruppene har en lavere yrkesfrekvens enn gjennomsnittet. Andelen som tilhører den eldste aldersgruppen har økt de siste årene, noe som har bidratt til å redusere samlet yrkesdeltakelse. Figur 4 viser at i gjennomsnitt i perioden 2007 - 2017 har demografiske forhold dratt ned yrkesandelen med 0,2 prosentpoeng hvert år. Denne effekten har imidlertid avtatt det siste året. I fjerde kvartal 2017 var det kun andre forhold som bidro til den lavere yrkesdeltakelsen. Ser vi nærmere på utviklingen for de ulike aldersgruppene, var det en nedgang i yrkesandelen for de mellom 25 og 74 år på 0,5 prosentpoeng som trakk ned den samlede yrkesdeltakelsen fra fjerde kvartal 2016 til fjerde kvartal 2017 (figur 5). Yrkesdeltakelsen blant de yngste økte derimot med 0,5 prosentpoeng i samme perioden.

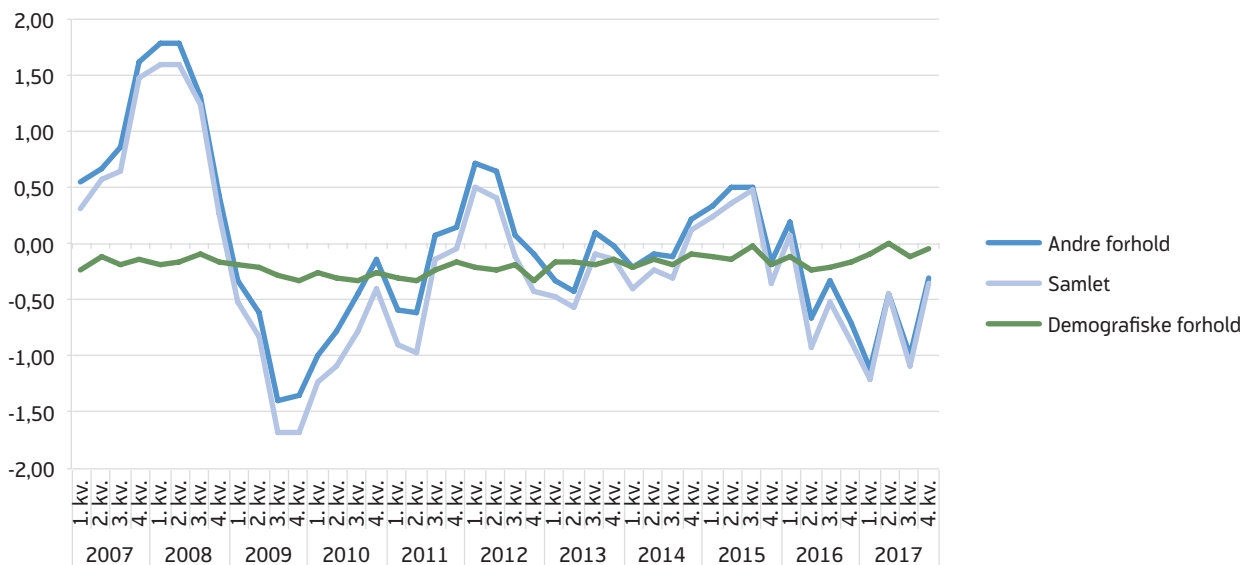
### Fallende ledighet

Antallet helt ledige og arbeidssøkere som deltar på tiltak (bruttoledigheten) har gått ned hver måned siden desember 2016 (figur 6). Bruttoledigheten falt videre i januar og februar i år med i alt 3 200 personer, ifølge sesongjusterte tall. Ved utgangen av februar var 90 000 personer registrert som helt ledige eller

<sup>3</sup> Avviket på 1 000 personer skyldes avrunding.



**Figur 4. Årlig endring i samlet yrkesdeltakelse og bidrag fra demografiske og andre forhold. Prosentpoeng**



Kilde: SSB

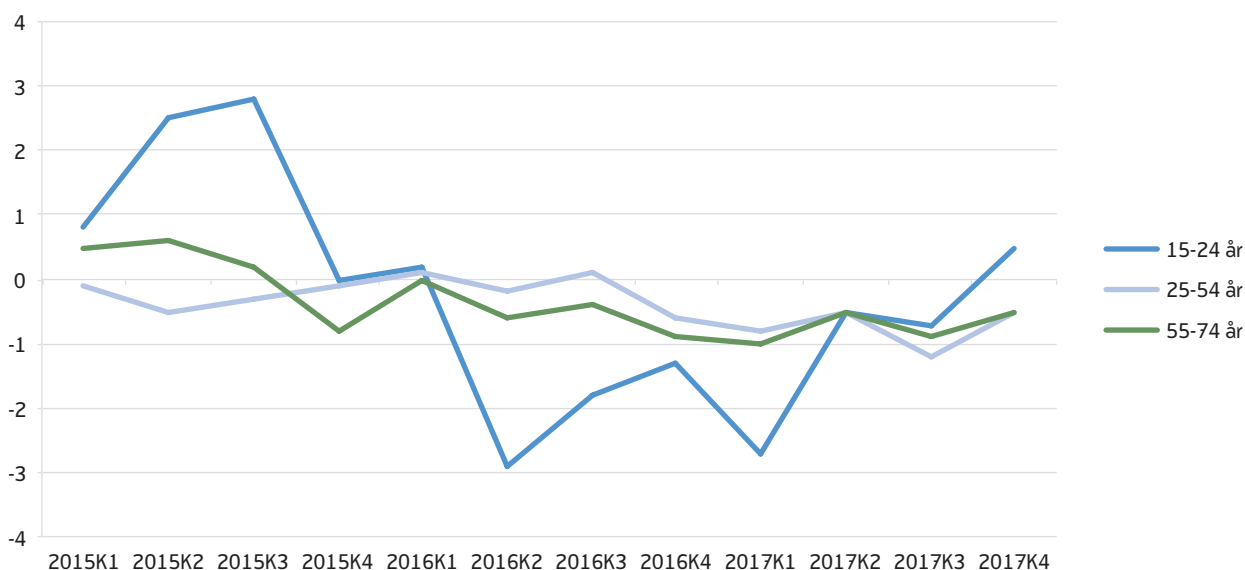
arbeidssøkere på tiltak. Bruttoledigheten utgjorde 3,2 prosent av arbeidsstyrken, mot 3,8 prosent i februar 2017.

På grunn av en økning i tiltaksnivået begynte antallet helt ledige å falle allerede våren 2016, men det siste året har utviklingen i antallet helt ledige og bruttoledigheten vært lik. Fra desember til februar falt antallet helt ledige med 2 700 ifølge sesongjusterte tall. 69 800 personer var registrert som helt ledige ved utgan-

gen av februar. Det utgjorde 2,5 prosent av arbeidsstyrken, mot 3,1 prosent ett år tidligere.

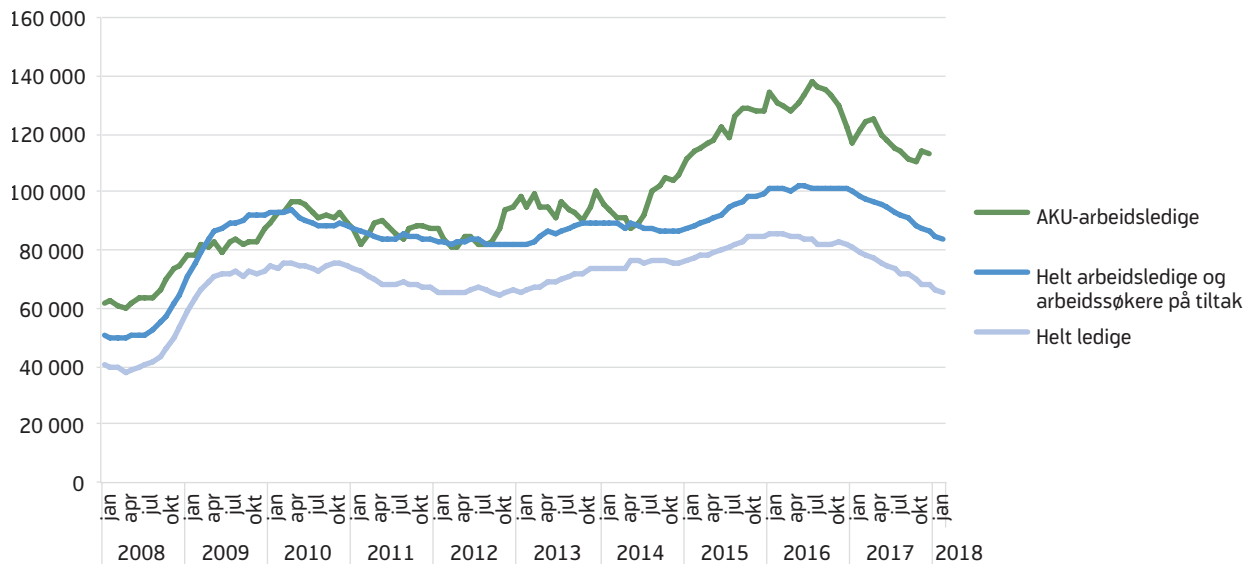
Arbeidsledigheten målt med AKU begynte å øke tidligere enn den registrerte ledigheten. Gjennom 2015 økte den også betydelig mer enn den registrerte ledigheten, og det oppsto et uvanlig stort avvik mellom de to målene (se faktaboks «To mål på arbeidsledigheten i Norge»). Det at AKU-ledigheten fanger opp grupper som i liten grad melder seg til NAV, som studenter og nyutdannede på

**Figur 5. Årlig endring i yrkesdeltakelsen etter alder. Prosentpoeng**



Kilde: SSB

**Figur 6. 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

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 fallende trend siden. I desember var den på 4, 1 prosent av arbeidsstyrken. Avviket mellom AKU-ledigheten og den registrerte ledigheten har dermed blitt noe mindre det siste halvannet år, men er fortsatt stort historisk sett.

### Færre nye arbeidssøkere

Samtidig som bruttoledigheten stabiliserte seg i 2016, falt antallet nye arbeidssøkere klart gjennom året, og denne tendensen fortsatte i fjor (figur 7). I februar ble det registrert 800 nye arbeidssøkere<sup>4</sup> per virkedag hos NAV ifølge sesongjusterte tall. Det er nesten 250 færre per virkedag enn toppen i januar 2016, og tilsvarer mellom 5 000 og 6 000 færre nye arbeidssøkere i løpet av en

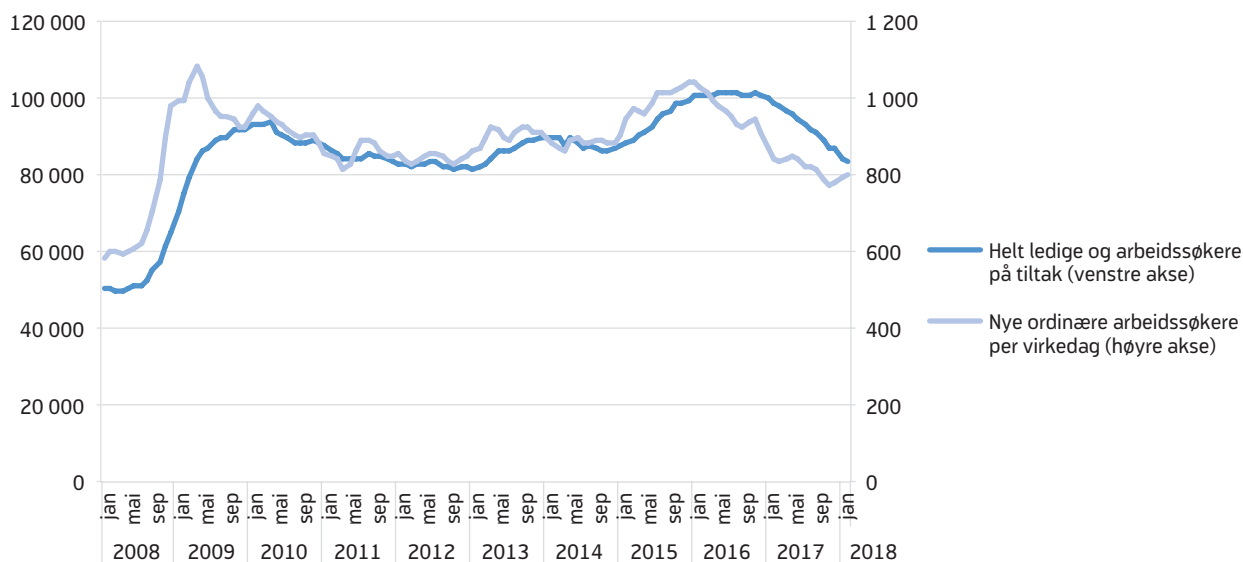
måned. Samtidig har det vært en økning i antallet personer som har gått lenge ledig. Ved utgangen av februar hadde 10 000 personer vært registrert som helt ledige eller arbeidssøkere som deltar i tiltak i mer enn to år. Det er en økning på 900 personer sammenliknet med februar i fjor. Det er i hovedsak i Rogaland og Hordaland vi ser en økning i antallet personer som har vært arbeidsledige så lenge, og økningen er størst innen ingeniør- og ikt-fag og innen industriarbeid.

### Ledigheten fortsetter å gå ned blant ingeniører

Den oljedrevne nedgangskonjunkturen de siste årene medførte en stor økning i ledigheten innen ingeniørfag (figur 8). Fra januar 2014 til november 2016 økte bruttoledigheten innen ingeniør- og ikt-fag med 164 prosent, og det var særlig for ingeniører og sivilingeniører innen oljerelaterte fag at ledigheten økte mye. Siden desember 2016 har imidlertid bruttoledigheten innen ingeniør- og ikt-fag gått ned. Ved utgangen av februar var det 3 100 færre registrert som helt ledige eller arbeidssøkere på tiltak med denne yrkesbakgrunnen enn i februar i fjor. Dette tilsvarer en nedgang på 32 prosent, og ingeniør- og ikt-fag er dermed yrkesgruppen som har hatt størst nedgang i bruttoledigheten det siste året. Det er særlig blant ingeniører og sivilingeniører innen petroleum, bergverk og metallurgi at bruttoledigheten har gått ned siden februar i fjor. Vi har i tillegg sett en økning i antallet

<sup>4</sup> Nye arbeidssøkere inkluderer både helt ledige, arbeidssøkere som deltar i tiltak og delvis ledige.

**Figur 7. Antall helt ledige og arbeidssøkere på tiltak og antall nye ordinære arbeidssøkere per virkedag. Sesongjustert**



Kilde: NAV

ledige stillinger innen ingeniør- og ikt-fag de siste månedene, noe som kan tyde på at ledigheten for denne yrkesgruppen vil fortsette å gå ned.

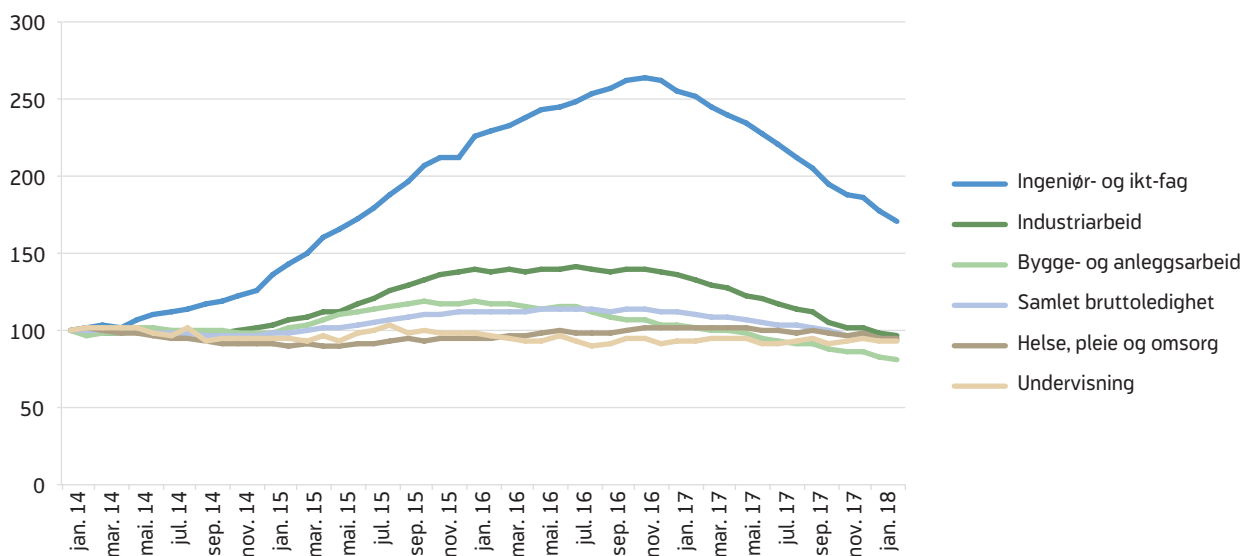
Også innen industriarbeid har bruttoledigheten gått ned siden desember 2016 etter en økning på omtrent 40 prosent i første del av nedgangskonjunktoren. Innen undervisning og helse, pleie og omsorg har

ledigheten holdt seg stabil de siste tre årene. Dette er også blant yrkesgruppene med lavest ledighetsrate.

### Ledigheten fortsetter å gå ned på Sør- og Vestlandet

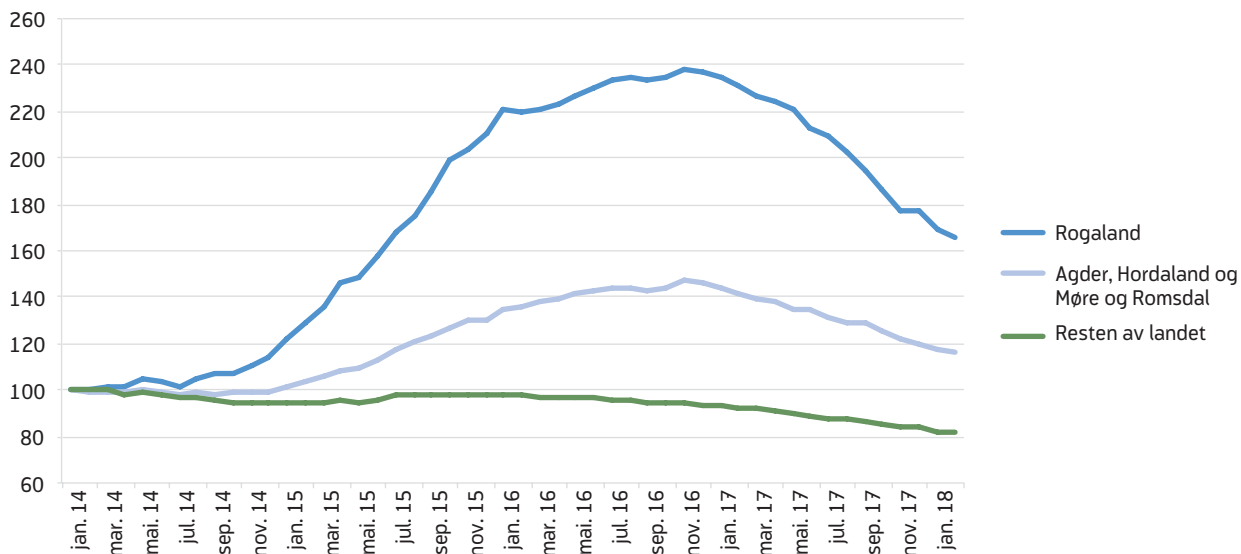
De siste tre årene har vært preget av store geografiske forskjeller på arbeidsmarkedet. Nedgangen i oljebransjen og oljerelatert industri har først og fremst rammet

**Figur 8. Summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak i utvalgte yrkesgrupper. Sesongjustert. Indeksert: Januar 2014 =100**



Kilde: NAV

**Figur 9. Summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak i ulike regioner. Sesongjustert. Indeksert: Januar 2014 =100**



Kilde: NAV

Sør- og Vestlandet og særlig Rogaland. I Rogaland ble bruttoledigheten mer enn doblet fra januar 2014 til november 2016 (figur 9), 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. I resten av landet samlet holdt bruttoledigheten seg ganske stabil gjennom nedgangskonjunkturen, og begynte å gå svakt ned allerede våren 2016. Siden desember 2016 har bruttoledigheten også gått ned på Sør- og Vestlandet. Nedgangen har vart størst i Rogaland, med 31 prosent fra desember 2016 til februar i år. Likevel var Rogaland fortsatt fylket med høyest bruttoledighet i februar, med 4,1 prosent av arbeidsstyrken.

### Utviklingen internasjonalt

Utviklingen hos våre handelspartnere er viktig for utviklingen i norsk økonomi fordi eksporten av tradisjonelle varer og tjenester utgjør om lag 25 prosent av Fastlands-BNP<sup>5</sup> og påvirker etterspørselen etter arbeidskraft direkte. I 2017 gikk 65 prosent av fastlandseksporten til EU, mens 7 prosent gikk til USA, målt i løpende priser.

<sup>5</sup> Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge er lik bruttonasjonalprodukt (BNP) utenom næringene utvinning av olje og naturgass, rørtransport og utenriks sjøfart.

### Den globale økonomien

Det internasjonale pengefondet (IMF) venter at veksten i den globale økonomien vil ta seg opp framover. I sin siste prognose fra januar anslår IMF at det globale bruttonasjonalproduktet (BNP) vil øke med 3,9 prosent i år og neste år, mot estimert 3,7 prosent i 2017. Disse anslagene er oppjustert med 0,2 prosentpoeng siden oktober. En høyere vekst enn ventet i fjor og den nylig vedtatte skattereformen i USA er hovedgrunnene til oppjusteringen.

IMFs vekstanslagene for USA i år og neste år har blitt betydelig oppjustert. Dette skyldes den forventet ekspansive effekten av skattelettelsene, særlig for bedriftene, og at IMF legger til grunn i sin prognose at offentlig utgifter ikke vil bli redusert til tross for lavere skatteinntekter. Veksten i eurosonen<sup>6</sup> har også blitt oppjustert som følge av den positive utviklingen de siste kvartalene. Oppjusteringen gjelder flere av de store økonomiene i eurosonen, som Tyskland, Italia og Nederland. Høyere vekst i eurosonen og USA, som er Norges viktigste handelspartnere, vil bidra til høyere etterspørsel etter norske varer og tjenester framover.

<sup>6</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 fjor var veksten noe høyere enn forventet med 6,9 prosent, ifølge offisiell statistikk. Dette er høyere enn myndighetenes mål for 2017 på 6,5 prosent og høyere enn BNP-veksten i 2016, som var på 6,7 prosent. Det var særlig vekst i privat konsum, eksport og høy aktivitet innen bygg og anlegg som bidro til veksten. IMF har også oppjustert vekstanslaget for Kina som følge av dette, men venter fortsatt at veksttakten vil avta noe framover, til 6,6 prosent i år og 6,4 prosent neste år.

Høyere vekst globalt kommer etter flere år med ekspansiv økonomisk politikk og veldig lave renter i kjølvannet av finanskrisen, særlig i industrilandene. Dette har også medført høyere finansinvesteringer og aktive priser. En raskere innstramming av pengepolitikken med høyere renter kan derfor føre til finansiell ustabilitet og dermed lavere økonomisk vekst enn ventet. Flere internasjonale handelsavtaler er for tiden under reforhandling, og økt proteksjonisme kan også dempe vekstutsiktene framover.

### Solid vekst i eurosonen

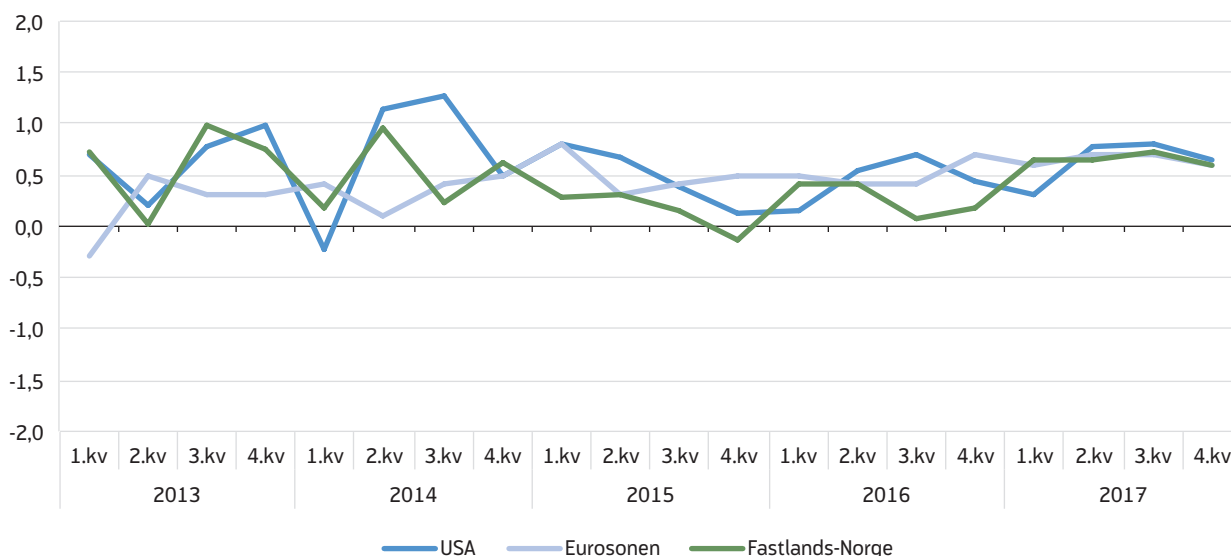
I fjerde kvartal i fjor økte BNP i eurosonen med 0,7 prosent ifølge sesongjusterte tall fra Eurostat. Sammenliknet med fjerde kvartal 2016 var BNP 2,7 prosent høyere. De siste fem kvartalene har veksten i eurosonens BNP vært på mellom 0,6 og 0,7 prosent, som tilsvarer årlige rater på rundt 2,5 prosent, og tyder

på at konjunkturoppgangen i eurosonen har fått fotfeste. Veksten i industriproduksjonen i eurosonen har tatt seg opp det siste året, og i desember i fjor var produksjonen 5,2 prosent høyere enn i desember 2016. Dette tyder på at eurosonens BNP vil fortsette å øke framover, da utviklingen i industriproduksjonen er en indikator på den kommende utviklingen i BNP. Andre tillitsindikatorer for både forbrukere og bedrifter peker også på høy økonomisk vekst i euroområdet den nærmeste tiden. IMF anslår en BNP-vekst i eurosonen på 2,2 prosent i år og 2,0 prosent neste år.

Arbeidsmarkedet i eurosonen har også bedret seg etter hvert som veksten har tatt seg opp. I desember lå arbeidsledigheten på 8,7 prosent av arbeidsstyrken, det laveste nivået siden januar 2009, og ett prosentpoeng lavere enn i desember 2016. I Tyskland var ledigheten på 3,6 prosent, mens den fortsatt var høyest i Hellas og Spania, med henholdsvis 20,7 og 16,4 prosent, selv om ledigheten i begge landene hadde falt med over to prosentpoeng på ett år. Sysselsettingsveksten har også tatt seg opp det siste året. I tredje kvartal i fjor økte sysselsettingen med 0,4 prosent og var 1,7 prosent høyere enn i tredje kvartal 2016.

Den økonomiske veksten i Storbritannia forble høy i 2016 på tross av bestemmelsen om utmelding av EU (Brexit). En svekkelse av det britiske pundet, skattelettelser og høyere offentlig konsum bidro til dette. I

**Figur 10. Kvartalsvis BNP-vekst blant Norges viktigste handelspartnere. Sesongjusterte tall. Prosent**



Kilde: Eurostat, BEA og SSB

første halvår i fjor hadde den britiske økonomien imidlertid en kraftig nedbremsing, og BNP-veksten falt fra 0,7 prosent i fjerde kvartal 2016 til 0,3 prosent i første og andre kvartal 2017, men veksten har tatt seg noe opp i andre halvår. Grunnen til oppbremsing er hovedsakelig at høy inflasjon som følge av et svakere pund etter folkeavstemningen har medført lavere kjøpekraft i husholdningene og dermed lavere vekst i privat konsum. Usikkerheten om hvilke regler og avtaler skal gjelde mens forhandlingene om utmeldingsprosessen og en ny handelsavtale med EU fortsatt pågår bidrar i tillegg til å dempe investeringene. IMF anslår at BNP-veksten i Storbritannia blir på 1,5 prosent i år og neste år, som er 0,2 prosentpoeng lavere enn estimatet for 2017 og 0,4 prosentpoeng lavere enn i 2016.

### Høyere vekst i USA

BNP-veksten i USA tok seg opp i fjor, til tross for en svakere utvikling i første kvartal. Samlet økte USAs BNP med 2,3 prosent i 2017 mot 1,5 prosent i 2016. Veksten i det private konsumet fortsatte i fjor, mens veksten i private bruttoinvesteringer og eksport tiltok, noe som bidro til å dra opp veksten i BNP. Arbeidsledigheten gikk ned gjennom 2017, men har holdt seg stabil siden oktober. I januar var den på 4,1 prosent for fjerde måned på rad, mens den var på 4,8 prosent ett år tidligere. Sysselsettingen fortsatte å øke i januar, og andelen av befolkningen som er sysselsatt var litt høyere enn året før, mens yrkesdeltakelsen hadde gått noe ned. Finanspolitikken i USA vil gi høyere vekstimpulser til økonomien enn tidligere antatt etter at Trumps skattereform har blitt vedtatt, særlig om lavere skatteinntekter ikke motsvares av kutt i offentlige utgifter. Ifølge IMF's siste prognose vil BNP-veksten i USA være på 2,7 prosent i år og 2,5 prosent neste år, cirka 0,5 prosentpoeng høyere hvert år enn tidligere anslått. Risiko som da oppstår er om overoppheting av økonomien, det vil si at aktiviteten øker mer enn det er ledige ressurser i økonomien, slik at prisene og lønningene øker mer enn ventet og renten settes raskere opp enn planlagt, som igjen kan føre til uro i finansmarkedene og fall i børsene.

## Utviklingen i Norge

### Høyere vekst i fastlandsøkonomien

Veksten i bruttonasjonalprodukt (BNP) for Fastlands-Norge<sup>7</sup> tok seg opp i fjor og ble på 1,8 prosent mot 1,0 prosent i 2016. Ifølge sesongjusterte tall fra nasjonalregnskapet økte BNP for Fastlands-Norge jevnt gjennom 2017, med cirka 0,6 prosent hvert kvartal (tabell 1). Dette tilsvarer en kvartalsvis vekst på rundt 2,6 prosent målt i årlig rate, som er over trendveksten på 2 prosent.<sup>8</sup> Norge gikk dermed inn i en moderat oppgangskonjunktur i fjor etter å ha vært i en nedgangskonjunktur drevet av redusert etterspørsel fra petroleumsnæringen siden slutten av 2014.

### 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 11). 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, som samlet utgjør cirka halvparten av bruttoinvesteringene. I fjor vokste bruttoinvesteringene med 3,5 prosent, blant annet som følge av fortsatt høy vekst i offentlige investeringer og boliginvesteringer. I tillegg var fallet i oljeinvesteringene i 2017 langt mindre enn i de to foregående årene.

### Nedgangen i petroleumsinvesteringene bremser opp

Oljeprisen falt kraftig fra sommeren 2014 av og var på sitt laveste under 30 dollar fatet i begynnelsen av 2016. I fjor lå oljeprisen på mellom 45 og 68 dollar. OPECs medlemsland samt Russland ble i slutten av mai i fjor, da oljeprisen var på rundt 50 dollar, enige om å forlenge gjeldende kutt i oljeproduksjonen med ni måneder. Oljeprisen har tatt seg opp siden, og har variert mellom 62 og

<sup>7</sup> Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge er lik bruttonasjonalprodukt (BNP) utenom næringene utvinning av olje og naturgass, rørtransport og utenriks sjøfart.

<sup>8</sup> Trendveksten er en estimert størrelse. SSBs siste estimat av den årlige trendveksten for BNP Fastlands-Norge er på 2 %. En oppgangskonjunktur er definert som en periode der veksten i BNP for Fastlands-Norge er høyere enn trendveksten.



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

	2016	2017	1. kv. 2017	2. kv. 2017	3. kv. 2017	4. kv. 2017
Bruttonasjonalprodukt	1,1	1,8	-0,2	1,1	0,8	-0,3
Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge	1,0	1,8	0,6	0,6	0,7	0,6
Konsum i husholdninger	1,5	2,4	0,7	0,9	0,6	0,8
- Varekonsum	-0,1	1,6	0,3	1,4	0,5	1,2
- Tjenestekonsum	3,1	3,0	1,0	0,5	0,7	0,6
Konsum i offentlig forvaltning	2,1	2,0	0,6	0,5	0,7	0,5
Bruttoinvestering i fast realkapital	-0,2	3,5	1,9	1,4	-0,9	1,6
- Utvinning og rørtransport	-16,9	-4,0	0,8	-0,1	-5,6	-1,0
- Fastlands-Norge	6,1	5,9	2,7	1,3	0,3	2,0
- Næringer	4,1	5,1	4,3	-3,2	5,7	1,1
- Andre tjenester	5,3	6,8	9,0	-2,4	0,2	3,2
- Industri og bergverk	8,1	-8,0	-3,2	-8,9	1,3	3,3
- Annen vareproduksjon	4,5	7,4	-3,1	0,2	18,9	-5,0
- Boliger (husholdninger)	9,0	7,1	2,6	0,8	1,2	-4,5
- Offentlig forvaltning	5,9	5,8	0,4	8,6	-7,8	11,3
Eksport i alt	-1,8	0,8	-0,9	2,0	-0,8	-2,6
- Tradisjonelle varer	-8,2	2,2	6,8	1,7	0,9	0,7
- Råolje og naturgass	4,3	1,9	-1,8	4,1	0,3	-8,3
Import i alt	2,3	2,2	2,8	0,7	-3,3	3,2
- Tradisjonelle varer	-0,4	3,2	3,0	0,7	-1,7	2,6

Kilde: SSB (KNR)

70 dollar så langt i år. Dette kan tyde på at de avtalte produksjonskuttene har blitt etterlevet. Veksten internasjonal tok seg opp gjennom fjoråret, og det bidrar også til høyere etterspørsel etter olje. Det er imidlertid 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 57 dollar fatet i gjennomsnitt i år og på 61 dollar fatet neste år, men det er stor usikkerhet knyttet til anslaget.

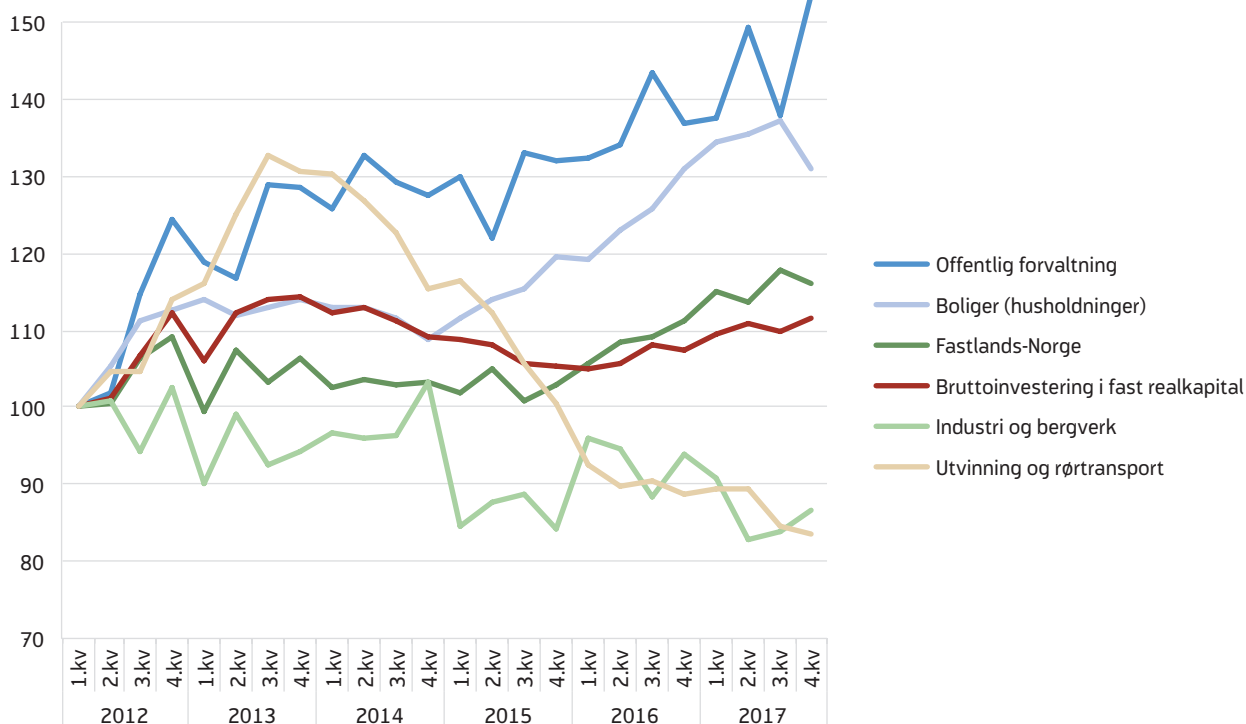
Oljeinvesteringene nådde sitt høyeste nivå i tredje kvartal 2013, før de begynte å falle. Nedgangen ble klart forsterket av fallet i oljeprisen fra andre halvår 2014, og oljeinvesteringene har falt med 37 prosent fra fjerde kvartal 2013 til fjerde kvartal 2017. Foreløpige tall fra kvartalsvis nasjonalregnskap (KNR) viser imidlertid at nedgangen i petroleumsinvesteringene har bremsset opp (figur 11). I fjor falt oljeinvesteringene

med 4 prosent, betydelig mindre enn i 2016 og 2015. I SSBs investeringsundersøkelse fra februar har virksomhetene oppjustert anslaget for investeringene innen olje- og gassvirksomhet i år. Etter tre år med nedgang anslås det nå en økning i investeringene i 2018 på 7,1 prosent sammenliknet med tilsvarende anslag for 2017 og målt i løpende priser. Det foreligger i tillegg planer om prosjekter som ikke kom med i denne undersøkelsen og som kan bidra til oppjustering senere. Vi venter derfor at oljeinvesteringene begynner å vokse igjen i år og at oppgangen fortsetter neste år (tabell 2).

#### Lavere vekst i boliginvesteringene

Etter nedgang i 2014 økte boliginvesteringene kraftig gjennom hele 2015 og 2016. Boliginvesteringene økte med ytterligere 7,1 prosent i fjor, men veksttakten avtok gjennom året og det var et fall i fjerde kvartal. Etter sterk vekst siden slutten av 2014 har antallet igangsettingstilatelser til nye boliger vist en avtakende trend siden

Figur 11. Utviklingen i investeringene. Sesongjustert. Indeksert: 1. kvartal 2012=100



Kilde: SSB (KNR)

desember 2016, ifølge sesongjusterte tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Fra februar 2017 til januar i år ble det gitt seks prosent færre igangsettingstillatelser til nye boliger enn i den foregående tolv månedersperioden.

Samtidig har det høye boligtilbudet, sammen med noe strammere kredittpraksis etter at den nye boliglånsskriften trådte i kraft i januar 2017, bidratt til nedgang i boligprisene. Ifølge sesongjusterte tall fra SSBs prisindeks for brukte boliger, falt boligprisene med henholdsvis 0,5 og én prosent i gjennomsnitt for hele landet i andre og tredje kvartal i fjor, men økte igjen i fjerde kvartal. Sammenliknet med fjerde kvartal 2016 var prisen på brukte boliger 0,7 prosent høyere, som er den laveste årsveksten siden første kvartal 2014. Sesongjusterte tall fra Eiendom Norge viser at boligprisene økte med 0,4 prosent fra januar til februar, etter å ha falt nesten hver måned siden april i fjor. Sammenliknet med februar i fjor var boligprisene 2,3 prosent lavere. Det var flere usolgte boliger i markedet enn i februar i fjor, men antallet solgte var noe høyere. Vi legger til grunn i vår prognose at boligprisnedgangen vil snu i år, men at boligprisene i gjennomsnitt blir noe lavere enn i 2017. I 2019 venter vi

at boligprisene vokser igjen. Nedgang i boligprisene bidrar til lavere igangsetting av nye byggeprosjekter. Igangsettingstallene er en indikator for framtidige boliginvesteringer, da flere prosjekter kan bli gjennomført med et visst tidsetterslep. Et fallende antall igangsettingstillatelser det siste året tyder på lavere boliginvesteringer framover. Vi venter derfor at boliginvesteringene vil falle noe i år og neste år (tabell 2).

### Nedgang i industriinvesteringene

I første halvår i fjor falt industriinvesteringene, før de økte igjen i andre halvår (figur 11). Som årsgjennomsnitt falt investeringene i industri og bergverk likevel med 8,0 prosent i 2017. Investeringene falt i de fleste industrinæringene i de to første kvartalene i fjor, mens det i andre halvår var det vekst blant annet innen produksjon av metallvarer, elektrisk utstyr og maskiner samt verftsindustri. Innen oljeraffinering, kjemisk og farmasøytisk industri samt nærings-, drikkevare- og tobakksindustri, som samlet står for omtrent 40 prosent av de totale industriinvesteringene, falt derimot investeringene gjennom hele fjoråret.



I SSBs investeringsundersøkelse fra februar har virksomhetenes anslag på industriinvesteringene i 2018 blitt oppjustert og tyder på en oppgang på 12 prosent. Det er særlig høyt investeringsanslag innen oljeraffinerer, kjemisk og farmasøytisk industri samt næringsmiddelindustri som bidrar til dette. Vi legger derfor til grunn i vår prognose at industriinvesteringene vil øke i år og neste år.

### Økning i industriproduksjonen

Etter to år med nedgang, i stor grad på grunn av lavere produksjon i næringene som leverer til oljeindustrien, som produksjon av metallvarer, elektrisk utstyr og maskiner, verftsindustri samt reparasjon og installasjon av maskiner og utstyr, hadde bruttoproduktet i industrien en liten økning i 2017 (figur 12). Høy vekst innen oljeraffinerer, kjemisk og farmasøytisk industri bidro til oppgangen i industriproduksjonen, samtidig som produksjonsnedgangen blant oljeleverandørene flatet ut. I fjerde kvartal i fjor var det vekst i de aller fleste industrinæringene.

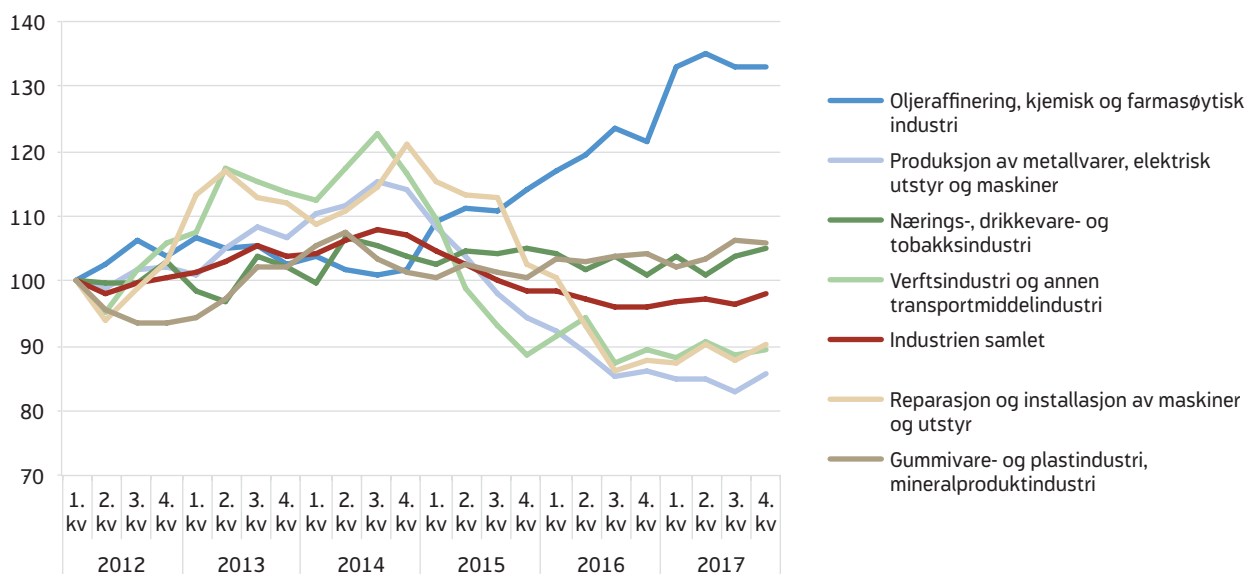
Ordretilgangen i industrien begynte å øke igjen i andre kvartal 2016 etter å ha falt i to år. Ordretilgangen tok seg betydelig opp i fjerde kvartal i fjor, både i eksportmarkedet og i hjemmemarkedet. Oppgangen gjaldt de fleste næringene, også leverandører til oljeindustrien som byg-

ging av skip og oljeplattformer samt maskinreparasjon og installasjon. Økningen i ordretilgangen bidro til at verdien av ordreservene i industrien samlet økte igjen i andre halvår i fjor, særlig i eksportmarkedet, men for oljeleverandørene gikk ordreservene i hjemmemarkedet opp. Fortsatt svak krone og høyere vekst internasjonalt vil bidra til videre vekst i eksportnæringene, samtidig som en ny oppgang i oljeinvesteringene vil bidra til økt produksjon blant oljeleverandørene. Vi venter derfor at industriproduksjonen tar seg opp i år og neste år.

### 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. I fjor økte husholdningenes konsum med 2,4 prosent, etter at en økning på kun 1,5 prosent i 2016. I 2016 var lønnsveksten den laveste SSB har målt på 2000-tallet. Dette, sammen med høy prisvekst, førte til den største nedgangen i real-lønningene på mange tiår og videre til at konsumet ble dempet. I fjor økte reallønningene, det vil si lønninger justert for prisvekst, med 0,7 prosent. Dette, sammen med en økning i antall sysselsatte, bidro til høyere vekst i husholdningenes konsum. Det var fortsatt solid vekst i tjenestekonsumet, og varekonsumet var også høyere enn året før.

**Figur 12. Bruttoprodukt for industrien. Utvalgte industrinæring. Sesongjustert. Indeksert: 1. kvartal 2012=100**



Kilde: SSB (KNR)

**Tabell 2. NAVs prognose for utviklingen i norsk økonomi i 2018 og 2019. Prosentvis vekst om ikke annet er angitt**

	2018	2019
<b>Arbidsmarked</b>		
Registrerte helt ledige (antall personer)	64 000	63 000
Registrerte helt ledige i prosent av arbeidsstyrken	2,3	2,2
Registrerte helt ledige og arbeidssøkere på tiltak (antall personer)	79 000	78 000
Registrerte helt ledige og arbeidssøkere på tiltak i prosent av arbeidsstyrken	2,9	2,8
AKU-arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken	4,0	3,8
Syssettingsvekst (AKU)	1,2	1,4
Arbeidsstyrkevekst (AKU)	1,0	1,1
<b>Realøkonomi</b>		
Konsum i husholdninger mv.	2,4	2,9
Bruttoinvesteringer Fastlands-Norge	1,0	0,6
- Boliginvesteringer	-2,9	-3,6
Petroleumsinvesteringer	5,0	8,0
Eksport	2,6	2,5
- Tradisjonelle varer	4,5	3,8
Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge	2,3	2,1
<b>Valutakurs og oljepris (nivå)</b>		
NOK per euro	9,5	9,1
Råoljepris i dollar	57	61

Kilde: NAV

Svekkelsen av kronkursen de siste par årene har bidratt til å dra opp inflasjonen. Vi venter at kronkursen styrker seg noe fra dagens nivå fram til 2019, og at prisveksten på importerte varer dermed vil avta og bidra til at inflasjonen går noe ned igjen. Selv med moderate lønnsoppgjør venter vi derfor at reallønningene 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 i år vil trekke i retning av noe lavere konsum. Vi venter at privat konsum vil vokse med samme takt i år som i fjor og noe raskere neste år (tabell 2).

### Vekst i offentlige utgifter

Offentlige utgifter, det vil si summen av konsum og bruttoinvesteringer i offentlig forvaltning, utgjør rundt en tredel av Fastlands-BNP. Ekspansiv finanspolitikk under den siste nedgangskonjunktoren har

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 nasjonalbudsjett 2018, og dermed i mindre grad bidra til veksten i norsk økonomi enn det som har vært tilfellet de siste årene.

### Høyere eksport av tradisjonelle varer

Etter halvannet år med nedgang gikk eksporten av tradisjonelle varer opp hvert kvartal i fjor, og ble 2,2 prosent høyere enn i 2016. Oppgangen kom etter en nedgang på hele 8,2 prosent fra 2015 til 2016.

Framover venter vi 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 kronkurs 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 neste år.

## Valutakurs og rente

Den norske krona svekket seg gradvis i andre halvår i fjor og var mot slutten av 2017 på sitt svakeste nivå mot euroen. Dette skjedde samtidig som oljeprisen tok seg opp og rentedifferansen med utlandet var uendret, noe som tyder på at kronesvekkelsen gjenspeilet økt usikkerhet blant utenlandske investorer og dermed mindre risikovilje til å holde norske kroner. Den norske krona har styrket seg noe hittil i år, og vi venter dette vil fortsette framover, men at den i gjennomsnitt vil være svakere i år enn i fjor.

Norges Bank holdt styringsrenten uendret på 0,5 prosent i mars. Ifølge deres siste renteprognose vil styringsrenten trolig bli satt opp etter sommeren i år og deretter øke gradvis opp til 2,0 prosent i 2021. Dette er noe raskere enn tidligere anslått. Utsikter til høyere vekst i norsk økonomi og sterkere utvikling på arbeidsmarked enn ventet er blant faktorene som har bidratt til å heve renteprognoisen ifølge Norges Bank.

Den 28. februar vedtok regjeringen en ny forskrift for pengepolitikken der inflasjonsmålet ble satt ned fra 2,5 prosent til 2 prosent. Inflasjonsstyringen skal fortsatt være fleksibel og bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting og ta hensyn til finansiell stabilitet. Ifølge Norges Bank har et lavere inflasjonsmål lite betydning for renteutsiktene den nærmeste tiden og

den nye forskriften vil ikke føre til vesentlige endringer i utøvelsen av pengepolitikken.

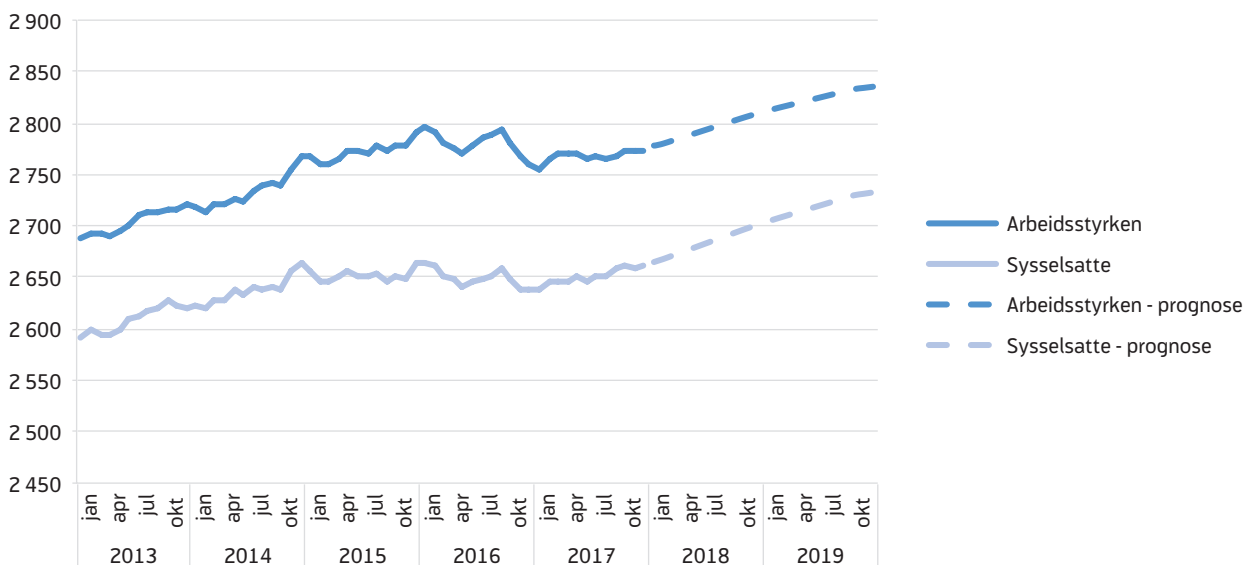
## Moderat konjunkturoppgang

Veksten i fastlandsøkonomien tok seg opp i fjor. Nedgangskonjunktoren som begynte for tre år siden ligger nå bak oss og vi er inne i en moderat oppgangskonjunktur som vi venter vil fortsette i år og neste år. Dette skyldes at fallet i oljeinvesteringene snur i 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 i år og neste år (tabell 2).

## NAV's arbeidsmarkedsprognose

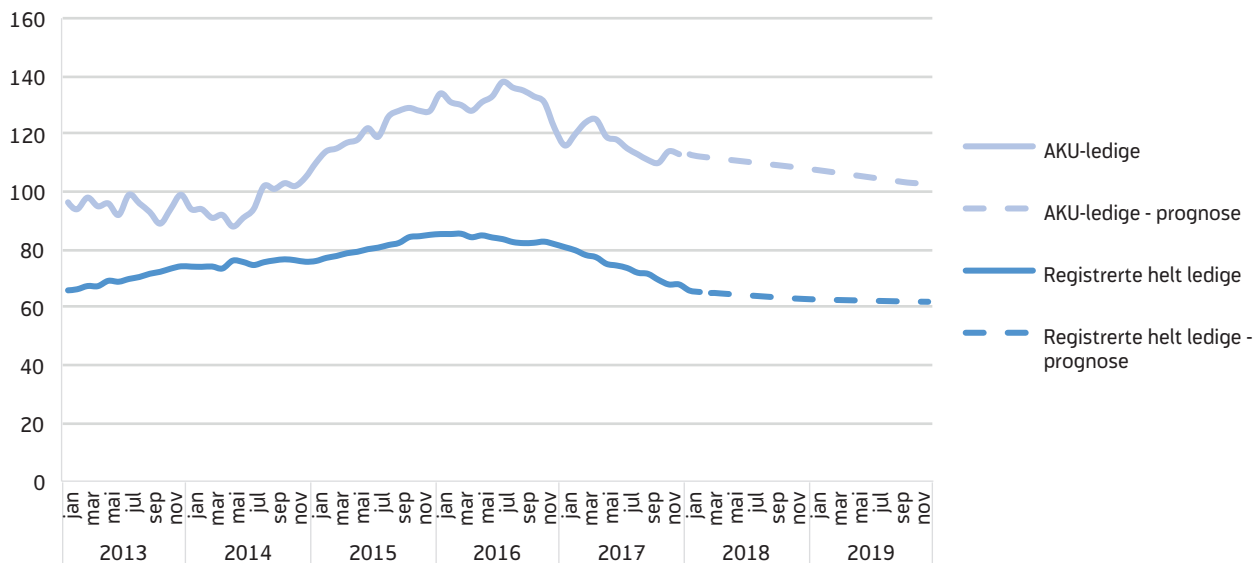
Arbidsmarkedet bedret seg i løpet av 2017. Tall fra både nasjonalregnskapet og AKU viser at veksten i sysselsettingen tok seg opp i fjor i takt med høyere vekst i fastlandsøkonomien. AKU-ledigheten var i desember på 4,1 prosent av arbeidsstyrken, eller 0,9 prosentpoeng lavere enn toppen i juli 2016, og den registrerte arbeidsledigheten falt kraftig gjennom fjoråret. Det var også en markert nedgang i hvor mange

**Figur 13.** Utviklingen i arbeidsstyrken og sysselsettingen ifølge AKU.1 000 personer. Sesongjusterte tall



Kilde: SSB og NAV

**Figur 14. Utviklingen i antall registrerte helt ledige og ledige ifølge AKU. 1000 personer. Sesongjusterte tall**



Kilde: SSB og NAV

varsler om oppsigelser og permitteringer NAV mottar. I 2017 mottok NAV varsler om til sammen 30 000 permitteringer eller oppsigelser, som er over 20 000 færre enn i 2016. Både NAVs og SSBs statistikk viser at antallet ledige stillinger har gått opp det siste året og tyder på at etterspørsel etter arbeidskraft øker.

Ifølge AKU falt sysselsettingen i løpet av 2016, men tok seg opp i fjor og det var 20 000 flere sysselsatte i fjerde kvartal enn året før. Som årsgjennomsnitt var imidlertid veksten i sysselsettingen beskjeden, med 5 000 flere sysselsatte enn i 2016. I år og neste år venter vi noe høyere vekst i norsk økonomi enn i fjor og at sysselsettingen vokser noe raskere, med henholdsvis 1,2 og 1,4 prosent. Det betyr at det ved utgangen

av 2019 vil være om lag 75 000 flere sysselsatte enn ved utgangen av 2017 (figur 13).

Arbeidsinnvandring har vært avtakende de siste årene. Dette henger sammen med en svak krone og økningen i arbeidsledigheten under nedgangskonjunkturen som har gjort det norske arbeidsmarkedet mindre attraktivt for utenlandske arbeidstakere. 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. Ifølge befolkningsstatistikk fra SSB gikk nettoinnvandringen ned i tredje kvartal i 2017, og var mer enn halvert sammenliknet med toppen i tredje kvartal 2012. Det var særlig færre innvandring som bidro til nedgangen, da

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

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Befolkning 15–74 år	3 680 000	3 743 000	3 798 000	3 850 000	3 896 000	3 934 000	3 965 000
Arbeidsstyrken	2 629 000	2 677 000	2 704 000	2 734 000	2 772 000	2 779 000	2 769 000
Sysselsatte	2 543 000	2 591 000	2 610 000	2 637 000	2 651 000	2 647 000	2 652 000
Yrkesdeltakelsen	71,4 %	71,5 %	71,2 %	71,0 %	71,2 %	70,6 %	69,8 %
AKU-arbeidsledige	86 000	86 000	95 000	96 000	121 000	132 000	117 000
Registrerte helt ledige (NAV)	69 395	65 682	69 719	75 254	80 561	83 813	74 235

Kilde: SSB og NAV

antall utvandringene også var lavere enn året før. I tredje kvartal var nettoinnvandring fra Syria høyest, men den var også mer enn halvert sammenliknet med tredje kvartal 2016. Asylsøkere er imidlertid ikke med i denne statistikken før de har fått godkjent sin asylsøknad og blir bosatt. I 2017 var antallet flyktninger som kom til Norge lavt sammenliknet med tidligere år. Ifølge tall fra UDI kom det totalt 3 500 asylsøknader i løpet av 2017, det samme som i 2016, men omtrent en tiende del av de som kom i 2015. Flest nye søknader kom fortsatt fra Syria, Eritrea og Afghanistan. Vi legger til grunn noe lavere nettoinnvandringen framover, også fra Europa, slik det anslås i SSBs befolkningsframskrivningen. Dette bidrar til å dra ned veksten i arbeidsstyrken de nærmeste årene. Samtidig venter vi at flere av flyktningene som kom i 2015 vil begynne å delta på arbeidsmarkedet i år og neste år. Bedrede konjunkturer vil på sin side bidra til at yrkesdeltakelsen øker noe mot 2019. Samlet anslår vi at arbeidsstyrken vil øke med 1,0 prosent i år og 1,1 prosent neste år.

Arbeidsledigheten målt med AKU har vist en tydelig fallende trend siden høsten 2016, selv om den kan svinge en del fra måned til måned. Vi venter at den vil fortsette å gå noe ned framover da Norge er inn i en moderat oppgangskonjunktur med noe høyere vekst i sysselsettingen enn i arbeidsstyrken (figur 14). Etter å ha gått ned gjennom hele fjoråret, falt både bruttoledigheten og antallet helt ledige med rundt 3 000 personer fra desember til februar, justert for normale sesongvariasjoner. I februar var det sesongjusterte antallet registrerte helt ledige på 65 400, som tilsvarer 2,4 prosent av arbeidsstyrken. Dermed har utviklingen de siste månedene vært bedre enn vi la til grunn i vår prognose i oktober. Vi venter at den registrerte arbeidsledigheten vil fortsette å falle framover, men ikke like raskt som det siste året. Vi anslår at det i gjennomsnitt vil være 64 000 helt ledige i år og 63 000 i 2019. Det innebærer en ledighet på 2,3 prosent av arbeidsstyrken i 2018 og 2,2 prosent i 2019. Dersom tiltaksnivået blir som det er foreslått i nasjonalbudsjett 2018 vil dette innebære en bruttoledighet på 2,9 prosent av arbeidsstyrken i år og 2,8 prosent neste år.

## 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 MODAG og KVARTS - SSB

## Næringsvise forskjeller

Den oljedrevne nedgangskonjunktoren ligger nå bak oss og vi venter en moderat oppgangskonjunktur fram til 2019. Vi venter at oljeinvesteringene øker igjen i år og i 2019. Vi anslår derfor at sysselsettingen innen utvinning av olje og gass og innen industri- og tjenestenæringer som leverer til oljeindustrien slutter å falle. 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 neste år.

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 nærmeste årene. Videre er det i de private tjenestenæringene at vi venter økt sysselsetting fram til 2019.

## 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.



# REGLER, FORNUFT OG FØLELSER – HVA PÅVIRKER FORELDRES DELING AV PERMISJONSTIDEN?

Av Line Schou<sup>1</sup>

## Sammendrag

*I denne artikkelen analyserer vi hva mødre og fedre legger vekt på når de fordeler foreldrepermisjonsperioden mellom seg. Vi ser også på hvordan ulike kjennetegn ved foreldrene, blant annet inntekt, utdanning og type jobb, påvirker denne fordelingen. Analysene er basert på en spørreundersøkelse gjennomført våren 2017, samt data fra NAVs registre.*

*For både mødre og fedre var de to viktigste hensynene å være sammen med barnet så lenge som mulig og at barnet etablerer et tett forhold til begge foreldrene. Rekkefølgen var forskjellig, det første var viktigst for mødrene og det andre var viktigst for fedrene. Minst 80 prosent av foreldrene mente likevel at begge disse to hensynene hadde stor eller noe betydning. Det tredje viktigste hensynet var at det er viktig å benytte de lovfestede rettighetene, i overkant av 75 prosent la vekt på dette. I tillegg la litt under halvparten av foreldrene vekt på at det var vanskelig for mor å kombinere jobb med amming, og rundt 40 prosent oppga at de ville tape økonomisk på at far var hjemme lenger.*

*Våre analyser viser bl.a. at dersom mor har lang høyere utdanning og jobber i offentlig sektor, fører det til en likere fordeling av foreldrepermisjonsperioden. Bakgrunn fra land utenfor Norden, særlig Øst-Europa, førte til en mindre lik fordeling av foreldrepermisjonen mellom mor og far. Det var betydelige forskjeller i hvordan foreldrene deler permisjonstiden mellom seg etter hvilken næring mor jobbet i. Om mor jobbet innen finans, offentlig forvaltning, jordbruk/fiske, transport/kommunikasjon og undervisning har mor og far en likere fordeling av foreldrepermisjonen enn om mor jobber innenfor helse og sosial. De hensynene som er viktigst har betydning for hvor mye permisjon far tar ut. Mors ønske om å være sammen med barnet lengst mulig var forbundet med en mer ulik fordeling, selv kontrollert for de andre forholdene som nevnt.*

<sup>1</sup> Takk til Loyd Rudlende for tilrettlegging av registerdata og utvalgsfil.



## Bakgrunn og tidligere forskning

Det har lenge vært en politisk målsetning i Norge at kvinner fortsetter i arbeidslivet når de får barn, og at fedre tar del i omsorgsarbeidet i hjemmet (St.meld.70, 91 – 92). Den familiepolitiske modellen i de nordiske velferdsstatene har vært kalt et dualistisk forsørger – omsorgsregime, der begge foreldre forventes å ta del i både barneomsorg og arbeid utenfor hjemmet. Denne modellen flytter omsorgsoppgaver fra mor til far, men også fra familien til det offentlige. Samtidig har det også vært hevdet at den norske modellen har hybride trekk, der elementer fra forsørger – omsorgsmodellen har vært kombinert med trekk fra den tradisjonelle mannlige forsørgermodellen (Ellingsæter 2016).

Foreldrepermisjonsordningen passer inn i dette bildet. Det meste av foreldrepengeperioden kan deles fritt mellom foreldrene. Likevel tar de fleste fedre bare fedrekvoten, mens mor tar resten av foreldrepengeperioden. Bare rundt 20 prosent av fedrene tar mer enn fedrekvoten, mens rundt 7 prosent tar mindre. Fars andel av foreldrepermisjonen har i stor grad fulgt fedrekvotens varierende lengde, fra den ble innført i 1993 (Schou 2017).

Samtidig har det skjedd en utvikling når det gjelder kvinners og menns tilknytning til arbeidslivet; forskjellen i sysselsetting mellom kvinner og menn er blitt mindre. De fleste foreldre til barn under 18 år tilhører aldersgruppen 25 – 54 år, «kjernetroppen» i arbeidslivet, og her var 81 prosent av kvinnene og 85 prosent av mennene sysselsatt i 2016. Ti år tidligere var det 7 prosentpoeng forskjell i stedet for 4 (Sandvik 2017). Likevel er forskjellen reelt større, siden det fortsatt er flere kvinner som jobber deltid. Andelen kvinner som jobbet deltid i 2016 var 35,9 prosent, mot 14,7 prosent blant menn (SSB 2017). Holdningene til likestilling i befolkningen har også endret seg. Et flertall på 79 prosent er nå enig i at menn og kvinner bør ha en likestilt rollefordeling mellom jobb og hjemme (MMI Norsk Monitor, 2015).

### Betydningen av økonomi og praktiske forhold

I tillegg til regelverket for foreldrepengeordningen, for eksempel fedrekvotens lengde (se faktaboks), har både mors og fars tilknytning til arbeidslivet og deres respektive lønns- og arbeidsforhold vist seg å ha

### Regler for fordeling av foreldrepengeperioden

- Både mor og far har rett til foreldrepenger dersom de har hatt pensjongsgivende inntekt minst seks av de ti siste månedene før fødselen
- Foreldrepengeperioden er på 49 uker med 100 prosent lønnskompensasjon eller 59 uker med 80 prosent lønnskompensasjon
- 6 G er maksimal utbetaling (per januar 2018 utgjør én G 93 634 kroner)
- 13 uker (hvorav tre før termin) er forbeholdt mor
- 10 uker er forbeholdt far (fedrekvote)
- Resten av foreldrepengeperioden kan fordeles fritt mellom foreldrene

### Foreldrepenger tidligere

- 1.4.1993 Fedrekvote på 4 uker innført første gang
- 1.7.2005 Fedrekvoten utvidet til 5 uker. Den totale lengden på permisjonen er 42 uker med full lønnskompensasjon og 52 uker med 80 prosent
- 1.7.2006 Fedrekvoten utvidet til 6 uker og 9 uker forbeholdes mor. Den totale perioden er på 44/54 uker
- 1.7.2009 Fedrekvoten utvides til 10 uker, to uker er utvidelse og to uker tas fra fellesperioden. Den totale foreldrepengeperioden blir da 46/56 uker
- 1.7.2011 Fedrekvoten utvides til 12 uker, og den totale foreldrepengeperioden blir da 48/58 uker
- 1.7.2013 Fedrekvoten utvides til 14 uker, en uke utvidelse og en uke fra fellesperioden. Den totale foreldrepengeperioden blir da 49/59 uker
- 1.7.2014 Fedrekvoten reduseres til 10 uker, men lengden på foreldrepermisjonen beholdes på 49/59 uker

betydning for fordeling av foreldrepermisjonsperioden. Fedrekvoten har hatt en normgivende effekt siden den ble innført. Sju av ti fedre tar permisjon som er nøyaktig like lang som fedrekvoten, og endringer i kvotens lengde fører til umiddelbar endring i uttak (NAV 2017). Kitterød m. fl. (2017) fant at fedre med lav inntekt tar mindre foreldrepermisjon, og oftere ikke tar noe i det hele tatt, selv om de har rett til fedrekvote. Fedre med høy inntekt (definert som over én million i den studien), tar også foreldrepermisjon litt sjeldnere, og i snitt en litt kortere periode, enn gjennomsnittet. Blant fedre med marginal arbeidstilknytning er det mange som ikke tar foreldrepermisjon. Fedre tar oftere lang permisjon om mor er selvstendig næringsdrivende.

I en tidligere undersøkelse utført av NAV ble det funnet at både fars og mors arbeidssituasjon påvirket fordelingen av foreldrepermisjonen. Særlig dersom mor



har sterk tilknytning til arbeidslivet, øker fars andel av permisjonen. Høyere utdanning hos begge, men særlig hos mor, og økende alder, henger sammen med at far tar en større andel av permisjonstiden. Far tar ut lengre permisjon hvis han jobber i en større virksomhet og/eller i offentlig sektor. Omvendt er permisjonen i snitt kortere for fedre som jobber i en virksomhet med få ansatte, er selvstendig næringsdrivende eller jobber i mannsdominerte virksomheter (Grambo og Myklebø 2008).

Forskning fra Tyskland har også vist at mødres beslutninger om foreldrepermisjon er påvirket av hva som er vanlig blant kollegene deres. Dette skyldes både en preferanse for konformitet og informasjonsutveksling om fordeler og ulemper ved ulike beslutninger, er konklusjonen (Welteke og Wrohlich 2016). At kolleger og arbeidsmiljø kan påvirke preferanser når det gjelder yrkesdeltakelse er også funnet i en norsk studie (Abrahamsen 2009), men da var fokuset deltidsarbeid. Studien sammenliknet holdninger til å jobbe deltid hos kvinnelige sykepleiere og leger, og hvordan de utviklet seg over tid. Hos sykepleierne var preferansen for deltid sterkere etter tre år i yrket, mens legene ikke hadde en slik utvikling.

### **Betydningen av holdninger og verdier**

I tillegg til de økonomiske og praktiske rammebetingelsene, kommer foreldreparets holdninger og idealer. Noen par kan ha et likestilt samliv som ideal, andre kan være orientert mot en mer tradisjonell rolledeling. Disse holdningene henger igjen gjerne sammen med verdioppfatninger i de sosiale nettverkene paret er en del av. Holdninger kan være vanskelige å måle, og ikke minst kan det være diskrepans mellom uttrykte holdninger og faktisk praksis. Kavli (2012) fant for eksempel at det ofte var dissonans mellom uttrykte holdninger til kjønnsroller; likestilte eller tradisjonelle, og den faktiske arbeidsdelingen i familien. Det var også interessante forskjeller etter landbakgrunn; mens innvandrerfamilier med bakgrunn fra Vietnam og Pakistan oftere uttrykte tradisjonelle holdninger, men noen av dem likevel hadde en ganske likestilt praksis, var det motsatt hos en del norske familier. De uttrykte en preferanse for likestilling, men noen hadde likevel en ganske tradisjonell arbeidsdeling i praksis.

Bjørnholt og Stefansen (2018) finner at innvandrerfamilier fra Polen bosatt i Norge bruker familieordningene på en annen måte enn norskfødte foreldre. Både polske og norske familier uttrykker hovedsakelig støtte til modellen med to forsørgere og to omsorgsgivere, men de polske familiene har en mer varierende og fleksibel praksis, og ser ingen moralsk forpliktelse til at foreldrepermisjonen skal deles likt eller at begge skal jobbe fulltid. Blant de polske familiene er det vanlig både med likedeling, tradisjonell mannlig forsørger-modell og noen ganger en reversert modell med kvinnelig hovedforsørger. Dette forandrer seg også ofte over tid, og er ikke fastlåst. Blant de norske familiene finner Bjørnholt og Stefansen en tydelig klasseforskjell. Middelklassefamiliene identifiserer seg som likestilte og slutter opp den dualistiske forsørger – omsorgsmodellen. Disse foreldrene uttrykker dårlig samvittighet over at far ikke tar mer foreldrepermisjon enn fedrekvoten eller at mor jobber mindre enn 100 prosent. I arbeiderklassefamiliene er problemstillingen ofte at mor synes foreldrepermisjonsperioden er for kort, og gjerne skulle hatt ulønnet permisjon eller jobbet redusert i etterkant, men ikke alltid har råd. I arbeiderklassen er ikke forsørger – omsorgsmodellen moralsk begrunnet på samme måte, og praktiseres ofte i en litt modifisert versjon (Bjørnholt og Stefansen 2018).

I den forrige NAV-undersøkelsen om bruk av foreldrepenger fra 2008 ble respondentene spurt om hvilke forhold de la vekt på da de fordelte permisjonstiden mellom seg. En del av disse forholdene er indikasjoner på verdier og holdninger hos foreldrene. Både mødrene og fedrene rangerte de samme tre forholdene øverst; «jeg ville være sammen med barnet lengst mulig», «det er viktig at både mor og far etablerer et tett forhold til barnet» og «det er viktig å benytte de lovfestede rettighetene», men rekkefølgen var forskjellig. Blant mødrene var det flest som la vekt på at de ville være sammen med barnet lengst mulig, 68 prosent sa dette hadde stor betydning og 24 prosent noe betydning. Fedrene la mest vekt på at begge burde etablere et tett forhold til barnet, 70 prosent sa dette hadde stor betydning og 22 prosent noe betydning. Også 62 prosent av mødrene syntes dette hadde stor betydning og 30 prosent at det hadde noe betydning. En del sa seg enig i at «barnet hovedsakelig er mors

ansvar», 31 prosent av mødrene og 26 prosent av fedrene. Dette utsagnet kan tolkes som et tradisjonelt syn på kjønnsroller, der mor er den naturlige omsorgspersonen for små barn. Dette er altså en holdning som fortsatt var relativt vanlig da forrige undersøkelse ble gjort i 2008. På den annen side vektlegger altså en større andel av foreldrene at det er «viktig at både mor og far etablerer et tett forhold til barnet» (Grambo og Myklebø 2008).

## Problemstilling

I denne artikkelen vil nye data fra Foreldrepengeundersøkelsen 2017 bli brukt til å analysere hvilke faktorer som påvirker foreldrepars deling av foreldrepermisjonen seg imellom. I undersøkelsen er foreldrene spurt om betydningen av 22 ulike forhold da foreldrepermisjonen ble delt. En del av disse omhandler arbeidssituasjonen til mor og far og kjennetegn ved familien, mens andre uttrykker verdier og holdninger knyttet til barneomsorg og deling på denne. Noen utsagn uttrykker verdier knyttet til tradisjonelle kjønnsroller, der mor blir ansett som den naturlige omsorgspersonen for små barn, mens andre er forbundet med mer likestilt foreldreskap. Informasjon om en rekke kjennetegn ved foreldrene og familien foreligger også, fra undersøkelsen og koblinger til registerdata. Sentrale spørsmål i denne artikkelen er:

- a) Hvilke hensyn legger mødre og fedre mest vekt på når de fordeler permisjonstiden mellom seg? Vektlegger mødre og fedre forskjellige ting?
- b) Hvilke kjennetegn ved foreldrene og deres arbeidssituasjon er forbundet med henholdsvis en skjev og en jevnere fordeling av permisjonstiden?
- c) Hvilken betydning har foreldrenes egne verdipreferanser og vektlegging av ulike hensyn, *kontrollert* for strukturelle kjennetegn ved foreldrene og deres arbeidssituasjon?
- d) Resultatene vil bli sammenliknet med tidligere undersøkelser, blant annet NAVs forrige foreldrepengeundersøkelse fra 2008. Den inneholdt også spørsmål om hvilke forhold foreldrene selv la vekt på, og mange av de samme spørsmålene på andre områder. Dette gir mulighet til å undersøke endringer over tid.

## Data og metode

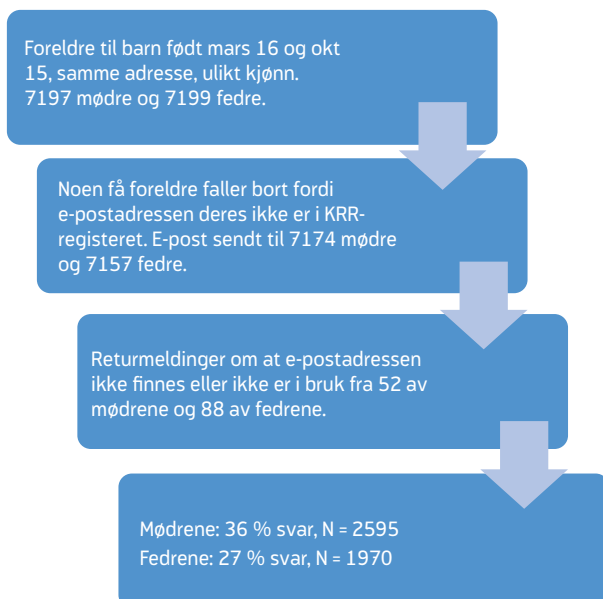
Data benyttet i denne artikkelen er fra Foreldreundersøkelsen 2017, en spørreundersøkelse utført av Kunnskapsavdelingen i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Datamaterialet ble innhentet i perioden 06.02. til 22.03.17. Undersøkelsen ble gjennomført via e-post ved hjelp av verktøyet SurveyXact. Det er også koblet på informasjon om foreldrenes uttak av foreldrepermisjon og foreldrenes inntekt fra NAVs registre. Undersøkelsen inneholdt spørsmål om foreldrepengeuttak, fedrekvote, hvordan beslutningen om fordeling av foreldrepengeperioden ble tatt og en rekke andre forhold, samt kjennetegn ved familien. En tidligere artikkel knyttet til samme undersøkelse omhandler fedrekvoten (Schou 2017), og flere av disse problemstillingene vil bli belyst i en senere rapport som oppsummerer resultatene av Foreldreundersøkelsen 2017.

## Utvalget

Alle foreldrepars 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 foreldrepengeundersøkelsen 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, blant annet 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-postad-

**Figur 1. Frafall under datainnsamling**



ressene 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 bostedfylke og inntekt. Det er ikke noe klart mønster mellom landsdeler eller mellom sentrale og mindre sentrale fylker.

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 inntekt 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 kan ha 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 etter fylke og inntekt. Fylkesforskjellene følger omtrent samme mønster som mødrenes svarprosent, med unntak av Aust-Agder, der mødrene hadde høy svarprosent og fedrene lav.

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 fedre 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. Først ble vektleggingen av ulike forhold i beslutningen om fordeling av foreldrepengeperioden analysert. Frekvenser viste prosenten blant henholdsvis mødre og

fedre som sa om hvert av de ulike forholdene hadde *stor* eller *noe* betydning i vurderingen. Deretter så vi på antall dager partner (far) har tatt ut i ulike grupper av mødrene etter hvilke hensyn de la vekt på.

Videre to vi utgangspunkt i mødrenes svar på undersøkelsen, og koblet på registeropplysninger om foreldrenes inntekt samt faktisk antall dager med foreldrepenger mor og partner som er tatt ut av henholdsvis mor og far. Vi gjorde regresjonsanalyser hvor utfallsvariabelen var antall dager med foreldrepenger far har tatt ut, i prosent av antall dager mor har tatt ut. Dette blir da et mål på grad av likedeling i fordelingen av foreldrepengerperioden. Når denne variabelen er 100, har mor og far tatt ut nøyaktig like mange dager med foreldrepermisjon. Er den over 100, har far tatt en større del av permisjonen enn mor. I de fleste tilfeller er den under 100. Vi gjorde også en lineær regresjonsanalyse i flere trinn, der variabler om individuelle egenskaper ved mødrene, deres familiesituasjon og arbeidssituasjon ble lagt til. Siste modell inkluderer de to forholdene mødrene selv hyppigst oppga at hadde betydning for fordelingen av foreldrepermisjonen; å ville være sammen med barnet lengst mulig og viktigheten av at begge foreldrene etablerer et tett forhold til barnet. Det er dermed mulig å se på betydningen av disse verdipreferansene kontrollert for strukturelle forutsetninger i familie- og arbeidssituasjon. Koeffisientene til hver variabel vil i denne regresjonsmodellen vise hvor mange prosentpoeng fordelingsindikatoren stiger eller synker. Positivt fortegn betyr (så lenge far ikke allerede tar mer enn mor) at den aktuelle variabelen henger sammen med en jevnere fordeling av foreldrepermisjonen, mens et negativt fortegn betyr en mer ulik fordeling.

## Resultater

### Hva la foreldrene mest vekt på i fordelingen av foreldrepermisjonen?

Deltagerne i undersøkelsen ble spurt om hva de la vekt på da de fordelte permisjonstiden seg imellom. De to spørsmålene ble formulert slik: «Hvilke jobbmessige forhold hadde betydning for deg da dere fordelte foreldrepengerperioden mellom dere?» og «Hvilke andre forhold hadde betydning for deg da dere fordelte foreldrepengerperioden mellom dere?»

Til sammen 22 forhold ble nevnt, og deltagerne skulle for hvert krysse av om det hadde stor, noe eller ingen betydning. De kunne også krysse av på «ikke relevant».

Respondentene la mest vekt på forhold som ikke hadde direkte tilknytning til jobben. Svært mange av mødrene la vekt på at de ville være sammen med barnet så lenge som mulig; til sammen svarte omtrent 90 prosent at dette hadde stor (65) eller noe (26) betydning da permisjonen ble fordelt. Dette er også en klar normativ forventning til mødre, så det skal kanskje noe til for at en mor ikke krysser av på at dette har betydning.

Også mange av fedrene ville være sammen med barnet så lenge som mulig, til sammen rundt 80 prosent sa at dette hadde stor (40) eller noe betydning (40). Det var nesten like mange som sa at det var viktig for dem at både mor og far etablerer et tett forhold til barnet, blant mødrene sa 87 prosent sa at dette hadde stor (61) eller noe (26) betydning (se figur 2). Blant fedrene var det til sammen rundt 90 prosent som la vekt på at både mor og far etablerer et tett forhold til barnet, 69 prosent som sa dette hadde stor betydning, og 23 prosent som mente det hadde noe betydning. For mødrene var det en stor grad av overlapp mellom disse to forholdene, 40 prosent av mødrene svarte at både å være sammen med barnet lengst mulig og at begge foreldrene skulle etablere et tett forhold til barnet, hadde stor betydning. Det er likevel rimelig å anta at disse to forholdene for mødrene vil trekke i hver sin retning når foreldrepermisjonstiden skal fordeles. Begge disse hensynene er imidlertid forbundet med klare normer og forventninger til foreldre, som kan være noe av forklaringen på at nesten alle sa dette hadde betydning. Kavli (2012) viste at norske familier kan gi uttrykk for en verdipreferanse for likestilling, men likevel ha en mer tradisjonell arbeidsdeling i praksis. Å si seg enig i at begge foreldrene skal etablere et tett forhold til barnet, betyr dermed ikke nødvendigvis at far tar mer enn fedrekvoten eller at permisjonstiden er likedelt. At foreldre har lagt vekt på dette hensynet vil likevel kunne trekke i denne retningen i noen tilfeller.

Det var også mange som var opptatt av å benytte de lovfestede rettighetene, til sammen 77 prosent av

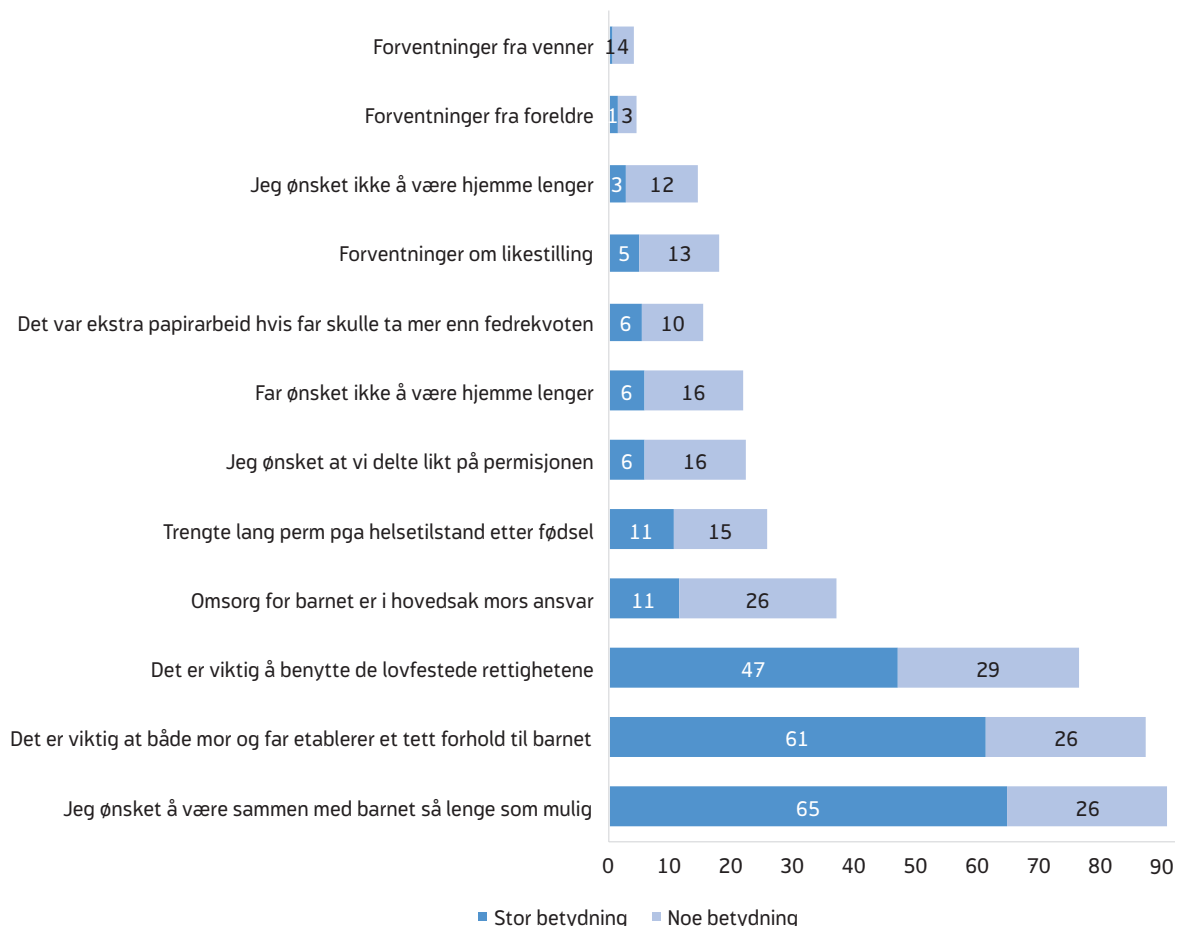
mødrene sa at dette hadde stor (47) eller noe (30) betydning. Blant fedrene la til sammen 76 prosent vekt på dette, 43 prosent mente det hadde stor betydning og 33 prosent noe betydning. Dette kan være en viktig grunn til at de fleste tar ut hele foreldrepengeperioden, inkludert fedrekvoten. Den faller jo som hovedregel bort om far ikke tar den.

Disse tre forholdene var de som deltakerne i undersøkelsen oftest la vekt på, både blant mødre og fedre. Det samme ble funnet i den forrige foreldrepengeundersøkelsen i 2008 (Grambo og Myklebø 2008). Andelen av mødrene som la vekt på å være sammen med barnet så lenge som mulig var omtrent den samme som den gang, rundt 90 prosent. Andelen fedre som legger vekt på å være sammen med barnet lengst mulig har derimot gått noe opp, fra nesten 80 prosent i den forrige undersøkelsen til nesten 90 pro-

sent nå. Andelen mødre som la vekt på at begge foreldre skulle etablere et tett forhold til barnet var bare 3 – 4 prosentpoeng lavere, mens den var omtrent den samme blant fedrene, rundt 90 prosent. Når det gjaldt å benytte de lovfestede rettighetene var resultatet omtrent det samme som i forrige undersøkelse, rundt 75 prosent blant både mødre og fedre.

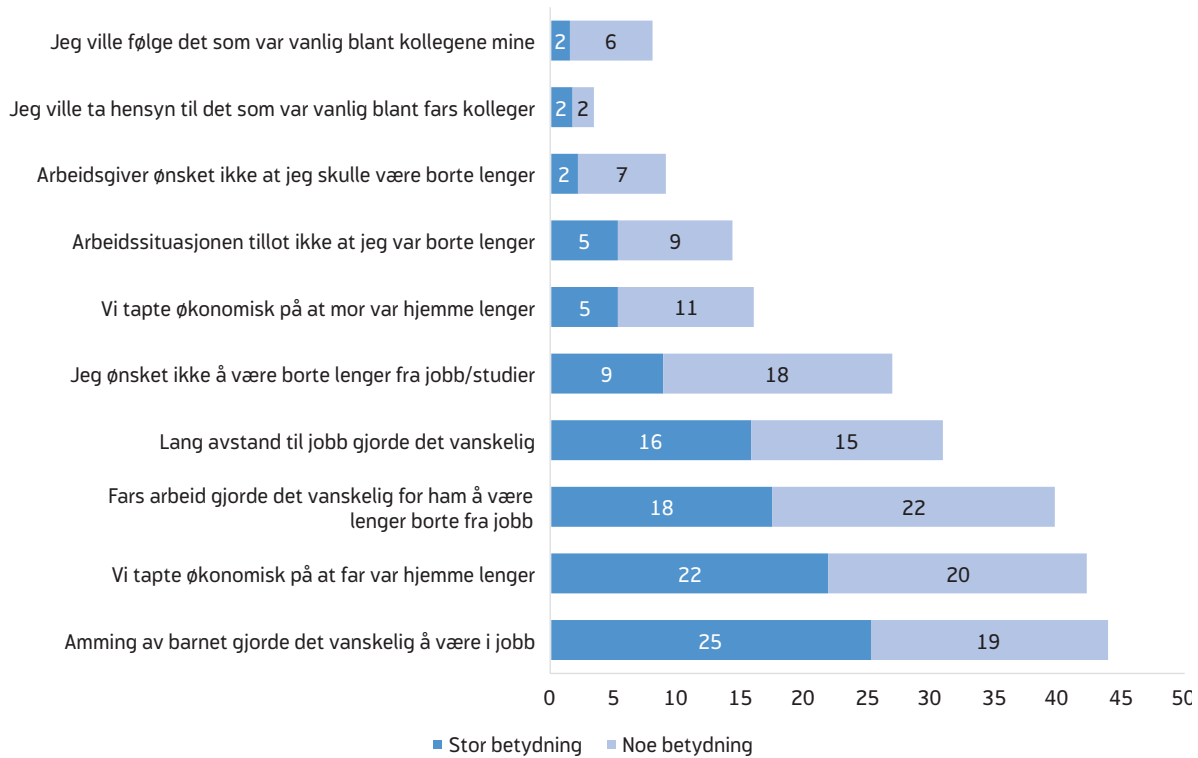
Å være sammen med barnet lengst mulig, at både mor og far etablerer et tett forhold til barnet og at det er viktig å benytte de lovfestede rettighetene, er altså de forholdene et stort flertall av foreldrene legger vekt på. I sammenlikning med den forrige foreldrepengeundersøkelsen ser vi også at dette er stabilt over tid, mellom «foreldrekull» med ni års mellomrom. Andelen fedre som legger vekt på å være sammen med barnet lengst mulig, har gått opp, ellers er tallene svært like i den nye og den gamle undersøkelsen.

**Figur 2.** Hva hadde betydning for mor da foreldrepermisjonen ble fordelt? Prosent av mødre som krysset av på at forhold hadde stor eller noe betydning





**Figur 3.** Hva hadde betydning for mor av jobbrelaterte forhold da permisjonen ble fordelt? Prosent av mødrene som krysset av på at ulike forhold hadde stor eller noe betydning



### Andre forhold: Amming og økonomi

De tre forholdene nevnt over var altså de som flest foreldre la vekt på. Det er også andre hensyn som en betydelig del av foreldrene la vekt på, men det gjaldt under halvparten av deltakerne. Størst av disse var for mødrene «Amming av barnet gjorde det vanskelig å være i jobb». Til sammen 44 prosent av deltakerne oppga at amming hadde stor (25) eller noe (19) betydning. Også blant fedrene sa 37 prosent at mors amming gjorde det vanskelig for henne å være i jobb, dette hadde stor (14) eller noe (23) betydning. Blant fedrene var «det var ikke økonomisk lønnsomt for oss at jeg var hjemme lenger» det forholdet flest la vekt på etter de tre største. Til sammen 44 prosent la vekt på dette, det hadde stor (21) eller noe (23) betydning. Her var mødrene samstemte; «Vi tapte økonomisk på at far var hjemme lenger», mente til sammen 42 prosent hadde stor (22) eller noe (20) betydning. Både hensynet til amming og til at det koster mer om far er hjemme, vil trekke i retning av en mer ulik fordeling av foreldrepengeperioden. Begge momenter trekkes også ofte fram i debatten om fordeling av foreldrepermisjonen. Amming har vært brukt som argument mot kvotebasert likedeling av foreldrepermisjonen

(Nylander 2013). Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, at far oftest tjener mer enn mor og at hans permisjon dermed koster familien mer, er en annen vanlig forklaring på skjev fordeling av foreldrepermisjonen. Det gis bare foreldrepenger opptil 6 G (grunnbeløpet i folketrygen), og de som tjener over denne grensen taper det overskytende dersom det ikke dekkes av arbeidsgiver. I offentlig sektor dekkes hele beløpet, mens det i privat sektor er ulik praksis mellom ulike arbeidsplasser.

Argumentet om økonomisk tap hvis far er lenger hjemme, gjelder imidlertid ikke alle par. Til sammen 28 prosent av fedrene oppga at det ikke lønte seg at mor var hjemme lenger, for 10 prosent hadde dette stor betydning og for 18 prosent noe. Rundt 16 prosent av mødrene sa det samme, at det ikke lønte seg at de var hjemme lenger (se figur 3). Dette er sannsynligvis par der mor tjener mer enn far, eller eventuelt der mors arbeidsgiver ikke dekker beløp over 6 G, mens fars gjør det. Det kan være at noen av respondentene her ikke bare har tenkt på deling av foreldrepermisjonen, men også eventuell ulønnet permisjon mor tar i forlengelsen av permisjonen.

Andre forhold som fedrene nevner med en viss hyppighet er «jeg ønsket ikke å være borte fra jobb lenger», for 15 prosent hadde dette stor betydning, for 30 prosent noe. «Arbeidssituasjonen tillot ikke at jeg var lenger borte» hadde stor betydning for 14 prosent og noe betydning for 23 prosent av fedrene. For NAV er det spesielt interessant at til sammen 22 prosent av fedrene oppgir at «Det var ekstra papirarbeid/dokumentasjon hvis jeg skulle ta mer enn fedrekvoten». 7 prosent gir dette stor betydning og 15 prosent noe betydning. Dette viser at regelverket for foreldrepengeordningen kan påvirke uttaket, spesielt kravet om dokumentert aktivitet for mor dersom far skal ta mer enn fedrekvoten. En forenkling på dette området vil kanskje påvirke uttaket i retning av en likere fordeling.

#### Hvordan påvirker mors vektlegging fars permisjonslengde?

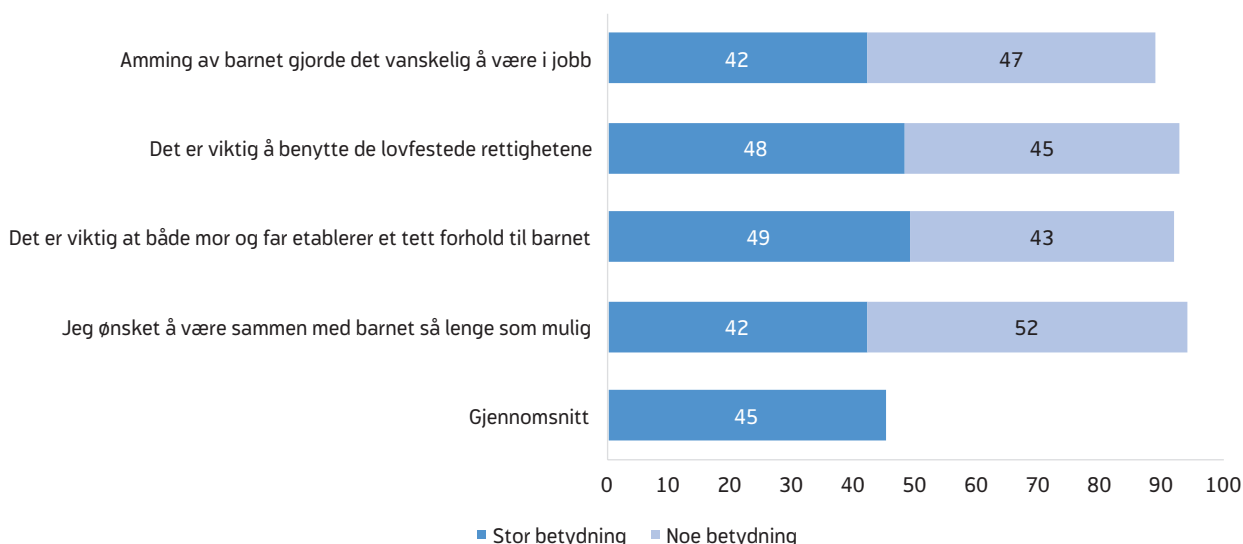
Hvilke forhold mor la mest vekt på da foreldrepengeperioden ble fordelt, har en sammenheng med hvor mange dager far faktisk tar ut. Gjennomsnittlig tok fedrene i undersøkelsen ut 45 dager. Dette er noe lavere enn det faktiske uttaket (50 dager) og skyldes at barna ikke har rukket å bli tre år enda da undersøkelsen ble gjennomført. Foreldrepermisjon kan tas ut til barnet fyller tre år. Noen av parene hadde derfor noen restdager igjen. De fleste permisjonsdager blir imidlertid tatt ut i løpet av de første ett og et halvt årene etter at barnet er født. Selv om noen fedre vil

være registrert med flere dager ved utløp av treårsperioden, er uttak i løpet av barnets to første leveår sannsynligvis en viktigere indikator på en likere ansvarsdeling. Blant par der mor sier det betyr mye at hun ville være sammen med barnet så lenge som mulig eller at amming gjorde det vanskelig å være i jobb, så har fedrene gjennomsnittlig tatt ut 42 dager. I par der mor mener det hadde stor betydning at både mor og far etablerer et tett forhold til barnet, har derimot fedrene gjennomsnittlig tatt ut 49 dager (se figur 4). Der mødre mente det hadde *noe* betydning at de ville være sammen med barnet lengst mulig, hadde fedrene tatt ut mest, 52 dager. Forklaringen på dette er nok at andelen mødre som sa det hadde betydning at de ville være sammen med barnet lengst mulig, er så høy, 90 prosent til sammen (se figur 2). De som har krysset av på «noe» legger mindre vekt på dette hensynet enn flertallet (65 %), som har mente det hadde stor betydning.

#### Betydningen av foreldrenes familiesituasjon og arbeidsforhold

Vi gjorde en regresjonsanalyse for å undersøke hvordan ulike forhold påvirket fordelingen av foreldrepermisjonen. I regresjonsanalysen kontrollerer vi for forhold vi tenker kan ha betydning for uttaket. Som mål på fordeling av permisjonstiden valgte vi å bruke fars permisjonsdager i prosent av mors. Jo høyere tall, jo likere har foreldrene fordelt permisjonstiden. Gjen-

**Figur 4.** Gjennomsnittlig antall dager far tar ut etter forhold som mødre ga betydning



nomsnittet lå på rundt 21. Er permisjonen delt nøyaktig likt er dette målet på 100. Er den over 100, har far tatt lengre permisjon enn mor. Dette målet (heretter kalt fordelingsmålet) ble brukt som utfall i regresjonsanalysen. Ulike faktorer ble lagt til trinnvis. Koeffisienter med positivt fortegn viser sammenheng med en likere fordeling, mens koeffisienter med negativt fortegn trekker i retning en mer ulik fordeling. Siden foreldrepengeperioden har ulik lengde avhengig av dekningsgrad, og fedrekvoten er 10 uker uansett dekningsgrad, kan dette påvirke fordelingen mellom mor og far. Mange fedre tar fedrekvoten på 10 uker, verken mer eller mindre. Dette vil gi en mer ulik fordeling i de parene som har valgt 80 prosent dekningsgrad og 59 ukers lengde, enn for de som har valgt 100 prosent dekningsgrad og 49 uker totalt. En kontrollvariabel for dekningsgrad er derfor med i analysen.

Mors fødeland viste seg å ha betydning (se tabell 1, modell I). Sammenliknet med par der mor var født i Norge, lå par der mor var født i Øst-Europa gjennomsnittlig 5 prosentpoeng lavere på permfordelingsmålet. Mødre født i Vest-Europa utenfor Norden, Nord-Amerika og Oceania, lå 4,5 prosentpoeng lavere. Både mors og fars inntekt hadde signifikant betydning før utdanning ble tatt med i modellen (ikke vist her), men etter at mors utdanning ble inkludert, hadde ikke lenger mors inntekt signifikant betydning. Om mor har lang høyere utdanning, scorer paret 3,8 prosentpoeng høyere på permisjonsfordelingsmålet. Kort høyere utdanning var ikke signifikant forskjellig fra grunn- og videregående utdanning (se tabell 1, modell I). Med alle variablene i modellen satt til 0 (konstantleddet), er utgangspunktet 20,13, det vil si at fars foreldrepermisjonsdager utgjør ca 20 prosent av mors. En reduksjon på 4,5 – 5 prosentpoeng på grunn av landbakgrunn eller en økning på 3,8 prosentpoeng på grunn av utdanning, utgjør dermed en betydelig forskjell.

Disse funnene passer godt med Bjørnholt og Stefansens (2018) studie av polske og norske foreldrepar. De fant at særlig den norske middelklassen, de med høyere utdanning, sluttet opp om den likestilte forsørger – omsorgsmodellen som en moralsk forpliktelse, og opplevde det som et problem når de ikke helt levde opp til den i praksis. Arbeiderklasseforeldre hadde oftere en litt mindre likestilt modell, og mødrene

ønsket seg gjerne lenger permisjon. Polske foreldre brukte ordningene mer varierende og fleksibelt, og den polske middelklassen delte ikke oppfatningen om den likestilte forsørger – omsorgsmodellen som et moralsk imperativ. De tilpasset pragmatisk etter parets arbeidssituasjoner.

### **Betydningen av arbeidsplass, næring og sektor**

Kjønnsfordeling på mors arbeidsplass har også betydning for hvor likt foreldrene deler permisjonstiden mellom seg. Ved arbeidsplasser der det jobber nesten bare kvinner, eller nesten bare menn, er det en mindre lik fordeling av permisjonstiden. Når kjønnsfordeling på arbeidsplassen tas med i analysemodellen vår, blir betydningen av landbakgrunn faktisk større, og mødre født i Asia, Afrika eller Sør-Amerika ligger nå signifikant lavere på fordelingsmålet. Dette kan tolkes som at mødrene født i Asia, Afrika eller Sør-Amerika oftere jobber på svært kvinnedominerte (eller mannsdominerte) arbeidsplasser, og at kontroll for kjønns sammensetning dermed gjør betydningen av landbakgrunn enda tydeligere, (tabell 1, modell II).

I neste steg av analysen la vi til næring og hvorvidt mødrene jobbet i offentlig eller privat sektor. At mor jobber i offentlig sektor gir rundt 3 prosentpoeng økning i målet på fordeling, og er dermed forbundet med en likere fordeling av foreldrepermisjonen mellom mor og far.

Hvilken næring mor jobber i påvirker også hvor likt foreldrepermisjonstiden ble fordelt. Når mor jobber innen finans, offentlig forvaltning, jordbruk/fiske, transport/kommunikasjon og undervisning har mor og far en likere fordeling av foreldrepermisjonen enn om mor jobber innenfor helse og sosial<sup>2</sup>. Jordbruk/fiske skiller seg ut med å ha en sterk sammenheng med likere fordeling, og gir en økning på 20 prosentpoeng. Det er relativt få kvinner som jobber i jordbruk/fiske, så dette er nok en selektert gruppe. At mødre i disse yrkene har en likere fordeling kan handle om at det er vanskelig å finne vikar og vanskelig å være borte.

<sup>2</sup> Vi valgte helse- og sosialsektoren som referansekategori siden den er forbundet med en stor grad av ulikhet i fordeling av foreldrepermisjonstiden, og er en vanlig bransje for respondente.



Med næring inne i analysemodellen er ikke kjønnsfordeling på arbeidsplassen lenger statistisk signifikant.

I siste trinn la vi til de to verdivurderingene flest av respondentene sa hadde stor betydning, «Jeg ønsket å være sammen med barnet så lenge som mulig» og «Det er viktig at begge foreldre etablerer et tett forhold til barnet». Disse hadde en sterk sammenheng med henholdsvis en mer ulik fordeling og en likere fordeling av foreldrepermisjonen. Selv kontrollert for en rekke egenskaper ved mødrene og deres jobb, er altså disse personlige verdivurderingene viktige. Det er altså ikke

slik at forskjellene bare skyldes at mødre med ulike verdivurderinger søker seg til ulike bransjer.

Betydningen av næring passer godt med Abrahamsen (2009) sine funn om at sykepleiere blir mer innstilt på å jobbe deltid over tid i yrket. Dette kan tyde på en forskjell i verdier i ulike yrkesgrupper. Dette passer med at «helse og sosial» er av næringene der mødre deler foreldrepermisjonen mest ulikt. På den annen side fant ikke Abrahamsens studie noen tilsvarende effekt for leger, som jo også er en del av denne nærin-

**Tabell 1. Regresjon. Utfall: Fars permisjonsdager i prosent av mors**

	I	II	III	IV
<b>Dekningsgrad 80</b>	-4,723**	-4,532**	-4,847**	-3,605**
<b>Mor født</b> <sup>ref Norge</sup>				
Øst- Europa	-5,008**	-5,599**	-5,321**	-4,552*
Norden	4,148 <sup>ns</sup>	4,005 <sup>ns</sup>	4,382 <sup>ns</sup>	3,190 <sup>ns</sup>
Asia, Afrika, Sør-Am	-3,324 <sup>ns</sup>	-3,698*	-3,300 <sup>ns</sup>	-3,618*
Vest-Europa ellers Nord-Am, Australia	-4,456*	-4,634*	-3,851 <sup>ns</sup>	-3,775 <sup>ns</sup>
<b>Mor inntekt 10 kat</b>	0,370 <sup>ns</sup>	0,177 <sup>ns</sup>	0,145 <sup>ns</sup>	-0,034 <sup>ns</sup>
<b>Far inntekt 10 kat</b>	0,337*	0,334*	0,336*	0,340*
<b>Utdanning</b> <sup>ref grunn- eller videregående skole</sup>				
Lang høyere utd	3,792**	3,686**	2,446 <sup>ns</sup>	1,951 <sup>ns</sup>
Kort høyere utd	0,579 <sup>ns</sup>	0,778 <sup>ns</sup>	0,224 <sup>ns</sup>	0,199 <sup>ns</sup>
<b>Kjønnsfordeling arb.plass</b> <sup>ref jevn fordeling</sup>				
Flest kvinner		-2,053 <sup>ns</sup>	-1,725 <sup>ns</sup>	-1,464 <sup>ns</sup>
Flest menn		2,735 <sup>ns</sup>	2,618 <sup>ns</sup>	2,626 <sup>ns</sup>
Nesten bare kvinner		-2,343*	-3,223 <sup>ns</sup>	-3,987 <sup>ns</sup>
Nesten bare menn		-2,924*	-2,229 <sup>ns</sup>	-1,231 <sup>ns</sup>
<b>Offentlig sektor</b>			3,118**	2,789*
<b>Næring</b> <sup>ref Helse og sosial</sup>				
Andre pers. tjenester			1,072 <sup>ns</sup>	0,208 <sup>ns</sup>
Bygg og anlegg			5,456 <sup>ns</sup>	4,541 <sup>ns</sup>
Usikker på næring			-0,551 <sup>ns</sup>	-1,605 <sup>ns</sup>
Finans, eiendom			4,422*	3,883**
Hotell og restaurant			0,727 <sup>ns</sup>	-0,035 <sup>ns</sup>
Industri, olje, kraft			3,175 <sup>ns</sup>	3,029 <sup>ns</sup>
Jord, skog, fisk			20,113**	18,482**
Offentlig forvaltning			4,508**	3,626*
Transport kommunikasjon			1,835*	1,797 <sup>ns</sup>
Undervisning			2,688*	2,282 <sup>ns</sup>
Varehandel			0,914 <sup>ns</sup>	0,099 <sup>ns</sup>
<b>Jeg ønsket å være sammen med barnet så lenge som mulig</b>				-7,325**
<b>Viktig at begge etablerer tett bånd til barnet</b>				5,264**
Merk: følgende variabler er ikke med i modellen fordi de ikke ga noen signifikant sammenheng: alder, størrelse på arbeidsplassen, bosted urban-rural				

gen, men sykepleiere og omsorgsarbeidere utgjør trolig flertallet av denne kategorien.

## 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 oktober 2015 eller mars 2016. 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, inkludert hva som påvirker foreldrenes fordeling av foreldrepermisjonen seg imellom.

De tre forholdene både mødre og fedre hyppigst oppga som betydningsfulle for dem da permisjonen ble fordelt, var: Å være sammen med barnet lengst mulig, at både mor og far etablerer et tett forhold til barnet og at det er viktig å benytte de lovfestede rettighetene. 70 – 90 prosent av foreldrene sa at disse tre forholdene hadde stor eller noe betydning for dem da permisjonstiden ble fordelt. Dette var også tilfellet i den forrige foreldrepengeundersøkelsen fra 2009, de samme tre forholdene var det foreldrene hyppigst la vekt på. Litt flere fedre enn forrige gang sier imidlertid at de vil være sammen med barnet lengst mulig. Andre forhold som nevnes ofte av respondentene er at det ikke lønnte seg økonomisk for far å være hjemme lenger, eller at arbeidssituasjonen til far gjorde dette vanskelig. Amming nevnes også som en grunn til at mor måtte være hjemme lenger. Det er en sammenheng mellom hva mødrene har lagt vekt på, og hvor mange dager foreldrepermisjon fedrene tar ut.

Regresjonsanalyse viste at om mor har landbakgrunn utenfor Norge eller Norden, var det forbundet med en mer ulik fordeling av foreldrepermisjonen, spesielt for mødre fra Øst-Europa. Kjentegn forbundet med en jevnere fordeling av foreldrepermisjonen var blant annet høy utdanning hos mor, samt høy inntekt hos begge. Økonomiske avveininger ser dermed ut til å spille en rolle ved uttak av foreldrepermisjon. Å jobbe i offentlig sektor og på en arbeidsplass med en ganske lik kjønnsfordeling, var forbundet med likere fordeling. Kjønnsfordeling på arbeidsplassen var imidlertid

ikke signifikant da type næring ble lagt inn i modellen. At mor jobbet i finans og eiendom, undervisning, offentlig forvaltning, transport og kommunikasjon eller primær-næringene – medførte en likere fordeling av foreldrepermisjonen enn helse og sosial (eller hotell og restaurant eller varehandel). Mors ønske om å være sammen med barnet lengst mulig var forbundet med en mer ulik fordeling, selv kontrollert for de andre forholdene som nevnt. Ønsket om at både mor og far begge skulle etablere et tett forhold til barnet, var derimot forbundet med en likere fordeling av foreldrepermisjonen. Kjentegn ved foreldrene og deres jobber har betydning for hvordan foreldrepermisjonen blir fordelt, men foreldrepærenes personlige ønsker og verdivurderinger har altså betydning uavhengig av dette.

## Referanser

Abrahamsen, Bente (2009) «Forskjeller i kvinners arbeidstid – et spørsmål om preferanser?» *Sosiologisk tidsskrift* 17 (4), 311–332

Bjørnholt, Margunn og Stefansen, Kari (2018) «Same but different: Polish and Norwegian parents' work-family adaptations in Norway» Akseptert for publisering i *Journal of European Social Policy*

Ellingsæter, Anne Lise (2016) «Kampen om familiepolitikken: Farvel til hybridregimet?» *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 57 (3), 227–256

Nylander, Gro (2013, 6. feb.). - Kvinner bør ha minst åtte måneder permisjon. *Aftenposten*. Tilgjengelig fra <https://www.aftenposten.no/norge/i/1kAzQ/> -- Kvinner-bor-ha-minst-atte-maneders-permisjon (Hentet 07.02.18)

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

Grambo, Anne-Cathrine og Myklebø, Sigrid (2008) *Forhold som har betydning når mor og far deler foreldrepermisjonen*. NAV-rapport nr. 4/2008. Oslo: Arbeids- og Velferdsdirektoratet

Halrynjo, Sigtona og Kitterød, Ragni Hege (2016) *Deling av foreldrepermisjon: Konsekvenser for arbeid- og familietilpasning, en litteraturstudie*. Rapport nr. 7/2016 Oslo: Institutt for Samfunnsforskning

Ipsos MMI (2015) *Norsk Monitor*

Kavli, Hanne C (2012) «Verdier på vandring – arbeidsdeling i innvandrede familier». I Ellingsæter, Anne Lise og Widerberg, Karin (red) 2012: *Velferdstatens familier, nye sosiologiske perspektiver*. Oslo: Gyldendal Akademisk, 265–288

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

NAV (2017) *Statistikk notat*. Tilgjengelig fra <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Familie+-+statistikk/Nyheter/7-av-10-fedre-tar-ut-n%C3%B8yaktig-fedrekvoten> (Hentet 30.11.17)

St. melding nr. 70 (1991 – 92) *Likestillingspolitikk for 1990-åra*. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet

Sandvik, Ole (2017) «Hvordan deler småbarnsforeldre på arbeidet – hjemme og ute?» *Samfunnsspeilet*, 3, Statistisk sentralbyrå

Schou, Line (2017) «Fedrekvoten – Uttak og holdninger» *Arbeid og Velferd*, 3, 81–95

SSB (2017). *Faktaside om likestilling*. Tilgjengelig fra <https://www.ssb.no/befolkning/faktaside/likestilling> (Hentet 29.1.18).

Welteke, Clara og Wrohlich, Katharina (2016) Peer effects in Parental Leave Decisions. Discussion Paper nr. 10 173, Institute for the Study of Labor (IZA)



# AFP I PRIVAT SEKTOR – ENDRINGER I MOTTAK AV ARBEIDSAVKLARINGSPENGER OG UFØRETRYGD

Av Ove Jacobsen

## Sammendrag

*I denne artikkelen ser vi nærmere på hvordan endrede regler for avtalefestet pensjon (AFP) i privat sektor fra 2011 har påvirket hvor mange som mottar uføretrygd og arbeidsavklaringspenger i aldersgruppen 62–66 år.*

*Andelen yrkesaktive 61-åringere som mottar uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger (AAP) i aldersgruppen 62–66 år har gått vesentlig ned både i privat og offentlig sektor. Totalt sett har denne andelen gått ned fra rundt 13 prosent for personer født i 1943 til rundt 8 prosent for personer født i 1951. Eneste undergruppe der andelen har økt er blant ansatte i private AFP-bedrifter som ikke fyller vilkåret for å ta ut alderspensjon med AFP som tillegg fra fylte 62 år. Dette er en gruppe som før 2011 hadde rett til AFP fra 62 år, men som på grunn av for lav pensjonsopptjening ikke lenger kan ta ut pensjon fra 62 år.*

*Blant ansatte i private AFP-bedrifter som oppfyller vilkåret for å ta ut pensjon fra 62 år, har andelen med arbeidsavklaringspenger og uføretrygd gått ned om lag like mye som i offentlig sektor. Denne gruppen omfatter hovedtyngden av ansatte i private AFP-bedrifter. Vi kan dermed avkrefte hypotesen om at AFP-reformen skulle føre til økt press på de helserelevante trygdeytelsene.*

*Nedgangen i andelen med uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger etter fylte 62 år har trolig sammenheng med underliggende trender som bedre helse, høyere utdanningsnivå, bedre fysisk arbeidsmiljø og mer positive holdninger til seniorer i arbeidslivet. Samtidig er det etter pensjonsreformen flere som har fått adgang til å ta ut alderspensjon fra 62 år, noe som også har bidratt til nedgangen. Vi finner en betydelig nedgang i andelen som tar ut uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger også i aldersgruppen 57–61 år.*

## Innledning

Den nye AFP-ordningen i privat sektor trådte i kraft i januar 2011 parallelt med ny alderspensjon i folketrygden. AFP ble endret fra å være en subsidiert tidligpensjon for aldersgruppen 62–66 år til et livsvarig tillegg til alderspensjonen, der årlig AFP-ytelse blir høyere jo lenger man venter med å starte uttaket. I den gamle ordningen fikk man samme årlige pensjon uansett når man startet uttaket av AFP.

Det har tidligere blitt vist at den gamle AFP-ordningen i privat sektor medførte en betydelig dreining i avgangen fra arbeidslivet gjennom uføretrygd og andre helserelaterede ytelser til avgang gjennom AFP-ordningen (Bratberg mfl. 2000). Forfatterne av denne studien anslo at 28 prosent av AFP-mottakerne ville ha mottatt uføretrygd dersom AFP-ordningen ikke hadde eksistert.

Ved innføringen av AFP-reformen kunne man frykte at noe av denne endringen ville bli reversert slik at antall mottakere av uføretrygd og andre helserelaterede ytelser i aldersgruppen 62–66 år igjen ville øke. Når AFP-ytelsen blir justert for gjenstående levealder på

uttakstidspunktet, vil arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd for mange kunne gi en høyere ytelse enn AFP ved uttak allerede fra 62 år.

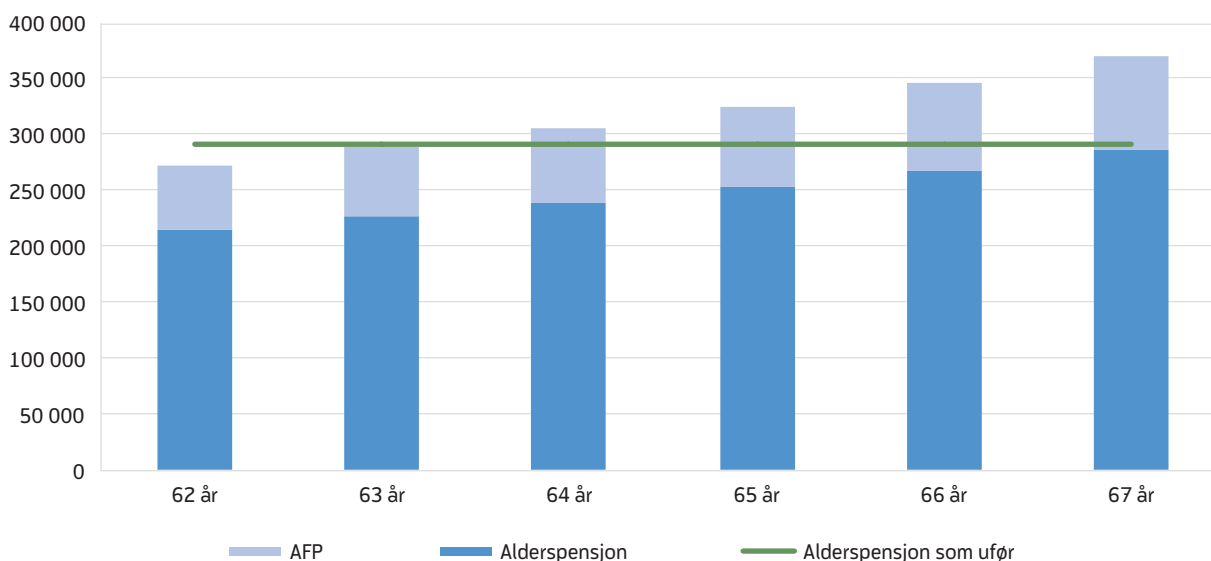
Antall mottakere av uføretrygd og AAP i den aktuelle aldersgruppen vil ikke bare påvirkes av regelverksendringer, men også av individuelle forhold som helse og utdanning, samt endringer i arbeidslivets krav og andre samfunnsmessige forhold. Ved å utnytte hvordan regelverket treffer ulike sektorer ulikt, vil vi til en viss grad indirekte kunne skille mellom konsekvensene av regelverksendringer og konsekvensene av individuelle og samfunnsmessige forhold.

## Problemstillinger

Hovedfokuset i denne artikkelen er å se nærmere på i hvilken grad endringene i reglene for AFP i privat sektor i 2011 påvirket antall mottakere av uføretrygd og arbeidsavklaringspenger. Pensjonsreformen trådte i kraft samtidig, herunder nye regler for uttak av alderspensjon.

Det er tidligere gjort analyser av om muligheten for å kombinere arbeidsinntekt og alderspensjon fra 62 år

**Figur 1.** Årlig utbetalt alderspensjon og eventuelt AFP ved 67 år, når uttaket starter direkte med alderspensjon/AFP (søyler etter alder) eller med uføretrygd før overgang til alderspensjon (kurve). 2017-kroner\*)



\*) Forutsetninger: Født i 1950. Starter i arbeid ved 22 år og har jevn årlig inntekt på 6 G. G=93 281 kroner (gjennomsnittet for 2017).

Kilde: NAV

uten avkortning av pensjonen har ført til et økt press på de helserelaterte trygdeytelsene sykepenger, arbeidsavklaringspenger (AAP) og uføretrygd, men dette er langt på vei avkreftet (Lien 2011; Jacobsen 2014; Gleinsvik 2015). Denne antagelsen gjaldt hovedsakelig privat sektor, siden insentivene for offentlig ansatte til å søke om helserelaterte ytelser generelt har endret seg lite etter pensjonsreformen. Offentlig ansatte har fortsatt tilgang til samme AFP-ordning som tidligere, med overgang til alderspensjon ved 67 år og uten at uttaket påvirker størrelsen på alderspensjonen. Eneste endring etter pensjonsreformen er muligheten for å ta ut alderspensjon etter fylte 62 år.

Figur 1 viser hvordan utbetalt alderspensjon og AFP ved fylte 67 år i privat sektor påvirkes av uttak av alderspensjon/AFP eller uføretrygd på ulike alderstrinn mellom 62 og 67 år.

For personer som arbeider i en privat virksomhet uten rett til AFP, ser vi at uføretrygd alltid vil lønne seg økonomisk sammenliknet med å ta ut alderspensjon mellom 62 og 67 år. Men selv om uføretrygd ofte vil lønne seg økonomisk, vil ikke AFP-reformen nødvendigvis føre til flere uføretygdede. Uføretrygd var jo før reformen eneste aktuelle pensjonsordning for denne gruppen mellom 62 og 67 år. Pensjonsreformen innebærer at disse får et nytt alternativ – uttak av alderspensjon. Pensjonsreformen kan derfor innebære at enkelte med helseproblemer, og som tidligere ville ha søkt om uføretrygd, nå velger å ta ut alderspensjon i stedet. Dette vil sjelden lønne seg økonomisk, med mindre man planlegger å jobbe mye ved siden av alderspensjonen. Men til gjengjeld slipper man en omfattende søknadsprosess for å dokumentere tap av arbeidsevne, der man på forhånd ikke kan være sikker på utfallet. Personer mellom 62 og 67 år som er helt eller delvis arbeidsuføre, og som etter gamle pensjonsregler ville søkt om uføretrygd, vil nå kanskje begynne å ta ut alderspensjon i stedet. Hvis disse fortsatt er i arbeid, er det ikke noe i veien for at de kan redusere uttaksgraden for alderspensjon og senere søke om uføretrygd. Men det er ikke så sannsynlig at mange vil gjøre dette når de allerede har alderspensjon som inntektssikring, selv om det ville lønne seg økonomisk. Isolert sett taler dette momentet altså for en redusert tilstrømning til uføretrygd som følge av reformen.

I den videre analysen deler vi aldersgruppen 62–66 år i fem grupper som påvirkes ulikt av pensjonsreformen og mulighetene for å ta ut AFP. Vi begynner med å skille mellom offentlig sektor og privat sektor med og uten AFP.

I og med at vilkåret for å ta ut alderspensjon også ble endret i forbindelse med pensjonsreformen, er det viktig å skille også på om den enkelte etter reformen har mulighet for å ta ut alderspensjon og/eller AFP fra 62 år. I tillegg til å skille mellom offentlig og privat sektor med og uten AFP, har vi derfor også skilt mellom de som fyller vilkåret for å ta ut 100 prosent alderspensjon (inkludert evt. AFP) fra fylte 62 år og de som ikke har en slik rettighet. Før 2011 er dette en teoretisk beregning, gitt at nytt regelverk hadde blitt innført på dette tidspunkt. Ansatte i privat sektor er altså delt inn etter om de har (eller ville hatt) muligheter for å ta ut 100 prosent alderspensjon fra fylte 62 år eller ikke. (I de private AFP-bedriftene er det da snakk om retten til å ta ut alderspensjon med AFP i tillegg fra 62 år.) Gruppeinndelingen blir slik, med antall observasjoner for 1951-fødselskullet angitt – samlet består analysen av 32 539 personer i dette kullet.

- Gruppe 1: Offentlig sektor (15 404 personer)
- Gruppe 2: Privat sektor med AFP, med rett til tidlig alderspensjon (8 253 personer)
- Gruppe 3: Privat sektor med AFP, uten rett til tidlig alderspensjon (887 personer)
- Gruppe 4: Privat sektor uten AFP, med rett til tidlig alderspensjon (5 725 personer)
- Gruppe 5: Privat sektor uten AFP, uten rett til tidlig alderspensjon (2 270 personer)

Vi har ikke data som gjør det mulig å beregne gruppetilhørigheten nøyaktig for hvert individ. Inndelingen som er foretatt her er mer omtrentlig og tar ikke hensyn til de individuelle vilkårene som vurderes av AFP-ordningen, blant annet krav til tilstrekkelig ansiennitet i en AFP-bedrift. Heller ikke retten til tidlig alderspensjon er nøyaktig beregnet på individnivå.

Gruppe 2 innbefatter personer som før pensjonsreformen hadde rett til AFP fra 62 år og som etter pensjonsreformen har rett til å ta ut alderspensjon med AFP i tillegg fra 62 år. Retten til tidligpensjon er altså uendret som følge av reformen for denne gruppen.



Gruppe 3 vil gjelde personer som før pensjonsreformen hadde rett til AFP fra 62 år, men som etter pensjonsreformen ikke har tilstrekkelig pensjonsopptjening til å ta ut 100 prosent alderspensjon med AFP i tillegg fra 62 år. Denne gruppen har altså mistet retten til tidligpensjon fra 62 år som følge av reformen. For disse vil det variere når retten til tidligpensjon inntreffer. Noen vil kunne ta ut alderspensjon allerede noen måneder etter at de fyller 62 år, mens andre kan måtte vente i noen år med uttaket.

Gruppe 4 og 5 hadde før pensjonsreformen ikke rett til noen tidligpensjon – de kunne tidligst ta ut alderspensjon fra 67 år. Etter pensjonsreformen har gruppe 4 fått rett til å ta ut 100 prosent alderspensjon fra 62 år, mens gruppe 5 ikke har rett til 100 prosent uttak fra 62 år, men fra et senere tidspunkt som vil kunne variere.

Offentlig sektor er gruppen som i minst grad er påvirket av pensjonsreformen, og vi vil derfor bruke denne gruppen som kontrollgruppe. For denne gruppen er det ikke relevant å dele inn etter om de har rett til å ta ut alderspensjon fra 62 år, ettersom de aller fleste offentlig ansatte både før og etter pensjonsreformen har anledning til å ta ut AFP fra 62 år. For dem som slutter i arbeid før 67 år i offentlig sektor, vil det alltid lønne seg å ta ut AFP fremfor alderspensjon.

### Metode og datagrunnlag

Grunnlaget for analysen er individdata for hele befolkningen, hvor vi har fulgt ulike fødselskull i perioden 2004–2017. Vi avgrensner data til dem som var i arbeid på starttidspunktet og ikke mottok uføretrygd eller AAP, og undersøker i hvilken grad de senere har mottatt uføretrygd eller AAP. Før 2010 har vi brukt data for de tidligere ordningene som ble erstattet av AAP (rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad). Vi har undersøkt hvordan antall mottakere av uføretrygd og AAP har endret seg over tid i hvert av kullene. I analysen har vi fulgt to fødselskull fra fylte 61 år og frem til fylte 66 år. Det gjelder 1943-kullet, som vi følger i forkant av pensjonsreformen, og 1951-kullet, som vi følger i etterkant av pensjonsreformen.

Vi ser også på personer som var 57 år på starttidspunktet, som vi følger frem til fylte 61 år. Det er delvis for å ha en kontrollgruppe å sammenlikne med som ikke

direkte blir påvirket av pensjonsreformen og AFP-reformen (selv om endringer som inntreffer fra 62 år indirekte kan påvirke folks adferd også i noen år før 62 år). Adferden i aldersgruppen 57–61 år vil også være et mål på hvordan underliggende trender har påvirket andelen som mottar AAP og uføretrygd. For å se på effektene av reformen er det satt som betingelse at ingen av de

### Regler for alderspensjon, AFP og kombinasjon av disse med helserelaterede trygdeytelser

I forbindelse med pensjonsreformen har det vært flere endringer i regelverket for alderspensjon og AFP og når det gjelder mulighetene for å kombinere alderspensjon og/eller AFP med trygdeytelser som uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og sykepenger i aldersgruppen 62–66 år.

I offentlig sektor er alle arbeidstakere omfattet av en AFP-avtale, mens dette gjelder om lag halvparten av de ansatte i privat sektor. I offentlig sektor er AFP fortsatt en egen tidligpensjonsordning. Avtalefestet pensjon (AFP) ble før 2011 avkortet mot arbeidsinntekt og sykepenger, mens det ikke var tillatt å motta AFP samtidig med arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd.

Tidligere var også AFP i privat sektor en tidligpensjonsordning for personer i aldersgruppen 62–66 år som arbeidet i en virksomhet der AFP var en del av tariffavtalen (med visse individuelle vilkår). Fra 2011 er AFP i privat sektor blitt endret til et livsvarig tillegg man får på toppen av alderspensjonen. Dette tillegget har om lag samme uttaksregler som alderspensjon, slik at den årlige pensjonen blir høyere jo lenger man venter med å ta den ut. Personer som begynte uttak av privat AFP før 2011, beholdt AFP etter gamle regler frem til de fylte 67 år. De siste av disse mottakerne gikk ut av ordningen i 2015.

Reglene for å motta alderspensjon og AFP i kombinasjon med helserelaterede ytelser er også endret fra 2011. Man kan nå kombinere sykepenger eller arbeidsavklaringspenger med alderspensjon og ny AFP i privat sektor uten at noen av ytelsene avkortes. Alderspensjon og uføretrygd kan kombineres så lenge samlet uttaksgrad ikke overstiger 100 prosent. For AFP i offentlig sektor og gammel AFP i privat sektor er det ingen endringer i regelverket – disse kan fortsatt ikke kombineres med arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd.

Arbeidsavklaringspenger og uføretrygd kan gis frem til fylte 67 år, mens sykepenger også kan gis mellom 67 og 70 år for en begrenset periode på inntil 60 sykepengedager. Noen grupper arbeidstakere, herunder statsansatte, har dessuten avtaler om at arbeidsgiver dekker sykepenger i inntil ett år også for ansatte mellom 67 og 70 år. Også i denne aldersgruppen er det altså nå mulig å kombinere tidligpensjon med sykepenger (se også Nossen 2017).



berørte personene på starttidspunktet (61 år eller 57 år) mottok uføretrygd eller AAP.

Vi har i datagrunnlaget også informasjon om hvor mange som var i arbeid og hvor mange som begynte å motta henholdsvis arbeidsavklaringspenger (AAP) og uføretrygd i årene etter startåret (57 eller 61 år). Andelene som tar ut AAP er imidlertid stabile uavhengig av hvilken sektor en ser på og utgjør et lite antall sammenlignet med uføretrygd. Vi har derfor valgt å presentere samlet antall mottakere av arbeidsavklaringspenger og uføretrygd.

### Utvikling i uføretrygd og AAP før og etter reformen etter sektor

I tabell 1 og figur 2 har vi presentert resultater for 1943-kullet og 1951-kullet. Dette er fødselskull som vi kan følge helt frem til fylte 66 år og hvor 1943-kullet har vært underlagt regelverket før reformen, mens 1951-kullet som vi følger frem til 2017 har vært underlagt det regelverket som gjelder i dag.

Det vi særlig er interessert i er hvordan andelen som mottok uføretrygd eller AAP utviklet seg for de to fødselskullene innen hver av de fem gruppene i perioden fra de var 62 til 67 år. Tabell 1 viser utviklingen for hver gruppe og hvert fødselskull, samt endringen i andelen fra det eldste til det yngste fødselskullet.

Figurene 2a–2e viser prosentandelen innenfor de ulike sektorene som var i arbeid ved fylte 61 år uten uføretrygd og AAP, og som senere var registrert med uføretrygd/AAP på hvert alderstrinn fra 62 til 66 år. Som det fremgår er det store variasjoner mellom gruppene, og det er

spesielt «privat sektor med AFP uten rett til tidligpensjon» og «privat sektor uten AFP uten rett til tidligpensjon» som har høyere andeler med uføretrygd/AAP.

Totalt sett viser analysen en nedgang i andelen som mottar arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd fra 1943-kullet (før reformen) til 1951-kullet (etter reformen) i de fleste sektorene. Det er imidlertid til dels store variasjoner mellom de fem gruppene.

Offentlig sektor er den sektoren som i minst grad er påvirket av regelverksendringene, kun av de nye fleksible reglene for uttak av alderspensjon fra fylte 62 år. Hovedprinsippet er at pensjonen blir justert for uttaksalder, slik at utsatt uttak av pensjon gir høyere årlig pensjon senere. AFP-ordningen i offentlig sektor er tilnærmet uendret, men uttak av AFP i offentlig sektor kan ikke kombineres med alderspensjon. Uttak av full alderspensjon vil imidlertid sjelden lønne seg, fordi tidlig uttak gir lavere pensjon ved 67 år. Vi kan derfor se på offentlig sektor som en sammenligningsgruppe når vi vurderer endringene i privat sektor.

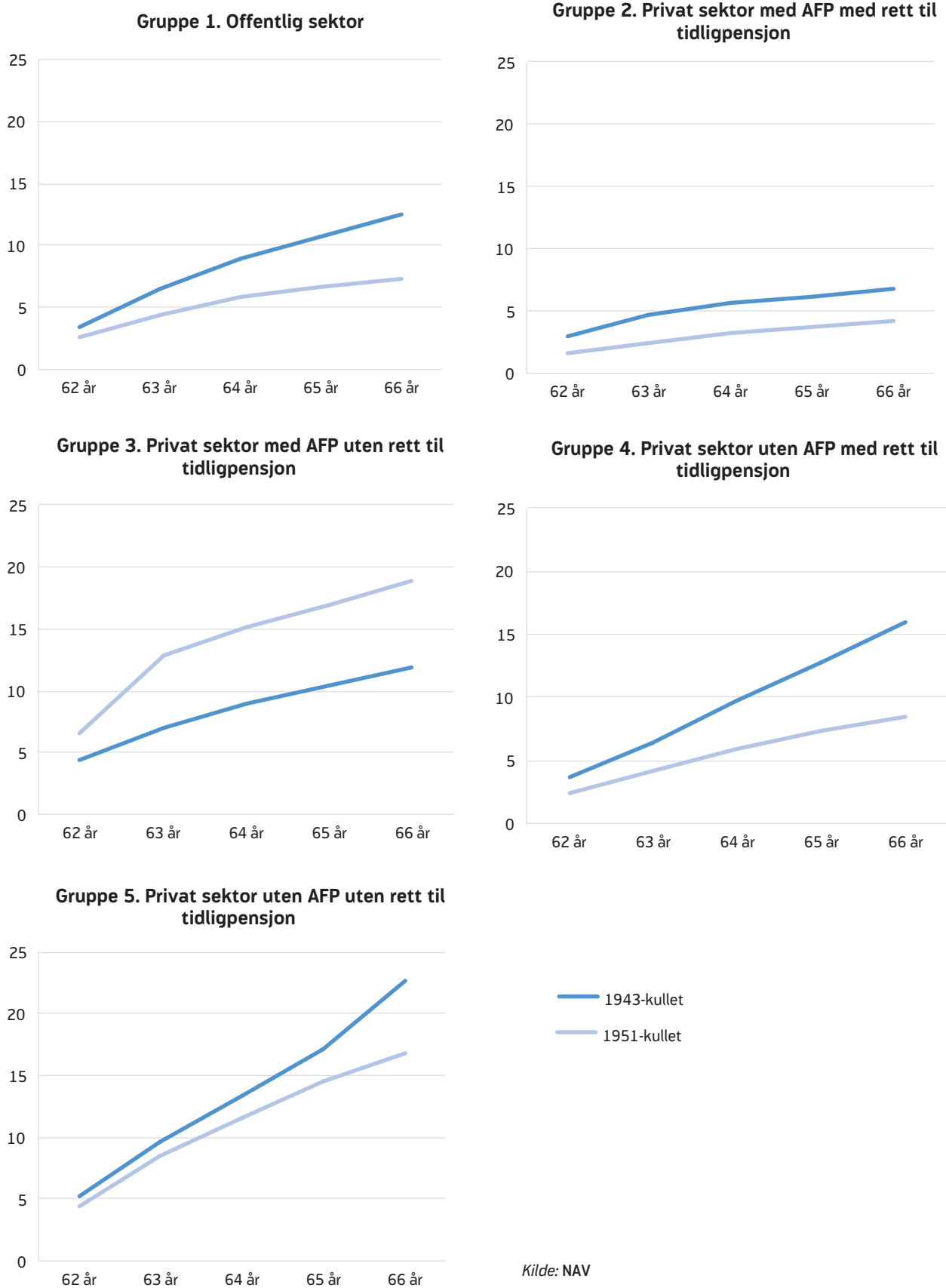
Som det fremgår av figuren for gruppe 1 (offentlig sektor), har andelen som mottar uføretrygd/AAP gått ned når en sammenligner 1943-kullet (før reformen) med 1951-kullet (etter reformen). Fra 1943-kullet til 1951-kullet finner vi en nedgang på 5,3 prosentpoeng (eller 42 prosent). Årsaken til dette er trolig underliggende trender som bedre helse, bedre fysisk arbeidsmiljø, høyere utdanningsnivå og mer positive holdninger til seniorer i arbeidslivet. Også i offentlig sektor er det imidlertid en del som har valgt å ta ut alderspensjon før 67 år, hovedsakelig i kombinasjon med fortsatt fulltidsarbeid. Ettersom

**Tabell 1.** Andel av yrkesaktive 61-åringer som mottok uføretrygd eller AAP ved fylte 66 år, etter sektor og fødselsår, og endring i andelene fra eldste til yngste fødselskull. Prosent

Sektor/gruppe	Fødselskull		Endring i prosentpoeng	Endring i prosent
	1943	1951		
Gruppe 1. Offentlig sektor	12,5	7,2	-5,3	-42,2
Gruppe 2. Privat sektor med AFP, med rett til tidligpensjon	6,7	4,2	-2,5	-37,9
Gruppe 3. Privat sektor med AFP, uten rett til tidligpensjon	11,8	18,8	7,0	59,3
Gruppe 4. Privat sektor uten AFP, med rett til tidligpensjon	15,9	8,5	-7,4	-46,7
Gruppe 5. Privat sektor uten AFP, uten rett til tidligpensjon	22,6	16,8	-5,8	-25,6
Samlet alle sektorer	12,8	7,7	-5,2	-40,2

Kilde: NAV og SSB

**Figur 2a-2e.** Andel av yrkesaktive 61-åring som senere mottok uføretrygd eller AAP, etter alder og fødselsår. Prosent



Kilde: NAV

alderspensjon og uføretrygd bare kan kombineres når samlet uttaksgrad ikke overstiger 100 prosent, kan dette ha bidratt til lavere bruk av uføretrygd selv om vi i utgangspunktet ikke skulle tro at denne gruppen ville bli påvirket av pensjonsreformen i særlig grad.

I privat sektor er det som nevnt grunn til å tro at en del av dem som hadde mulighet for å ta ut arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd tidligere valgte å ta ut AFP i stedet. AFP ble tidligere beregnet på omtrent samme måte som uføretrygd, men ga likevel ofte en litt høyere ytelse. Grunnen var at AFP-mottakere fikk et såkalt AFP-tillegg, som utgjorde enten 950 eller 1 700 kroner per måned. Dette har trolig hatt en sterk innvirkning på utviklingen i gruppe 3, privat sektor med AFP uten rett til tidligpensjon. Denne gruppen har mistet retten til AFP fra 62 år, og vi ser da at bruken av helserelevante ytelser har økt vesentlig.

I gruppe 1 (offentlig sektor) og gruppe 2 (privat sektor med AFP med rett til tidligpensjon) er andelen med AAP/uføretrygd lavere for 1951-kullet enn for 1943-kullet. Endringen i andelen som mottar uføretrygd/AAP før og etter reformen er imidlertid tilnærmet identisk i offentlig sektor og privat sektor med rett til tidligpensjon. For denne gruppen er det derfor lite som tyder på at hypotesen om at AFP-reformen skulle føre til økt press på de helserelevante trygdeytelsene holder.

Utviklingen i privat sektor med AFP avhenger av om disse har rett til tidligpensjon fra 62 år (gruppe 2) eller ikke (gruppe 3). Den største endringen etter reformen finner vi i gruppe 3 (uten rett til tidligpensjon). Her finner vi en sterk vekst i andelen som er registrert med uføretrygd/AAP etter pensjonsreformen. Ved fylte 66 år var andelen registrert med uføretrygd/AAP henholdsvis 18,8 prosent for 1951-kullet og 11,8 prosent for 1943-kullet. Gruppen uten rett til tidligpensjon har, ved fylte 66 år, andeler med uføretrygd/AAP som ligger på tilnærmet samme nivå som i privat sektor uten AFP og uten rett til tidligpensjon. Denne gruppen er imidlertid liten og utgjør bare en sjuendedel av hele gruppen med AFP i privat sektor.

Den sterkeste nedgangen i andelen med uføretrygd/AAP ser vi i gruppe 4, det vil si ansatte i privat sektor uten AFP med rett til tidligpensjon. Nedgangen har

her trolig sammenheng med at disse tidligere (før pensjonsreformen) ikke hadde anledning til å ta ut noen pensjon før 67 år, men at de etter pensjonsreformen har fått muligheten til uttak fra 62 år. For personer med et helseproblem vil det da være et alternativ å søke om alderspensjon framfor å gå veien via sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd selv om det ikke vil lønne seg økonomisk (Lien 2011; Jacobsen 2014). Årsaken er at man da kan slippe en lang søknadsprosess fram mot uføretrygd.

I gruppe 5 (privat sektor uten rett til AFP og uten rett til tidligpensjon) ser vi av figuren at det er mindre endringer i andelen med uføretrygd/AAP før og etter reformen. Andelen med arbeidsavklaringspenger/uføretrygd viser her en helt marginal endring mellom de to kullene når vi ser på alderen 62–65 år. Denne gruppen er i liten grad påvirket av endringer i AFP-ordningen og muligheten for å ta ut alderspensjon. Likevel er nedgangen her svakere også ved 66 år enn i offentlig sektor, som er vår sammenligningsgruppe.

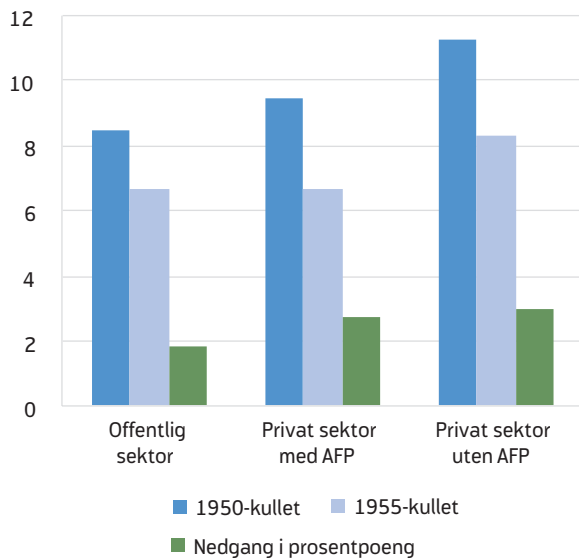
Hernæs (2017) har tidligere gjennomført en nokså tilsvarende analyse basert på data til og med 2014, og kommer i stor grad til samme konklusjoner som her.

### Utviklingen i andelen med uføretrygd/AAP i alderen 57–61 år

Vi så at det generelt har vært en nedgang i andelen med uføretrygd/arbeidsavklaringspenger i alderen 62–66 år innenfor alle sektorene, med unntak av dem som er tilknyttet privat sektor med AFP uten rett til tidligpensjon. I hvilken grad skyldes dette reformen, og i hvilken grad skyldes det endringer i andre forhold som for eksempel bedre helsetilstand, høyere utdanningsnivå og mer positive holdninger til seniorer blant arbeidsgiverne? For å se nærmere på dette har vi tatt utgangspunkt i 57-åringene og sett på utviklingen fram til fylte 61 år når det gjelder andelen som mottar arbeidsavklaringspenger og uføretrygd.

For 57-åringene har vi skilt mellom sektorer på samme måte som i de tidligere analysene, men her er det ikke relevant å skille mellom dem som har eller ikke har rett til tidligpensjon, ettersom det først gjelder fra 62 år. Vi har derfor bare tre grupper, og ser på fødsel-

**Figur 3. Andel av yrkesaktive 57-åringene som mottok uføretrygd/AAP før fylte 62 år, etter gruppe og fødselskull. Prosent**



Kilde: NAV

skullene 1950 og 1955. Vi observerer at det har vært en nedgang i andelen som mottar arbeidsavklaringspenger/uføretrygd både i offentlig sektor, privat sektor med AFP og privat sektor uten AFP.

Privat sektor med AFP har størst relativ nedgang med 29,2 prosent fra 1950- til 1955-kullet. Dette til tross for at vi blant 61-åringene for 1951-kullet fant en betydelig økning i andelen med arbeidsavklaringspenger/uføretrygd i gruppe 3, privat sektor med AFP, men uten rett til tidlig pensjon i alderstrinnet 62–66 år.

Andelen av 57-åringene som begynner å motta uføretrygd/AAP frem til fylte 61 år viser en betydelig nedgang i alle sektorene. Den prosentvise nedgangen varierer mellom 21 og 29 prosent. Disse endringene varierer imidlertid noe fra fødselskull til fødselskull. Dersom en benytter et gjennomsnitt av 1954- og 1955-kullene og sammenligner med 1950-kullet finner vi en nedgang i andelen på mellom 20 prosent og 23 prosent. For offentlig sektor er nedgangen på 20 prosent, mens privat sektor med AFP har en nedgang på 21 prosent og privat sektor uten AFP har en nedgang på 23 prosent.

Dette indikerer at alle sektorer påvirkes omtrent likt av endringer i underliggende trender som helse,

utdanning og holdninger. Disse underliggende forholdene er derfor trolig en viktig medvirkende årsak til nedgangen i bruken av uføretrygd og arbeidsavklaringspenger også for aldersgruppen 62–66 år.

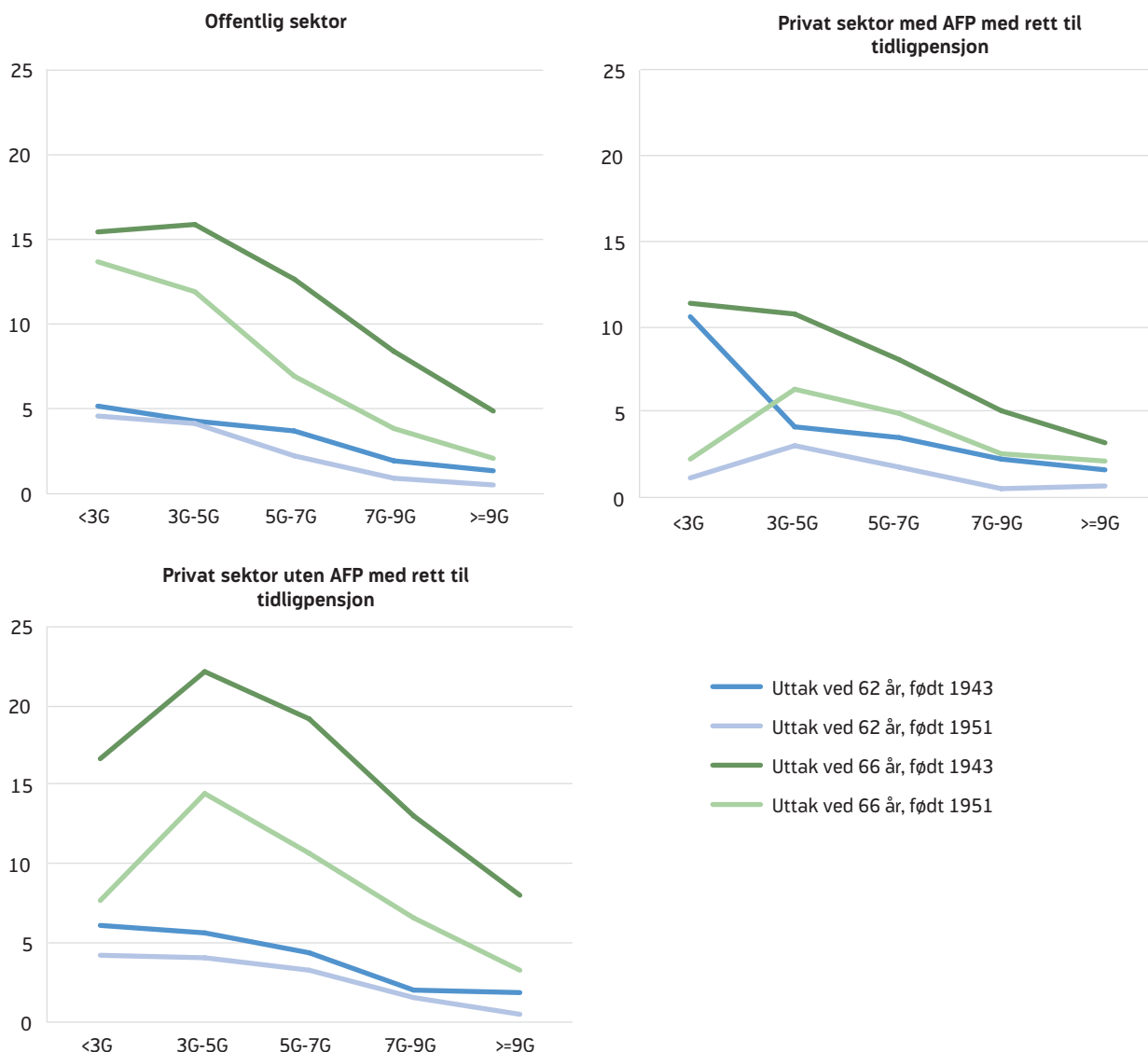
### Andelen med uføretrygd /AAP før og etter reformen etter inntektsnivå

Figurene 4a–4c viser andelen med uføretrygd/AAP ved 62 år og 66 år fordelt etter størrelsen på pensjonsgivende inntekt ved fylte 61 år. Også her sammenlikner vi 1943-kullet og 1951-kullet.

Som det fremgår av figurene er andelen med uføretrygd/AAP gjennomgående høyest i de lave inntektsgruppene, mens personer med høy pensjonsgivende inntekt ved fylte 61 år gjennomgående har lave prosentandeler med uføretrygd/AAP. Vi har her valgt å vise bare de tre største av de fem sektorene/gruppene vi har sett på tidligere, men mønsteret er det samme også i de øvrige sektorene. Endringene i andelen som mottar en av de helserelaterte ytelsene ser i stor grad ut til å være uavhengig av inntektsnivå, med unntak av gruppen med AFP og med rett til tidlig alderspensjon, hvor det er en kraftig nedgang for den laveste inntektsgruppen (<3G) som vi ikke ser ved høyere inntekter.

Medvirkende årsaker til forskjellene mellom inntektsgrupper kan være at personer med høy inntekt gjennomgående har bedre helse, høyere utdanning og arbeider i yrker med lavere uføresannsynlighet. En del av disse forskjellene er trolig også økonomisk betinget i og med at inntektstapet ved overgang til uføretrygd/AAP vil være større for personer med høy inntekt enn for personer med lav inntekt, som ofte vil fylle vilkårene for minsteytelsen for uføretrygd/AAP. Inntektstapet for disse vil ofte være svært lav som følge av at denne gruppen generelt har høy kompensasjonsgrad i forhold til tidligere inntekt. Dette er et incitament som kan tenkes å påvirke den enkeltes atferd og tilbøyelighet til å søke om uføretrygd/AAP både før og etter fylte 62 år. Vi ser likevel ingen spesielle tegn til at AFP-reformen har påvirket ulike inntektsgrupper ulikt, i og med at andelen som mottar AAP/uføretrygd ved 66 år har gått betydelig ned i alle inntektsgruppene for alle de tre sektorene/gruppene vi har sett på.

**Figur 4a–4c.** Andel av yrkesaktive 61-åring som mottok AAP eller uføretrygd ved 62 og 66 år, etter fødselsår og pensjonsgivende inntekt ved 61 år. Tre grupper. Prosent



Kilde: NAV

## Referanser

Bratberg, Espen, Tor Helge Holmås og Øystein Thøgersen (2000) *Assessing the effects of early retirement programs*. Discussion Paper 4/2000. Bergen: Norges Handelshøyskole.

Gleinsvik, Audun, Synne Klingenberg, Fredrik Haugen og Helene Berg (2015) *Pensjonsreformens virkning på uføreratene*. Proba-rapport nr. 2015–02. Oslo: Proba/Actecan.

Hernæs, Erik (2017) *Yrkesaktivitet og pensjonsuttak etter pensjonsreformen*. Rapport 1/2017. Oslo: Frischsenteret.

Jacobsen, Ove (2014) «Pensjonsreformen: Hvilken innvirkning har den på bruken av helserelaterte ytelser?». *Arbeid og velferd*, 3/2014, 64–73.

Lien, Ole Christian (2011) «Pensjonsreformen: Hvilken effekt har den på uttaket av helserelaterte ytelser?». *Arbeid og velferd*, 4/2011, 43–48.

Nossen, Jon Petter (2017) «Sykepenger etter fylte 62 år. Konsekvenser av pensjonsreformen». *Arbeid og velferd*, 2/2017, 123–137.



# FLERE ELDRE INNVANDRERE PÅ SOSIALHJELP ETTER KUTT I SUPPLERENDE STØNAD

Av: Bjørn Halse<sup>1</sup>

## Sammendrag

Denne artikkelen undersøker konsekvensene av innstramningen i supplerende stønad til eldre i 2016. Stønaden skal være et alternativ til sosialhjelp for eldre personer som har lav eller ingen alderspensjon. Nivået på alderspensjon er blant annet avhengig av antall års botid i Norge og egen opptjening. Kort tid i Norge og lav opptjening gir beskjedne alderspensjoner, noe som ofte gjelder innvandrere som kom til Norge sent i livet. De fleste som mottar supplerende stønad er innvandrere.

Personer som har kommet til Norge gjennom familiegjeforening med barn, barnebarn, nevøer eller nieser, mistet retten til stønaden. Begrunnelsen var blant annet at familien kunne forsørge dem. Ved søknad om familiegjeforening stilles det krav om såkalt forsørgingsgaranti.

Et viktig spørsmål er i hvor stor grad de som mistet stønaden synes å klare seg selv. For å undersøke dette studerer vi bruken av sosialhjelp. Supplerende stønad er en statlig ordning, mens sosialhjelp er en kommunal stønad. Hvis sosialhjelp anvendes i et visst omfang, så vil jo besparelser på statlige budsjetter oppveies av økte utgifter på kommunale budsjetter.

Vi anslår at 500–700 personer mistet rett til stønaden, 15–21 prosent av det totale antallet mottakere. Et stort flertall var kvinner. Gjennomsnittsalderen var 78 år og en tredjedel var 80 år eller eldre. Vi fant økt bruk av økonomisk sosialhjelp blant de som tidligere hadde rett til supplerende stønad. Basert på en analyse av et utvalg på 468 personer, anslår vi at omkring halvparten av dem mottok økonomisk sosialhjelp i løpet av 2016.

Personer som tidligere har hatt noe inntekt ved siden av supplerende stønad, synes å ha lavere sannsynlighet for å motta sosialhjelp. Det er i tråd med forventinger om behov for økonomisk sosialhjelp. Vi finner også at personer som har bodd i Norge en stund, har større sannsynlighet for å få sosialhjelp. Muligens henger det sammen med at det er lenger siden forsørgingsgaranti ble gitt, men trolig også at disse personene har mer kunnskap om norske velferdsordninger.

<sup>1</sup> Takk til Pål Aamodt og Helene Ytteborg for bidrag i innledende arbeid med artikkelen



## Bakgrunn – ytelser til eldre innvandrere

Enkelte personer som er bosatt i Norge har ikke rett til alderspensjon, andre har kun rett til små utbetalinger. Den vanligste årsaken er kort botid, samt lav eller ingen opptjening til alderspensjon. Personer som har bodd kort tid i Norge, har vanligvis heller ikke rukket å få særlig opptjening. Med lite opptjening er det aktuelt med utbetaling etter minste pensjonsnivå i alderspensjonen. Imidlertid er minste pensjonsnivå i alderspensjon avhengig av botid (trygdetid). Hvis trygdetiden er lavere enn 40 år, så reduseres minstepensjon i alderspensjonen forholdsmessig. Se faktaboks «Alderdom og ytelser i Norge» for mer omtale av blant annet alderspensjon.

Personer som har kommet til Norge sent i livet, har liten mulighet til å oppnå full trygdetid eller særlig opptjening. Også personer som er født i Norge, og som returnerer hit etter mange år i utlandet, vil ha begrensede muligheter til å få særlig trygdetid eller opptjening. Midlene til livsopphold i alderdommen kan bli knappe hvis de ikke har andre inntekter, formue eller mottar pensjon fra andre land. Ett unntak er det verdt å merke seg: Flyktinger får full trygdetid i alderspensjonen, selv om egentlig botid er lav.

### Innført som et alternativ til sosialhjelp

Supplerende stønad ble innført i 2006 for å gi en garantert minsteinntekt til eldre med lav eller ingen alderspensjon. Ordningen gir utbetalinger lik minste pensjonsnivå for alderspensjonister. Utbetalingene reduseres hvis søker har annen inntekt eller pensjon. Det samme gjelder hvis personen mottar sosialhjelp i samme periode. Søknader avslås hvis søker har formue over et halvt grunnbeløp (G) i folketrygden. Per januar 2018 utgjør én G 93 634 kroner.

Forarbeidene til loven om supplerende stønad peker på at målgruppen så langt i stor grad hadde vært henvist til økonomisk sosialhjelp (Ot. Prp. nr. 14 2004–2005, s. 5). Ordningen ble gjennomgått i en stortingsmelding i 2014. Også her ble det pekt på at supplerende stønad er innrettet som et alternativ til økonomisk sosialhjelp. Varig mottak av sosialhjelp (økonomisk stønad) «vart rekna som uheldig ettersom økonomisk stønad er meint å vere ei mellombels og unntaksvis yting» (Stortingsmelding 9 2014–2015, s. 5). Videre

står det: «Ein la òg vekt på at ei ny stønadsordning skulle vere ei meir verdig løysing for den einskilde».

## Innvandring og velferdsordninger

Det foreligger mye forskning og beskrivelser av hvordan velferdsordninger er utformet – både norske ordninger og ordninger i den vestlige verden generelt. De nordiske velferdsordningene omtales gjerne som universelle, altså innrettet mot hele befolkningen (Esping-Andersen 1999). Samtidig finnes det viktige unntak fra denne universalismen, ikke minst for innvandrere. For innvandrere er det relevant å snakke om ulike nivåer av tilgang til velferdsordninger. Aksel Hatland (2010) bruker begrepet gradert medlemskap. For eksempel avhenger rett til noen trygdeytelser og nivået på utbetalinger av hvor lenge man har vært bosatt i Norge.

Framstillingen av gradert medlemskap tar blant annet utgangspunkt i personers yrkesaktivitet, lengde på botid i Norge og opptjening av rettigheter. Blant innvandrerne peker Hatland på at det er betydelige forskjell mellom dem som har flyttet til Norge tidlig i livet og dem som har ankommet senere i livet. Yrkesaktive innflyttere som har kommet til Norge i yrkesaktiv alder, har rett på offentlige tjenester og etter hvert de fleste kontantytelser som sykepenge og dagpenge. Innflytterne som ikke er yrkesaktive, har ingen opptjening til ytelser som krever det, men har tilgang til blant annet offentlige tjenester. Relativt kort yrkesaktivitet kan gi rett til sykepenge og dagpenge, men gir lave nivåer på for eksempel alderspensjon.

Innføringen av supplerende stønad i 2006 innebar en klar styrking av eldre innvandreres posisjon i velferdsordninger – betraktet som et gradert intervall. Det gjelder innvandrere med begrenset botid og opptjening. De har derfor lite eller ingenting i alderspensjon. Før 2006 var de henvist til sosialhjelp hvis økonomien var trang. Med supplerende stønad fikk brukerne tilgang til en ordning for inntektssikring som ga utbetalinger tilsvarende en alderspensjon på minste pensjonsnivå med full botid.

Hatlands diskusjon av gradert medlemskap favner vidt og beskriver ikke alle momenter i detalj. Vi fore-

slår derfor en utvidelse innenfor temaet som behandles her. Det er en finere inndelt gradering for eldre som er bosatt og ikke lenger er yrkesaktive og som har hatt lite arbeid før avsluttet yrkeskarriere:<sup>2</sup>

- I. *Flyktninger.* Denne gruppen er best stilt. De får full trygdetid og en del andre rettigheter som følge av status som flyktning. Hvis lite opptjening, får de alderspensjon etter minste pensjonsnivå med full trygdetid
- II. *Har rett på supplerende stønad.* Man kan motta ytelse tilsvarende minste pensjonsnivå alderspensjon, men med strenge regler for reduksjon eller opphør hvis man har annen inntekt eller formue (inkludert ektefelles økonomi). Stønad avkortes hvis alderspensjon gis, slik at summen blir lik minste pensjonsnivå. Det stilles krav om flere årlige oppmøter på lokalt NAV kontor
- III. *Har rett på sosialhjelp, men ikke på supplerende stønad.* Man kan motta sosialhjelp ved behov (typisk lavere beløp enn minste pensjonsnivå). Har ofte lite i alderspensjon. Kan ha egne midler eller andre inntektskilder. Kan være forsørget av andre

### **Mistet rett – hva er konsekvensene?**

Bortfall av rett til supplerende stønad synes å ha medført at noen personer fikk en svakere posisjon i det norske velferdssystemet. Fra å ha tilhørt gruppe II i listen over, er de nå i gruppe III. Men hvor stor betydning har det faktisk hatt for de involverte? Muligens har ikke endringene skapt så store økonomiske omveltninger. For eksempel om brukerne er forsørget, eller har andre inntekter. Forsørging ble trukket fram som argument ved innstrammingen i 2016 (mer om det senere). Vi studerer bruk av sosialhjelp for å undersøke i hvor stor grad deres posisjon reelt sett er svekket i ordningene for inntektssikring i alderdommen. I artikkelen ser vi også på hva som kjennetegner gruppen som mistet rett til supplerende stønad. Videre er det relevant å spørre om innstrammingen har ført til

besparelser på offentlige velferdsbudsjetter eller om utgiftene kun har blitt flyttet fra en budsjettpost til en annen. Supplerende stønad er en statlig ordning, mens sosialhjelp er en kommunal stønad.

### **Ved et endepunkt på arbeidslinjen?**

I integreringspolitikk er kanskje det viktigste virkemiddelet å fremme deltagelse i arbeidslivet – å følge arbeidslinjen. Et annet sentralt virkemiddel er opplæringsordninger for innvandrere. Hensikten er blant annet å styrke mulighetene til å delta i arbeidslivet og gjøre innvandrere bedre i stand til å delta i samfunns livet for øvrig. Introduksjonsloven, innført i 2004, var en viktig milepæl for opplæringsordninger (Brochmann og Hagelund 2010).

Det kan reises spørsmål om disse strategiene er relevante for gruppen som mottar supplerende stønad. Strekker arbeidslinjen i innvandringspolitikken seg så langt opp i alder som til noen av disse brukerne? Mottakerne av supplerende stønad er over 67 år, noen av dem betydelig eldre. Mange av dem som mistet rett til stønaden har også relativt høy alder (se empirisk del av artikkelen). Så selv om en viss yrkesaktivitet blant de yngste mottakerne både er mulig og ønskelig, er det mange som har blitt så gamle at arbeid ikke er aktuelt for å sikre egen inntekt.

Når det gjelder opplæringsordninger, så er hovedregelen at eldre ikke er omfattet av bestemmelsene om plikt og rett til deltagelse (Djuve og Kavli 2015). I introduksjonsprogrammet for innvandrere er mottakergruppen personer mellom 18 og 55 år. Kommuner kan tilby programmet til personer utover dem som har plikt og rett. Plikt og rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap gjelder (som hovedregel) for dem mellom 16 og 67 år.<sup>3</sup>

### **Kunnskap om supplerende stønad**

Ordingen med supplerende stønad er ikke så stor – målt i antall brukere. Ved utgangen av 2017 var antallet mottakere av supplerende stønad 2730. Til sam-

.....  
<sup>2</sup> For alle disse gruppene kan bostøtte fra Husbanken være aktuelt – i tillegg til ordningene vi omtaler

.....  
<sup>3</sup> Det foreligger en rekke ytterligere regler for deltagelse i programmene. Se Djuve og Kavli (2015) og IMDIs nettsider (oppgitt i referanseliste)

menligning var antallet mottakere av alderspensjon 916 700.

Antallet mottakere av supplerende stønad har steget siden innføringen, men gikk noe ned etter innstrammingen. Ved utgangen av 2006 fikk 2400 supplerende stønad. På slutten av året 2015 var det antallet 3300. Etter innstrammingen sank antallet mottakere til 2740 i desember 2016.

Et stort flertall av mottakerne har noe inntekt ved siden av supplerende stønad. Slike inntekter medfører reduksjon i utbetaling av supplerende stønad. Ved utgangen av 2016 hadde 86 prosent av mottakerne redusert ytelse. Den vanligste inntekten er fra folketrygden. Om lag 90 prosent av inntektene er fra (den norske) folketrygden. 8 prosent av inntektene er fra pensjoner i andre land. Kun 0,4 prosent hadde arbeidsinntekt ved siden av supplerende stønad i 2015 (Jensen 2016, s. 101).

Mange av mottakerne av supplerende stønad tilhører lavinntektsgruppen i det norske samfunnet. Lavinntektsgruppen utgjøres av dem som har inntekter under en definert grense. De siste årene har det blitt vanligere å anvende begrepet lavinntekt framfor fattig eller i risiko for fattigdom. I husstander hvor hovedinntektsmottaker fikk supplerende stønad var andelen lavinntekt på nesten 70 prosent i 2014 (Omholt 2016). Andelen var stigende i flere år fram til 2014. Rapporten oppgir ikke tall etter 2014, men det er grunn til å tro at andelen har gått noe ned igjen. Det er fordi satsene for minste pensjonsnivå ble hevet både i 2016 og 2017. Økte satser har medført høyere utbetalinger til mottakere av supplerende stønad.

### Saksbehandling og møter opplevd som krevende

Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjennomført to interne kartlegginger av saksbehandlers erfaringer utført av Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2008 og 2014. Mottakergruppen beskrives blant annet som «særleg krevjande brukarar» (Meld. St. 9 2014–2015, s. 27) Utfordringene skyldes for eksempel språkproblemer og vansker med å skrive og lese. Analfabetisme forekommer også. Det pekes også på at mange brukere har fysisk sykdom (brukerne har høy alder)

og at de tidvis har problemer med å stille til møter. Samtidig er det saksbehandlernes oppfatning at ordningen med supplerende stønad er godt kjent i målgruppen. (Meld. St. 9 2014–2015, s. 27–28).

### Resultater av innføring av supplerende stønad

En viktig hensikt med å innføre supplerende stønad var, som omtalt, å redusere bruken av sosialhjelp, særlig varig hjelp. Det synes klart at ordningen har hatt en slik effekt. Etter innføringen i 2006 sank antallet innvandrere over 66 år med sosialhjelp betraktelig (Grebstad og Tønseth 2012: 39). SSB utførte i 2009 en undersøkelse av bruk av sosialhjelp før og etter innføringen – blant dem som var mottakere av supplerende stønad. Her framkommer det at bruken av sosialhjelp gikk svært mye ned blant brukerne som hadde supplerende stønad i desember i 2006 og 2007. Av 2 162 personer med supplerende stønad i begge de nevnte årene, var det 11 prosent som mottok økonomisk stønad i 2007. Før innføringen av supplerende stønad, i 2005, hadde 74 prosent av disse brukerne sosialhjelp.<sup>4</sup>

### Hvem ble berørt av innstramming?

Med virkning fra 1. januar 2016 mistet noen mottakere av supplerende stønad rett til fortsatt ytelse.<sup>5</sup> Innstrammingen sammenfalt i tid med økt bekymring for høy innvandring (NOU 2017:2, s 11).

Lovendringen innført i 2016 gjaldt mottakere av supplerende stønad som har kommet til Norge med familiegjenforening med barn, barnebarn, nevøer eller nieser. Endringen omfatter personer hvor det ble stilt krav om garanti i første vedtak om opphold. Ved søknad om familiegjenforening stilles det typisk krav om slektens økonomiske forsørgingsevne. Brukere som har hatt et slikt krav i første vedtak om opphold, fikk ikke lenger rett til supplerende stønad.

<sup>4</sup> Resultatene er gjengitt i stortingsmeldingen «Gjennomgang av ordninga med supplerande stønad til personer over 67 år med kort butid i Noreg» (Meld. St. 9 2014–2015: 23 ff).

<sup>5</sup> Jf. «Lov om endringer i folketrygdloven og enkelte andre lover (økning i grunnpensjon til gifte og samboende pensjonister og andre endringer)» (18.12.2015)

Stortingsproposisjonen i 2015 foreslo å endre ordningen slik at mottakerne i større grad var «den gruppen eldre som virkelig har behov for midler til livsopphold» (Prop. 11 L 2015–2016, s. 24). Proposisjonen pekte på forsørgingsgarantien for disse brukerne (ved første søknad om oppholdstillatelse), og at endringen ville gi forsørgingsgarantien større realitet.

### Om familiegjenforening

Det er mulig å søke om innvandring til Norge for å bli gjenforent med familie. Reglene er omfattende, til dels kompliserte og har blitt endret på flere tidspunkt. Vi omtaler kun noen hovedtrekk ved regelverket. Det som forekommer hyppigst er søknad om gjenforening med ektefelle, men det er også anledning til å bli gjenforent med barn eller foreldre – ikke minst i tilfeller hvor barn er mindreårige. Videre kan enslig mor eller far bli gjenforent med voksne barn. Mor eller far må være over 60 år og kan ikke ha «slektninger i opp- eller nedadstigende linje i hjemlandet» (Furuseth 2013: 146). Det er også mulig for foreldre eller annen familie å innvandre til Norge med bakgrunn i såkalte «sterke menneskelige hensyn».

I saker med familiegjenforening er hovedregelen at det stilles krav om underhold (forsørgelse) fra en såkalt garantist eller referanseperson. Vanligvis er det personen man gjenforenes med som stiller garanti. Ved fornyet oppholdstillatelse (på grunnlag av familiegjenforening) stilles det oftest ikke krav om underhold (Furuseth 2013: 155). Det foreligger noen unntak fra kravet om underhold, blant annet dersom referansepersonen er flyktning, offer for menneskehandel, hvis referansepersonen er under 18 år eller hvis søker er under 15 og uten forsørgere i hjemlandet.<sup>6</sup> Særlige hensyn kan også noen ganger gi unntak. (Furuseth 2013). Saker hvor det er gjort unntak fra krav om underhold / forsørgelse er ikke omfattet av innstrammingen av supplerende stønad (Prop. 11 L 2015–2016, s 24).

<sup>6</sup> Flyktning etter utlendingslovens § 28 eller etter bestemmelser om kollektiv beskyttelse (Furuseth 2013: 158)

### Anslår at mellom 500 og 700 berørt av innstramming

Supplerende stønad innvilges for ett år om gangen, og mottakerne må søke hvert år. For dem som mistet rett til stønad, innebar endringen at nye søknader ikke ble innvilget i 2016. Regelendringen fikk således virkning da det tidligere vedtaket løp ut, og det skjedde gjennom hele 2016.

Et aktuelt spørsmål er hvordan man best identifiserer gruppen som har mistet rett til stønaden. Supplerende stønad saksbehandles i et eldre fagsystem. Det er ikke egne registreringer, spesielle typer brev eller andre tilgjengelige kjennetegn som entydig identifiserer dem som har mistet retten. I denne artikkelen forsøker vi derfor å anslå hvor mange som var berørt.

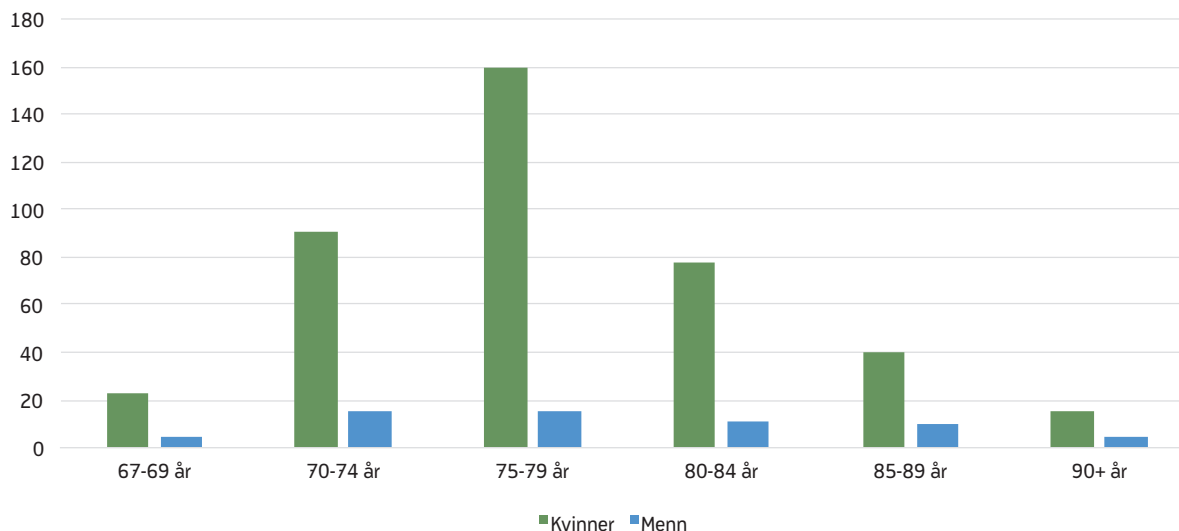
Det var om lag 741 personer som mottok stønad i 2015 og inn i 2016 som ikke fikk fornyet stønad i 2016 og 2017. Her holder vi utenfor personer som er døde innen tre måneder etter siste utbetaling, personer som er flyttet til utlandet per januar 2017 og personer som har fått stønaden opphørt på grunn av institusjonsopphold i løpet av 2016. I denne gruppen vil det trolig være personer som ikke lenger har hatt behov for ytelsen eller ikke ønsket å videreføre stønaden. Trolig er 741 et for høyt antall.

En annen mulighet er å se på dem som har hatt stønad i 2015, og som har søkt på nytt og fått avslag i 2016.<sup>7</sup> Ulempen er at dette antallet ikke omfatter personer som ikke har søkt om fornyelse, fordi de visste at fornyet stønad ikke ville bli innvilget eller fordi de er førstegangssøkere av supplerende stønad. Fordelen med en slik tilnærming er at de aller fleste vil være brukere som reelt har mistet retten til stønad. Blant de som hadde mottatt stønaden i 2015 og 2016, var det 506 personer som søkte om stønad på nytt og fikk avslag. Noen av disse har klaget, og i enkelte tilfeller også anket på klagen.<sup>8</sup> Antallet på 506 er trolig litt for lavt. Basert på vurderingene

<sup>7</sup> Noen mottakere mister stønaden av NAV på grunn av langt utlandsopphold, flytting til utlandet, varig høy inntekt, eller av andre grunner. De inngår ikke blant de brukerne som studeres her.

<sup>8</sup> Det gjenstod et mindre antall klager og anker på tidspunktet da data ble hentet fra NAVs registre.

**Figur 1. Personer som hatt supplerende stønad i 2015 og fått avslag på søknad om fornyelse i 2016. Kjønn og alder. Antall**



Kilde: NAV

over, anslår vi at mellom 500 og 700 personer mistet retten til stønad.

### Flest eldre kvinner – fra en rekke land

I videre analyser tar vi utgangspunkt de som hadde stønad i 2015 og inn i 2016, og som søkte på nytt. Det er for denne gruppen klassifiseringen er sikrest. Noen er siden døde, flyttet til utlandet eller kan ikke gjenfinnes med bosted. Hvis man ser bort i fra dem som er døde i løpet av 2016 og som ikke kan gjenfinnes i norske registre per 1. januar 2017, så blir antallet 468 personer.

I figur 1 vises kjønns- og aldersfordelingen for denne gruppen. Kvinneandelen er hele 87 prosent. En av årsakene til høy kvinneandel kan være familieinnvandring av enslige foreldre over 60 år. Kvinner lever gjennomsnittlig lenger enn menn, og trolig er det flest kvinner som kommer til Norge med denne ordningen. Dette kan for eksempel være enker som ikke vil bo alene og har en vanskelig økonomisk situasjon etter mannens død.

Det er flest mottakere i alderen 75-79 år (175 personer), men det er også et betydelige antall i alderen 70-74 år og 80-84 år. En tredjedel av mottakerne er 80 år eller eldre. Kvinnene er i gjennomsnitt 78 år, mens mennene er 79 år i snitt. Gjennomsnittsalder samlet er

78 år. 437 personer er registrert som enslige. Det utgjør en andel på 93 prosent. Det er ventet at andelen enslige er høy, siden mange i aktuell gruppe nok har kommet til Norge på bakgrunn av familiejenforening med enslig mor eller far over 60 år.

Figur 2 viser hvilke land denne gruppen har innvandret fra. Høyest andel har Sri Lanka og Russland, begge med 15 prosent, men de kommer fra en rekke land. Både land i Asia, Afrika og Europa er representert i oversikten over de ti vanligste landene. Totalt er det registrert 58 ulike land som personene har innvandret fra.

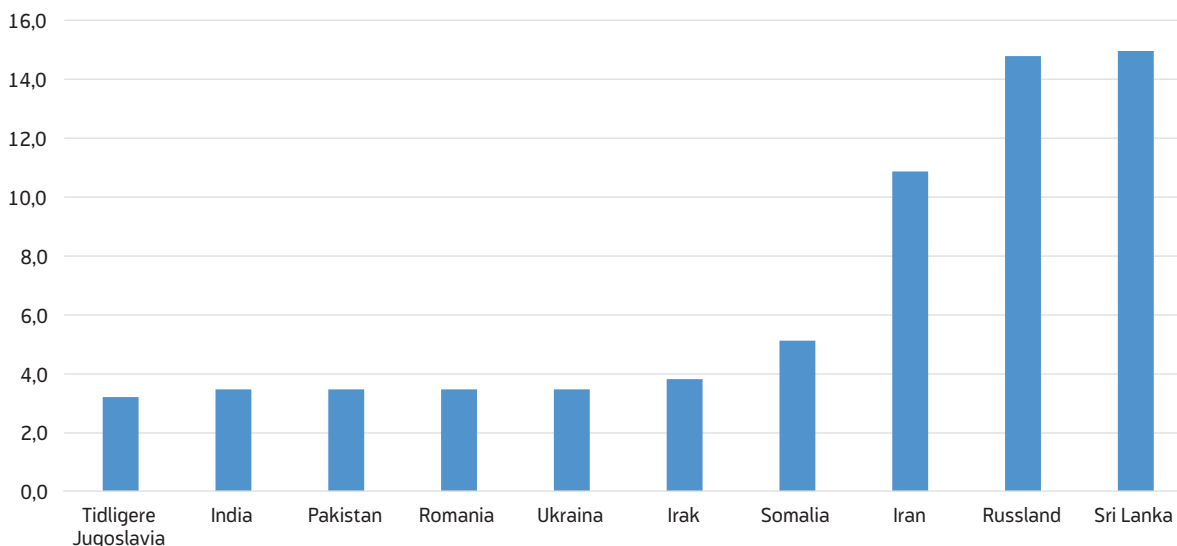
I gjennomsnitt fikk disse personene utbetalt 13 300 kroner i supplerende stønad i den siste måneden med registrert stønad. Personer som har egen inntekt, eller har en ektefelle med inntekt, får avkortet stønad. 247 personer fikk avkortet utbetaling. Det utgjør 53 prosent av mottakerne.

### Data og metode

Datagrunnlaget til denne undersøkelsen er framskaffet ved å koble sammen flere ulike datakilder på individnivå. De viktigste er data fra NAVs saksbehandlingssystem og data om bruk av sosialhjelp i kommunene. Dataene om mottak av økonomisk sosialhjelp er hentet



**Figur 2. Innvandret fra land. Figuren viser de ti landene med høyest andel av samlet antall innvandrede personer. Prosent**



Kilde: NAV

fra Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA). Ordningen samler en rekke opplysninger om aktivitet i kommuner og fylkeskommuner, deriblant bruk av økonomisk stønad. Rapportering skjer årlig til Statistisk sentralbyrå. KOSTRA-dataene om supplerende stønad har informasjon på månedsnivå om bruk av økonomisk stønad og nivået på utbetalingen. Videre er det anvendt opplysninger om landbakgrunn fra NAVs tjenestebaserte persondatasystem (TPS). Den viktigste kilden for TPS-dataene er det sentrale folkeregisteret.

### Logistisk regresjon

I analysen av bruken av sosialhjelp anvender vi logistisk regresjon. Det er en hyppig brukt teknikk når avhengig variabel er binær, altså har to verdier eller tilstander. Formelen for slik regresjon er stilt opp under. Her er  $p$  lik sannsynlighet for at den avhengige variabelen er lik 1. (Tilstandene settes oftest til 0 og 1.)  $\beta$ 'ene er regresjonskoeffisienter og  $x$  er uavhengige variabler (Everitt og Skrondal 2010: 257-8).

$$\text{logit}(p) = \ln\left(\frac{p}{1-p}\right) = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_n x_n$$

### Variabler i analysen

Avhengig variabel er i denne sammenhengen bruk av sosialhjelp. Vi ønsker å studere sammenhenger mellom den avhengige variabelen og utvalgte uavhengige variab-

ler. De uavhengige variable er for det første kjennetegn ved personene som alder, kjønn, antall år i Norge og hvilken verdensdel vedkommende har innvandret fra. Vi har også en variabel for om vedkommende bor sammen med voksne (som gift, samboer eller i bofellesskap med andre voksne). Personene i utvalget har innvandret fra svært mange land, så det var behov for forenkling. Vi har derfor valgt å anvende verdensdel.<sup>9</sup>

Videre er det tatt med en inntektsvariabel. Det er inntekten som var registrert som grunnlag for avkorting av supplerende stønad på siste tidspunkt før stønaden opphørte. Noen mottakere har kanskje hatt tilfeldige inntekter akkurat da, men for mange gir det nok en pekepinn på den økonomiske situasjonen. For eksempel er en betydelig andel av inntektene alderspensjon fra folketrygden, noe som kan regnes som stabile inntekter. I utgangspunktet forventer vi at personer mer høye egne inntekter har mindre behov for å søke om sosialhjelp.

To ytterligere variabler er tatt med for å korrigere for mulige skjevheter: Antall gjenstående måneder i 2016 etter siste måned med supplerende stønad og om per-

<sup>9</sup> Sør- og Nord-Amerika er slått sammen på grunn av få observasjoner. Det var ingen observasjoner fra Australia.

sonen har mottatt sosialhjelp i 2015. (Sosialhjelp i 2015 gjelder et mindre antall brukere.)

### Tolking av logistisk regresjon

Det kan være komplisert å tolke regresjonskoeffisientene i logistisk regresjon. Resultatene oppgis derfor også med et annet og mer intuitivt mål, som på engelsk heter «average marginal effect (AME)». På norsk brukes gjerne den direkte oversettelsen: gjennomsnittlig marginal effekt. Problemet med en slik oversettelse er at den er lite forståelig for mange lesere. Da er noe av hensikten borte. I denne artikkelen vil vi bruke en annen betegnelse: «gjennomsnittlig endring i sannsynlighet (AME)». Vi håper at ulempene med avvik fra vanlig begrepsbruk, oppveies av en mer forståelig framstilling.

«Average marginal effect (AME)» eller «gjennomsnittlig endring i sannsynlighet (AME)» er et alternativt mål på en variabels «virkning» (Long og Freese 2014). Det tar utgangspunkt i hvor mye sannsynligheten for et gitt utfall endrer seg når man endrer verdien på en uavhengig variabel. Her oppgis resultater hvis uavhengig variabel gis en økning med én enhet på den aktuelle skalaen, for eksempel fra ti til elleve år bosatt i Norge. Endringen beregnes for hver observasjon – og det anvendes observerte verdier for de andre uavhengige variablene. Deretter kalkuleres gjennomsnittlig endring for observasjonene i datasettet, og det er dette som er såkalt «average marginal effect». Det gir en pekepinn på hvilken substansiell betydning en variabel har (i modellen).

Likevel gir nok ikke AME en fullverdig oppsummering av resultatene fra logistisk regresjon. Ikke minst er det vanskelig å bruke rapportert AME i en tabell til videre kalkulasjoner og beregninger. Gjennomsnittet kan også i noen tilfeller romme betydelig variasjon. Derfor presenteres også resultatene som regresjonskoeffisienter ( $\beta$ ) med tilhørende standardfeil (SE) og  $p$ -verdier.

AME er beregnet i statistikkprogrammet Stata med en tilleggspakke kalt SPOST13. Programmene i pakken er beskrevet i Long og Freese (2014). Se Hardin og Hilbe (2012) for gjennomgang av logistisk regresjon.

### Om lag halvparten mottok sosialhjelp

V finner at finner at 225 personer – 48 prosent – mottok økonomisk sosialhjelp i løpet av 2016. Det er blant dem som hadde stønad i 2015 og inn i 2016, og som søkte på nytt og fikk avslag. Vi ser på mottok av sosialhjelp fra og med måneden etter siste utbetaling av supplerende stønad. Forøvrig var det 22 personer som mottok sosialhjelp (blant de samme personene) i 2015.

De som mottok sosialhjelp i 2016 hadde en gjennomsnittlig månedlig utbetaling på 12 100 kroner (i de månedene hvor de mottok sosialhjelp). Sosialhjelp eller økonomisk stønad er i denne sammenhengen utbetalt bidrag. Eventuelle lån holdes utenfor. Det er en viss variasjon på nivået på utbetalingene av sosialhjelp. Halvparten av brukerne hadde gjennomsnittlig månedlig utbetaling i intervallet mellom 7 600 kroner og 14 400.

### Forskjeller mellom dem som mottar sosialhjelp og dem som ikke mottar sosialhjelp

Er det forskjell på de som har mottatt sosialhjelp og de som ikke har mottatt sosialhjelp? I så fall: Hvilke forskjeller er det? For å besvare disse to spørsmålene anvender vi logistisk regresjon. Resultatene er gjengitt i tabell 1. Se metodekapittel for nærmere forklaring av metodikk og tolking.

Flere år i Norge øker sannsynligheten for å motta sosialhjelp. Antall år i Norge angir også hvor lenge det har gått siden det ble stilt forsørgingsgaranti ved søknad om opphold. Personer som har bodd en stund i Norge vil kanskje også ha opparbeidet seg mer kompetanse om norske velferdsordninger. Gjennomsnittlig endring i sannsynlighet (AME) for et ekstra år er 2 prosentpoeng. I datasettet varierer antall år i Norge mellom 3 år og 34 år.

Stigende alder er forbundet med lavere sannsynlighet for å motta sosialhjelp. Den estimerte virkningen av alder er – med gjennomsnittlig endring i sannsynlighet (AME) – på minus 1,1 prosentpoeng (for ett år høyere alder).<sup>10</sup>

.....  
<sup>10</sup> I regresjonsmodellen er altså både alder og antall år i Norge tatt med. Det er et visst sammenfall mellom det disse to variablene måler. Imidlertid synes det ikke å skape problemer for estimeringen. Resultatene forandres i liten grad ved å utelate den ene variabelen.



**Tabell 1. Logistisk regresjon av personers mottak av sosialhjelp i 2016 (ja = 1, nei=0).**

	Gjennomsnittlig endring i sannsynlighet		Resultater i log odds (logit)	
	AME		$\beta$	SE
Antall år i Norge (over 3 år) [0-34]	2,0		0.086**	0.027
Kvinne [mann = 0]	-10,0		-0.440	0.325
Alder (over 67 år)	-1,1		-0.048*	0.024
Bor sammen med andre [ja = 1]	-32,8		-1.669**	0.544
Verdensdel [Europa = 0]				
Afrika	17,8		0.802*	0.389
Asia	-4,0		-0.172	0.228
Amerika (Sør- og Nord-)	-5,7		-0.250	0.609
Ukjent	5,0		0.219	0.578
Inntekt ved siden av Suppl. støn. (10 000 kr)	-3,6		-0,157*	0,069
Sosialhjelp i 2015 [ja=1]	27,2		1.285*	0.507
Antall mulige måneder sosialhjelp (over 1 mnd) [0-11]	1,6		0.069*	0.027
Konstantledd	-		-0.211	0.445

N = 462    McFadden R<sup>2</sup> = 0,07    \*p < 0,05    \*\* p < 0,01

Personer som tidligere hadde noe annen inntekt ved siden av supplerende stønad, synes i mindre grad å motta sosialhjelp. Gjennomsnittlige endring i sannsynlighet (AME) for å motta sosialhjelp er på -3,6 prosentpoeng – ved en økning i tidligere inntekt på 10 000 kr. Tilgang til noe annen inntekt kan gjøre det mindre nødvendig å søke om sosialhjelp. På den andre siden kan det også være noen tilfeller hvor sosialhjelp avslås på grunn av annen inntekt.

Vi finner ikke klare tegn til forskjeller mellom menn og kvinner. Derimot synes det å ha innvandret fra Afrika i stedet for Europa å være forbundet med en gjennomsnittlig endring i sannsynlighet (AME) som er 17,8 prosentpoeng høyere (for å motta sosialhjelp). I en alternativ sammenligning av Afrika og Asia framkommer omtrent samme differanse (ikke vist). Det er ikke andre klare indikasjoner på forskjeller mellom verdensdelene. Blant de afrikanske landene er det flest personer fra Somalia – se figur 2. Også fra andre studier er det kjent at innvandrere fra Afrika har forhøyet forekomst av mottak av sosialhjelp (Dokken 2015).

De som bor sammen med andre, har lavere sannsynlighet for å motta sosialhjelp enn de som bor alene. Det gjelder relativt få personer, og de har i de fleste

tilfellene ektefelle over 67 år. Muligens er dette en gruppe som skiller seg litt fra de andre personene som er analysert her. I utgangspunktet er det vanskelig for to foreldre å få familiegjenforening med voksne barn. Noen kan ha fått det på bakgrunn av «sterke menneskelige hensyn». En annen mulighet er at noen har giftet seg etter at de kom til Norge. Dette har vi ikke informasjon om.

Som tidligere omtalt, er antall mulige måneder med sosialhjelp og mottok av sosialhjelp i 2015 i hovedsak kontrollvariabler for å korrigere for mulige skjevheter. Begge variablene har tydelig påvirkning på sannsynligheten for å motta sosialhjelp, men alene har de har ikke så stor substansiell betydning for det som undersøkes her.

### Oppsummering

Det er en relativt liten gruppe som har mistet rett til supplerende stønad. Vi anslår den til å være et sted mellom 500 og 700 personer. At såpass mange som 48 prosent mottar sosialhjelp (basert på analyse av 468 personer), reiser spørsmålet om forsørgingsgaranti har vært tilstrekkelig sikkerhet for de som har mistet rett til supplerende stønad.

## Alderdøm og ytelser i Norge

I Norge er alderspensjon fra folketrygden for mange den viktigste ordningen for inntekt i alderdommen. Ved siden av folketrygden finnes det tjenestepensjon, avtalefestet pensjon og ulike private forsikrings- og spareordninger – som typisk er tillegg til utbetalinger av alderspensjon.

Nivået på alderspensjonen avhenger blant annet av hvor mange år man har bodd i Norge, hvor stor opptjeningen har

### Medlemskap

Utgangspunktet for rett til alderspensjon er at man er medlem i folketrygden. Hovedregelen er at alle som er bosatt i Norge er pliktig medlem. Medlemmer er også personer som ikke er bosatt i Norge, men som arbeider her. I noen tilfeller gjelder særregler som avviker fra de nevnte prinsippene. Slike regler finnes blant annet for studenter og noen yrkesgrup-

### Trygdetid

Noe forenklet kan man si at trygdetid henger sammen med antall år i Norge. Etter folketrygdloven §3-5 må man ha vært «medlem i trygden med rett til ytelser etter pensjonskapitlene». Full trygdetid er 40 år, og overskytende år telles ikke med. Trygdetiden er også regulert av blant annet øvre og nedre aldersgrenser.

### Noen viktige elementer i alderspensjonen

Etter innføringen av folketrygden i 1967 har grunnpensjon og tilleggspensjon vært hovedelementer i alderspensjon. Grunnpensjonen skal sikre en økonomi som holder et visst nivå i alderdommen. Tilleggspensjoner gir høyere pensjons-

### Minstepensjon og trygdetid

Personer med lav opptjening er sikret et minstenivå, selv om opptjeningen i utgangspunktet ville gitt en lavere alderspensjon enn minste pensjonsnivå. Minstepensjon reduseres for-

### Trygdeavtaler og utbetalinger fra andre land

I det norske regelverket for alderspensjon inngår ulike avtaler Norge har inngått med andre land. Blant disse avtalene er Norges avtaler med EU / EØS de viktigste. Personer som har bodd i land uten trygdeavtale med Norge, kan selvsagt også motta pensjon fra dette landet, men i utgangspunktet er det ikke noen koordinering. I en del tilfeller er det begrensninger

vært og hvor lenge man har hatt opptjening. Personer som har bodd i Norge hele eller store deler av livet og vært yrkesaktive, vil ha full «botid» (trygdetid) og en god del i opptjening til alderspensjonen. Personer som ikke har bodd så lenge i Norge har gjerne kort trygdetid, samtidig som de ikke vil ha rukket å få særlig opptjening. Da kan utbetalt alderspensjon bli beskjedent.

per (se f.eks. Narvstad 2015: 25-29). Videre er det mulig å søke om såkalt frivillig medlemskap, for eksempel er det aktuelt for bosatte nordmenn som skal bo i utlandet i en periode. Frivillig medlemskap må oppfylle flere krav for å bli innvilget, blant annet nær tilknytning til det norske samfunnet.

Personer som har kommet til Norge som flyktninger er unntatt fra regler om trygdetid i alderspensjonen. De får ytelse beregnet etter 40 års trygdetid. Derimot er opphold på humanitært grunnlag, arbeidsinnvandring og familiegjennføring omfattet av reglene for trygdetid.

utbetalinger til dem som har hatt opptjening til alderspensjonen. Som hovedregel henger opptjeningen sammen med nivå på inntekt og antall år med inntekt. Se Kjønnstad (2009: 137 ff.).

holdsmessig hvis trygdetiden er under 40 år. Dette innebærer at personer med kort trygdetid kan få små utbetalinger fra den norske alderspensjonen.

på mulighetene for å eksportere (hel eller deler av) ytelse til annet land. Også Norge har egne regler for eksport av trygdeytelser. Et annet forhold er at nivået på lønn og pensjon kan være svært forskjellig mellom Norge og land i Øst-Europa eller i den tredje verden. Utbetalinger fra slike land kan gi begrenset kjøpekraft i Norge.

De som har mistet stønaden er gamle – 78 år i gjennomsnitt. Mange er også kvinner, og fra land der kvinner i liten grad var i arbeid utenfor hjemmet da de var yrkesaktiv alder. Det betyr blant annet at de har svært begrenset mulighet til å ta lønnet arbeid for å forsørge seg selv.

Vi vet ikke så mye om hva som skjer med dem som ikke mottar sosialhjelp. Kan hende er de forsørget av familie. Muligens har de noe egne midler. Samtidig er det ikke sik-

kert at alle som har behov for inntektssikring, søker om kommunal sosialhjelp. Dette er eldre mennesker, noen er trolig syke, og norskkunnskapene er nok varierende – forhold som kan gjøre det vanskeligere for enkelte å ta i bruk rettigheten til å søke om sosialhjelp. Vi finner i regresjonsanalysen at personer med høy alder har noe lavere sannsynlighet for å motta sosialhjelp. Likevel kan vi ikke si sikkert at det skyldes vansker med å søke. Det er også mulig at behovet for sosialhjelp er mindre ved høy alder.

### Økonomisk sosialhjelp

Økonomisk sosialhjelp er regulert av lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det kalles også økonomisk stønad. Slik stønad skal sikre mottakeren forsvarlig livsopphold. Det er en midlertidig støtte, selv om det ikke er noe tak på hvor lenge en person kan motta økonomisk sosialhjelp. Det stilles krav om at mottaker ikke har tilstrekkelig lønnsinntekt, egne midler eller mottar ytelser som gjør vedkommende i stand til å forsørge seg selv.

NAV kontoret i hjemkommunen behandler søknader. Innvilgelse gjøres skjønnsbasert, blant annet ut i fra en vurdering av søkers situasjon. I vurdering av en søknad og et eventuelt positivt vedtak, vil også andre tjenester være aktuelle for søkeren, for eksempel råd og veiledning, midlertidig botilbud og kvalifiseringsprogram.

Veiledende statlige satser for 2018:

- Enslige: 6 050 (per måned)
- Ektepar/samboere: 10 100 (per måned)
- Person i bofellesskap: 5 050 (per måned)

Dokken (2015) studerer innvandreres bruk av sosialhjelp.

Vi finner altså flere forskjeller mellom de som mottok sosialhjelp og de som ikke mottok sosialhjelp. Vi ser at jo lengre tid det er siden vedkommende kom til Norge, desto høyere sannsynlighet for at de mottar sosialhjelp. Det er interessant, ettersom forsørgingsgaranti blir krevd ved søknad om opphold. Det kan være at en slik garanti har mindre betydning etter som tiden går. Imidlertid er det vanskelig å si noe sikkert om årsaken til de med flere år i Norge har høyere sannsynlighet for sosialhjelp. En annen mulig forklaring er at de som har bodd lengre i Norge har bedre kjennskap til de norske velferdsordningene.

Det er også interessant at personer med noe inntekt ved siden av supplerende stønad, har lavere sannsynlighet for å motta sosialhjelp. Et slikt funn er i tråd med forventningen om at personer uten andre inntekter har et større behov for økonomisk sosialhjelp.

Et av hovedmålene med innføringen av supplerende stønad var å redusere bruken av økonomisk sosialhjelp for eldre med lite eller ingenting i alderspensjon. Og ordningen reduserte trolig bruken av sosialhjelp (Stortingsmelding nr. 9 2014-15

### Supplerende stønad

Supplerende stønad er en ordning for dem som har lite eller ingenting utbetalt i alderspensjon. Ordningen er regulert gjennom en egen lov. Det er kun personer som er 67 år eller mer, som kan søke om supplerende stønad. Ordningen er særlig aktuell for eldre som ikke har bodd så lenge i Norge. Denne gruppen har gjerne små utbetalinger av alderspensjon. Nesten alle mottakerne av supplerende stønad er innvandrere. Kun 4 prosent av mottakerne (per desember 2015) var født i Norge (Jensen 2016: 98).

#### Satser pr. januar 2018

- Enslige stønadsmottakere: 181 744 (per måned 15 145)
- Personer med ektefelle under 67: 181 744 (per måned 15 145)
- Ektefelle 67 år eller eldre: 172 711 (per måned 14 393)
- Enslig i bofellesskap med annen voksen person: 172 711 (per måned 14 393)

#### Reduseres mot annen inntekt, pensjon og sosialhjelp

Sammenlignet med mange andre ytelser fra NAV, er det relativt streng behovsprøving av supplerende stønad. Stønadens reduseres eller faller bort hvis mottakeren eller ektefellen har inntekt eller pensjon. Det gjelder også pensjon / inntekt fra andre land. Supplerende stønad avkortes også mot utbetalt sosialhjelp – hvis sosialhjelp er gitt for samme periode. Det gis avslag på søknad dersom formue overstiger 0,5 G (grunnbeløpet i folketrygden). Per januar 2018 utgjør 1 G 93 634 kroner. Vanlig bolig blir som regel ikke vurdert som formue.

#### Kan ikke eksporteres

Mottakeren må være bosatt i Norge, og stønad faller bort ved mer enn 90 dagers opphold i utlandet (samlet i løpet av i stønadsperioden på et år). Det er ikke mulig å flytte til et annet land og ta med seg utbetalinger dit.

#### Personlig oppmøte

Stønadens innvilges for et år av gangen. Mottaker må møte på NAV kontor ved levering av søknad, og inntil to ganger i året til oppfølgingsamtaler.

Se Jensen (2016) for en fylldigere gjennomgang av utformingen av ordningen og utviklingen.

s. 21 ff). Endringen av reglene i 2016 snevret inn hvem som kunne motta supplerende stønad – og da finner vi igjen økt bruk av sosialhjelp i den gruppen som mistet rett til ytelsen. Det innebærer også at offentlige utgifter til inntektssikring for denne gruppen i noen grad er flyttet fra statlige budsjetter til kommunale budsjetter.

## Referanser

- Brochmann, Grete og Anniken Hagelund (2010) «Del 4 Norge: Landet for den gylne middelvei» i Brochmann og Hagelund (red.) *Velferdens grenser*. Oslo: Universitetsforlaget
- Esping-Andersen, Gøsta (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press
- Everitt, B. S. og A. Skrondal (2010) *The Cambridge Dictionary of Statistics*. Cambridge: Cambridge University Press
- Dokken, Therese (2015) «Innvandrere og økonomisk sosialhjelp.» *Arbeid og velferd*, 3/2015, 45–60.
- Djuve, Anne B. og Hanne C. Kavli (2015) *10 års erfaringer. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere*. Fafo rapport 2015/26. Oslo: Fafo
- Furusest, Andreas (2013) «Familieinnvandring» i Øyen (red.) *Lærebok i utlendingsrett*. Oslo: Universitetsforlaget
- Grebstad, Unni B. og Harald Tønseth (2012) «Sosialhjelpsmottak – utviklingstrekk» i Grebstad (red.) *Sosialhjelp og levekår i Norge*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå
- Hardin, James W. og J. M. Hilbe (2012) *Generalized Linear Models and Extensions*. Third edition. College Station, Texas: Stata Press
- Hatland, Aksel (2010) «Medlemskap og migrasjon» i Bay, Hatland, Hellevik og Koren (red.) *De norske trygdene. Framvekst, forvaltning og fordeling*. Oslo: Gyldendal akademisk
- Jensen, Victoria (2016) «Supplerende stønad – utviklingen i ordningen», *Arbeid og velferd*, 2/2016, 93–103.
- Kjønstad, Asbjørn (2009) *Innføring i trygderett*. Oslo: Universitetsforlaget
- Long, J. Scott og J. Freese (2014) *Regression Models for Categorical Dependent Variables Using Stata*. Third edition. College Station, Texas: Stata Press
- Meld. St. 9 (2014–2015) *Gjennomgang av ordninga med supplerande stønad til personar over 67 år med kort butid i Noreg*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Narvland, Runar (2015) *Trygderett i et nøtteskall*. Oslo: Gyldendal juridisk
- NOU 2017:2, *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, Informasjonsforvaltning
- Omholt, Elisabeth L. (2016) «5.10 Sosiale indikatorer for mottakere av supplerende stønad» i Omholt (red.) *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2016*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå
- Ot.prp. nr. 14 (2004–2005) *Om lov om supplerande stønad til personar med kort butid i Noreg*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Prop. 11L (2015–2016), *Endringer i folketrygdloven og enkelte andre lover (økning i grunnpensjon til gifte og samboende pensjonister og andre endringer)*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

### Nettadresser

- [www.imdi.no/introduksjonsprogram/regler-om-deltakelse-i-introduksjonsprogramet/hvem-kan-delta-i-introduksjonsprogram/](http://www.imdi.no/introduksjonsprogram/regler-om-deltakelse-i-introduksjonsprogramet/hvem-kan-delta-i-introduksjonsprogram/) (Hentet 22. januar 2018)
- [www.imdi.no/opplaring-og-utdanning/hvem-har-rett-til-hva-slags-opplaering/rett-og-plikt-til-opplaring-i-norsk-og-samfunnskunnskap/](http://www.imdi.no/opplaring-og-utdanning/hvem-har-rett-til-hva-slags-opplaering/rett-og-plikt-til-opplaring-i-norsk-og-samfunnskunnskap/) (Hentet 22. januar 2018)

# MÅL OG RESULTATSTYRING I NAV – KAN DET BIDRA TIL Å FÅ FLERE MED NEDSATT ARBEIDSEVNE I ARBEID?

Av Andreas Roaldsnes

## Sammendrag

Mål- og resultatstyring er den dominerende styringsmetodikken i staten. Det er ikke gjort empiriske undersøkelser av om gode skåre på NAVs mål- og resultatindikatorer gir høyere sannsynlighet for å oppnå NAVs hovedmål om flere i arbeid og færre på trygd. I denne analysen<sup>1</sup> undersøker vi både om det som regnes som gode skåre på «aktivitetsindikatorer» har sammenheng med høyere overgang til arbeid for NAVs brukere med nedsatt arbeidsevne, og om de teoretiske kriteriene for god målstyring er oppfylt slik målstyringssystemet nå er utformet i NAV. Grunnlaget for analysen er målstyringsdata for 437 NAV-kontor i perioden 2012 til 2015, samt litteratur om målstyringsteori og NAVs tilpasning til denne.

I analysene finner vi ingen statistisk signifikante sammenhenger mellom det som regnes for gode skåre på aktivitetsindikatorene og høy overgang til arbeid for brukere med nedsatt arbeidsevne. Sammenhengen blir svakt negativ når vi kontrollerer for andre kontorinterne forhold, samt økonomiske og demografiske forhold ved kommunen. Det betyr at NAV-kontorene med høy skåre på aktivitetsindikatorene i snitt har litt færre brukere som går til arbeid. På bakgrunn av litteraturgjennomgang og gjennomgang av målstyringssystemet i NAV, kan det se ut til at flere forutsetninger for god målstyring ikke er oppfylt.

I artikkelen diskuterer vi mulige måter å imøtekomme disse funnene på innenfor dagens målstyringsregime, men oppfordrer også til en bredere faglig debatt rundt dagens system for mål- og resultatstyring i NAV.

<sup>1</sup> En grundigere redegjørelse av analysen med flere resultater finnes i Roaldsnes 2018: NAVs hovedmål sett fra NAV-kontoret – En kvantitativ analyse av overgang til arbeid. NAV-rapport 1/2018. Takk til Anne Cathrine Grambo, Inger Cathrine Kann og Sigrild Lande for nyttige og viktige innspill til analysen, samt bearbeiding av artikkel og tilhørende rapport.



## Innledning

Arbeids- og velferdsetaten har brukt styringsmetodikken «balansert målstyring» siden 2010. I samarbeid med departement og politiske myndigheter er det satt overordnede mål for hva NAV skal oppnå. NAVs viktigste mål i dag, uttrykt fra politiske myndigheter og speilet i NAVs uttalte visjon er «flere i arbeid og færre på trygd». Dette måles hver måned ved å se hvor mange av NAVs tidligere brukere som har overgang til arbeid.

Det er ikke forsket på hvordan NAV-kontoret bør organiseres, eller hvilke aktiviteter og rutiner NAV-kontoret bør ha for i størst mulig grad å bidra til at brukerne får økt sannsynlighet for overgang til arbeid.

Det foreligger flere undersøkelser som har dokumentert at «dulting» (det som på engelsk kalles «nudging»), som innkalling til møter og utsendelse av brev, utforming av brev og telefonsamtaler kan ha effekt på sannsynligheten for overgang til arbeid (Markussen m.fl. 2015, Fleten m.fl. 2006). Økningen i sannsynlighetene til arbeid i forkant av krav om tiltaksdeltakelse har blitt tolket som at arbeidssøkere forut for slike krav får mer støtte og hjelp fra lokal-kontoret (Raaum m.fl. 2002, Røed m.fl. 2012).

Men det er ikke gjort systematisk forskning på i hvilken grad de ulike aktivitetene NAV utfører, og som registreres i mål- og resultatstyringssystemet, bidrar til at flere kommer i arbeid. Det er heller ikke forsket på hvilke forhold som forklarer at noen NAV-kontor har høyere eller lavere andel brukere som har overgang til arbeid.

Det finnes relativt mye forskning om hvilke egenskaper ved brukeren som påvirker sannsynligheten for overgang til arbeid, samt hvilke økonomiske og demografiske forhold som gir økt sannsynlighet for overgang til arbeid. Dette vil vi utnytte som kontrollvariabler i analysen. Det er i liten grad forsket på hvilke egenskaper ved NAV-kontoret (slik som antall ansatte, hvordan arbeidet er organisert i kontoret, antall brukere, m.m.) som øker eller reduserer brukernes sannsynlighet for overgang til arbeid.

Roaldsnes (2018) har gjort en gjennomgang av hvilke NAV-interne forhold og egenskaper ved NAV-kontoret som, korrigert for samfunnsmessige forhold, predikerer høyere og lavere overgang til arbeid. Analysen viser, som man vil forvente, at det er samfunnsmessige forhold som økonomiske og demografiske forhold som i størst grad påvirker NAVs brukeres sannsynlighet for å komme i arbeid. Men analysen viste også at en rekke NAV-interne forhold er viktige, som størrelsen på NAV-kontoret og sykefraværet i NAV-kontoret. Analysen fant derimot kun svake koblinger mellom NAV-kontorenes aktiviteter som måles i målekortet og brukernes overgang til arbeid<sup>2</sup>. Dette gjorde en undersøkelse av mål- og resultatstyring til et naturlig neste steg i analysen.

I denne analysen ønsker vi å undersøke om mål- og resultatstyringsparadigmet som NAV-kontorene styres etter bidrar til å nå det overordnede målet om flere i arbeid og færre på trygd. Vi ønsker å undersøke om NAV-kontor som har gode resultater på mål- og resultatstyringen indikatorene også har høyere overgang til arbeid for sine brukere når vi kontrollerer for andre viktige faktorer.

For å undersøke dette har vi satt opp to problemstillinger:

- Får NAV-kontor med god måloppnåelse innenfor mål- og resultatstyringen flere med nedsatt arbeidsevne i arbeid og færre på trygd?

Videre vil vi undersøke om noen av aktivitetsindikatorerne som NAV-kontorene ser på er mer effektive enn andre for å nå målet om flere i arbeid. En aktivitetsindikator måler antallet handlinger eller aktiviteter som er utført i NAV-kontoret, eksempelvis antall brukere som deltar i tiltak.

- Er det noen aktivitetsindikatorer som betyr mer enn andre for å nå målene om flere i arbeid og færre på trygd?

<sup>2</sup> Nav-kontoret gjør selvsagt mye som ikke måles, og som kan ha stor betydning for brukernes overgang til arbeid

## Bakgrunn: Mål- og resultatstyring i NAV

For å få satt denne analysen i riktig kontekst er det nødvendig med en kort introduksjon både av hva målstyring er og hvordan målstyring har vært brukt i NAV, men også en kort presentasjon av teorien rundt målstyring som styreform i det offentlige, samt studier av effekten av mål- og resultatstyring i det offentlige.

### Hva er målstyring?

Selnes og Skindarhaug (2014:14) har gjort en god gjennomgang av mål- og resultatstyring som styringsmetodikk, og i fremstillingen av konseptet og bruken av mål- og resultatstyring i NAV vil vi ofte lenes oss på arbeidet deres. «Direktoratet for økonomistyring definerer mål- og resultatstyring som: «Å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten» (Senter for statlig økonomistyring 2010: 9). Alle virksomheter i staten skal derfor fastsette mål- og resultatkrav, sikre at målene og resultatene oppnås og at ressursbruken er effektiv. I tillegg skal de sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og at målene og resultatkravene er tilpasset egenarten til virksomheten». Østergaard Møller m.fl. (2016: 12) fra det Nationale Institut for Kommuners Forskning og Analyse (KORA) i Danmark identifiserer fire elementer som har betydning for vellykket målstyring:

- Oppstilling av mål.
- Etablering av et årsaks- virkningsforhold mellom innsats og effekt.
- Overvåkning av om målene nås.
- Ledelsen treffer beslutninger basert på den innsamlende kunnskapen.

Målstyringsteori kan dermed enkelt oppsummeres slik: Beslutningstakerne skal formulere målsetningene for hvordan samfunnsmessige behov skal håndteres og tydeliggjøre hva man ønsker å oppnå. Årsaks-sammenhengene rundt det man ønsker å oppnå modelleres og deretter skal man fastsette aktiviteter som man forventer gir effekt på målene. Aktivitetene overvåkes løpende og resultatene som framgår av indikatorene brukes til å styre og ta beslutninger om virksomheten, eksempelvis hva som skal prioriteres

og hvordan man skal bruke tid og ressurser i NAV-kontorene.

### Mål- og resultatstyring i Staten

Mål og resultatstyring ble for første gang behandlet av Haga-utvalget som avga innstilling i 1984 (NOU 1984: 23). Haga-utvalget ble oppnevnt i 1983 med mandat om å finne produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettssystem.

Bestemmelser om mål- og resultatstyring ble tatt inn i bevilgningsreglementet i 1985. I 1987 vedtok regjeringen gjennom fornyelsesprogrammet «Den nye staten» at statlige virksomheter skulle benytte mål- og resultatstyring som styringsprinsipp innen utgangen av 1990. Som et ledd i dette skulle samtlige virksomheter blant annet innføre virksomhetsplanlegging som grunnlag for den interne styringen, og i 1992 ble departementene pålagt å formulere resultatkrav og å rapportere om resultater i fagproposisjonene. I økonomireglementet som ble fastsatt i 1996 ble det også tatt inn bestemmelser om mål- og resultatstyring (NOU 2003:6, side 43).

I løpet av 90-tallet ble mål- og resultatstyring videreutviklet til å hete balansert målstyring. Balansert målstyring er en av flere styringsmodeller og defineres som et ledelsesverktøy som gir muligheter for helhetlig drifts-, tilpasnings- og utviklingsledelse gjennom en tettere kopling mellom strategier og operativ drift (Busch m.fl. 2009: 226).

Utviklingen fra mål- og resultatstyring til balansert målstyring sier noe om at et enkelt økonomisk perspektiv på resultatoppnåelse ikke var godt nok. Man måtte velge indikatorer som viser til de mest prioriterte områdene for virksomheten. Målene for den enkelte enhet i organisasjonen eller det enkelte kontor må være avledet av de overordnede mål, og avstemt i forhold til hverandre slik at de utgjør et logisk sammenhengende målhierarki (Røvik 1998: 55).

Den grunnleggende tanken ved balansert målstyring som styringsverktøy er at ledere skal ha et verktøy for å kunne oversette organisasjonens visjoner og strategier til et sett med resultatindikatorer og at dette skal skape et rammeverk for et strategisk måle- og ledel-



## Styringsprosessen

Prosessen starter i Arbeids- og sosialdepartementet med det årlige tildelingsbrevet til arbeids- og velferdsetaten. I tildelingsbrevet settes både målene for virksomheten opp, og i ulike årganger av tildelingsbrevet bestemmes også aktivitetstendensindikatorer som NAV skal styres etter.

Terminologien varierer noe over årene. I 2013 og 2014 er det ikke skilt på styringsparameterne karakter, mens i 2015 er for eksempel «overgang til arbeid» omtalt som «resultat-/effektindikatorer», sammen med «andel graderte sykkelmeldinger». Det finnes en annen type styringsparameter som er kalt «aktivitetsindikatorer». Delmålet om «flere i arbeid» er konstant i perioden, sammen med to til tre andre delmål, for eksempel: «Virksomheter med ledige jobber får dekket sitt behov for arbeidskraft» og «Effektiv og løsningsdyktig organisasjon».

Etter at tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsetaten er tatt ferdig stiller Arbeids- og velferdsdirektoratet Mål- og disponeringsbrev til underliggende enheter.

Virksomheten i NAV er delt inn i resultatområder. Denne analysen tar kun for seg den delen av NAV som internt kalles Arbeids- og tjenestelinjen, altså den delen av NAV som omfatter de lokale NAV-kontorene som møter brukerne

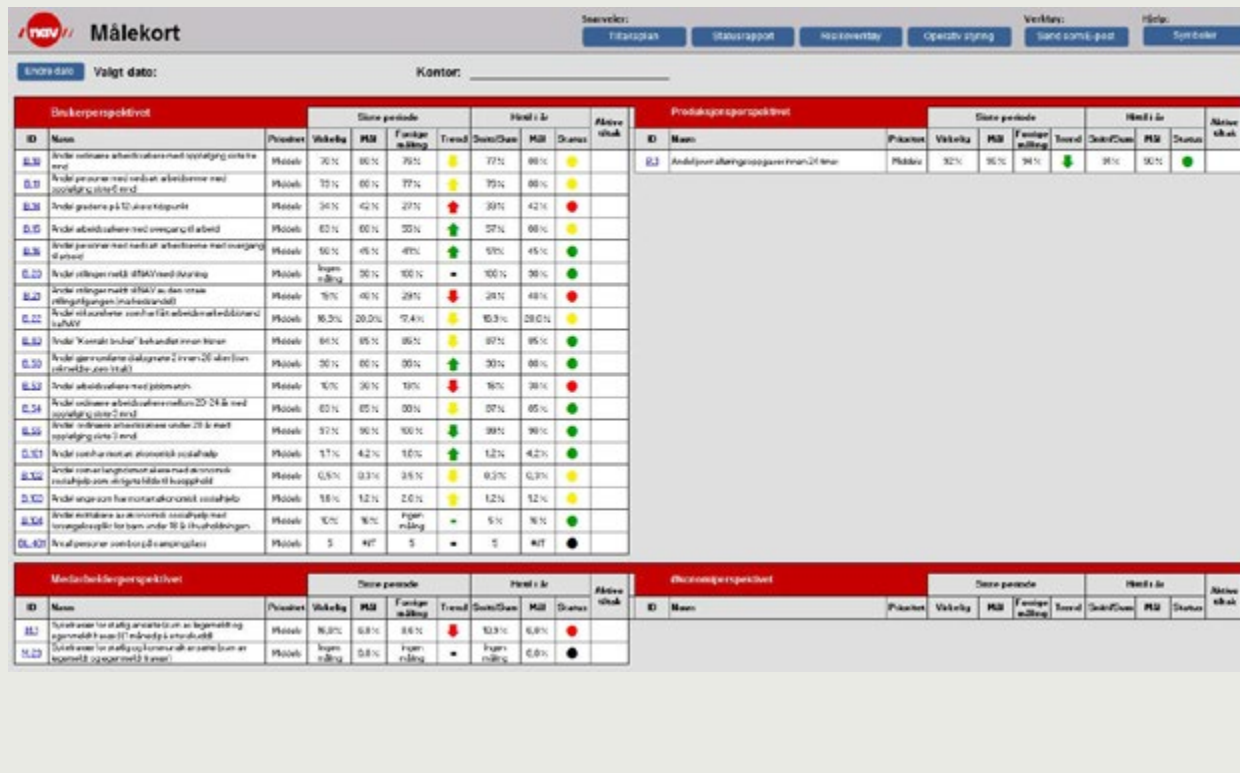
direkte. Forvaltningsoppgaver, slik som saksbehandling av søknader og utbetaling av ytelser er organisert i andre spesialiserte enheter i NAV.

Mål- og disponeringsbrevet inneholder mange føringer og detaljer om hvordan NAV skal styres på NAV-kontor nivået, og ender opp med en håndfull kvantitative måleparametre for resultatmål og for aktivitetsmål. I hele analyseperioden for denne analysen har høyere overgang til arbeid vært et sentralt styringsparameter. Det er disse styringsparameterne som ligger i det månedlige målekortet som det rapporteres på i styringsdialoger helt fra lokalt driftsnivå og til slutt opp til departementsnivå<sup>1</sup>.

Figur 1 viser et målekort i NAV. Et målekort inneholder de obligatoriske styringsparameterne, men kan også inneholde lokalt utvalgte aktivitetsindikatorer. Øverst til høyre ser vi ulike blå knapper. Disse er linker til tiltaksplan, risikoverktøy og verktøyet for operativ styring i NAV.

<sup>1</sup> Samtidig er det ikke slik at alle rapporteringskrav som blir sendt fra departementet til direktoratet forflytter seg nedover til fylkene, og det er heller ikke slik at alle rapporteringskravene som fylkene skal levere på til direktoratet er kjørt for lokalkontorene.

Figur 1. Eksempel på et målekort i NAV. NAV-kontoret og perioden er anonymisert.



## Data og metode

### Metode

Vi bruker en flernivåmetode for å undersøke om gode resultater i målekortet fører til at flere kommer i arbeid. Flernivåmetoden bruker forklaringsvariabler fra to aggregerte nivåer, kontornivået og fylkesnivået. Vi forventer at forklaringsvariablene «lavere ledighet», «høyere etterspørsel etter arbeidskraft» sammen med høyere score på målstyringsindeksen fører til høyere andeler med overgang til arbeid.

Den statistiske modellen er en random intercept modell med maximum likelihood regresjon og gruppevise standardfeil. Flernivåmodell er valgt fremfor andre modeller for å kunne kontrollere for effekten av geografisk avhengighet. Nærliggende NAV-kontor kan dele egenskaper som ikke ville blitt fanget opp i en modell som kun brukte data fra tid og kommune-nivået. I denne flernivåmodellen er dataene formelt organisert i tre nivåer. Nivå t er tidsenheten, alle enheter i kommunenivået k har 45 observasjoner av dataene på nivå t. Kommun nivå k er også gruppert etter nivå f, som er fylkesnivået.

Intraklassekorrelasjonen (ICC) for kommunenivået k er .07 og for fylkesnivået f er den .014. Dette betyr at storparten av variansen i vår avhengige variabel «hvor mange som går til

arbeid etter å ha vært bruker hos NAV», er å finne på NAV-kontornivået. Dette følger av teoretiske forventninger.

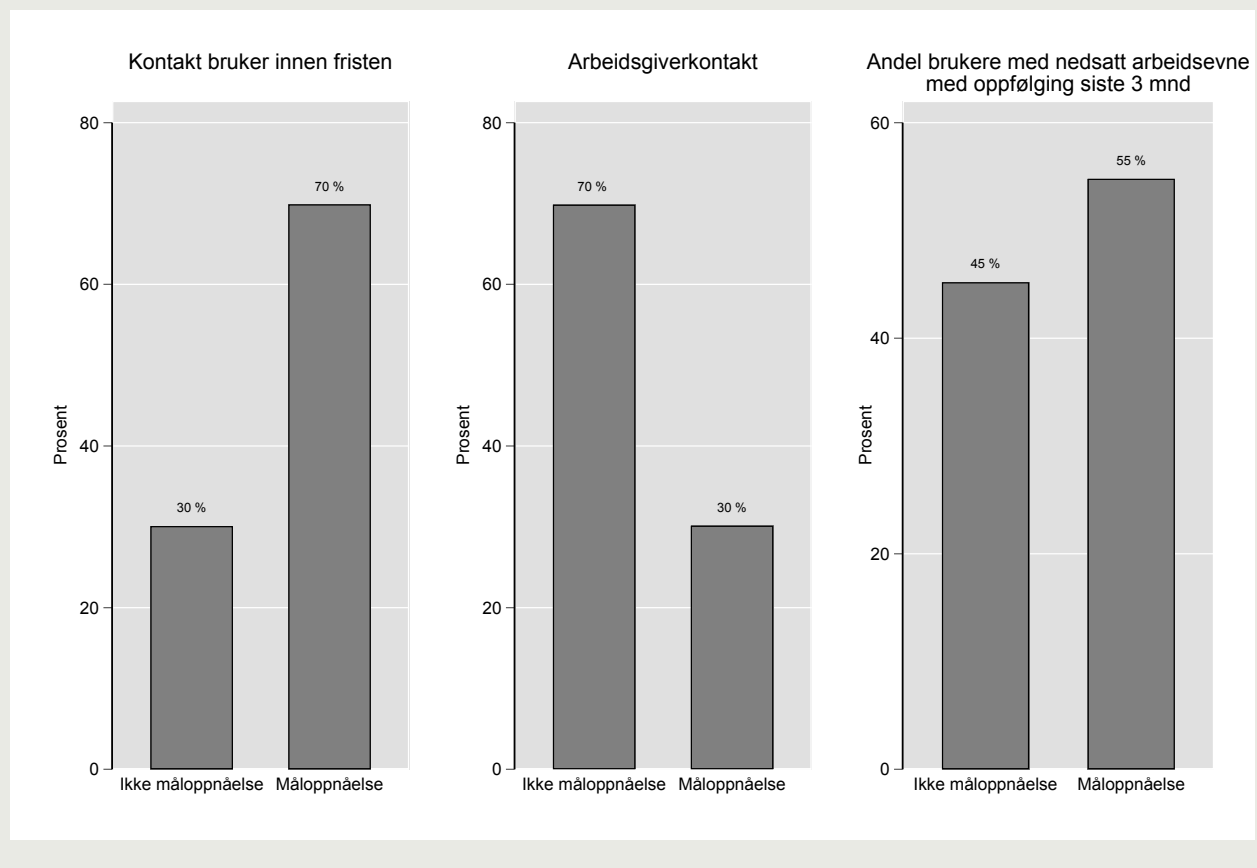
Variablene brukt i modellen har svært lav multikollinearitet og statistiske tester avviser problemer med tidsavhengighet. Gruppevis avhengighet blir brukt som en del av forklaringene i en slik flernivåmodell (Midtbø 2012:114).

### Data

Vi følger alle NAV-kontor hver måned fra januar 2012 til oktober 2015, i alt 437 NAV-kontor i 45 måneder. I tillegg har vi koblet på informasjon om arbeidsledighet og etterspørsel etter arbeidskraft på fylkesnivå, samt informasjon om medianinntekt på kommunenivå.

Mange NAV-kontor har innimellom ekstremverdier på avhengig variabel i perioden, altså at overgangen til arbeid registreres som 0 eller 100 prosent. Dette skjer som følge av at det er færre personer som har hatt avgang fra NAV på grunn av at det er færre brukere ved kontoret. For å ta høyde for at dette kan ha gitt hatt utslag i analysen, har modellen vært testet ved å utelate de 20 prosent minste NAV-kontorene. Dette har ikke hatt nevneverdig effekt på analyse resultatene. Samtidig blir størrelse på NAV-kontor brukt som forklaringsvariabel, og dermed har vi en aktiv kontroll for dette i modellen vi presenterer.

Figur 2. Måloppnåelse på tre indikatorer.



forts.

### Målstyringsdata

Vi tar i denne analysen i bruk de aktivitetsindikatorerne og resultatindikatorerne som NAV-kontorene er fulgt opp på i perioden 2012 til 2015 (se Tabell 3 i vedlegget).

Målstyringen i NAV holdt seg relativt stabil fra 2012 til 2014, med mindre endringer inn mot 2015, som vi beskrev over. Målstyringsparameterne (aktivitetsindikatorerne og resultatindikatorerne) har gjennom perioden i hovedsak omhandlet hvor mye kontakt vi har med brukerne i form av oppfølgingsaktiviteter.

En innvending til analysen kan være at mange av aktivitetsindikatorerne i Mål- og disponeringsbrevet ikke har noen direkte sammenheng med overgang til arbeid for personer med nedsatt arbeidsevne. Vi har likevel tatt med alle indikatorerne i modellen, fordi vi er interesserte i å undersøke mål- og resultatstyring som helhetlig fenomen. Vi undersøker slik både om helhetlig gode resultater på måleindikatorerne har sammenheng med høy overgang til arbeid, og om spesifikke indikatorer er viktigere å oppnå gode resultater på enn andre.

I Roaldsnes (2018) har vi sett på i hvilken grad hver av indikatorerne predikerer økt overgang til arbeid, både ukorrigert og korrigert for økonomiske og demografiske variabler. I denne artikkelen ønsker vi å undersøke målstyring som helhet gjennom en indeks. Grunnen til at vi undersøker styringsparameterne samlet i en indeks, er at vi da kan måle samlet suksess på NAV-kontornivå, og se i hvilken grad dette predikerer økt overgang til arbeid. Det vil si i hvilken grad det å skåre godt på målekortene samlet sett predikerer høyere overgang til arbeid.

Mål- og resultatstyringen vil mest sannsynlig påvirke hvordan NAV-kontorene allokere ressurser, prioriterer oppgaver og organiserer seg. Styringsmetoden kan også føre til målfor-skyvninger. Resultatet man skal oppnå er høyere overgang til arbeid, men et sterkt fokus på å tilfredsstille målkravene for de mange ulike aktivitetsindikatorerne kan kanskje føre til at man flytter fokus over på å tilfredsstille målkravene i aktivtetsindikatorerne i stedet for å ha fokus på den overordnede målsettingen, slik forskning på målstyring har vist at det ofte gjør.

For å svare på problemstillingene har vi derfor operasjonalisert målstyringsdataene på to måter, i indeks og i separate indikatorer.

### Operasjonalisering: Indeksering av måloppnåelse

Hvert av årene med målstyring har sju til elleve indikatorer. Vi gir en enhet ett poeng for måloppnåelse dersom enheten ligger på, eller har oversteget, målkravet for en indikator. Deretter summerer vi og deler på antall poeng som var mulig å oppnå. Da får vi en verdi mellom 0 og 1 som sier noe om hvor god samlet måloppnåelse en enhet har i en gitt måned. En verdi på 1 betyr at NAV-kontoret har nådd målet på alle indikatorerne. Indeksen sier ingenting om innholdet i målstyringen, kun om et NAV-kontor har høy eller lav samlet måloppnåelse.

### Operasjonalisering: Viktige og mindre viktige indikatorer

Den andre problemstillingen i vår analyse er knyttet til hvilke

indikatorer som er viktigst for å predikerer overgang til arbeid. De to indikatorerne som vi a priori vil anta har størst betydning for overgang til arbeid er de som måler kontakt med brukerne og kontakt med arbeidsmarkedet. Denne antagelsen er blant annet knyttet til det man vet om forskning på dulting (nudging), der brev/telefoner/krav om å melde seg etc. kan påvirke overgang til arbeid. Denne aktiviteten måles av aktivitetsindikatoren «oppfølging av brukere», samt aktivitetsindikatoren «arbeidsmarkedsbistand» som NAV leverer til bedrifter. Vi har her sett på om den enkelte indikator er oppfylt eller ikke, der oppfylt innebærer at NAV-kontoret har nådd målkravet om at x prosent har hatt kontakt. I Figur 2 får et NAV-kontor verdien 0 dersom det ikke nådde målet en aktuell måned og 1 dersom det nådde målet.

Figur 2 viser andelen NAV-kontor med måloppnåelse og andelen uten måloppnåelse. Vi undersøker tre indikatorer: måloppnåelse på indikatorerne «kontakt bruker», «arbeidsgjiverkontakt» og «personer med nedsatt arbeidsevne med oppfølging». Vi har kodet resultatene for alle NAV-kontor i samtlige måneder, og NAV-kontoret kan enten ha 1 (har måloppnåelse) eller 0 (har ikke måloppnåelse) på disse indikatorerne. Figuren viser at flest NAV-kontor har måloppnåelse på «kontakt bruker», de fleste kontor har ikke måloppnåelse på «arbeidsgjiverkontakt», mens «oppfølgingsindikatoren» er delt omtrent på midten. Siden vi har målt NAV-kontorene over en lengre tidsperiode kan et kontor ha høy måloppnåelse i en periode og lav måloppnåelse i en annen periode<sup>1</sup>. Vi har i regresjonsanalysen kun sett på i hvilken grad disse indikatorerne påvirker overgang til arbeid i perioden etter<sup>2</sup>

.....

<sup>1</sup> Et alternativ til todeling av disse aktivitetsindikatorerne hadde vært å dele dem inn etter målekortets inndeling, med måloppnåelse, delvis måloppnåelse og ingen måloppnåelse. Grunnen til at vi valgte en todeling var først og fremst at det ikke viste seg å tillegge mer informasjon til analysen med en tredeling. Modeller som både inkluderte delvis måloppnåelse og streng måloppnåelse bidro ikke med mer informasjon enn kun streng måloppnåelse. For enkelhets skyld viser vi kun modellene som brukte strengt definert måloppnåelse.

<sup>2</sup> NAV kontoret kan ikke observere disse to indikatorerne samtidig fordi det er forsinkelse i registreringen av overgang til arbeid. Men i regresjonsmodellen kan vi se dette i periode t (indikatorer) og t+1 (overgang til arbeid). Det kan argumenteres for at overgang til arbeid vil ses etter noe tid, for eksempel 6 eller 12 måneder etter at oppfølgingen har funnet sted, eller gradvis fra periode t til periode t+12, men det har vi ikke gjort i denne sammenheng, det får bli noe som eventuelt kan undersøkes nærmere senere, dersom NAV ønsker å vurdere indikatorerne nærmere.

## forts.

### Andre data i analysen

I analysen benytter vi også data hentet fra ulike registre. Det er mange forhold som kan tenkes å påvirke hvor stor andel av NAVs brukere som har overgang til arbeid. I en større kartlegging av hvilke forhold som kan påvirke overgangen til arbeid i et NAV-kontor fant vi flere viktige variabler (Roaldsnes 2018). Disse variablene kan deles inn i tre hovedområder, økonomisk-demografiske forhold, NAVs innsats på viktige områder og kontorinterne forhold ved det lokale NAV-kontoret.

Arbeidsledighet er hentet fra NAVs tall over registrerte ledige og andre som er utenfor arbeidslivet, medianinntekt er hentet fra Statistisk sentralbyrå og data om organiseringen av hvert individuelle NAV-kontor er hentet fra NAVs egne registre.

Ved å kontrollere for andre forhold kan vi undersøke om resultat på målekort har sammenheng med overgang til arbeid når vi sammenligner kontor som har liknende brukere og der ledigheten og etterspørselen etter arbeidskraft er den samme.

Indikatoren «andelen journalføringer gjort innen fristen» måler hvor mange av saksbehandlingsoppgavene i NAVs fagsystemer som journalføres innen 24 timer. Hensikten med å måle andel journalføringer gjort innen 24 timer er å sikre

rask sporing av informasjon og sikre rask kvalitetssikring av dokument og innhenting av manglende opplysninger.

Indikatoren «andel brukere i nøkkelvarighet» måler hvor mange brukere som i den aktuelle måneden er nær utløp av vedtaket sitt. Retten til arbeidsavklaringspenger fornyes årlig, og det kan ofte medføre økt saksbehandlingsarbeid, både med fornying (se faktaboks) av planer og andre vedtak for disse brukerne. Dataene måler hvor stor andel av brukerne som i den gitte måneden enten har «nøkkelvarighetsmåned» denne eller neste måned.

Ved innføringen av arbeidsavklaringspenger i 2010 ble mot-takerne av ordningene som arbeidsavklaringspenger erstattet konvertert til den nye ordningen. De som var konverterte fra gamle ordninger risikerer å være et element som kan skape støy i analysen. Disse brukerne hadde ofte hatt lengre tid i NAV-systemet og har ofte kompliserte saker, noe som kan føre til at andelen brukere med overgang til arbeid reduseres. Vi har sjekket dette og finner at majoriteten av brukerne som var konverterte fra de gamle ordningene ble avklart i perioden 2010 til 2012. Fra 2013 var nesten alle avklart. Vi har også testet dette ved å utelukke alle observasjoner fra 2012 fra modellen uten at dette endret resultatene for sammenhengen mellom målstyring og overgang til arbeid.

sessystem (Kaplan og Norton 2000: 168–169; Irwin 2002: 640), gjengitt fra Selnes og Skindarhaug (2014: 18).

### Mål- og resultatstyring i NAV i dag

Det mål- og resultatstyringssystemet som NAV bruker i dag ble innført i 2010. Målekortet som ble utarbeidet er delt opp i fire perspektiv tilsvarende de fire perspektivene i det opprinnelige målekortet hos Norton og Kaplan (2002: 168–169). Disse perspektivene har Arbeids- og velferdsdirektoratet tilpasset slik at de egner seg til NAV som virksomhet. I NAV kalles de henholdsvis bruker-, medarbeider-, produksjons- og økonomiperspektivet (Selnes og Skindarhaug 2014: 15).

Målene er definert på ulike måter for de ulike indikatorene. Noen indikatorer har faste verdier som deles inn i rødt, gult og grønt. Grønt betyr god måloppnåelse, gult akseptabelt, mens rødt er for lavt. Faste verdier innebærer at kontoret må oppnå en forhåndsbestemt verdi, for eksempel at 85 prosent av alle brukere skal være fulgt opp minst en gang i løpet av de siste 3 månedene. Andre har relative mål. Det innebærer at

kontoret skal sammenligne seg selv med hvordan de gjorde det året før.

Systemet har forandret seg noe i perioden vi undersøker. Målet om økt overgang til arbeid er i toppen i Mål- og disponeringsbrevene for 2012–2014, samtidig som «flere i arbeid og færre på trygd» er et av en håndfull «delmål» gjennom hele perioden. I 2012 var det tre delmål<sup>3</sup> som var relevante for NAV-kontorene i Mål- og disponeringsbrevet. Disse har holdt seg relativt konstante.

I perioden 2012–2014 omtales alle indikatorene som «styringsparameter». Systemet endres i 2015 da man i Mål- og disponeringsbrev begynner å skille mellom «resultat/effekt-indikatorer» og «aktivitetsindikatorer» der overgang til arbeid er en resultat/effekt-indikator og dermed overordnet aktivitetsindikatorer.

<sup>3</sup> Disse var: flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad, virksomheter med ledige jobber får dekket sitt behov for arbeidskraft, tjenester og informasjon tilpasset brukernes behov.



NAVs målekort er ikke et logisk og hierarkisk avstemt system, slik målstyringsteori forutsetter. Dette er fordi styringsparameterne ikke er skapt utelukkende for å føre til resultat på hovedmålet, men kan være inkludert med andre hensikter enn hovedmålet. Eksempelvis er det tatt inn indikatorer på aktiviteter man mener det uansett er viktig å fokusere på. I henhold til målstyringsteorien skal styringsparameter helst settes opp i et hierarkisk system for å nå ett eller flere hovedmål. NAVs målekort følger ikke målstyringsteorien tett, hverken før eller etter 2015. Det er valgt en mer fragmentert løsning der overgang til arbeid er ett av flere delmål. Samtidig er «flere i arbeid» tydelig prioritert, både av politikere og av NAV. I NAVs interne dokumenter kommer delmålet om «flere i arbeid» alltid først i tekster og tabeller. Og det kan derfor tolkes som et hovedmål.

### Forskning på mål- og resultatstyring

Etter å ha sett på hva mål- og resultatstyring er i NAV i dag, og en enkel oppsummering av det teoretiske grunnlaget for styringsparadigmet mål- og resultatstyring, går vi til empirien.

Det er overraskende lite kvantitativ forskning gjort på effekten av mål- og resultatstyring i offentlig sektor, særlig med tanke på hvor mye gode data det finnes i offentlige etater. Det sterkeste arbeidet for å undersøke effekten av mål- og resultatstyring er gjort i Danmark i en meta-studie gjennomført av Østengaard Møller m.fl. (2016). Metastudien benytter 60 studier av mål- og resultatstyringens påvirkning på arbeidsetater, sosialetater og grunnskole i land som kan sammenlignes med en dansk kontekst.

De finner at mål- og resultatstyring kan spille en positiv rolle i å klargjøre hva som er sentralt i arbeidet i arbeidsetater, nemlig det å få mennesker i arbeid (2016: 6). Samtidig finner Østengaard Møller at balansert målstyring ofte fører til ikke-tilsiktete konsekvenser i organisasjonene, der organisasjonene reagerer på prestasjonsmålene og tilpasser egen adferd for å oppnå målene. Videre kan ledere få fokus på kortsiktige resultater og blant annet prioritere brukere det er lettest å hjelpe. Mål- og resultatstyring kan også fremme en byråkratisk sjekkliste-adferd som går på bekostning av det faglige skjønnet, og fokus på

måloppnåelse fremfor å skape endringer i menneskers liv kan være demotiverende for de som jobber i første-linjen ut mot brukerne (Østengaard Møller 2016: 42).

### Overgang til arbeid for personer med nedsatt arbeidsevne

I vår analyse ser vi kun på de brukerne som har vært registrert hos NAV med nedsatt arbeidsevne. Dette er en indikator som viser hvor mange som ikke lenger er registrert med nedsatt arbeidsevne hos NAV og som helt eller delvis er kommet i arbeid.

Målet om overgang til arbeid er delt etter brukergrupper. I NAV har vi to hovedgrupper som står uten arbeid: de ordinære arbeidssøkerne og brukere med nedsatt arbeidsevne. Brukerne med nedsatt arbeidsevne er de som på grunn av fysisk, psykisk eller sosial funksjonshemming har vanskeligheter med å få eller beholde arbeid. Majoriteten av de som er registrert som brukere med nedsatt arbeidsevne mottar arbeidsavklaringspenger, en helserelatert ytelse man har krav på dersom NAV har vurdert at arbeidsevnen er nedsatt med 50 prosent eller mer som følge av sykdom, skade eller lyte<sup>4</sup>. I juni 2017 var det omtrent 200 000 mennesker som var registrerte med nedsatt arbeidsevne og 141 000 av disse hadde rett på arbeidsavklaringspenger. Hvert år i analyseperioden er det omtrent 66 000 mennesker med avgang fra gruppen personer som er registrert med nedsatt arbeidsevne hos NAV.

Vi begrunner også vårt valg av målgruppe for analysen ved at det er grunn til å vente at hva NAV gjør, og hvordan NAV er organisert, i størst grad påvirker de brukerne som står lengst unna arbeidslivet. De ordinære arbeidssøkerne omfatter svært mange brukere som bare så vidt er i kontakt med NAV, og NAVs innsats kan følgelig ikke ventes å ha like stor betydning for ordinære arbeidssøkere som har overgang til arbeid sammenlignet med brukere med nedsatt arbeidsevne som har overgang til arbeid. Det er rimelig å anta at NAV har betydelig større påvirkningskraft på brukere som står langt unna arbeid og som dessuten i all hovedsak mottar ytelser fra NAV.

<sup>4</sup> Se «Begreper og definisjoner», et eget vedlegg i slutten av hver utgave av Arbeid og Velferd, for flere detaljer.

## Resultater

### Måloppnåelse i NAV-kontor

Figur 3 viser den samlede måloppnåelsen i NAV i perioden januar 2012 til oktober 2015 (se Tabell 3 i vedlegget for oversikt over inkluderte og ekskluderte styringsparametere). Figuren viser fordelingen av NAV-kontorene på oppnådd målstyringsresultat. Flest NAV-kontor har en samlet måloppnåelse på mellom 50 og 60 prosent. Det er den vanligste måloppnåelsen i perioden. Det er få som hadde skåre under 20 prosent, altså lav måloppnåelse på indikatorene. Det er også få som har over 90 prosents måloppnåelse.

Gjennomsnittet for de 20 102 observasjonene er litt under 60 prosents måloppnåelse.

Figur 4 viser måloppnåelsen hvert av de fire årene vi har data for. Den horisontale linjen i rektanglene viser gjennomsnittlig måloppnåelse for alle NAV-kontor det året, og rektangelet viser spredningen fra minimum til maksimum av vanligste verdiene. Utenfor

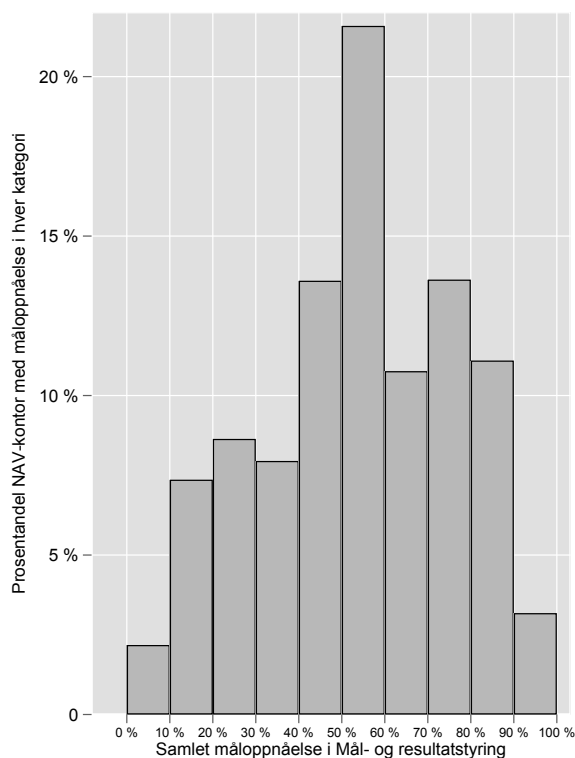
rektangelet er uvanlige verdier. I hele perioden er det uvanlig (færre enn 25 prosent av tilfellene) å ha måloppnåelse over 75 prosent. Det er også uvanlig å ha lavere måloppnåelse enn omtrent 40 prosent, men det blir vanligere i 2015. Vi ser også at måloppnåelsen har sunket noe fra 2012–2015.

### Resultater fra regresjonsanalysen

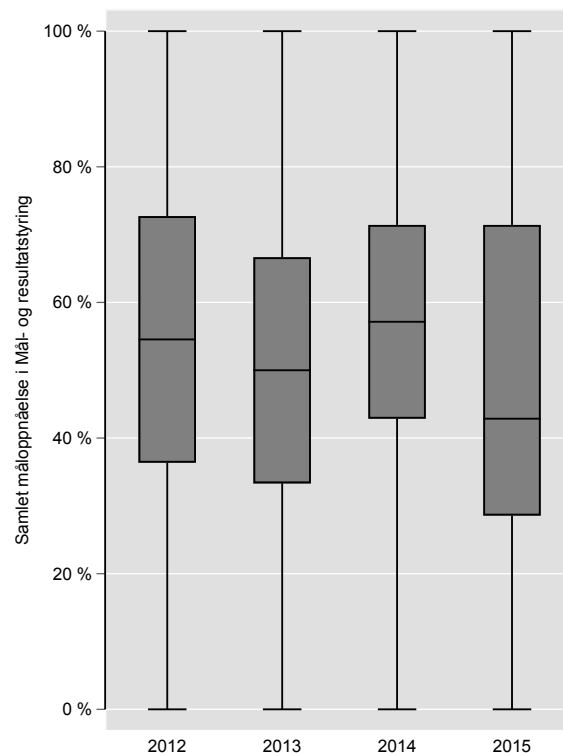
#### Høy måloppnåelse gir ikke økt overgang til arbeid

Vi ser i Tabell 1 at høy måloppnåelse på målstyringsindeksen har en negativ statistisk sammenheng med å få flere brukere i arbeid. Modell 1 viser sammenhengen mellom målstyring og overgang til arbeid uten å kontrollere for noen andre variabler. Sammenhengen mellom målstyring og overgang til arbeid er negativ, men ikke signifikant. Når vi kontrollerer for NAVs innsats i Modell 2 ser vi at sammenhengen fortsatt er negativ, og er statistisk signifikant. Vi finner det samme resultatet i den endelige modellen, Modell 3, som inkluderer NAVs innsats og alle de andre kontrollvariablene.

**Figur 3.** Samlet måloppnåelse i perioden 2012–2015 for alle NAV-kontor, gjennomsnitt.



**Figur 4.** Gjennomsnittlig måloppnåelse alle NAV-kontor hvert år.



**Tabell 1.** Tre regresjonsmodeller, NAVs innsats med og uten kontrollvariabler.

	Modell 1	Modell 2	Modell 3
<b>Avhengig variabel - Overgang til arbeid</b>			
NAVs innsats			
Samlet måloppnåelse på målstyringsindeks	-0.011	-0.038**	-0.026*
Andel brukere med jobbmatch			
		0.028**	0.019*
Andel virksomheter med arbeidsgiverkontakt			
		0.014	0.008
Andel brukere svart innen fristen			
		0.012	0.034*
Andel journalføringer innen fristen			
		0.059*	0.061**
Statlig sykefravær			
		-0.055**	-0.049**
Oppfølging 3 måneder			
		0.006	0.052
Andel brukere med plan			
		0.043	0.024
Andel brukere i tiltak			
		-0.066	-0.064
Tiltak – Lønnstilskudd			
		-0.006	0.002
Tiltak – Arbeidspraksis			
		-0.003	0.001
Tiltak – Opplæring			
		-0.003	-0.001
Tiltak – Oppfølging			
		-0.013*	-0.013**
Tiltak – Arbeidsavklaring			
		-0.001	-0.001
Tiltak – Tilrettelagt arbeid			
		-0.025*	-0.008
Tiltak – Arbeidsr. rehab			
		0.014**	0.009**
Tiltak – Utredning og beh.			
		0.020**	0.017**
Tiltak – Egenetablering			
		0.013**	0.007
Tiltak – Tilrettelegging			
		0.013**	0.006
Demografiske variabler			
Andel brukere med fullført vgs			
			0.045
Andel brukere som er innvandrere			
			0.121
Andel brukere med mål om å beholde arbeid			
			-0.061*
Andel brukere som er kvinner			
			0.038
Andel brukere over 50 år			
			-0.095*
Antall brukere med nedsatt arbeidsevne			
			-0.000**
Andelen brukere i fylket (på AAP) med en psykisk diagnose			
			-0.253
Andel i nøkkelvarighet			
			-0.087**
Kontorinterne forhold			
Snittalder i kontoret			
			-0.001
Snitt antall måneder ansiennitet i NAV			
			-0.001
Snittlønn i kontoret			
			0.000
Antall brukere delt på antall statlig ansatte			
			0.001**



<b>Størrelse på NAV-kontor (1/5) er referansegruppe</b>			-
<b>Størrelse på NAV-kontor (2/5)</b>			0.062**
<b>Størrelse på NAV-kontor (3/5)</b>			0.073**
<b>Størrelse på NAV-kontor (4/5)</b>			0.099**
<b>Størrelse på NAV-kontor (5/5)</b>			0.091**
<b>Kontoret deltok i prosjektet Oppfølging i Egenregi</b>			0.008
Kontrollvariabler			
<b>Bruttoledighet i kommunen</b>			-0.023
<b>Bruttoledighet i fylket</b>			-2.035**
<b>Medianinntekt i kommunen</b>			0.173**
<b>Etterspørsel etter arbeidskraft i fylket</b>			0.093**
<b>Andel på helserelaterte ytelser (AAP, Uføretrygd) i fylket</b>			0.338*
<b>Andel studenter i kommunen</b>			0.000
<b>Konstantledd</b>	0.412**	0.429**	0.299**
<b>N - antall observasjoner</b>	19,665	19,665	19,665
<b>Antall grupper</b>	19	19	19
<b>AIC</b>	4830	4786	4585
<b>BIC</b>	4869	4967	4948
<b>Log likelihood</b>	-2410	-2370	-2247
** p<0.01, * p<0.05			

I Modell 3 ser vi at det først og fremst er økonomisk-demografiske forhold som har en påvirkning på hvor stor andel av brukerne som har overgangen til arbeid, sammen med viktige kontorinterne og demografiske forhold som NAV har mindre kontroll over.

Ved høy arbeidsledighet og lav etterspørsel etter arbeidskraft går overgangen til arbeid ned. Mange brukere i nøkkelvarighet vil i perioder påvirke NAV-kontorets kapasitet negativt og i perioden vi ser på slå dette ut i en dårligere utvikling på overgang til arbeid. Vi ser at NAV-kontor som har en høyere andel eldre brukere har lavere andel brukere med overgang til arbeid. Vi ser også at det generelle velstandsnivået, uttrykt gjennom medianinntekt i kommunen, har en påvirkning på hvor mange brukere som har overgang til arbeid. Noen kontorinterne forhold er også viktige, slik som størrelsen på NAV-kontoret, hvor mange brukere hver saksbehandler har ansvar for å følge opp,

og hvor stort det interne sykefraværet ved NAV-kontoret er<sup>5</sup>.

De teoretiske forutsetningene, operasjonaliseringen, tidligere forskning og resultatene for variablene i Tabell 1 forklares og gjennomgås i detalj i Roaldsnes (2018). For å forstå virkningen og samspillet mellom NAVs arbeid knyttet til journalføring, må vi kommentere disse effektene raskt.

Det er få av aktivitetene NAV påvirker direkte som har sammenheng med overgang til arbeid. Variablen med klareste sammenheng er «Andel journalføringer utført innen fristen». Dernest ser vi at det kan være en kobling mellom hvor arbeidsrettet et NAV-kontor er og overgangen til arbeid, men størrelsen på påvirkningen er ikke stor<sup>6</sup>. En høyere andel brukere med jobb-

<sup>5</sup> Disse resultatene kommenteres mer i Roaldsnes (2018).

<sup>6</sup> «Andel med jobbmatch» er positiv og signifikant i denne modellen, men funnet er ikke like robust som «Andel journalføring» eller

match predikerer en litt høyere overgang til arbeid. Ved å jobbmache en bruker før samtale kan brukeren være bedre forberedt til møtet med NAV og NAV har vist brukeren noe av arbeidsmarkedet. NAV-kontor med høy andel jobbmatch kan tenkes å være mer arbeidsrettede enn andre, men høy andel jobbmatch kan også tenkes å være en strategisk tilpasning der man bevisst prøver å oppnå gode resultater på målekortet.

Den teoretiske koblingen mellom «Andel brukere svart innen fristen» og overgang til arbeid følger samme logikk som «Andel journalføringer» og er gruppert i teorijennomgangen i Roaldsnes (2018)<sup>7</sup>.

Journalføringsoppgaver er en aktivitet som gjennomføres hyppig ved de ulike NAV-kontorene. NAV-kontoret har vanligvis behandlet opp mot 90 prosent av journalføringsoppgavene innen fristen. Det er ikke slik at overgangen til arbeid går veldig opp når NAV-kontoret øker innsatsen på denne aktiviteten, men kontor med jevnt svake resultater på disse indikatorene har svakere overgang til arbeid. Vi kan anta at når et NAV-kontor opplever først en sterk og plutselig nedgang i resultatoppnåelse på måleindikatorer for så å ha en rask innhenting og høy aktivitet knyttet til disse aktivitetene, så faller andelen brukere med overgang til arbeid sterkt. Dette midlertidige droppet i resultater kan vi kalle «istapper». En slik kraftig nedgang og deretter kraftig oppgang i måloppnåelse på måleindikatorer vil se ut omtrent som en istapp når man observerer det i en figur (se figur 6).

Det er flere måter å forstå disse funnene på. Svake resultater på journalføring og sykefravær kan tenkes å være tegn på intern «støy». Det kan skyldes høy arbeidsbelastning, perioder med dårlige rutiner for journalføringenes og for oppfølgingsoppgavene sin del kan det også skyldes høyt sykefravær.

En annen mulig sammenheng er at NAV-kontoret rea-

gerer på «istappen», at de omdirigerer ressurser for å imøtekomme plutselige dropp i disse indikatorene. Dersom man omdirigerer ressurser for å få unna restanser i journalføringsoppgaver kan det tenkes at fokuset trekkes bort fra den arbeidsrettede oppfølgingen av brukerne. Det kan også tenkes at selve innhenting fra plutselig dårlige resultater i seg selv er en type respons som svekker overgang til arbeid.

Figur 5 viser forventet andel med overgang til arbeid for personer med nedsatt arbeidsevne, gitt ulik størrelse på variabelen «Andel journalføringer»<sup>8</sup>. Landssnittet i perioden er at kontorene får journalført nær 90 prosent av oppgavene sine innen fristen og er markert ved rød vertikal linje. Ved dette punktet ser vi at overgangen til arbeid for personer med nedsatt arbeidsevne ligger rett over 40 prosent, som er konstantleddet i de fleste modellene.

Figuren viser at det er lite å hente med hensyn til å forbedre resultatet sitt dersom NAV-kontoret allerede ligger nær snittet.

Figur 6 viser tidsserier for andelen journalføringer for tjue tilfeldig trukne NAV-kontor<sup>9</sup>. Her ser vi «istappene» i praksis. Ta eksempelvis NAV Tromsø, nummer fire fra venstre i nederste rad. NAV Tromsø har for det meste nesten 90 prosent på andel journalføringer gjennomført innen 24 timer, men har opplevd perioder med fall, der de raskt har hentet seg tilbake til normalen, altså en «istapp». Andelen journalføringer sank kraftig i disse periodene, ned til omtrent 70 prosent, men kun for en kort periode. Noen kontorer opplever få slike «istapper», mens andre opplever dem hyppigere.

### Viktige aktivitetsindikatorer uten sammenheng med bedre resultater

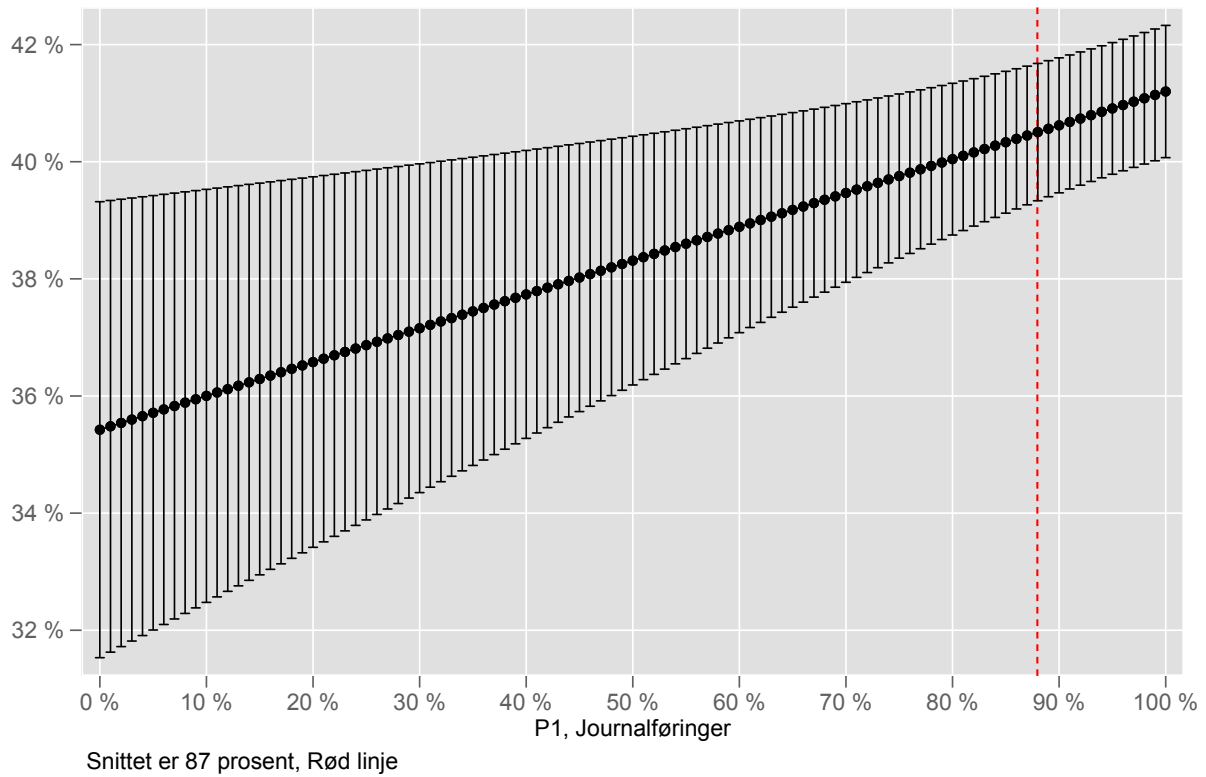
<sup>8</sup> Figuren er en lineær prediksjon gitt ulike verdier på variabelen «Andel journalføringer» med konfidensintervaller. Et konfidensintervall viser prediksjonens sikkerhet. I denne figuren viser konfidensintervallet hvilket spenn 95 prosent av verdiene vil falle inn i, gitt de ulike verdiene på variabelen. Store spenn i konfidensintervallet betyr større usikkerhet rundt den predikerte verdien.

<sup>9</sup> Uttrekket er tilfeldig og inneholder to NAV-kontor fra hver størrelseskategori fra 1 til 10 der 10 er de ti prosent største NAV-kontorene i landet.

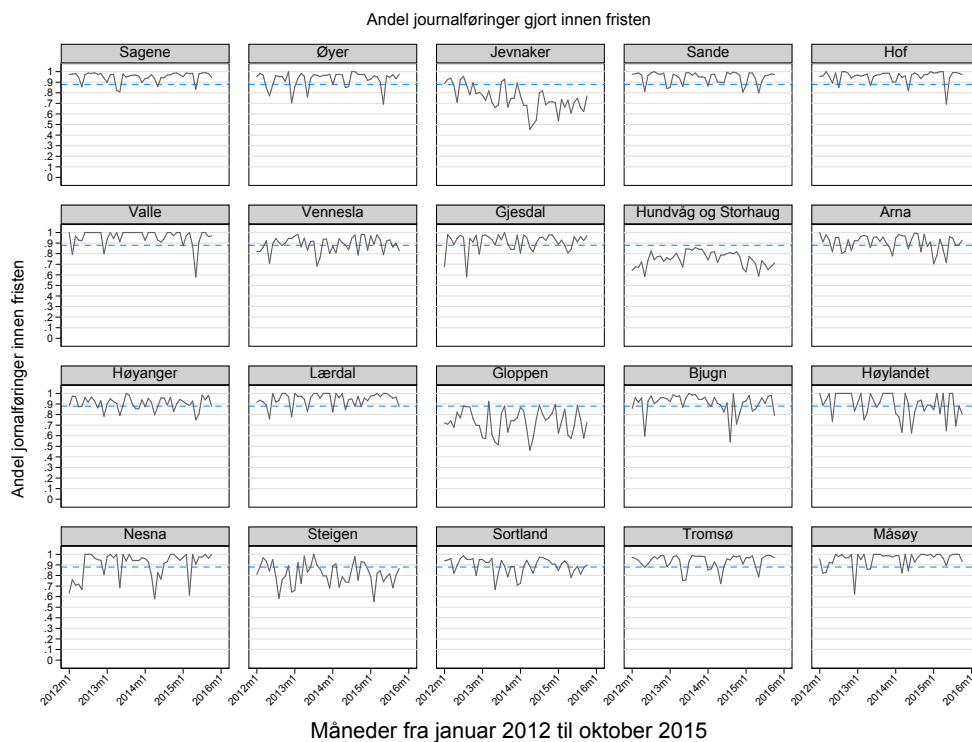
skåre på målstyringsindeks. Vi diskuterer sammenhengen mellom jobbmatch og overgang til arbeid nærmere i Roaldsnes (2018).

<sup>7</sup> Ettersom funnet for «Andel brukere svart innen fristen» er mindre robust, men nært beslektet med «Andel journalføringer» kommenterer vi journalføringer videre.

**Figur 5. Predikert overgang til arbeid gitt ulike verdier på andel journalføringer utført innen fristen.**



**Figur 6. Andel journalføringer utført 2012–2015 i 20 tilfeldig trukne NAV-kontor.**



Tabell 2. Modell 4, 5 og 6. Regresjonsmodeller med individuell måloppnåelse på viktige indikatorer.

	Modell 4	Modell 5	Modell 6
<b>Avhengig variabel - Overgang til arbeid</b>			
NAVs innsats			
<b>Måloppnåelse: Arbeidsgiverkontakt</b>	0.004	0.000	0.000
<b>Måloppnåelse: Kontakt bruker innen fristen</b>	-0.003	-0.009	-0.006
<b>Måloppnåelse: Andel brukere med nedsatt arbeidsevne med oppfølging siste 6 mnd</b>	-0.012**	-0.013**	-0.009
<b>Andel brukere med jobbmatch</b>		0.021*	0.014
<b>Andel virksomheter med arbeidsgiverkontakt</b>		-0.002	-0.002
<b>Andel brukere svart innen fristen</b>		0.019	0.038
<b>Andel journalføringer innen fristen</b>		0.058*	0.060**
<b>Statlig sykefravær</b>		-0.044*	-0.042*
<b>Oppfølging 3 måneder</b>		0.013	0.057
<b>Andel brukere med plan</b>		0.036	0.019
<b>Andel brukere i tiltak</b>		-0.073	-0.068
<b>Tiltak – Lønnstilskudd</b>		-0.006	0.002
<b>Tiltak – Arbeidspraksis</b>		-0.003	0.001
<b>Tiltak – Opplæring</b>		-0.002	-0.001
<b>Tiltak – Oppfølging</b>		-0.013*	-0.013**
<b>Tiltak – Arbeidsavklaring</b>		-0.001	-0.001
<b>Tiltak – Tilrettelagt arbeid</b>		-0.025*	-0.008
<b>Tiltak – Arbeidsr. rehab</b>		0.014**	0.009**
<b>Tiltak – Utredning og beh.</b>		0.020**	0.017**
<b>Tiltak – Egenetablering</b>		0.013**	0.007
<b>Tiltak – Tilrettelegging</b>		0.013**	0.006
Demografiske variabler			
<b>Andel brukere med fullført vgs</b>			0.044
<b>Andel brukere som er innvandrere</b>			0.117
<b>Andel brukere med mål om å beholde arbeid</b>			-0.063*
<b>Andel brukere som er kvinner</b>			0.042
<b>Andel brukere over 50 år</b>			-0.100*
<b>Andelen brukere i fylket (på AAP) med en psykisk diagnose</b>			-0.259
<b>Antall brukere med nedsatt arbeidsevne</b>			-0.000**
<b>Andel i nøkkelvarighet</b>			-0.084**
Kontorinterne forhold			
<b>Snittalder i kontoret</b>			-0.001
<b>Snitt antall måneder ansiennitet i NAV</b>			-0.001
<b>Snittlønn i kontoret</b>			0.000
<b>Antall brukere delt på antall statlig ansatte</b>			0.001**

<b>Størrelse på NAV-kontor (1/5) er referansegruppe</b>		-
<b>Størrelse på NAV-kontor (2/5)</b>		0.062**
<b>Størrelse på NAV-kontor (3/5)</b>		0.073**
<b>Størrelse på NAV-kontor (4/5)</b>		0.099**
<b>Størrelse på NAV-kontor (5/5)</b>		0.091**
<b>Kontoret deltok i prosjektet Oppfølging i Egenregi</b>		0.008
Kontrollvariabler		
<b>Bruttoledighet i kommunen</b>		-0.025
<b>Bruttoledighet i fylket</b>		-1.996**
<b>Medianinntekt i kommunen</b>		0.173**
<b>Etterspørsmål etter arbeidskraft i fylket</b>		0.088**
<b>Andel på helserelaterte ytelser (AAP, Uføretrygd) i fylket</b>		0.329*
<b>Andel studenter i kommunen</b>		0.005
Konstantledd	0.422**	0.295**
<b>N – antall observasjoner</b>	19,665	19,665
<b>Antall grupper</b>	19	19
<b>AIC</b>	4787	4589
<b>BIC</b>	4985	4967
<b>Log likelihood</b>	-2369	-2246
** p<0.01, * p<0.05		

I tillegg til å undersøke effekten av samlet måloppnåelse har vi undersøkt visse aktivitetsindikatorer fra Mål- og disponeringsbrev gjennom perioden. Vi finner ingen statistisk signifikant sammenheng mellom god måloppnåelse på sentrale aktivitetsindikatorer og overgang til arbeid. De tre aktivitetsindikatorerne som er med i analysen har vært en del av målstyringen fra 2012 til 2014 og er sammenlignbare over tid. Vi finner ikke at aktivitetsindikatoren «Andel virksomheter som har fått arbeidsmarkedsbistand fra NAV» predikerer økt overgang til arbeid<sup>10</sup>.

Tabell 2 er identisk med Tabell 1, bortsett fra at vi bytter ut forklaringsvariabelen «Samlet måloppnåelse» med de tre dikotome forklaringsvariablene om måloppnåelse på viktige indikatorer.

<sup>10</sup> Dette kan være at andre operasjonaliseringer kunne gitt andre resultater, for nærmere beskrivelse av definisjoner og valg av operasjonalisering se (Roaldsnes 2018).

Vi ser i Tabell 2, under seksjonen «NAV's innsats» at ingen av de tre utvalgte aktivitetsindikatorerne som er felles for mål- og resultatstyringen 2012–2014 har signifikante utslag på overgang til arbeid i Modell 4, som er den endelige modellen. Når vi kontrollerer for de andre viktige forholdene som påvirker hvor stor andel av NAV's brukere som har overgang til arbeid, ser vi at høy måloppnåelse på disse utvalgte mål- og resultatstyringsindikatorerne ser ut til å bety lite eller ingenting<sup>11</sup>.

Vi fant lignende funn i Roaldsnes (2018). Der var styringsparameterne operasjonalisert som rene verdier, og ikke avhengig av om de var over eller under resul-

<sup>11</sup> På grunn av problemer med multikollinearitet ekskluderer vi variabelen «Andel brukere med nedsatt arbeidsevne med oppfølging siste 6 mnd» fra Modell 5, da denne variabelen måler det samme fenomenet som variabelen «Måloppnåelse: Andel brukere med nedsatt arbeidsevne med oppfølging siste seks måneder».

tatkravet i Mål- og disponeringsbrev, slik de er i denne analysen.

### Mulige begrensninger ved analysen

Etter å ha presentert funnene gjør vi rede for mulige begrensninger ved analysen. Det finnes mange mulige alternative forklaringer for funnene i analysen. Vi har prøvd å kontrollere for dem på ulike vis. Det kunne tenkes at NAV-kontor som har gjort en god avklaringsjobb fikk svakere og svakere overgang til arbeid over tid, fordi det var færre brukere å arbeide med. Eller at NAV-kontor som har god sykefraværsoppfølging begrenser tilgangen personer med nedsatt arbeidsevne, og at bare de aller sykeste kommer videre på arbeidsavklaringspenger. Dette er kontrollert for ved å inkludere andelen personer med nedsatt arbeidsevne i befolkningen ved hvert kontor og kontrollen påvirket ikke resultatene. Vi har også brukt befolkningstall for å kontrollere «by-bygd-variabler», uten endring av resultatene. En annen utfordring er at NAVs brukere i analysen betraktes som en statistisk sett homogen gruppe, men noen NAV-kontor kan ha en høyere andel brukere med større vansker enn andre. Dersom et NAV-kontor praktiserer inngangsvilkårene til arbeidsavklaring strengere enn andre, vil deres brukere stå lengre unna arbeidsmarkedet enn brukergruppen ved et annet NAV-kontor. Disse vil da være vanskeligere å få i arbeid. Den samme utfordringen møter vi i NAV-kontorets bruk av målstyring. Noen NAV-kontor kan tenkes å bruke læringsperspektivet i målstyringen bedre enn andre. Begge disse forholdene antar vi å være tilfeldig i dataene, men dette kan være et område for fremtidig forskning. Metoden som er brukt kan heller ikke påvise kausaliteter. Men i hvilken grad NAVs aktivitetsindikatorer statistisk predikerer overgang til arbeid, kontrollert for andre kjennetegn, er likevel viktig når vi skal vurdere om indikatorene vil gi NAV-kontorene riktige «signaler» slik mål og resultatstyringsmetoden krever dersom den skal fungere.

### Diskusjon

Resultatene viser ingen sammenheng mellom høy måloppnåelse på en rekke aktivitetindikatorer i NAV-kontoret og høyere overgang til arbeid. Dette gjelder både når vi ser på alle mål- og resultatindika-

torene samlet i en indeks, og når vi ser på utvalgte aktivitetsindikatorer som vi særlig skulle anta at ville påvirke overgang til arbeid. Denne analysen indikerer dermed at de indikatorene som måles gjennom mål- og resultatstyringen i NAV ikke ser ut til å gi ønsket effekt på målet om økt overgang til arbeid for personer som har helseproblemer og vansker på arbeidsmarkedet.

I tillegg til at vi ikke klarer å påvise sammenheng mellom utvalgte individuelle aktivitetsindikatorer og overgang til arbeid for brukere med nedsatt arbeidsevne, viser resultatene våre at når vi kontrollerer for andre viktige faktorer så er det slik at NAV-kontor med høy måloppnåelse har lavere overgang til arbeid. Det betyr at målstyringsregimet, alternativt indikatorene vi har utarbeidet i NAV, ikke gir de signaler til NAV-kontoret som man skulle ønske. De NAV-kontorene som får indikasjoner gjennom målekortet og kanskje også i samtaler om resultatene med fylkeskontoret eller direktoratet om at de må forbedre seg (øke måloppnåelse på indikatorene), vil slik sett kunne være kontor som lykkes i stor grad med å øke overgang til arbeid.

Dette kan føre til at kontor som har et helhetsblikk på arbeidsoppgaver blir bedt om å forsøke å øke frekvensen på aktiviteter som kanskje ikke vil bidra til at flere kommer i arbeid. Det kan for eksempel føre til målforskyving, som at man jobber for å oppnå aktivitetsmålene, istedenfor å være konsentrert om det overordnede målet om å få flere i arbeid.

Bård Kuvaas, professor i organisasjonspsykologi, har oppsummert mye av både nasjonal og internasjonal forskning på området. For oppgaver som krever at «medarbeiderne gjør lokale og situasjonsbetingede intelligente vurderinger og tar et helhetlig ansvar for jobben sin» er slik styring lite egnet oppsummerer han<sup>12</sup>. Dette er en beskrivelse som kan passe mange av oppgavene NAV-veiledere utfører daglig. Dette passer også godt med den beskrivelsen Ekspertgruppen (2015) som vurderte NAV ga av hvilke arbeidsoppga-

<sup>12</sup> «Ubalansert målstyring» av Bård Kuvaas, gjestekommentar Ledelse i Dagens næringsliv 6. desember 2011.



ver som egner seg for aktivitetsmålinger. «Hvis oppgaver ikke er rutinepreget, de krever mye kompetanse, variert informasjonsbehov og mye skjønnsetning er aktivitetsmål lite effektivt». Ekspertgruppen skriver videre at «Både informasjonstilgang, trekk ved omgivelsene og oppgavens karakter kan tale for delegasjon av myndighet nedover i arbeids- og velferdsforvaltningen – til NAV-kontoret». Dette arbeides det nå med å gjennomføre i NAV. Det er imidlertid vanskelig fordi departementet i sitt tildelingsbrev krever at mange aktiviteter skal måles. En løsning kan likevel være at man i mindre grad måler dette fortløpende på NAV-kontor nivå, og heller måler det på aggregert nivå, eventuelt rapporterer målingene sjeldnere til NAV-kontoret, dersom man ikke får ny kunnskap om aktiviteter som bidrar til økt overgang til arbeid.

Kombinert med analyser og forskning av hvilke aktiviteter som i størst grad bidrar til eller predikerer overgang til arbeid, kan målstyringen i økende grad vris i retning av myndige NAV-kontor, der oppfølging av kontorene i mindre grad skjer ved hjelp av måleindikatorer, og i større grad på mål om overgang til arbeid, der man kontrollerer for viktige variable som NAV-kontoret ikke har innflytelse på, eksempelvis økonomiske konjunkturer.

Det er mange mulige forklaringer på hvordan bedre resultater på mål- og resultatstyring kan føre til lavere overgang til arbeid dersom vi ser på konteksten NAV arbeider i med dagens målstyringsparadigme.

### **Et lite responsivt mål**

I Norton og Kaplans originale arbeid, som inspirerer dagens målekortparadigme i NAV, er det flere forhold som er interessante å trekke frem. De skriver at dersom informasjonssystemet er lite responsivt så vil det være en akilleshæl i målstyring. Er tallene langt bak i tid kompliserer det metoden sterkt (Norton og Kapland 2005: 7). I NAV er det ikke snakk om at resultatene er synlige først en uke senere, som Norton og Kaplan er bekymret for, men én måned senere. Dette er i utgangspunktet ikke noen stor utfordring, men utfordringen ligger i at resultater for overgang til arbeid

ligger åtte måneder bak resten av målekortet<sup>13</sup>. Dette betyr at lokale NAV-ledere og ledere for resultatområder i liten grad vil kunne analysere sammenhengen mellom ulike styringsparametere og overgang til arbeid. Statistikken som viser overgang til arbeid er svært egnet for forskning, men svært lite egnet for et verktøy der responsivitet måned for måned er viktig.

### **Målekortene fanger ikke opp eksterne forhold som påvirker overgang til arbeid**

Ikke bare er overgang til arbeid svært vanskelig å se i sammenheng med NAV-kontorets innsats, problemet leder oss videre til et annet sentralt element fra Norton og Kaplans originale teori for hvordan bedrifter kan oppnå bedre resultater. Målekortet skal tvinge ledelsen til å se ulike forhold sammen og se sammenhenger. Ledere skal kunne se om forbedring på ett område går ut over et annet (2005: 3). Årsakssammenhengene rundt overgang til arbeid på NAV-kontornivå er ikke tidligere undersøkt empirisk og kvantitativt i relasjon til målekortet.

Målekortet mangler i dag informasjon om de forholdene som vi i denne analysen har vist har betydelig påvirkning på overgang til arbeid. Ledighetsnivå og utviklingen på arbeidsmarkedet, etterspørsel etter arbeidskraft, samfunnsvelstand for øvrig og demografisk sammensetning av innbyggerne i en kommune burde utgjøre konteksten i et målekort og balansere styringsparametene. Uten muligheten for hele tiden å ta høyde for disse forholdene vil mulighetene for å bruke målstyringsverktøyet på en effektiv måte være sterkt begrenset, og lett kunne gi forvirrende signaler til Nav-kontorene om deres innsats..

### **Svak bruk av læringsperspektivet**

Norton og Kaplan fortsetter med å påpeke mulige problemer som kan oppstå ved implementering av målekort. Læringsperspektivet er en sentral forutsetning for å lykkes med mål- og resultatstyring. Et av forbedringspotensialene som ble pekt på i evalueringen av mål- og resultatstyringen i NAV i 2015 var at læringsaspektet må tydeligere frem (PSG 2015: 4).

<sup>13</sup> Internt sykefravær og andel graderte sykmeldinger ligger to måneder bak i tid.



### **Ensidig vektlegging av «flere i arbeid» på bekostning av andre viktige mål?**

Et annet problem målstyringsparadigmet i NAV kan sies å stå ovenfor er at viktige målsettinger blir borte i styringsmodellen. NAVs overordnede mål er «Flere i arbeid, bedre brukermøter, økt kompetanse (Mål- og disponeringsbrev 2017: 2)». En enkel analyse av hvordan de tre målene er å finne igjen i NAVs målstyringssystem viser en overvekt av indikatorer knyttet til delmålet «flere i arbeid». To av de åtte obligatoriske styringsparameterne omhandler overgang til arbeid. Disse rapporteres på og gjennomgås månedlig med tilhørende kvantitativt måltall. Målet «Bedre brukermøter» og referanser til kvalitet i brukermøtene dukker bare opp to ganger blant 92 kvalitative rapporteringskrav i Mål- og disponeringsbrevet for 2015. I følge Norton og Kaplan skal balansert målstyring omsette en virksomhets visjoner til strategier og mål, men i NAV er dette tilsynelatende bare delvis gjennomført. NAV har et mål om bedre brukermøter. Kundebaserte mål er viktige, skriver Norton og Kaplan, men de må oversettes til mål som virksomheten må oppnå for å kunne møte brukernes forventninger (2005: 6). Det interne perspektivet – hva må vi bli bedre på – kan ikke sies å være balansert med de andre målene i NAV dersom man ser på de kvantitative målene og rapporteringskravene i etaten.

Brukertilfredshet etter møte med NAV er en indikator som kunne vært inkludert i målekortet dersom vi bygde en infrastruktur for det. På samme måte kunne brukere rapportert om opplevd kvalitet i tjenestene etter besøk hos NAV gjennom løsninger i «Ditt NAV» i fremtiden. I sin meta-studie av effekten av balansert målstyring påpeker Østergaard Møller m.fl. at «de resultater som det måles på vil alltid være definert av de sterkeste interessene på området (Østergaard Møller 2016: 51)». NAVs mål- og disponeringsbrev kan tolkes til å gjenspeile dette, da politikeres «flere i arbeid» tilsynelatende tar forrang foran «bedre brukermøter», målt etter de kvalitative og kvantitative rapporteringskravene vi ser i mål- og disponeringsbrevne.

### **Overførbart styringsparadigme?**

Mål- og resultatstyring, og balansert målstyring, var utviklet som styringslogikk for moderne private

bedrifter som søker å skape overskudd for aksjonærer. Styringsmodellen er forsøkt konvertert til å være en styringslogikk for offentlig sektor, men kontekstene til offentlig og privat sektor er ofte svært lite sammenlignbare, og er derfor en mulig utfordring. NAV opplever for eksempel ikke «intens global konkurranse», og har ikke som mål å «sikre sin status som markedsleder» og jobber ikke for å «øke verdien til aksjonærene», slik den originale målstyringslitteraturen fokuserer på (Norton og Kaplan 2005).

I hvilken grad passer teoriene og elementene i balansert målstyring for styring av en offentlig etat? NAV har sammensatte mål, som å forvalte velferdsytelser og et økonomisk sikkerhetsnett for personer som står uten inntekt, å sikre rettssikkerhet og å bidra med hjelp til å skaffe inntektsgivende arbeid til mennesker som har falt ut av arbeidslivet? I motsetning til en privat profittsøkende bedrift, hvis viktigste mål er å skape overskudd, kan en offentlig virksomhet ha mange mål. Resultatene fra denne analysen peker i retning av at styringsmetoden – eller NAVs implementering av styringsmetoden – ikke har de ønskede resultatene på et av NAVs overordnede mål.

Det brukes mye ressurser i NAV på styring og rapportering, så det er selvsagt viktig at vi gjør dette på en måte som har ønskede effekter på de overordnede målsettingene. Resultatene fra denne analysen indikerer at den modellen eller de indikatorene vi har valgt i NAV ikke lever opp til de teoretiske forutsetningene som må være tilstede i balansert målstyring dersom den skal fungere. Dette bør lede til mer forskning og flere analyser knyttet til dette, samt en gjennomgang av målstyringsparadigme og kanskje også en diskusjon av overførbarheten av mål- og resultatstyring til offentlig sektor.

### **Utilsiktete konsekvenser ved bruk av balansert målstyring**

Østergaard Møller (2016) finner at balansert målstyring fører til ikke-tilsiktete konsekvenser i organisasjonene, der organisasjonene reagerer på prestasjonsmålene og tilpasser egen adferd for å oppnå målene.

De finner for eksempel at lederne får fokus på kortsiktige resultater og blant annet prioriterer brukere det er

lettest å hjelpe (2016: 42). Resultatene fra denne analysen kan tenkes å støtte en slik tolkning ved at høy måloppnåelse har en svak negativ effekt på overgang til arbeid. Det kan bety at NAV-kontorene med høy skåre på måleindikatorer ikke lykkes med å gi bedre arbeidsrettet oppfølging, og at de konsentrerer mye ressurser rundt de aktivitetene de blir målt på. Hvis da disse aktivitetene viser seg ikke å ha stor effekt på å få brukerne over i arbeid, vil man oppleve at man ikke lykkes med dette overordnede målet.

### Målstyringskultur

En dimensjon som er vanskeligere å belyse, men som kan ha stor påvirkning, er kulturen for målstyring som utvikler seg i etaten. Denne kulturen kan være svært fragmentert, men også ha mange likhetstrekk mellom ulike NAV-enheter. Vi har lite systematisk kunnskap om denne kulturen. På hvilke ulike måter arbeider NAV-kontor og NAVs fylkeskontor med målstyring? Direktoratet oppfatter målekortet som et av flere styringsverktøy i oppfølgingen av NAV-kontor og -fylker. Direktoratet kan kanskje ha vanskelig for å oppfatte, og har lite systematisk kunnskap om hvordan målekortet oppfattes lokalt og i hvilken grad det er et styringstrykk i etaten basert på dette. Svært mye mer enn det som er obligatoriske styringsparametere kan observeres i målekortet. Mer myndige NAV-kontor kan dermed også føre til et sterkere styringspress, dersom man ikke er bevisst på dette og skaffer seg kunnskap om hvordan styringen påvirker de ansatte.

### Implikasjoner for styring av NAV

Det er et avgjørende element i teorien rundt balansert målstyring at det er en årsakssammenheng mellom indikatorer og målet som man vil styre etter.

Hvilke implikasjoner har funnene for styringen av NAV?

Ettersom balansert målstyring kan tenkes å ha en negativ effekt bør man ha en debatt om man bør gå bort fra mål- og resultatstyringsparadigmet som i dag er den lovbestemte styringsformen.

Dersom man ønsker å fortsette med målekort i en eller

annen form kan det vurderes om målekortet bør presenteres «kontrollert for» forhold som NAV-kontoret ikke kan påvirke. Det bør vurderes om indikatorene skal presenteres langt sjeldnere enn i dag (en eller to ganger i året). Dette fordi mange kontor er små, og slike analyser ikke har nok data til å gi presise anslag for korte tidsperioder, samt at de tilfeldige variasjonene blir store. I tillegg kan hyppig måling forstyrre arbeidet med å få til forbedringer i saksbehandlingen. Samtidig som både gode og dårlige skår kan gi feil signaler.

Det er imidlertid mange styringsparametere som det er viktig å følge med på som har andre mål, eller som speiler lovbestemte krav, eksempelvis i forvaltningsloven.

Det bør forskes på hva slags type kontakt med arbeidsmarkedet som har størst betydning for målet om flere i arbeid. Det kan tenkes at det er utilsiktede konsekvenser ved å bruke dagens indikatorer. I Roaldsnes (2018) diskuteres svakhetene ved aktivitetsindikatorer knyttet til arbeidsgiverkontakt som vi benytter i dag. Denne indikatoren legger opp til kortsiktig kontakt med arbeidsmarkedet ved å kun måle måned for måned. En enkel telefonkontakt med en arbeidsgiver NAV allerede har et godt samarbeid med teller like mye som et større og godt planlagt samarbeidsmøte med en bedrift NAV aldri har hatt kontakt med. Når NAV-kontorets tall for arbeidsmarkedskontakt tilbakestilles til 0 hver måned, må først de enkle kontaktene prioriteres dersom man skal oppnå en god score på målekortet. Slik ender man opp i en situasjon der man mangler incentiver for å planlegge langsiktig og jobbe grundig, men heller belønnes for å prioritere enkle oppgaver. En ny undersøkelse viser at NAV har en dårligere kontakt med arbeidsmarkedet enn man hadde trodd (PWC 2017). Selv om respondentene som ble intervjuet oppgir å være lojale overfor målene, forteller de at de ofte opplever dårlig samsvar mellom hva de må gjøre for å hjelpe brukerne og å bedre egen kompetanse på den ene siden og det å nå målene som er satt i målstyringen på den andre (PWC 2017).

I utgangspunktet har NAV allerede fått et grunnlag for å utvikle denne idéen i tankene rundt «Utviklingen av NAV-kontor», som bygger på Ekspertgruppen i

NAV's sluttrapport «Et NAV med muligheter» (Ekspertgruppen 2015) om myndige og løsningsdyktige NAV-kontor. I en mandagshilsen til NAV fremstilte Arbeids- og velferdsdirektøren det slik: «Jeg vil måle lederne på hva de oppnår, ikke på hvor mange oppfølgingsmøter eller telefoner de har tatt til arbeidsgivere. Ikke på detalj-telling av antall deltakere på jobbklubber, men effekten av disse (Vågang 2017)». Både Sverige og Danmark har nylig gjennomført såkalte «tillitsreformer», og det kan tenkes at norsk arbeids- og velferdsforvaltning kan se til løsninger som er utviklet der. Etter nær 40 år med mål- og resultatstyring i offentlig sektor kan det tenkes at vi trenger en debatt om hva som er den mest hensiktsmessige måten å styre på.

Kvalitetsikring av kontorenes arbeid kan gjøres gjennom ulike samarbeidsmodeller, slik som saksdrøftingsverksted på sykepengeområdet som ble innført i Hedmark i 2013 og i store deler av landet for øvrig i 2015 (se Kann m.fl. 2014 og Kann og Lima 2015).

Vi bør ikke begrense oss til å ha en rent teknisk eller vitenskapelig tilnærming til styringsprinsippene i NAV. Vi bør også ha en normativ debatt som trekker på erfaringene til de som jobber ute i fagmiljøene og er i direkte kontakt med brukerne. Hvilke styringsprinsipper bør ligge til grunn for å styre Arbeids- og velferdsetaten? Bør fokuset i etaten ligge på rettssikkerhet og service, og mildne dagens sterke fokus på overgang til arbeid? Er det mulig å balansere flere mål? Hvordan skal offentlige etater styres slik at de blir gode på det de trenger å bli gode på for å lykkes?

## Litteratur

Ekspertgruppen for NAV. (2015). *Et NAV av muligheter*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Fleten, N., & Johnsen, R. (2006). «Reducing sick leave by minimal postal intervention: a randomized controlled intervention study». *Occup Environ Med*, 2006: 63, ss 676–682.

Gulbrandsen, B., & Hansen, T. V. (2001). *Balansert målstyring i offentlig sektor*. Oslo: Statkonsult.

Johansson, P., & Lindahl, E. (2013). «Can sickness absence be affected by information meetings? Evidence from a social experiment». *Empirical Economics*, 44 (3), 1673–1695.

Kann, I. C., & Lima, I. A. (2015). «Tiltak i NAV Hedmark ga færre nye mottakere av arbeidsavklaringspenger». *Arbeid og Velferd* 2/2015, ss 77–94.

Kann, I. C., Lima, I. A., & Kristoffersen, P. (2014). «Håndheving av aktivitetskravet i Hedmark har redusert sykefraværet». *Arbeid og Velferd* 3/2014, ss 14–33.

Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2005). «The Balanced Scorecard: Measures That Drive Performance». Boston: *Harvard Business Review*, July-August 2005 Issue.

Markussen, S., Røed, K., & Schreiner, R. (2015). «Can compulsory dialogues nudge sick-listed workers back to work?» Bonn: Institute for the Study of Labor, Discussion paper No. 9090..

Midtbø, T. (2012). *Stata: En entusiastisk innføring*. Oslo: Universitetsforlaget.

NOU 1984: 23. (1984). Produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettssystem. Finansdepartementet.

NOU 2003: 6. (2003). Hva koster det? Finansdepartementet.

PSG, Partssammensatt gruppe gitt mandat av Sty-

ringsstaben i Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2015). Sluttrapport. Mål- og resultatstyring i NAV. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

PWC. (2017). Evaluering av opplæring i arbeidsmarkedskompetanse i NAV-kontorene. Oppsummeringer av hovedfunn og anbefalinger. Arbeids- og Velferdsdirektoratet.

Raam, O., Røed, K., & Torp, H. (2002). «Riktig satsning i arbeidsmarkedspolitikken?» *Norsk økonomisk tidsskrift*. Vol 116, No. 2.

Roaldsnes, A. (2018). *NAV's hovedmål sett fra NAV-kontoret – En kvantitativ analyse av overgang til arbeid*. NAV-rapport 1/2018. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Røed, K., & Westlie, L. (2012). «Unemployment insurance in welfare states: The impacts of soft duration constraints». *Journal of the European Economic Association*, 10 (3) 518–554.

Selnes, C., & Skindarhaug, I. M. (2014). *Mål med mening? NAV-kontorenes valg av indikatorer etter endring i målekortet fra 2013*. Oslo: Masteroppgave, Høgskolen i Oslo og Akershus.

Senter for statlig økonomistyring. (2010). Veileder. Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten. Oslo: Hentet fra: [http://www.dfo.no/Documents/FOA/publikasjoner/veiledere/Maal\\_og\\_resultatstyring\\_i\\_staten.pdf](http://www.dfo.no/Documents/FOA/publikasjoner/veiledere/Maal_og_resultatstyring_i_staten.pdf), Hentet: 2017.04.20.

Vågang, S. (2016, november 28). God Mandag. Om Handlingsrom og mindre detaljstyring. Hentet fra NAVET. NAVs intraweb: <https://navet.adeo.no/Etatstjenester/Virksomhetsstyring/Informasjon+fra+ledelsen/God+mandag/god-mandag-om-handlingsrom-og-mindre-detaljstyring>

Østengaard Møller, M., Iversen, K., & Normann Andersen, V. (2016). *Review af resultatbaseret styring. Resultatbaseret styring på grunnskole-, beskæftigelses- og socialområdet*. København: Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning (KORA).

## Vedlegg 1

I 2012 til 2014 var oppfølgingsindikatoren laget med et tremånedersperspektiv for arbeidssøkere og seksmånedersperspektiv for personer med nedsatt arbeidsevne. I 2015 ble oppfølgingsindikatoren sammenslått til en samleindikator for begge gruppene med et tremånedersperspektiv. To indikatorer har ligget konstant i perioden. Det er indikatorene som omhandler hvor mange arbeidsgivere som har fått arbeidsmarkedsbistand fra NAV den siste måneden, og hvor stor andel av brukerne som har tatt kontakt med NAV og som NAV har tatt kontakt med innen fristen på 48 timer.

Noen indikatorer er ekskluderte basert på metodehensyn. Indikatorene det gjelder er ekskludert fra analysen på grunn av manglende data, bortsett fra antall formidlinger, som er ekskludert på grunn av manglende sammenlignbart målkrav.

## Vedlegg 2 – operasjonaliseringer av data

### Operasjonaliseringer av NAVs innsats

De fleste variablene i denne gruppen er hentet fra universet «Indikatorer i målekort» i NAVs datavarehus og følger operasjonaliseringen som er brukt i NAVs styringslogikk. Samtlige av variablene er godt beskrevet i NAV-kontorenes målekort rundt omkring i landet. Av ti variabler i kategorien «NAV's innsats» er det bare to som ikke er hentet fra målekortet. Det er «andelen brukere med nedsatt arbeidsevne som deltar i et tiltak», og er naturlig nok antallet brukere som deltar i tiltak i den gitte måneden, delt på antallet brukere med nedsatt arbeidsevne i kontoret. Den andre er «andel brukere med aktivitetsplan». Denne variabelen følger samme operasjonalisering, bare at det er antallet brukere med nedsatt arbeidsevne med en godkjent aktivitetsplan, delt på antallet brukere med nedsatt arbeidsevne totalt.

«Jobbmatch» er en variabel som bruker NAVs standardoperasjonalisering. Jobbmatch er mulig å utføre på både ordinære arbeidssøkere og brukere med nedsatt arbeidsevne, men nevneren i indikatoren er antall ordinære arbeidssøkere ved kontoret. Formelt er dermed indikatoren ikke logisk bygd for å fange opp det vi leter etter. Den går først og fremst på de ordinære



arbeidssøkerne. Det betimelige spørsmålet blir derfor: hvilken relevans kan en slik variabel ha i denne analysen?

Grunnen er todelt. NAV ønsker jobbmatch utført på brukere med nedsatt arbeidsevne også. Indikatoren blir ofte tenkt på som en indikator som sier noe om hvor arbeidsrettet et kontor er. Nevneren blir dermed mindre viktig i denne sammenhengen. Det som er mer viktig for relevansen i denne analysen er at NAV bruker jobbmatch som en måte å synliggjøre at man snakker med bruker om arbeid. Derfor er operasjonaliseringen og inklusjonen av variabelen valid etter NAVs interne styringslogikk. Møtene med bruker skal være arbeidsrettet, og det er antatt at å gjennomføre en jobbmatch i forkant av et møte med bruker er en god indikator på om møtet med bruker faktisk er arbeidsrettet. Relevansen til denne variabelen hviler dermed på antakelsen om at de NAV-kontorene som har høy andel med jobbmatch er mer arbeidsrettet enn andre kontorer. Dette er en forlenging av NAVs styringslogikk og dermed blir det relevant å teste effekten av denne variabelen på overgangen til arbeid for personer med nedsatt arbeidsevne, selv om primærgruppen i variabelen omhandler de ordinære arbeidssøkerne.

### Operasjonaliseringer av tiltak

Tiltaksvariablene er alle, unntatt «Kjerneoppgaver i NAV-kontor», laget og operasjonalisert på samme måte. Utgangspunktet for alle variablene er antallet brukere registrert i tiltaket i NAVs saksbehandlingssystem Arena. For at tiltakene skulle være historisk korrekte og sammenhengende – noen av tiltakene i NAV har endret seg over tid – har tiltaksteamet i NAV Finnmark bistått<sup>14</sup>.

Tiltaksbruk er operasjonalisert som antallet brukere på hvert tiltak delt på antallet brukere på tiltak totalt i kontoret. Dermed får vi «Andelen på tiltak X» som forklaringsvariabel. Antall på tiltak som andel av antall brukere er også en forklaringsvariabel, som forklart i avsnittet over.

Operasjonaliseringen som vant frem som endelig operasjonalisering er en metode som beror på tilbøyelighet til å bruke et visst tiltak. Vi har valgt en percentiltilnærming. Dette er en dikotom variabel der et kontor som bruker et tiltak mest sammenlignet med de andre NAV-kontorene (ligger i 75 prosent-percentilen) får kjennetegnet 1, og de andre 0. Dette betyr at vi sorterer ut de mest hyppige brukerne av hvert tiltak for å se om hyppig bruk av et visst tiltak fører til bedre overgang til arbeid.

Kjerneoppgaver i NAV-kontor (KIN) er operasjonalisert slik at de kontorene som hadde brukere i forsøket (Bamble, Ski, Åsane, Kongsvinger og Heimdal) får et positivt kjennetegn i en dikotom variabel. Det er kun disse fem kontorene som kjennetegnes ved KIN, mens de 432 andre kjennetegnes ved å mangle KIN.

### Operasjonaliseringer av kjennetegn ved NAV

Størrelse på NAV-kontor ble operasjonalisert i fem dikotome variabler basert på percentilinnndeling der alle NAV-kontor som er i samme størrelseskategori har verdien 1 og de som er i andre størrelseskategorier har verdien 0. Deretter blir dummyvariablene omkodet som faktorvariable. Det minste kontoret i NAV har én statlig medarbeider i perioden. Det største har 178 statlige medarbeidere. 40 prosent av alle NAV-kontor har flere enn 9 statlige medarbeidere. 20 prosent har flere enn 20. Ellers er tallene i denne gruppen hentet fra NAVs datavarehus og universet «HR-rapportering». Tallene er aggregerte og det hersker noe usikkerhet rundt kvaliteten på tallene<sup>15</sup>.

### Demografiske variabler

Samtlige variabler er utarbeidet med tall fra NAVs saksbehandlingssystem Arena. Antallet brukere (med nedsatt arbeidsevne) med utdanning på minimum VGS-nivå (videregående skole) registrert i Arena delt på antallet brukere med nedsatt arbeidsevne utgjør variabelen «Andel brukere som har gjennomført VGS». Tilsvarende utregningsmetode er gjort for de med høyere utdanning (4 år eller mer), og innvandringsbakgrunn fra et land utenfor OECD<sup>16</sup> og de som

<sup>14</sup> Takk spesielt til Vigdis Kristiansen i NAV Finnmark og til Siw Stærk for generell veiledning i Standard for arbeidsrettet brukeroppløsing og mye mer.

<sup>15</sup> Viser til epostkorrespondanse med Fredrik Knoph Kvamme i Seksjon for styringsinformasjon i Arbeids- og velferdsdirektoratet.

<sup>16</sup> Hentet fra Ainfo Person – PERSON, Demografi Arena, Demografi

**Tabell 3. Inkluderte og ekskluderte indikatorer fra Mål- og disponeringsbrevene fra 2012 til 2015.**

Aktivitetsindikatorer	Målkrav	2015	2014	2013	2012
Andel arbeidssøkere / brukere med nedsatt arbeidsevne med oppfølging siste 3 måneder (samleindikator)	70 prosent	Tilstede			
Andel arbeidssøkere med jobbmatch	30 prosent	Tilstede			Tilstede
Andel brukere med nedsatt arbeidsevne i alder 20 – 29 år med spesielt tilpasset innsatsbehov med godkjent aktivitetsplan	90 prosent	Tilstede			
Andel gjennomførte dialogmøte 2 innen 26 uker	80 prosent	Tilstede			
Andel virksomheter som har fått arbeidsmarkedsbi-stand fra NAV-kontorene	20 prosent	Tilstede	Tilstede	Tilstede	Tilstede
Akkumulert avvik mellom planlagte tiltaksplasser og faktisk bruk av tiltaksplasser (standard og situa-sjonsbestemt innsatsbehov)	+/- 4 prosent	Ekskludert			
Akkumulert avvik mellom planlagte tiltaksplasser og faktisk bruk av tiltaksplasser (tilpasset innsatsbe-hov)	+/- 4 prosent	Ekskludert			Ekskludert
Andel kontakt bruker innen 48 timer	85 prosent	Tilstede	Tilstede	Tilstede	Tilstede
Andel personer med nedsatt arbeidsevne med oppfølging siste 6 mnd.	80 prosent		Tilstede	Tilstede	Tilstede
Andel stillinger meldt til NAV med tilvisning	90 prosent		Ekskludert	Ekskludert	Ekskludert
Andel stillinger meldt til Arbeids- og velferdsetaten av tilgang stilinger totalt (markedsandel)	40 prosent		Tilstede	Tilstede	Tilstede
Andel arbeidssøkere med oppfølging siste 3 mnd.	80 prosent		Tilstede	Tilstede	Tilstede
Det egenmeldte og legemeldte sykefraværet skal i gjennomsnitt for året ikke overstige 6,8 prosent (Sykefraværet er periodisert over året.)	6,8 prosent		Tilstede	Tilstede	Tilstede
Andel Arbeidssøkere i alderen 20-24 år med oppfølging siste tre måneder	85 prosent				Tilstede
Andelen mottakere av AAP med et oppfølgingsvedtak	75 prosent				Tilstede
Andelen mottakere av AAP som har en godkjent aktivitetsplan	75 prosent				Tilstede
Andel i målgruppen jobbstrategien som har oppfølgingsvedtak	85 prosent				Ekskludert
Andel i målgruppen jobbstrategien som har godkjent aktivitetsplan	80 prosent				Ekskludert
Journalføring innen 24 timer	90 prosent				Tilstede
<b>Effektindikatorer</b>					
Antall formidlinger		Ekskludert			
Andel med gradert sykmelding ved passering 12 uker		Tilstede	Tilstede		
Antall aktive styringsparameter i analysen:		7	7	6	11

har hovedmål om å beholde arbeid. Alle dataene er hentet fra Ainfo Person.

Alle tallene i denne analysen er hentet fra kommune-

og enhetsnivå dersom ingenting annet er spesifisert. Diagnosegrupperinger er ikke tilgjengelige på enhets- og kommunenivå, derfor er en fylkesvariabel benyttet.

Hver variabel i denne gruppen er andelsvariabler som går fra 0 til 1. I hvert tilfelle er variablene andelen brukere med akkurat det spesifikke kjennetegnet delt på antallet brukere.

Arena (Utfaset), Innvandringsbakgrunn 2001-2009 og kun verdien «Innvandrer ikke-OECD-land»



Variabelen «Andel med mål om å beholde arbeid» er et forsøk på å operasjonalisere hvor mange brukere som hadde et nylig arbeidsforhold ut fra det registrerte hovedmålet i Arena. Hovedmålet til en bruker kan være å beholde arbeid, skaffe arbeid, eller øke aktivitet med mål om å få arbeid på sikt. Denne forsøker å fange opp at brukere som kom til AAP fra sykepengene hadde langt bedre odds for å gå til arbeid enn de som kom til AAP uten en historie med sykepengene (Kann m.fl. 2016).

Varighetsvariabelen er operasjonalisert som summen av brukere med nedsatt arbeidsevne som har varighet på hhv 12, 24, 36, 48, 60 og 72 måneder.

#### Operasjonaliseringer av kontrollvariabler

Andel studenter er hentet fra SSB og er årlige tall. Tallene viser hvor stor andel av befolkningen som hadde denne kommunen som bostedskommune ved 16-års alder og som er studenter i dag. Ettersom tallene for høyere utdanning oppdateres i oktober begynner ikke tallene før oktober. Det betyr at 2012-observasjonene er 2011-observasjoner frem til september 2012. Dette er gjort for at endringen over tid skal bli mer logisk. Tallene er hentet fra Tabell 09 224 fra ssb.no. Bydelskontorene har fått byen de tilhører sin andel studenter.

Medianinntekten i bydeler og kommuner er hentet fra ssb.no sin Tabell 06 944. Tallene som er brukt er medianinntekten i husholdningen. Tallene er logaritmisk omkodet.

«Andel som mottar helse relaterte ytelser» operasjonaliseres som summen av mottakere av arbeidsavklaringspenger og uførestønad i et område delt på antallet i arbeidsstyrken. Da får vi en grov «mottakerbidrager»-andel som er basert på deltakere i den aktive arbeidsstyrken og de som mottar inntektssikring på helse relatert ytelse. Variabelen er operasjonalisert på fylkesnivå.

Arbeidsledighet ble operasjonalisert som ledige, delvis ledige og arbeidssøkere på tiltak, samt andre arbeidssøkere tilmeldt NAV.<sup>17</sup>

Dataene er hentet fra NAVs datavarehus (universet Ainfo Person). Det er også laget en fylkesnivåvariabel av ledigheten. Denne variabelen summerer de ledige og arbeidsstyrken og lager en fylkesledighetsvariabel.

Etterspørselen i arbeidsmarkedet er antallet nye stillinger i månedsperioden delt på antallet bedrifter i fylket den gitte måneden. En mulig svakhet med denne operasjonaliseringen er at NAV mangler oversikt over hele populasjonen av utlyste stillinger. NAV selv estimerer at etaten kun har oversikt over 10–20 prosent av nye stillinger i arbeidsmarkedet. Etterspørselen vil derfor kunne være høyere og lavere enn det vi kan observere<sup>18</sup>.

.....  
<sup>17</sup> Den vanlige operasjonaliseringen av bruttoledighet i NAV er summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak. Vi valgte en annen operasjonalisering for å fange opp et mer samlet trykk på tilbud på arbeidskraft.

<sup>18</sup> I tillegg til å operasjonalisere variablene over på NAV-kontor og fylke ble Norsk institutt for By og Regionsforskning (NIBR) Bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA) brukt som områdevektning av ledigheten (finn BA-regionene i Gundersen 2013), men dette kompliserte analysene uten å endre resultatene eller påvirke forklaringskraften i modellene, så denne kategoriseringen ble ikke benyttet i de endelige modellene.

# GEOGRAFISK OG YRKESMESSIG MOBILITET BLANT ARBEIDSLEDIGE

Inger Cathrine Kann, Therese Dokken, Johannes Sørbø og Jun Yin

## Sammendrag

*I denne artikkelen undersøker vi hvordan mobilitet varierer mellom ulike grupper av arbeidsledige som mottar dagpenger. Vi ser både på geografisk og yrkesmessig mobilitet. Vi ser at sannsynligheten for både geografisk og yrkesmessig mobilitet øker når dagpengeperioden nærmer seg slutten.*

*Vi finner at flytting er den mobiliteten som benyttes minst, og som i størst grad utsettes til dagpengeperioden går mot slutten. Samtidig som det er lav sannsynlighet for å flytte blant de arbeidsledige, viser de stor fleksibilitet når det gjelder pendling og spesielt yrkesmessig mobilitet. Mange begynner å jobbe i et annet yrke enn det de hadde før de ble ledige. Dette kan vise seg å være en viktig egenskap ved den norske arbeidsstyrken, for eksempel i møte med framtidig automatisering og digitalisering. Arbeidsledige er mer mobile når arbeidsledigheten er høy. Når det gjelder endring i arbeidsledighet, er resultatene usikre og sprikende, bortsett fra at menn har økt sannsynlighet for å pendle når ledighetene øker.*

*Det er stor variasjon i mobilitet mellom ulike grupper arbeidsledige. Vi finner at de som har ektefelle og barn i større grad bytter yrke og i mindre grad pendler og flytter. Yrkesmobilitet og flytting er mindre vanlig for permitterte, men de pendler derimot oftere enn ordinære ledige, og har som forventet langt større sannsynlighet for å få jobb lokalt i samme yrke.*

*Både høy utdanning og høy inntekt før man ble ledig gir økt sannsynlighet for å være mobil, både yrkesmessig og geografisk. Det kan henge sammen med at de taper mer økonomisk på å være arbeidsledig, og at de har flere jobber å velge mellom enn personer som har lite utdanning og lav inntekt.*

*Mobiliteten varierer mellom arbeidsledige i ulike fylker. Flytting er minst vanlig i Oslo og Akershus og mest vanlig i Finnmark, mens pendling er mest vanlig i fylkene rundt Oslo og Akershus. Rogaland, som opplevde en svært kraftig økning i ledigheten i perioden vi ser på her, har lite flytting sammenlignet med andre fylker.*

## Innledning

Mot slutten av 2014 gikk Norge inn i en nedgangs-konjunktur drevet av fallende oljepris og fallende oljeinvesteringer. Dette resulterte i en betydelig nedgang i sysselsettingen i oljerelaterte næringer i årene 2015 og 2016, og en kraftig økning i ledigheten på Sør-Vestlandet. Samtidig så vi at svak kronekurs og lav rente bidro til lavere eller stabil ledighet i andre deler av landet.

De store geografiske forskjellene på arbeidsmarkedet har ført til mer oppmerksomhet på viktigheten av mobilitet i arbeidsmarkedet. Vi ønsker å se hvordan mobilitet varierer mellom ulike grupper av arbeidsledige i perioden januar 2013–oktober 2017. Vi ser både på geografisk og yrkesmessig mobilitet. Vi beregner sannsynligheten for å flytte, pendle eller bytte yrke på ulike tidspunkt i ledighetsforløpet, og vi ser også på hvilke individuelle og kontekstuelle faktorer som påvirker hvor lang tid det tar fra en person blir registrert som arbeidsledig til personen flytter, pendler eller bytter yrke.

I perioden 1986–2002 flyttet i gjennomsnitt 3 prosent av arbeidstakerne i Norge fra et fylke til et annet hvert år (Machin m.fl. 2012). Huttunen m.fl. (2016: 14–15) finner tilsvarende nivå når de ser på flytting i perioden frem til 2008. Vi studerer kun de arbeidsledige som mottar dagpenger, det vil si at tallene vi presenterer på mobilitet i artikkelen ikke er direkte sammenlignbare med hvor mange som flytter eller bytter yrke samlet sett i Norge. Mange både flytter og bytter yrke uten at de har blitt arbeidsledige, og mange som får beskjed om at de vil miste jobben vil finne en annen jobb før de blir arbeidsledige. De gjør det både når de ønsker å bytte og særlig ved varsel om oppsigelse, der mange vil få jobb før oppsigelsesperioden går ut. Vi ser kun på de som har meldt seg arbeidsledige og mottar dagpenger. Dette fordi det er en viktig gruppe for NAV å ha kunnskap om. De som klarer å skaffe seg nytt arbeid før de blir arbeidsledige vil ikke synes i NAVs registre, og har heller ikke behov for hverken oppfølging eller økonomisk bistand fra NAV.

## Hva påvirker mobiliteten blant arbeidsledige?

Ifølge humankapitalteorien vil en person bytte arbeidsplass dersom nytten av å gjøre det er større enn kostnaden. Dette gjelder både ved avgjørelser om å flytte geografisk (geografisk mobilitet) og å bytte yrke (yrkesmessig mobilitet). Det er mange faktorer som påvirker nytten og kostnaden ved å flytte eller bytte yrke, men det å miste jobben er en viktig faktor, fordi alternativkostnaden ved å bytte arbeidsplass reduseres. I perioder med høy vekst i arbeidsledigheten i ett område forventer man derfor at forskjellene jevnes ut innenfor arbeidsmarkedet, blant annet fordi folk flytter til områder der det er lettere å få seg jobb (se for eksempel Blanchard og Katz 1992).

Både kontekstuelle og individuelle faktorer påvirker arbeidslediges mobilitet. Blant individuelle faktorer viser empiriske studier på geografisk mobilitet at ekteskap og flere barn reduserer mobiliteten, mens yngre og personer med høyere utdanning er mer mobile (se for eksempel Huttunen m.fl. 2016 og Andreev og Schou 2017). Becker (1962) skiller mellom generell og spesifikk humankapital. Generell humankapital refererer til kunnskap som er overførbar til andre jobber, mens spesifikk refererer til kunnskap som er direkte knyttet til den jobben man har. Mens generell humankapital, som for eksempel høyere utdanning, gjør det lettere å bytte jobb, trekker spesifikk humankapital i motsatt retning. Dersom store deler av kunnskapen er knyttet til ett spesielt yrke er det vanskeligere å få ny jobb. Dette er særlig relevant i tidsperioden vi ser på, fordi det er spesielt yrkesgrupper knyttet til oljenæringen som er rammet av arbeidsledighet. Selv om høyt utdannede generelt er mer mobile, kan det være at kunnskapen en ingeniør som har jobbet i oljenæringen sitter med er vanskelig overførbar til andre jobber og at det å bytte yrke medfører store kostnader.

Endringer i arbeidsledighet, trygdeordninger og permitteringsregimer er kontekstuelle faktorer som også påvirker mobiliteten blant arbeidsledige. I en analyse av geografisk mobilitet blant arbeidsledige i Stavangerregionen i perioden juli 2014 til november 2015 fant Ørbog (2016) at disse gikk ledige lenger enn snittet av arbeidssøkere i Norge, men at en like høy andel

var i jobb innen begynnelsen av 2016. Den relativt lange varigheten blant ledige i Stavangerregionen blir forklart med at det er en høy andel permitterte blant de arbeidsledige. I en tidligere studie har vi sett at de permitterte er arbeidsledige lenger jo lengre den maksimale permitteringsperioden er (Dokken m.fl. 2017). De permitterte vil i større grad enn de som ikke er permitterte vente på å få tilbake den gamle jobben. Arbeidsledige som forventer å bli kalt tilbake til tidligere arbeidsgiver, men som ikke blir det, har i tillegg større sannsynlighet for å forbli ledige veldig lenge (Katz og Meyer 1990). De forklarer dette ved at de i liten grad søker annet arbeid så lenge de fortsatt har forventninger om å bli kalt tilbake.

Nesten alle de permitterte har rett til dagpenger i to år, noe som også bidrar til at de går lenger ledig enn de som ikke har rett på dagpenger eller kun har rett i ett år fordi de har tjent for lite til å få fulle dagpengertigheter. Dette er også et kjent fenomen og godt empirisk dokumentert. Hvor lenge man kan motta dagpenger påvirker hvor lenge man er arbeidsledig. Selv om mange har overgang til arbeid kort tid etter at de har startet dagpengeperioden, så øker sannsynligheten for overgang til jobb når retten til å motta dagpenger går mot slutten (Røed og Zhang 2005, Falch m.fl. 2012). Søkteorien forklarer mekanismen bak dette ved at en arbeidsledig vurderer den fremtidige kostnaden av å være arbeidsledig på bakgrunn av forventninger om fremtidige jobbtilbud og varigheten og størrelsen på arbeidsledighetstrygden.

## Problemstilling og hypoteser

Hovedproblemstillingen vår er hvor mobile arbeidsledige som mottar dagpenger er, og hvilke faktorer som påvirker mobiliteten. Vi ser både på geografisk og yrkesmessig mobilitet. Vi beregner sannsynligheten for å flytte bosted eller pendle til et annet arbeidssted og også sannsynligheten for å bytte yrke, i forbindelse med den første jobben den arbeidsledige får etter ledighetsperioden. Vi ser også på hvilke individuelle og kontekstuelle faktorer som påvirker hvor lenge personer blir gående arbeidsledige<sup>1</sup> før de får jobb i

samme yrke på samme bosted eller flytter, pendler eller bytter yrke.

Vi har tre hypoteser vi ønsker å teste:

Hypotese 1 Sannsynligheten for å være mobil øker mot slutten av dagpengeperioden

Hypotese 2 Arbeidsledige er mer mobile når arbeidsledigheten er høy

Hypotese 3 Arbeidsledige er mer mobile når arbeidsledigheten øker

«Mobilitet» er brukt generelt i hypoteseformuleringen, men vi vil teste de tre mobilitetsutfallene spesifikt i hver enkelt hypotese; i) overgang til jobb og flyttet bosted til en annen region, ii) overgang til jobb i en annen region enn bostedsregion (pendler), og iii) overgang til jobb innen et annet yrke. Vi ser på hver av overgangene (flytte/pendle/bytte yrke) uavhengig av om andre endringer har skjedd i tillegg. Dette er i tråd med litteraturen på arbeidsmobilitet. For eksempel ser Huttunen m.fl. (2016) på flytting i sin studie av regional mobilitet. Flytting er da definert som at man har endret bosted, uavhengig av om de som flytter også har byttet yrke og/eller pendler til sin nye jobb. Det står mer om hvordan de ulike utfallene er definert i kapitlet om data og definisjon av variabler.

For å teste hypotese 1 beregner vi sannsynligheten (hasardrater) for hvert av mobilitetsutfallene på alle tidspunkter (måneder) i ledighetsforløpet. Vi forventer å se en økning i sannsynligheten for å bytte bosted, arbeidssted eller yrke mot slutten av dagpengeperioden. Vi benytter en hasardratemodell for å undersøke heterogeniteten, det vil si hvilke kontekstuelle forhold og hvilke individkjennetegn som påvirker mobiliteten. Vi ser som nevnt på tre ulike mobilitetsalternativer; flytte, pendle og bytte yrke. Alle disse konkurrerer med hverandre og med at man finner jobb i samme yrke på samme bosted (det vil si at man får jobb men er ikke mobil).

<sup>1</sup> Det vil si at de er registrert som arbeidsledig (sender meldekort til NAV).

## Data og definisjon av variabler

Vi bruker registerdata fra NAV over de som ble arbeidsledige i perioden januar 2013 til og med oktober 2017.

Utvalget er begrenset til å inkludere personer som ikke har vært arbeidsledige i løpet av de siste 18 månedene i forkant av ledighetsperioden. I tillegg er alle dagpengemottakere, og vi har bare inkludert de som etter våre beregninger har rett på dagpenger i 2 år<sup>2</sup>. Disse kriteriene sikrer at alle i utvalget har hatt en stabil tilknytning til arbeidsmarkedet forut for tilgangen til arbeidsledighet. Alle i vårt datasett er registrert som bosatte i Norge, og er mellom 18 og 65 år. Med «arbeidsledige» i denne artikkelen mener vi arbeidssøkere som har rett på dagpenger, og som enten er registrert som helt ledige eller arbeidssøkere på tiltak hos NAV.

### Beskrivende statistikk

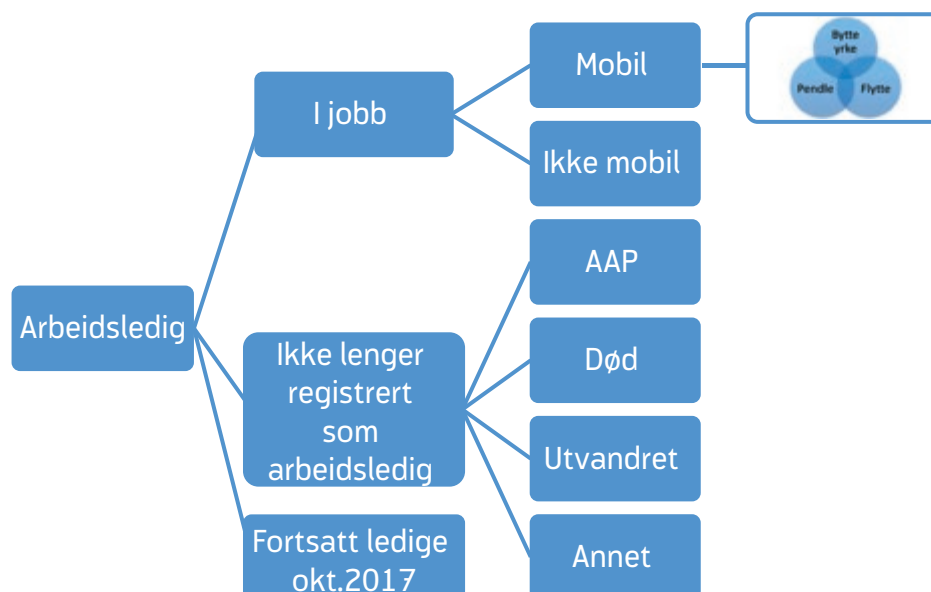
Datasettet består av 171 396 forløp. Et ledighetsforløp kan ha ulike utfall (se figur 1). Et arbeidsledighetsforløp starter når en person registrerer seg arbeidsledig,

og avsluttes når personen ikke lenger er registrert som arbeidsledig hos NAV. De fleste slutter å melde seg ledige fordi de har fått jobb (70 %). Andre slutter å melde seg ledig uten å ha fått jobb. Dette kan skyldes at de har begynt i utdanning, blitt selvstendig næringsdrivende eller hjemmeværende. Noen utvandrer (1 %), og noen få dør. Noen har også overgang til en trygdeytelse, som for eksempel arbeidsavklaringspenger. Dette gjelder omlag 1,3 prosent av de som avslutter en ledighetsperiode i vårt datasett (se tabell 1). De som ikke har noen overganger før observasjonsperiodens slutt, sensureres etter dette. Det betyr at når vi beregner hasarder for de månedene de er med, så er de med i teller og nevner. For de månedene de ikke er med så er de hverken med i teller eller nevner (se kapittel om metode).

Mer enn en femtedel (22 %) av forløpene som avsluttes ender i en jobb hvor de kategoriseres som «ikke mobile» (tabell 1). Dette er personer som har fått jobb innen samme yrke, og som er registrert med bosted innen samme region som før de ble arbeidsledige, og som ikke pendler til en annen bo- og arbeidsregion i sin nye jobb. Om lag halvparten av forløpene (49 %) kategoriseres som «mobile». Det vil si at de har byttet yrke, pendler eller har flyttet. Å bytte yrke er det vanligste. Dette gjelder 38 prosent av de som avslutter en

<sup>2</sup> Dette er beregnet ut fra pensjonsgivende inntekt de siste årene. Ved inntekt over 2G i foregående kalenderår eller snitt siste tre kalenderår har man rett på dagpenger i to år.

Figur 1. Kategorier i vårt utvalg



Tabell 1. Oversikt over utvalget. Andel med ulike utfall og antall observasjoner

	Totalt	Prosent av alle forløp	Prosent av avsluttede forløp	Avsluttes før dagpengeperioden utløper	Avsluttes etter at dagpengeperioden har utløpt
	Antall	Prosent (%)	Prosent (%)	Antall (%)	Antall (%)
<b>Totalt antall forløp i utvalget</b>	171 396	100 %			
<b>Avsluttes ikke<sup>1</sup></b>	21 621	12.6 %			
<b>Avsluttes</b>	149 703	87.3 %	100 %	139 095 (92,9 %)	10 608 (7,1 %)
<b>Avsluttes til jobb</b>					
<b>Mobilitet i alt<sup>2</sup></b>	72 921	42.5 %	48.7 %	68 578 (45,8 %)	4 343 (2,9 %)
<b>Jobb-ikke mobil</b>	32 519	19.0 %	21.7 %	31 746 (21,2 %)	773 (0,5 %)
<b>Jobb i alt</b>	105 512	61.6 %	70.5 %	68 578 (45,8 %)	4 343 (2,9 %)
<b>Ulike former for mobilitet</b>					
<b>Pendler</b>	34 796	20.3 %	23.2 %	33 267 (22,2 %)	1 529 (1,0 %)
<b>Flytter</b>	3 196	1.9 %	2.1 %	2 786 (1,9 %)	410 (0,3 %)
<b>Bytter yrke</b>	56 736	33.1 %	37.9 %	52 763 (35,2 %)	3 923 (2,6 %)
<b>Andre utfall enn jobb</b>					
<b>Død</b>	174	0.1 %	0.1 %	166 (0,1 %)	8 (0,0 %)
<b>Utvandret</b>	1 995	1.2 %	1.3 %	1 847 (1,2 %)	148 (0,1 %)
<b>Arbeidsavklaringspenger (AAP)</b>	2 190	1.3 %	1.5 %	1 708 (1,1 %)	482 (0,3 %)
<b>Andre overganger (annet)</b>	39 904	23.3 %	26.7 %	35 050 (23,4 %)	4 854 (3,2 %)

<sup>1</sup> Avsluttes ikke i løpet av vår observasjonsperiode (fortsatt arbeidsledige oktober 2017).<sup>2</sup> Pendle, flytte og/eller bytte yrke

Kilde: NAV

ledighetsperiode, mens 2 prosent flytter og 23 prosent pendler. De ulike mobilitetsovergangene er ikke gjensidig utelukkende. Det vil si at det er en del overlap, og blant de som flytter er det også noen som i tillegg bytter yrke og/eller pendler, og det er en del av de som bytter yrke som også flytter og så videre (se tabell A4 i vedlegg). Deskriptiv statistikk for datasettet presenteres i tabell 2.

### Definisjoner av mobilitet

Vi benytter to ulike mål på geografisk mobilitet. For å identifisere geografisk mobilitet bruker vi bo- og arbeidsmarkedsregioner slik de er definert i Gundersen og Juvkam (2013), og deler inn norske kommuner i 160 funksjonelle regioner for hushold og arbeidsliv. Disse regionene er først og fremst basert på pendlingsmønstre og avstand mellom sentra. Flytte, det vil si å bytte bosted, er det mest brukte målet på mobilitet blant arbeidssøkere i litteraturen, brukt av blant annet Huttunen m.fl. (2016), Ørbog (2016) og Andreev og Schou (2017). Vi definerer det å flytte som bytte av bosted fra det man hadde i starten av arbeidsledighets-

perioden til et bosted i en annen bo- og arbeidsmarkedsregion når man slutter å melde seg arbeidsledig. I tillegg ser vi på pendling. Dette har vi definert som at arbeidsplassen, når man kommer i jobb, er i en annen bo- og arbeidsmarkedsregion enn den man bor i. Når vi ser på bo- og arbeidsmarkedsregioner snarere enn kommuner er det fordi vi mener dette bedre fanger opp reell mobilitet. Det vil det si at vi ikke definerer det som geografisk mobilitet dersom man flytter fra en kommune til en annen innen samme region. Et eksempel på dette er Stavanger og Sandnes, som tilhører samme bo- og arbeidsmarkedsregion.

Yrkesmessig mobilitet er den andre hovedtypen av mobilitet vi undersøker og det betyr å bytte yrke. Dette er spesielt relevant siden det har vært store forskjeller i ledighetsutviklingen mellom ulike yrkesgrupper i perioden vi analyserer. Nedgangskonjunkturen som startet mot slutten av 2014 rammet spesielt oljerelaterte næringer. Mens ledigheten blant ingeniører økte kraftig, var den for eksempel uendret og svært lav for undervisningsyrker. For å identifisere yrke-



**Tabell 2. Beskrivende statistikk, gjennomsnitt for variablene som er med i analysen i perioden 2013–oktober 2017**

Variabel	I alt	Kvinner	Menn
Pendle	20,32 %	16,76 %	22,35 %
Flytte	1,87 %	1,99 %	1,79 %
Bytte yrke	42,04 %	47,39 %	39,00 %
Mobilitet samlet	54,07 %	55,57 %	53,21 %
Jobb-ikke mobil	24,11 %	21,18 %	25,78 %
Arbeidsavklaringspenger	1,28 %	1,61 %	1,09 %
Utvandret	1,16 %	1,00 %	1,26 %
Død	0,10 %	0,04 %	0,13 %
Annet	23,28 %	23,32 %	23,26 %
Alder ved tilgang	38	37	38
Kvinne	36,33 %		
Barn	42,93 %	53,84 %	36,71 %
Gift	36,64 %	38,95 %	35,33 %
Permittert	15,66 %	7,03 %	20,58 %
Norsk	68,68 %	71,79 %	66,90 %
Inntekt i G	5,05	4,33	5,47
Varighet målt i uker <sup>1</sup>	8,63	9,37	8,22
<i>Utdanning</i>			
Grunnskole	28,85 %	22,29 %	32,60 %
Videregående skole	32,69 %	28,54 %	35,05 %
Høyere utdanning inntil 4 år	22,44 %	30,92 %	17,59 %
Høyere utdanning over 4 år	11,05 %	14,81 %	8,90 %
Utdanning ukjent	4,98 %	3,44 %	5,85 %
<i>Kjennetegn ved bokommune</i>			
Arbeidsledighet ved start	3,60 %	3,56 %	3,64 %
Avtagende ledighet /eller ikke endring	50,03 %	52,25 %	48,76 %
Økende ledighet	49,97 %	47,75 %	51,24 %
<i>Fylke (andel av observasjonene i hvert fylke)</i>			
Østfold	5,00 %	5,28 %	4,84 %
Akershus	10,01 %	11,83 %	8,97 %
Oslo	14,45 %	16,06 %	13,53 %
Hedmark	2,73 %	2,86 %	2,65 %
Oppland	2,56 %	2,61 %	2,53 %
Buskerud	4,99 %	5,20 %	4,88 %
Vestfold	3,33 %	3,58 %	3,19 %
Telemark	3,23 %	2,83 %	3,45 %
Aust-Agder	2,67 %	2,32 %	2,87 %
Vest-Agder	4,08 %	3,58 %	4,36 %
Rogaland	13,29 %	11,89 %	14,08 %
Hordaland	11,24 %	10,77 %	11,51 %
Sogn og Fjordane	1,61 %	1,42 %	1,72 %
Møre og Romsdal	5,56 %	4,84 %	5,97 %
Sør-Trøndelag	5,61 %	5,79 %	5,50 %
Nord-Trøndelag	2,14 %	1,98 %	2,23 %
Nordland	3,70 %	3,51 %	3,81 %
Troms	2,37 %	2,36 %	2,37 %
Finnmark	1,45 %	1,30 %	1,54 %
<b>N</b>	<b>171 396</b>	<b>62 262</b>	<b>109 134</b>

<sup>1</sup> Kun avsluttede tilfeller (149 455)

smobilitet ser vi på hvilket yrke personen er registrert med i Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (AA-registeret). Vi måler yrkesmessig mobilitet ved å sammenligne yrket man er registrert med i jobben to måneder før man ble ledig med yrket i jobben etter at ledighetsperioden er avsluttet. I registrene er det ulike detaljnivå for yrke. Vi har brukt 4-sifret yrkeskode (STYRK) for å definere et yrke. Det vil si at det er definert 356 ulike yrker. Det innebærer at vi fanger opp for eksempel om en person bytter yrke fra å være petroleumsingeniør til å være dataingeniør.<sup>3</sup>

I tillegg til de tre mobilitetsutfallene flytte, pendle og bytte yrke ser vi på arbeidsledige som kommer i jobb men som ikke er mobile (jobb-ikke mobil). Det vil si at de har kommet i jobb innen samme yrke som de var før ledighetsperioden, de har ikke byttet bosted, og arbeidsstedet ligger i samme region som bostedet.

### Definisjon av kontrollvariabler

Her gir vi en nærmere beskrivelse av hvordan variablene som er inkludert i modellene er definert, og hvordan vi forventer at de samvarierer med sannsynligheten for de ulike mobilitetsutfallene. Definisjonene er kort oppsummert i tabell A1 i vedlegget.

### Utviklingen i arbeidsledigheten

Det er særlig i perioder med høy vekst i arbeidsledigheten i et område man kan forvente at folk flytter til områder der det er lettere å få seg jobb (Blanchard og Katz 1992). Vi er både interessert i ledighetsnivået her, men også endringen i ledigheten, for å se om det påvirker mobilitet. Ledighetsnivået tar vi hensyn til ved å inkludere arbeidsledigheten i prosent av arbeidsstyrken i bo- og arbeidsmarkedsregionen ved starten av ledighetsforløpet. Utviklingen i ledigheten tar vi hensyn til i modellen ved å inkludere en variabel som måler endring i arbeidsledighet i bo- og arbeidsmarkedsregionen fra starten av ledighetsperioden til den enkelte (starten av forløpet) og 6 måneder fremover. Vi har kategorisert denne i avtagende eller stabil ledighet som er referansegruppa (endring null eller mindre enn null), og økende ledighet (endring i ledig-

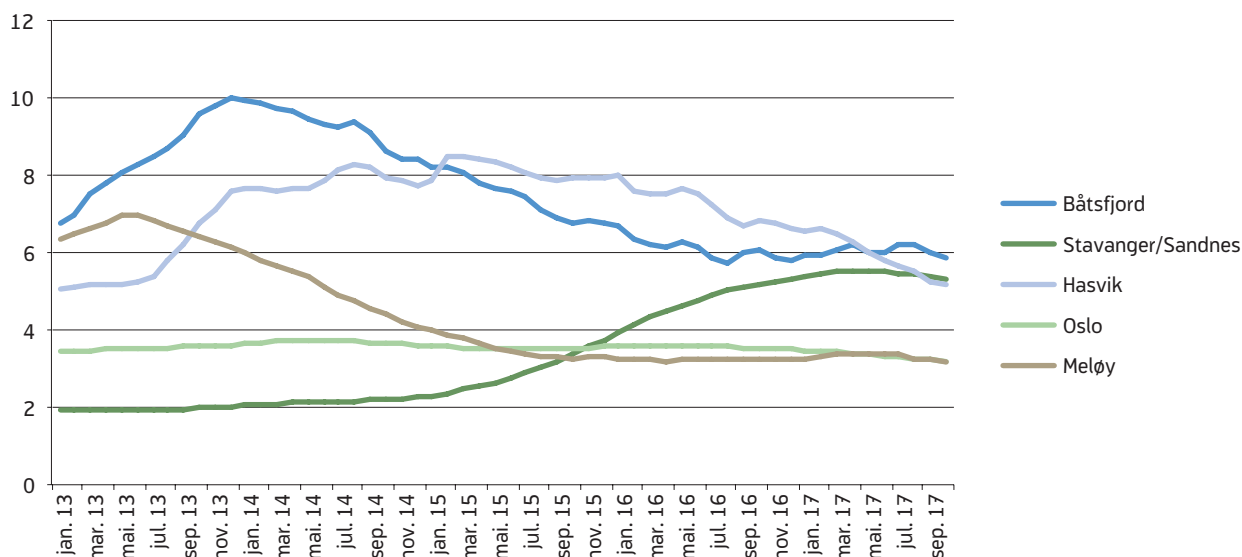
het større enn null). Det varierer mellom ulike regioner når ledigheten øker og faller. I Stavanger/Sandnes, Eigersund og andre regioner med mye oljerelatert næringsliv ser vi for eksempel en tydelig økning etter at oljeprisen begynte å falle i andre halvår 2014 (figur 2). I en del områder i Nord-Norge så vi derimot en økning i ledigheten i 2013 og noen tilfeller også utover 2014, før den begynte å falle. I regioner som Oslo og andre østlandsbyer har ledigheten holdt seg relativt stabil eller vært svakt avtagende i hele perioden vi her ser på. En person som ble ledig i Båtsfjord i 2013 ble dermed ledig i en periode med sterkt økende ledighet i sin region, på linje med en som ble ledig i Stavanger i 2015. Ved å beregne ledigheten i regionen man blir ledig i de første seks månedene etter at man ble ledig tar vi hensyn til at økning/nedgang i ledighet skjer på ulike tidspunkt i de ulike regionene. Vi forventer at personer som bor i en region hvor arbeidsledigheten øker har høyere sannsynlighet for geografisk mobilitet. I en slik situasjon vil man oppleve at det lyses ut få ledige stillinger i området man bor i, i forhold til hvor mange som er ledige og mister jobben. Særlig om arbeidsmarkedet da er bedre i andre regioner burde man forvente at flere etter en tid som ledig begynner å orientere seg mot andre geografiske regioner. Vi har ikke sett at noen har studert hvordan ledighet påvirker yrkesmobilitet, og er derfor usikre på hvordan vi skal forvente at endring i ledigheten påvirker yrkesmobiliteten.

### Permitterte arbeidsledige

Arbeidslediges mobilitet påvirkes antakelig også av om de er permittert eller ikke. Vi forventer at personer som er permittert ved tilgangstidspunktet er mindre mobile enn ordinære arbeidssøkere fordi de har forventninger om å bli kalt tilbake til tidligere arbeidsgiver. Vi inkluderer en dummyvariabel som indikerer om en person er permittert. En permittering innebærer at en arbeidstaker er midlertidig fritatt for plikten til å komme på jobb, samtidig som arbeidsgiveren er fritatt for plikten til å betale arbeidstakeren lønn. Arbeidstakeren er forpliktet til å gjenoppta arbeidet ved permitteringsperiodens slutt, men står fritt til å si opp arbeidsforholdet i perioden.

<sup>3</sup> Standard for yrkesklassifisering (STYRK-08) beskrives her [http://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/notat\\_201117/notat\\_201117.pdf](http://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/notat_201117/notat_201117.pdf)

Figur 2. Utvikling i arbeidsledigheten i utvalgte bo- og arbeidsmarkedsregioner



Kilde: NAV

### Tidligere inntekt

Tidligere inntekt er en indikator på den lediges reservasjonslønn, eller hva hen forventer å få i lønn ved ny arbeidsplass. For å måle dette har vi brukt informasjon om pensjonsgivende inntekt siste 3 kalenderår før ledighetsperioden startet. Vi har sett på både gjennomsnittet for de siste 3 årene og inntekten det siste året. Det høyeste av disse brukes som mål på tidligere inntekt, og er det vi kaller inntektsgrunnlag. Variabelen er på logaritmisk form. Vi forventer å finne at personer med høy tidligere inntekt har høyere sannsynlighet for geografisk mobilitet, men lavere sannsynlighet for yrkesmessig mobilitet. For personer som har vært i et høyt lønnet yrke kan det være lite attraktivt å bytte til et annet yrke som er dårligere betalt.

### Fylke

Vi har med fylke som variabel siden NAV er organisert i fylker og ofte ønsker å sammenligne fylkene. Hvilket fylke man bor i kan ha innflytelse på mobiliteten. Det kan for eksempel være at NAV i fylker med kraftig økning i ledigheten i større grad velger å fokusere på mobilitet i sin oppfølging av arbeidssøkere, samt at det kan være økt fokus på dette i lokale medier. Det kan også være fylkesvise forskjeller i praktisering av regelverket om krav til mobilitet. I noen regioner

kan NAV også være dyktigere til å matche arbeidsledige og bedrifter som trenger arbeidskraft.

### Øvrige forklaringsvariabler

I tillegg har vi med en del andre forklaringsvariabler. Dette er variabler som vi vet fra tidligere studier at antakelig påvirker mobiliteten (se for eksempel Huttunen m.fl. 2016 og Andreev og Schou 2017). Det er eksempel i flere studier vist at kvinner er mindre geografisk mobile enn menn. Personer som er gift og personer som har barn er også mindre mobile, mens yngre er mer mobile enn eldre. Vi inkluderer derfor alder ved tilgang, om en person har forsørgeransvar for barn under 18 år og om en person er gift. Videre kontrollerer vi for formell utdanning fordi vi vet at utdanning er en viktig faktor som påvirker mobilitet. Dette gjør vi ved å inkludere egenrapportert utdanning. Dette er det høyeste nivået på *påbegynt* utdanning. Vi skiller mellom fem ulike nivåer. I modellen er grunnskole referanse. Vi forventer å finne at arbeidsledige med høyere utdanningsnivå har høyere sannsynlighet for å være mobile. I tillegg har vi med om personen er født i Norge eller i en annen verdensregion<sup>4</sup>. Huttunen m.fl. (2016) fant at

<sup>4</sup> Vi er usikre på hvordan dette vil slå ut, i og med at det kun er bosatte som er med i utvalget vårt.

det å bo i landlige områder økte sannsynligheten for å flytte når man mistet jobben. For å kontrollere for dette inkluderer vi 10 ulike dummyvariabler for senterstruktur, hvor 1 er hovedstadsområdet, og 10 er et lite tettsted (Gundersen og Juvkam 2013). I tillegg inkluderer vi hvilken kalendermåned hvert forløp startet i, for å kontrollere for eventuell sesongvariasjon, og hvilken næring personen jobbet i før hen ble ledig. Vi har ingen spesielle forventninger knyttet til næringsbakgrunn og mobilitet.

## Metode

Vi beregner hasardfunksjoner som beskriver sannsynligheten for mobilitet på ulike tidspunkt i ledighetsperioden. En hasard kan ses på som en betinget sannsynlighet for at en hendelse skal inntreffe i løpet av et kort tidsrom, gitt at den ikke har inntruffet enda (se faktaboks). Vi beregner hasardrater for overgang fra «arbeidsledig» til hvert av utfallene «flytte», «pendle», «bytte yrke» og «jobb-ikke mobil» hver for seg. Hasardratene beregnes for hver måned i arbeidsledighetsperioden. Vi ser på hele ledighetsforløpet, men figurene viser kun 30 måneder. Etter dette er det relativt få arbeidsledige igjen og usik-

### Hasard

Hasarden beskriver sannsynligheten for å gå fra en tilstand A til en tilstand B på et bestemt tidspunkt, gitt at man fremdeles er «under risiko» for overgang. Å være under risiko vil si at man enda ikke har hatt overgang til denne eller en av de andre tilstandene. Hasarden må måles over en viss tid, så den er avhengig av tidsenheten vi bruker for å beskrive overgangene. Vi benytter den såkalte Epanechnikov-metoden for glatting. Graden av glatting bestemmes av båndvidden (hvor lang tidsperiode det glattes over). Vi benytter 1 måned som båndvidde.

### Konkurrerende risiko

Konkurrerende risikomodell fokuserer på den hendelsen som først inntreffer av flere mulige hendelser (Fine and Gray 1999). Vi har brukt SAS kommandoen «SAS phreg». Vi estimerer sannsynligheten for alle utfall samtidig, slik at hver av overgangene (både til jobb og ikke jobb) konkurrer med de andre overgangene gjennom hele ledighetsperioden. De ledige er under risiko for hendelsen vi analyserer helt til denne hendelsen inntreffer eller de blir sensurert. Den avhengige variabelen i regresjonen er hvor lang tid det tar før en av hendelsene (flytting, pendling, bytte yrke og jobb-ikke mobil osv) inntreffer. Referansen vi estimerer hasardratioen for bor i en region med gjennomsnittlig ledighet, med stabil/avtagende ledighetsutvikling, er mann, uten barn, ikke gift, ikke permittert ved starten av ledighetsperioden, har gjennomsnittlig inntekt, bare grunnskole, bor i Oslo.

Vi gjør uavhengige analyser av overgangene flytting, pendling, bytte yrke og jobb-ikke mobil. Den overgangen vi studerer er da definert slik at det ikke er overlapp mellom den overgangen vi ser på og andre overganger. Gruppene endrer seg derfor litt fra modell til modell. Hendelsen vi analyserer konkurrerer med de andre mulige overgangene til jobb, og overganger til andre ting enn jobb. I analysen av flytting konkurrerer flytting med «andre mobiliteter enn flytting» og med «jobb-ikke mobil» og med «alt som innebærer at man trekker seg ut av arbeidslivet», som for eksempel arbeidsavklaringspenger, alderspensjon, utdanning med mer. Tilsvarende med pendle og bytte yrke. I modellen for «jobb-ikke mobil» så konkurrerer «jobb-ikke mobil» med «alle måter å være

mobil på» (enten flytte, pendle eller bytte yrke) samt de måtene å trekke seg ut av arbeidslivet på.

I tillegg til overgangene flytting, pendling, bytte yrke og jobb-ikke mobil estimerer vi utfallene «mobilitet samlet» (flytting, pendling og/eller bytte yrke), «overgang til arbeidsavklaringspenger», «utvandring» og «annet», som inkluderer bl.a. overgang til studier, selvstendig næringsdrivende eller det å bli hjemmeværende.

Vi sensurerer alle når vår dataperiode utløper (det vil si oktober 2017).

### Hasardratioen

Hasardratioen som estimeres i regresjonsmodellene viser hvor mye større eller mindre risikoen for overgang til for eksempel flytting er for en gruppe (for eksempel de som har barn), sammenlignet med referansegruppa (de som ikke har barn), alt annet likt. Resultatene leses slik at når hasardratioen er større enn 1, er risikoen for overgang høyere enn for referansegruppa, mens når den er mindre enn 1 er den lavere. Hvor mange prosent høyere eller lavere finner man ved å trekke fra 1 og gange med 100. Er hasardratioen for eksempel 1,3, er risikoen 30 prosent høyere enn for referansegruppa. Dersom den er 0,7 er den 30 prosent lavere. Utgangspunktet er andelen som har overgangen i utvalget som er med i modellen, og hasardratioene er ikke direkte sammenlignbare på tvers av modeller.

Her er et eksempel hvor vi tar utgangspunkt i modellen som estimerer overgang til pendling for kvinner: Estimert hasardratio for variabelen som indikerer om personen har forsørgeransvar for barn er 0,765 (tabell 3). Dette betyr at kvinner som har barn har 23,5 prosent lavere sannsynlighet for å pendle sammenlignet med kvinner som ikke har barn. Andelen arbeidsledige kvinner som pendler når de får jobb er 17 prosent i vårt utvalg (tabell 2), og vi sier da at kvinner har 17 prosent sannsynlighet for å pendle. Dette reduseres med 23,5 prosent dersom de har barn, alt annet likt. Det betyr at kvinner som har barn bare har 13 prosent sannsynlighet for å pendle.

kerheten i estimatene blir store. Kun de som fremdeles er «under risiko» (fremdeles ledige), er med når hasarden for det utfallet vi studerer beregnes. Dataene er registrert på månedsbasis, det vil si at vi ikke vet nøyaktig hvilken dato de ble registrert som arbeidsledig, kun hvilken måned. For eksempel har alle som ble ledige i løpet av juli 2013 tilgangsdato 1. juli 2013. Det samme gjelder avgang. Dato for avgang er alltid den 27. i måneden. Det medfører en viss grad av unøyaktighet i hasardberegningene, og at minimumsvarigheten i våre data er fire uker.

I tillegg til å estimere hasardratene, bruker vi regresjonsanalyse. Vi benytter en modell med konkurrerende risiko (se faktaboks). I modellen er vi opptatt av hvilken betydning ulike forklaringsvariabler har på hver av overgangene vi ser på. I tillegg til at vi kjører modellene for hele utvalget samlet, estimerer vi sannsynligheten for hvert utfall separat for menn og kvinner. Dette gjør vi fordi menn og kvinner har svært ulik fordeling på nesten alle forklaringsvariabler (se tabell 2). I modellene estimerer vi hasardratio (se faktaboks).

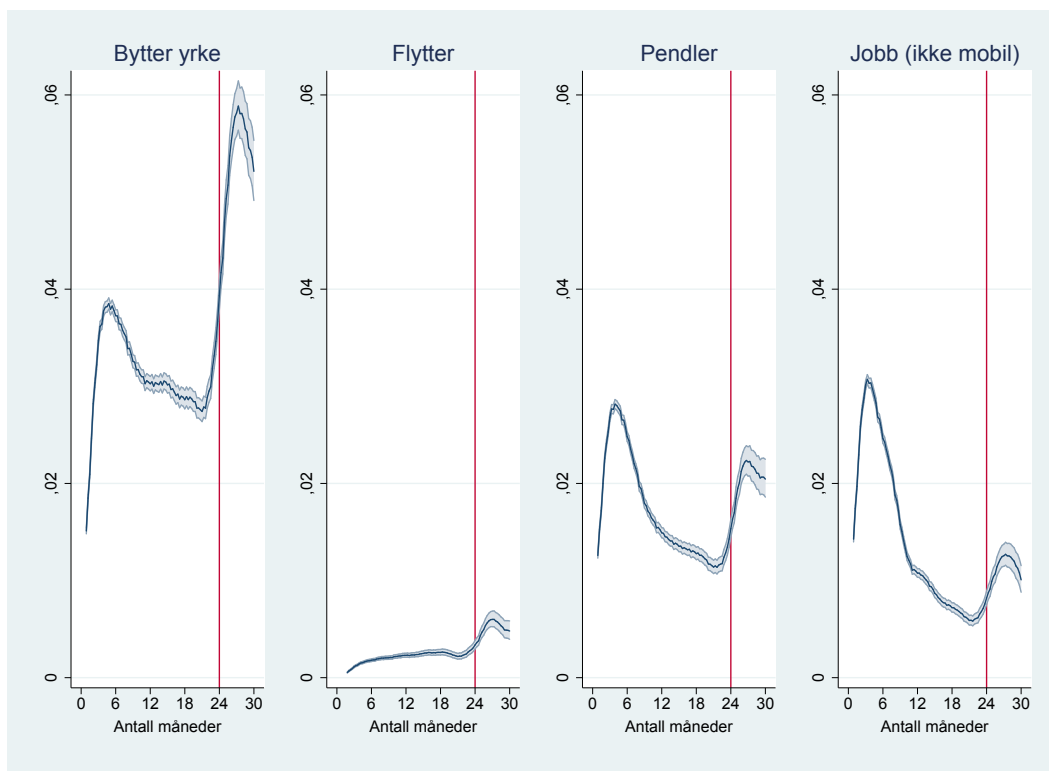
## Resultater

### Sannsynligheten for å være mobil øker mot slutten av dagpengeperioden

Sannsynligheten for overgang til jobb øker når retten til å motta dagpenger går mot slutten (Røed og Zhang 2005, Falch m.fl. 2012). Vi finner at det samme gjelder sannsynligheten for mobilitet, som øker mot slutten av dagpengeperioden.

Figur 3 viser sannsynligheten for mobilitet (enten flyttet, pendler og/eller byttet yrke), samt å få jobb i samme yrke på samme bosted (jobb-ikke mobil). Vi ser at sannsynligheten for pendling og å bytte til et annet yrke er høy i begynnelsen av dagpengeperioden for så å synke, og at sannsynligheten for alle mobilitetsutfallene øker i tiden før og etter den maksimale perioden man kan motta dagpenger. Mønsteret for overgang til mobilitet likner derfor på mønsteret for overgang til jobb som er identifisert i andre studier, ved at sannsynligheten øker like før dagpengeperioden løper ut.

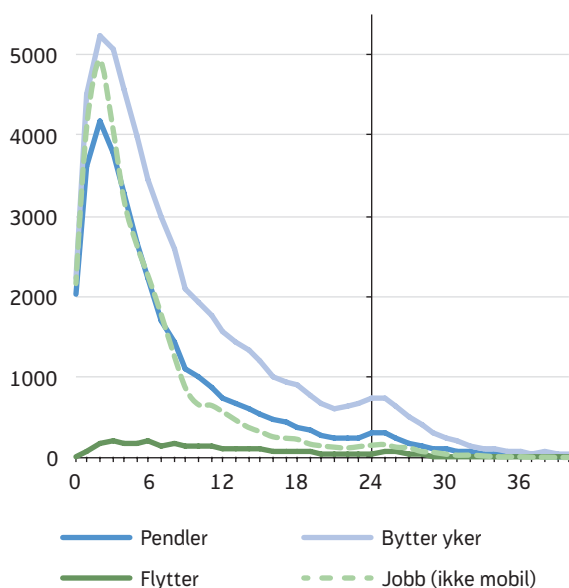
**Figur 3.** Estimert hasard for overgang til annet yrke, flytting og pendling, i løpet av ledighetsperioden<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Hasardkurver for øvrige utfall finnes i vedlegg figur A1

Kilde: NAV

**Figur 4.** Antall med overgang til hhv annet yrke, flytting og pendling, etter antall måneder ledig

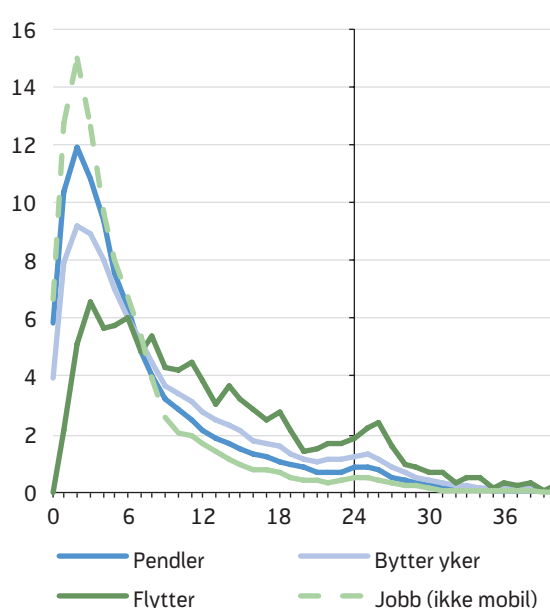


Kilde: NAV

Alle forløpene ligner hverandre ved at overgang til arbeid øker når dagpengeperioden nærmer seg slutten (og like etter at dagpengeperioden slutter<sup>5</sup>). Det er også noen forskjeller mellom de ulike overgangene, både i nivå og i mønstret. Det å komme i jobb i samme yrke på samme bosted (jobb-ikke mobil) har et mønster som skiller seg litt fra de andre overgangene ved at sannsynligheten er størst tidlig i ledighetsperioden, og økningen på slutten av perioden er mye mindre enn for de andre overgangene. Pendling har også høy sannsynlighet tidlig i forløpet, men her er økningen i sannsynlighet rundt tidspunktet da dagpengeperioden løper ut ganske stor og øker til det nivået som var i starten av dagpengeperioden. Sannsynligheten for å flytte er lav gjennom hele ledighetsforløpet. Mønsteret skiller seg også fra de andre typene mobilitet, ved at det er svært lav sannsynlighet for å flytte helt frem til dagpengeperioden nærmer seg slutten. Først da øker sannsynligheten markant og stabiliserer seg på omtrent det dobbelte av det den var i forkant av at dagpengene løp ut.

<sup>5</sup> Vi må huske på at dataene ikke er målt helt nøyaktig, men med et slingringsmonn på +/- en måned, se data og metode.

**Figur 5.** Andel av alle med overgang til hhv annet yrke, flytting og pendling, etter antall måneder ledig



Andelene som fremdeles er ledige ved ulike tidspunkt i ledighetsforløpet er relativt stabile fra år til år, men antallet som fremdeles er ledig når dagpengene utløper vil selvsagt være høyere når antall ledige er høyt, selv om andelen er den samme. De fleste får likevel jobb tidlig i perioden (se figur 4 og 5), både målt i antall og målt i andel av alle i vårt utvalg som har overgang.

Vi ser at blant de som ikke er mobile, det vil si at de får jobb på samme sted i samme yrke, så er andelen som får jobb tidlig størst, og færre venter til sent i dagpengeperioden. Slik er det også for de andre måtene å få jobb på, pendle, flytte og bytte yrke, men vi ser at en relativt stor andel av de som flytter venter til dagpengeperioden nærmer seg slutten. Om lag 16 prosent av de som flytter gjør det mellom måned 20 og 28, mens det bare er 4 prosent av de som får jobb på samme sted i samme yrke som venter så lenge.

### Regresjonsresultater

Over har vi bare sett på hvordan sannsynligheten for ulike overganger varierer på ulike tidspunkt i dagpengeperioden. Men vi er også interessert i hvilke faktorer som påvirker denne sannsynligheten. I tabell 3 presenteres resultatene av regresjonsanalysene med konkurrerende risiko. Tall over 1 betyr at sannsynlig-



heten øker, tall under 1 betyr at sannsynligheten reduseres<sup>6</sup>.

Vi ser at det å ha ektefelle og barn påvirker beslutningen om mobilitet (tabell 3). Særlig gjør det å ha barn det klart mindre sannsynlig at man velger å flytte eller pendle. Det gjelder både for kvinner og menn, men effekten er størst for kvinner. I modellen for overgang til flytting er estimert hasardratio for variabelen som indikerer om personen har forsørgeransvar for barn 0,517 for kvinner (tabell 3). Dette betyr at kvinner som har barn har 48,3 prosent lavere sannsynlighet for å flytte sammenlignet med kvinner som ikke har barn. For menn er estimert hasardratio 0,746. Det betyr at menn som har barn har 25,4 prosent lavere sannsynlighet for å flytte. Samtidig øker det sannsynligheten for å bytte yrke. Også for de som er gift minker sannsynligheten for å flytte, mens det øker sannsynligheten for å pendle for menn og sannsynligheten for å bytte yrke både for kvinner og menn. Det er ikke overraskende at det å flytte er langt mindre sannsynlig når man har familie. Det er også lite poeng i å flytte til et nytt sted om dette innebærer at ektefellen mister jobben. I tillegg vil det å måtte flytte barn til ny skole være en ekstra kostnad ved flytting.

#### Nivået på arbeidsledighet påvirker mobiliteten

Resultatene fra regresjonsanalysen støtter hypotese 2, at arbeidsledige er mer mobile når ledigheten er høy (tabell 3). Vi ser at høy ledighet øker sannsynligheten for å flytte, pendle og bytte yrke, mens den minker for å finne en jobb uten å være mobil. I modellen for flytting er hasardratioen 1,109 for hele utvalget. Det betyr at arbeidsledige som bor i en region med ett prosentpoeng høyere arbeidsledighetsrate har 10,9 prosent høyere sannsynlighet for å flytte. Tilsvarende har de 8,4 prosent høyere sannsynlighet for å pendle og 11,9 prosent høyere sannsynlighet for å bytte yrke. Selv om disse tallene er relativt like i størrelse på tvers av modellene, har de ulik påvirkning, fordi andelen som flytter er veldig mye lavere enn for eksempel andelen som bytter yrke (se tabell 1). I figur 3 er det tydelig at det er få arbeidsledige som flytter, men regresjons-

resultatene viser tydelig at det henger sammen med høy arbeidsledighet, også når vi kontrollerer for bostedsfylke og individuelle karakteristika ved den arbeidsledige. Disse funnene er robuste, i den forstand at de er konsistente på tvers av ulike modellspesifikasjoner. Vi finner også det samme i Cox-regresjonene (tabell A2 og A3 i vedlegget). Høy ledighet betyr større konkurranse om de ledige jobbene, og dermed ser det ut til å være viktigere å være mobil enn i en situasjon med lav ledighet og mindre konkurranse om de ledige jobbene.

Samtidig ser vi at dersom man bor i et område med høy arbeidsledighet, øker sannsynligheten for å falle ut av arbeidsstyrken, og ha overgang til arbeidsavklaringspenger, utvandre eller annet (tabell 4). Det er ikke overraskende, siden vi typisk ser at flere trekker seg ut av arbeidsmarkedet og at yrkesdeltakelsen er lavere når ledigheten er høy. Arbeidsinnvandringen varierer gjerne også med konjunktursituasjonen i Norge. Når det gjelder overgangen til «Annet» må vi være litt varsomme i tolkningen. Dette betyr ikke nødvendigvis at de trekker seg ut av arbeidsmarkedet, men kan også være at de blir selvstendig næringsdrivende.

Vi finner ikke noen entydig støtte for den tredje hypotesen, at arbeidsledige er mer mobile når arbeidsledigheten øker. I tabell 3 og 4 ser vi at det å bo i en region hvor ledigheten øker i løpet av de første 6 månedene etter at ledighetsperioden starter, reduserer sannsynligheten for å flytte og for å bytte yrke. Sannsynligheten for å pendle øker med 4,1 prosent for hele utvalget, men dette er drevet av økt sannsynlighet for menn. For kvinner er det ingen signifikant effekt av å bo i en region hvor ledigheten øker. Resultatene fra Cox-regresjonene gir noe annerledes resultater. Som i den konkurrerende risikomodellen, øker sannsynligheten for at menn pendler når de bor i en region der arbeidsledigheten øker, men i motsetning til i konkurrerende risiko har økende arbeidsledighet ingen effekt på flytting for noen av gruppene og positiv effekt på sannsynligheten for å bytte yrke for menn (se vedlegg for resultat og forklaring).

I tillegg til at resultatene for ending i arbeidsledighet ikke er robuste, i den forstand at vi får ulike resultater i ulike modeller (Cox og konkurrerende risiko), er de

<sup>6</sup> Tilsvarende regresjoner ved bruk av ordinær Cox-regresjon ligger i vedlegget.

**Tabell 3. Estimert hasardratio i konkurrerende risikomodell. Betinget sannsynlighet for å bytte yrke, pendle, flytte og mobilitet samlet blant arbeidsledige, etter kjønn**

Variabel	Pendle		Flytte		Bytte yrke		Mobilitet samlet	
	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn
<b>Arbeidsledighet</b>	1,069***	1,087***	1,081	1,128***	1,113***	1,121**	1,119***	1,103***
<b>Økende ledighet</b>	0,996	1,059***	0,905	0,915	0,936***	0,949**	0,942**	0,948***
<b>Kvinne</b>		0,874***		0,938			1,055***	1,024**
<b>Barn</b>	0,765***	0,919***	0,517***	0,746***	1,045**	1,130***	1,090***	0,967*
<b>Gift</b>	0,919***	1,075***	0,706***	0,729***	1,034*	1,181**	1,110***	1,002
<b>Permittert</b>	1,088*	1,319***	0,370***	0,527***	0,501***	0,484***	0,482***	0,748***
<b>Log inntekt</b>	1,528***	1,637***	1,078	0,629***	1,245***	1,070***	1,121***	1,326***
<i>Utdanning (grunnskole er referanse)</i>								
<b>Videregående</b>	1,085*	1,039*	1,013	1,014	1,130***	1,079***	1,096***	1,113***
<b>Inntil 4 år høyere</b>	1,260***	1,072***	1,069	1,333***	1,373***	1,255***	1,314***	1,342***
<b>Over 4 år høyere</b>	1,451***	1,058*	1,269*	1,496***	1,470***	1,307***	1,392***	1,469***
<b>Ukjent</b>	1,142*	1,069*	0,665	0,909	0,971	1,024	1,017	1,093*
<b>N</b>	62 262	109 134	62 262	109 134	62 262	109 134	171 396	62 262
							171 396	109 134
								171 396

\* p<0,05; \*\* p<0,01; \*\*\* p<0,001. Dummyvariabler for sentralitet, alder, næring, fylke og måned er inkludert i modellen, men resultatene er ikke vist i tabellen. Resultatene for alder og fylke er vist i henholdsvis figur 6 og 7.

Kilde: NAV

**Tabell 4. Estimert hasaratio i konkurrerende risiko modell. Betinget sannsynlighet for overgang til jobb-ikke mobil, arbeidsavklaringspenger, utvandre og annet, etter kjønn**

Variabel	Jobb-ikke mobil			Arbeidsavklaringspenger			Utvandret			Annet		
	Kvinner	Menn	I alt	Kvinner	Menn	I alt	Kvinner	Menn	I alt	Kvinner	Menn	I alt
<b>Arbeidsledighet</b>	0,979	0,931***	0,942***	1,232***	1,259***	1,246***	1,065	1,116**	1,101**	1,050***	1,051***	1,050***
<b>Økende ledighet</b>	0,985	1,026	1,012	0,823*	0,797**	0,806***	0,859	0,805**	0,822***	0,967	0,919***	0,938***
<b>Kvinne</b>			0,990			1,021			0,878*			0,903***
<b>Barn</b>	1,045	1,016	1,018	0,722***	0,836*	0,790***	0,652***	0,645***	0,654***	0,934***	0,957**	0,945***
<b>Gift</b>	1,093***	1,100***	1,099***	0,700***	0,714***	0,696***	0,979	1,062	1,029	1,057**	0,893***	0,957***
<b>Permittert</b>	3,929***	2,940***	3,144***	0,232***	0,187***	0,196***	0,431***	0,514***	0,493***	0,538***	0,517***	0,522***
<b>Log inntekt</b>	0,847***	0,839***	0,836***	0,385***	0,321***	0,351***	1,256	1,150	1,194**	0,856***	0,925***	0,909***
<i>Utdanning (grunnskole er referanse)</i>												
<b>Videregående</b>	1,014	0,946***	0,962**	0,829*	0,804***	0,815***	0,924	1,007	0,986	0,962	1,022	1,001
<b>Inntil 4 år høyere</b>	0,954	0,838***	0,872***	0,613***	0,529***	0,584***	0,789	1,141	1,032	0,944*	0,971	0,954***
<b>Over 4 år høyere</b>	0,959	0,868***	0,878***	0,307***	0,422***	0,373***	1,043	1,714***	1,483***	0,925*	0,885***	0,900***
<b>Ukjent</b>	1,280***	1,216***	1,239***	0,748	0,690*	0,716**	0,956	1,183	1,118	1,038	1,040	1,038
<b>N</b>	62 262	109 134	171 396	62 262	109 134	171 396	62 262	109 134	171 396	62 262	109 134	171 396

\* p<0,05; \*\* p<0,01; \*\*\* p<0,001. Dummyvariabler for sentralitet, alder, næring, fylke og måned er inkludert i modellen, men resultatene er ikke vist i tabellen. Resultatene for alder og fylke for jobb-ikke mobil er vist i henholdsvis figur 6 og 7.

Kilde: NAV

også sensitive til hvordan vi definerer endring i variabelen «økning i arbeidsledighet». Resultatene påvirkes også av hvordan vi måler denne variabelen. Vi har testet med ulike definisjoner av variabelen (3 måneder før start, og 3, 6 og 12 måneder etter start). For estimatene for flytting og bytte yrke har resultatene for 3 måneder *før* start motsatt fortegn sammenlignet med når vi definerer variabelen som endring *etter* start (3, 6 og 12 måneder etter start). Når vi ser på pendling så er estimatene også følsomme for definisjon av variabelen. Men her er den likevel mer stabil. I alle modeller (unntatt 3 måneder etter) gir «økning i arbeidsledighet» økt sannsynlighet for pendling. Fordi estimatene for variabelen «økning i arbeidsledighet» er følsomme både med hensyn til endring i definisjon av variabelen og estimeringsmetode kan vi ut fra våre analyser ikke kan si noe sikkert om mobiliteten øker eller reduseres med økende ledighet. Antagelig må det benyttes andre metoder, der ledigheten ikke trenger å knyttes bare til starttidspunktet for ledighetsperioden, men kan måles på alle tidspunkt i ledighetsperioden.

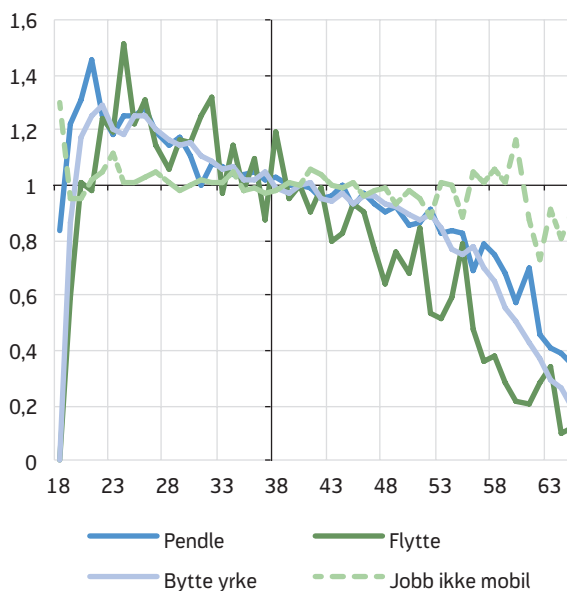
### Mindre mobil jo eldre man er

I regresjonsanalysen har vi benyttet dummyvariabler for alder. Figur 6 viser de estimerte hasardratioene for de ulike aldersgruppene sammenlignet med 40-åringer. Det er de yngste som er mest mobile, og mobiliteten, både geografisk og yrkesmessig, faller kraftig med økende alder, særlig når det gjelder flytting. For overgang til jobb i samme yrke og på samme bosted er det langt mindre forskjell på aldersgruppene. Først for de over 61 år reduseres denne sannsynligheten markant. Sannsynligvis skyldes det overgang til alderspensjon og avtalefestet pensjon.

### Utdanning og inntekt

Vi ser også at utdanningsnivå til den arbeidsledige påvirker sannsynligheten for å være mobil. Kvinner og menn med høy utdanning har signifikant større sannsynlighet for å pendle, mens menn med høy utdanning har signifikant høyere sannsynlighet for å flytte. Dette gjelder også kvinner med over 4 år med høyere utdanning. Disse har 26,9 prosent høyere sannsynlighet for å flytte sammenlignet med kvinner som bare har grunnskoleutdanning. For både kvinner og menn øker sannsynligheten for å bytte yrke med økt utdanningsnivå, noe som trolig reflekterer at personer

**Figur 6.** Estimert hasardratio. Sannsynlighet for bytte yrke, pendle og flytte blant arbeidsledige med dagpenger etter alder (for andre utfall, se figur A2 i vedlegg). Regresjonsresultater, konkurrerende risiko. 40 år er referanseverdi



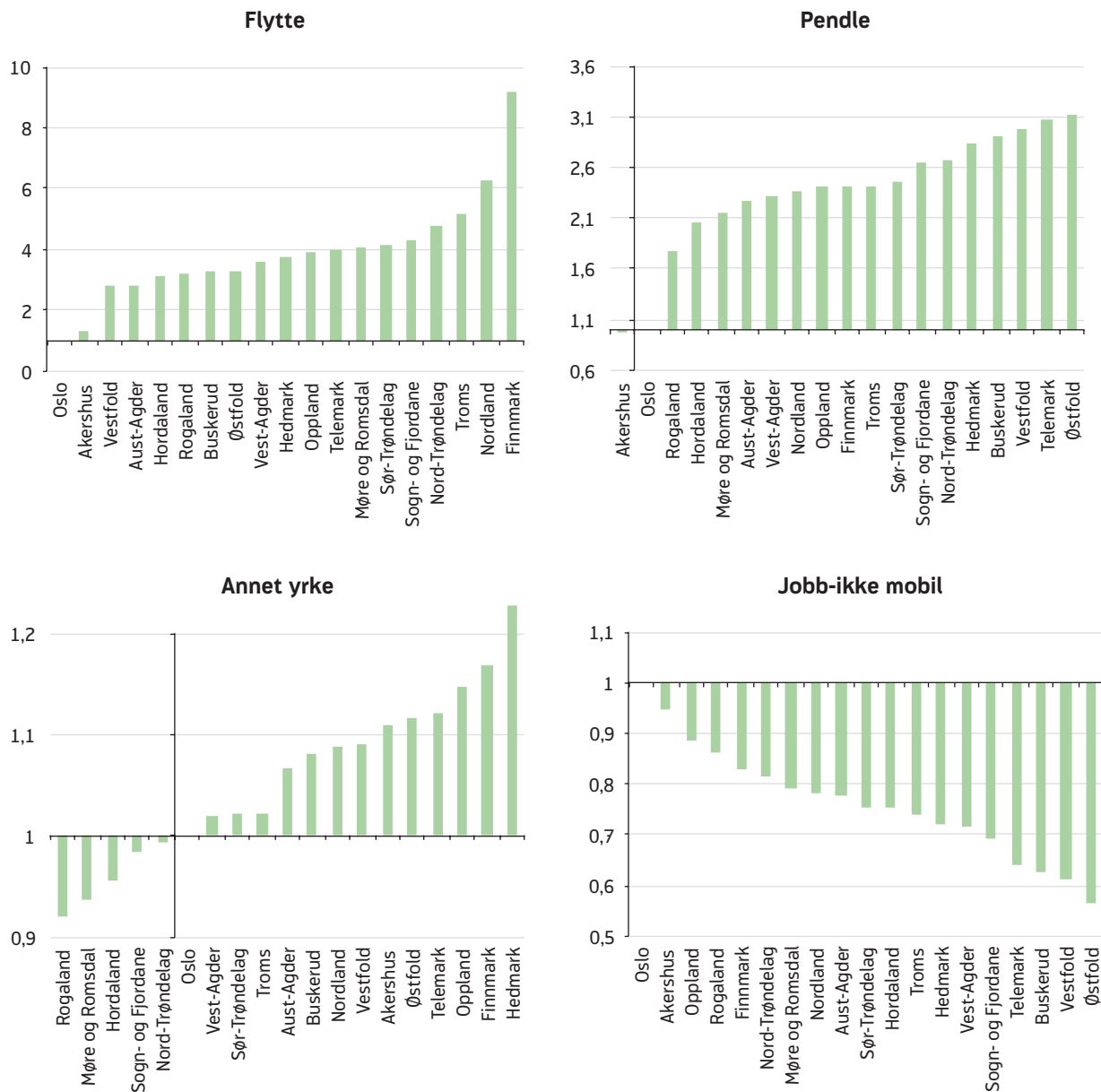
Kilde: NAV

med høy utdanning ofte har flere ulike yrker å velge mellom. Vi ser også at de som har høyere utdanning har betydelig mindre sannsynlighet for å begynne å motta arbeidsavklaringspenger etter at de har vært arbeidsledige. Arbeidsledige som har mer enn 4 år med høyere utdanning har 62,7 prosent lavere sannsynlighet for å ha overgang til arbeidsavklaringspenger sammenlignet med de som bare har grunnskole.

Hvor høy inntekt man hadde før man ble ledig følger også samme mønster som utdanningsnivået. De som har hatt høy inntekt både pendler, bytter yrke og flytter mer, mens de i mindre grad begynner i samme yrke i samme region etter at de har vært ledig. Man kunne tenke at de som har hatt høy inntekt gjerne vil tilbake i tilsvarende type jobb, hvor inntekten var høy. Samtidig er det også slik at de som har hatt høy inntekt taper mer på å være arbeidsledig (om inntekten var over 6G<sup>7</sup>), og dermed har sterkere insentiv til raskt å

<sup>7</sup> Inntekt over 6G teller ikke i beregningen av dagpengegrunnet og derfor er kompensasjonsgraden lavere for de som tjente mer enn 6G.

**Figur 7. Estimert hasardratio (konkurrerende risikomodel). Sannsynlighet for å pendle, flytte, bytte yrke og jobb-ikke mobil blant arbeidsledige etter bostedsfylke. Regresjonsresultater. Oslo er referanseverdi**



komme i jobb. Høy inntekt tyder også på at de er attraktive arbeidstakere, som trolig har flere jobber å velge mellom.

**Permitterte**

Regresjonsresultatene viser at de permitterte har mindre sannsynlighet for å bytte yrke, mens pendling er mer vanlig. Det er naturlig at de permitterte venter lenger før de bytter yrke, siden de har forventninger om å bli kalt tilbake til jobben de i utgangspunktet ble

permittert fra. Vi ser også at dette skjer i utstrakt grad, ved at sannsynligheten for å begynne i samme yrke i samme region er langt høyere for de permitterte. Det er ikke overraskende, i og med at vi også tidligere har sett at en stor del av de permitterte går tilbake til sin tidligere arbeidsgiver (Dokken m.fl. 2017).

**Størst sannsynlighet for å flytte i Finnmark**

Det å flytte er nesten 10 ganger så vanlig i Finnmark som i Oslo (figur 7). Det å finne jobb i samme yrke på

samme bosted er mest sannsynlig i Oslo, mens det er mest sannsynlig for arbeidsledige i Finnmark å flytte. Nesten 40 prosent av de som avslutter et ledighetsforløp gjør det ved å ta jobb i annet yrke. Det å bytte yrke er mest sannsynlig i Hedmark og Finnmark (20 % vanligere enn i Oslo) og minst sannsynlig i Rogaland og i Sogn og Fjordane (cirka 10 % mindre vanlig enn i Oslo). I alle fylkene er sannsynligheten for å pendle eller flytte større enn i Oslo og Akershus, og sannsynligheten for å få jobb i samme yrke i samme region mindre vanlig enn i Oslo og Akershus. Rogaland, som har hatt den klart største økningen i arbeidsledigheten i den perioden vi her ser på, og hvor det også har vært økt fokus på geografisk mobilitet i NAV og media, har derimot relativt lite flytting. Sannsynligheten for å flytte er betydelig lavere enn i mange andre fylker.

## Diskusjon

I denne artikkelen har vi sett på hvor vanlig det er med geografisk og yrkesmessig mobilitet blant arbeidsledige som mottar dagpenger, og hvordan ulike kjennetegn påvirker sannsynligheten for å være mobil. Vi finner at den yrkesmessige mobiliteten er høy blant dagpengemottakere, og at det også er relativt vanlig med pendling når man kommer i jobb etter å ha vært ledig. Derimot er det svært få som flytter, noe som også stemmer med tidligere studier om mobilitet. Vi har sett på personer som har rett på dagpenger og som ikke har vært registrert hos NAV de siste 18 månedene før de startet dagpengeforløpet. Ved å bruke dette utvalget får vi en oversikt over mobiliteten blant arbeidstakerne som har hatt en stabil tilknytning til arbeidslivet forut for ledighetsperioden. Det er likevel viktig å være klar over at vi mister noen grupper av arbeidsledige, for eksempel en del gjengangere som går inn og ut av ledighet, og vi kan heller ikke vite om de ledige som ikke mottar dagpenger har samme mønstre for mobilitet som de med dagpenger.

### **Sannsynligheten for å være mobil øker mot slutten av dagpengeperioden**

Vi får bekreftet vår hypotese om at sannsynligheten for at arbeidsledige er mobile øker mot slutten av dagpengeperioden. Dette er i tråd med studier på overgang til jobb generelt. Falch m.fl. (2012) finner for eksempel at sannsynligheten for overgang til jobb

øker når retten til å motta dagpenger går mot slutten. De siste årene har det vært mye fokus på geografisk mobilitet, ettersom det har vært store geografiske forskjeller på arbeidsmarkedet. Det er likevel lite vanlig å flytte blant de arbeidsledige, men vi ser en økning i sannsynligheten for å ha fått jobb og flyttet når man nærmer seg tidspunktet hvor man mister dagpengene. Sammenliknet med flytting, så er det en klart høyere andel av de som har overgang til jobb som pendler til sin nye jobb. Dette gjelder 23 prosent av alle avsluttede forløp i utvalget vårt, og indikerer at det er en stor del av den geografiske mobiliteten som ikke fanges opp om man kun ser på flytting. Sannsynlighet for pendling er høyest tidlig i forløpet, rundt tre måneder, men også når dagpengeperioden nærmer seg slutten øker sannsynligheten. Som for geografisk mobilitet øker sannsynligheten for yrkesmobilitet når dagpengeperioden går mot slutten. Det er også en mye høyere andel som er yrkesmessig mobile sammenliknet med geografisk mobile. Hele 38 prosent av de arbeidsledige har byttet yrke når de kommer ut i jobb.

### **Arbeidsledige er mer mobile når arbeidsledigheten er høy**

Vi får også bekreftet hypotesen om at arbeidsledige er mer mobile i regioner hvor arbeidsledigheten er høy. Arbeidsledige som bor i arbeidsmarkedsregioner med høyere ledighetsnivå har høyere sannsynlighet for å pendle for å komme ut i jobb, og de har også høyere sannsynlighet for å bytte yrke. Det er få arbeidsledige som flytter, men regresjonsresultatene viser tydelig at det henger sammen med høy arbeidsledighet, også når vi kontrollerer for bostedsfylke og individuelle karakteristika ved den arbeidsledige. Disse funnene er robuste, i den forstand at de er konsistente på tvers av ulike modellspesifikasjoner. Andreev og Schou (2017) fant i sin studie at høy ledighet var forbundet med redusert sannsynlighet for flytting, altså det motsatte av hva vi finner i vår analyse. Grunnen til at vi finner det motsatte, henger antagelig sammen med at vi bruker ulike metoder, at utvalget vi ser på er forskjellig, og at vi også definerer flytting på en annen måte.

### **Økning i ledigheten påvirker ikke mobiliteten**

Vi finner ikke noen entydig støtte for hypotesen om at arbeidsledige er mer mobile når ledigheten øker. Dette er overraskende, fordi man i perioder med høy vekst i



arbeidsledigheten i ett område forventer at forskjellene jevnes ut innenfor arbeidsmarkedet, blant annet fordi folk flytter til områder der det er lettere å få seg jobb (Blanchard og Katz 1992). Vi finner derimot at sannsynligheten for flytting er noe lavere blant arbeidsledige som opplever at ledigheten øker i begynnelsen av ledighetsperioden. Mobilitet målt som pendling øker for menn når ledigheten øker, men yrkesmobiliteten reduseres ved økende ledighet. Her er resultatene imidlertid usikre. Cox-regresjonen gir ingen signifikant endring i sannsynligheten for å flytte, men økt sannsynlighet for yrkesmessig mobilitet ved økende ledighet (se vedlegg tabell A2). De divergerende resultatene kan skyldes at de er følsomme for definisjon av de ulike overgangene, siden de ulike utfallene konkurrerer med hverandre. Resultatene er også sensitive for definisjonen av endringsvariabelen. Når vi ser på endring i ledighet *før* man blir arbeidsledig får vi andre resultater.

De som er ledige når ledigheten er høy skiller seg antakelig fra de som er ledige når ledigheten er lav, utover de observerbare kjennetegnene vi kan kontrollere for i modellen. Det er naturlig å tenke seg at personer som blir ledige når ledigheten er lav er mindre attraktive på arbeidsmarkedet mens de som blir ledige når ledigheten er høy også inkluderer en høy andel av de som er attraktive på arbeidsmarkedet. Vi har prøvd å ta hensyn til dette ved å inkludere arbeidsledighet lokalt, i tillegg til endringen i ledigheten. Vi målte forskjeller i ledighetsutviklingen ved å inkludere en variabel for endring i arbeidsledighet i bo- og arbeidsmarkedsregionen de første 6 månedene av ledighetsperioden. Dette fanger opp geografisk variasjon, men det hadde vært interessant å se på ledigheten i den yrkesgruppen man tilhører når man studerer yrkesmessig mobilitet for å se om ledighet jevner seg ut mellom ulike yrkesgrupper.

### **Stor variasjon i mobilitet mellom ulike grupper arbeidsledige**

Vi ser at særlig det å ha barn reduserer sannsynligheten for geografisk mobilitet, og det samme gjelder når man blir eldre. Det er ikke unaturlig at det er vanskeligere å flytte når man er mer etablert et sted. Det kan være vanskelig å få solgt boligen, man har barn på skole og om man flytter må ektefellen også finne ny jobb. Sannsynligheten for å flytte er imidlertid lav også for enslige uten barn i våre data, og man kan dermed diskutere om man burde forsøke å øke den geografiske mobiliteten i denne gruppen. Høyere utdanning er forbundet med høyere mobilitet, både geografisk og yrkesmessig. Dette er i tråd med annen forskning. I tillegg til at personer med høyere utdanning har mer kunnskap som er overførbare til andre yrker og har et bredere spekter av alternative jobber å søke på, er de kanskje også villige til å flytte eller pendle for å få en jobb som ikke lenger er tilgjengelig for dem der de bodde tidligere men som passer bedre til deres bakgrunn.

### **Hva betyr dette for NAV**

Samtidig som det er lav sannsynlighet for å flytte blant de arbeidsledige, viser de stor fleksibilitet når det gjelder pendling og spesielt yrkesmessig mobilitet. Mange begynner å jobbe i et annet yrke enn det de hadde før de ble ledig. Dette kan vise seg å være en viktig egenskap ved den norske arbeidsstyrken, for eksempel i møte med framtidig automatisering og digitalisering. Det er mange ulike anslag om hvor mange jobber som vil forsvinne på grunn av dette, men om vi vil se at yrker forsvinner og nye yrker kommer til i en raskere takt enn tidligere, er det en styrke at vi har stor grad av yrkesmessig mobilitet blant de ledige. For NAVs oppfølging av arbeidssøkere kan dette også bety at gode verktøy for å støtte opp under den yrkesmessige mobiliteten kan være vel så viktig som fokuset på geografisk mobilitet, og da spesielt flytting. For eksempel kan man tenke seg nye IT-løsninger som kan tipse arbeidssøkeren om stillinger i andre yrker andre med samme yrkesbakgrunn har startet i, og slik bidra til at det blir lettere å orientere seg også mot en annen karrierevei.

## Referanser

Andreev, Leonid og Line Schou (2017) «Mobilitet og flyttevillighet blant arbeidsledige». *Arbeid og velferd*, 3/2017, 19–40.

Becker, Gary (1962) «Investment in human capital: A theoretical analysis». *The journal of political economy*, 70(5), 9–49.

Blanchard, Olivier Jean og Lawrence F. Katz (1992) *Regional Evolutions*. Brookings papers on economic activity, no. 1:1992.

Cox, D. R. (1972) Regression models and life-tables (with discussion). *Journal of the Royal Statistical Society, Series B* 34: 187–220.

Dokken, Therese, Inger Cathrine Kann og Johannes Sørbo (2017) «Hvordan slår permitteringsregelverket ut for de permitterte?». *Arbeid og velferd*, 1/2017, 37–52.

Falch, Nina Skrove, Inés Hardoy og Knut Røed (2012) «Analyse av en dagpengereform: Virkninger av forkortet dagpengeperiode». *Søkelys på arbeidslivet* 29(3), 181–197.

Fine, Jason P., and Robert.. J. Gray. (1999) A proportional hazards model for the subdistribution of a competing risk. *Journal of the American Statistical Association* 94: 496–509.

Gundersen, Frants og Dag Juvkam (2013) «Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner» *Oslo: Norsk institutt for by- og regionalforskning*.

Huttunen, Kristiina, Jarle Møen og Kjell G. Salvanes (2016) *Job loss and regional mobility*. Discussion paper, SAM 17–2016. Bergen: Norges handelshøyskole.

Katz, Lawrence og Bruce D. Meyer (1990) «Unemployment insurance, recall expectations, and unemployment outcomes». *The Quarterly Journal of Economics*, 105 (4), 973–1002.

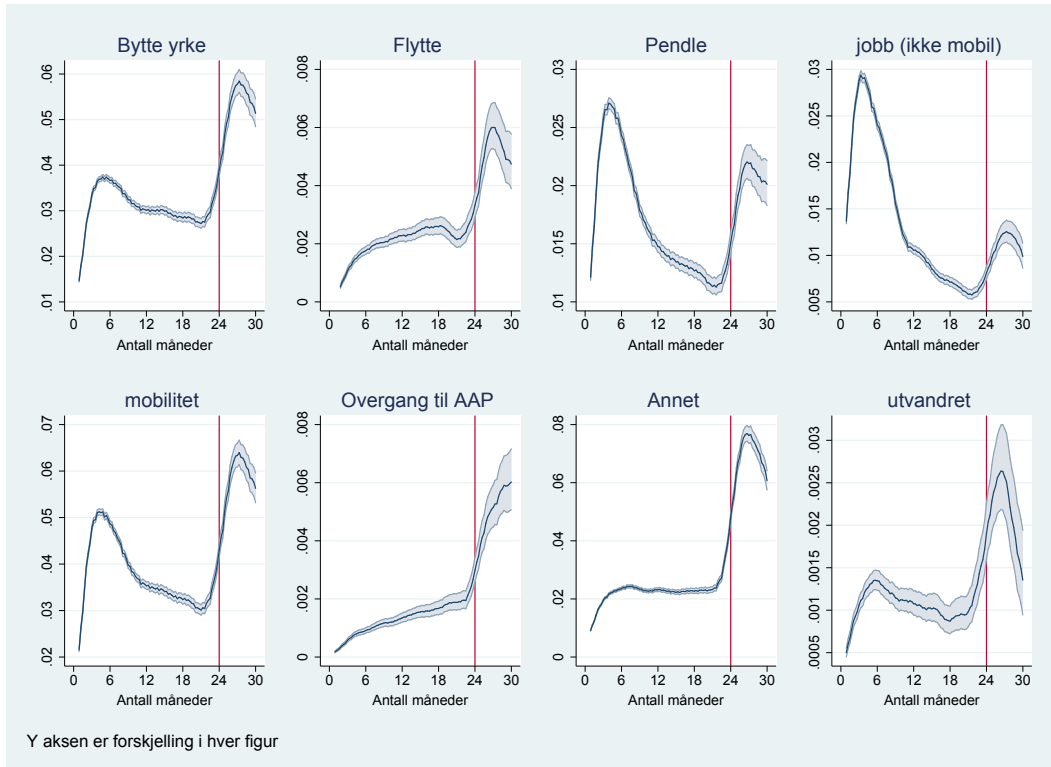
Machin, Stephen, Kjell G. Salvanes and Panu Pelkonen. (2012). «Education and mobility». *Journal of the European Economic Association*, 10(2), 417–450.

Røed, Knut og Tao Zhang (2005) «Unemployment duration and economic incentives- a quasi random-assignment approach». *European Economic Review*, 49 (7), 1799–1825.

Ørbog, Kari-Mette (2016) «Arbeidssøkere i Stavangerregionen». *Arbeid og velferd*, 2/2016, 19–27.

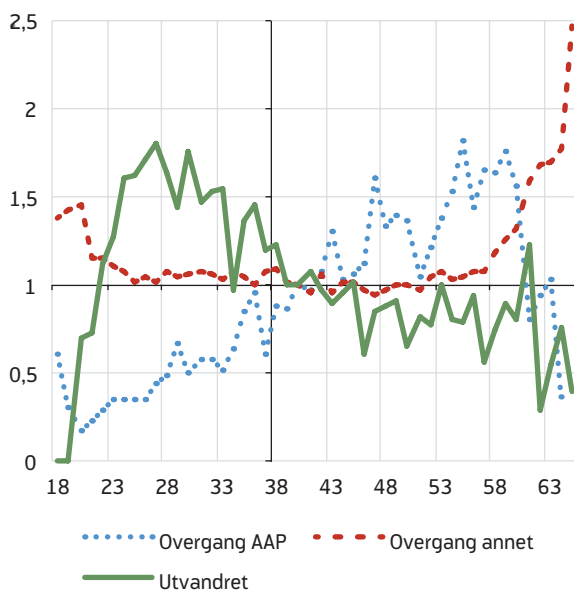
## Vedlegg

**Figur A1.** Estimert hasard for alle overganger annet yrke, flytting og pendling, jobb-ikke mobil, arbeidsavklaringspenger, annet, og utvandret i løpet av ledighetsperioden



Kilde: NAV

**Figur A2.** Estimert hasardratio. Sannsynlighet for overgang til arbeidsavklaringspenger, utvandret og annet etter alder. Regresjonsresultater, konkurrerende risiko. 40 år er referanseverdi



Kilde: NAV

**Tabell A1. Beskrivelse av variabler**

Variabel	Beskrivelse/definisjon
<b>I jobb</b>	Personen er ikke lenger registrert som arbeidsledig, og registrert i jobb to måneder senere (minimum 4 timer per uke)
<b>Flyttet</b>	Personen er ikke lenger registrert som arbeidsledig, og registrert i jobb, og bostedsregion ved start og stopp av ledighetsperioden er ikke den samme
<b>Pendler</b>	Personen er ikke lenger registrert som arbeidsledig, og registrert i jobb, og arbeidsplassen ligger i en annen bo- og arbeidsmarkedsregion enn bostedet
<b>Byttet yrke</b>	Personen er ikke lenger registrert som arbeidsledig, og registrert i jobb, og yrkeskoden er en annen enn i siste jobb ved ledighetsforløpets start (4-sifret yrkeskode)
<b>I jobb men ikke mobil</b>	Personen er ikke lenger registrert som arbeidsledig, og registrert i jobb i samme yrke, i samme region og bor også i samme region
<b>Utdanning</b>	Høyeste nivået på <i>påbegynt</i> formell utdanning, egenrapportert. Vi skiller mellom fem ulike nivåer. I modellen er grunnskole referanse
<b>Innvandrings-kategori</b>	Basert på fødeland registrert i folkeregisteret. Født i Norge er referanse-kategorien. Verden for øvrig er delt i 6 kategorier; 1) Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand, 2) Øst-europeiske EU-land, 3) Øst-Europa utenfor EU, inkl Russland og Tyrkia, 4) Afrika, 5) Asia, Selvstendige stater i Oceania utenom Australia og New Zealand og 6) Latin-Amerika
<b>Arbeidsledighet ved tilgang</b>	Bruttoledighet i bo- og arbeidsmarkedsregionen ved tilgang, basert på bostedskommune
<b>Endring i ledighet</b>	Endring i ledighet de 6 første månedene; ingen endring (mindre eller lik 0 % endring), (referanse) vs økning (mer enn 0 %)
<b>Alder</b>	Alder ved tilgang (i år)
<b>Kjønn</b>	Kvinne (1), mann (0)
<b>Barn</b>	Personen har forsørgeransvar for barn under 18 år
<b>Gift</b>	Personen er registrert som gift i folkeregisteret
<b>Inntekt</b>	Inntekt som legges til grunn for beregningen av dagpengene, dvs beste av siste år eller siste tre år før tilgangsåret (i G)
<b>Permittert</b>	Personen er registrert som permittert ved ledighetsforløpets start
<b>Næring</b>	16 ulike næringsgrupper, referansen er butikkarbeid
<b>Måned</b>	Hvilken kalendermåned ledighetsforløpet startet (januar er referansemåned)

Tabell A2. Estimert hasardratio i Cox-modell. Betinget sannsynlighet for å bytte yrke, pendle, flytte og mobilitet samlet blant arbeidsledige, etter kjønn

Variabel	Pendle			Flytte			Bytte yrke			Mobilitet samlet		
	Kvinner	Menn	I alt	Kvinner	Menn	I alt	Kvinner	Menn	I alt	Kvinner	Menn	I alt
Arbeidsledighet	1,074***	1,081***	1,080***	1,097*	1,122***	1,111***	1,103***	1,097***	1,099***	1,089***	1,079***	1,083***
Økende ledighet	1,052	1,161***	1,130***	1,009	1,124	1,077	1,017	1,070***	1,046***	1,022	1,104***	1,072***
Kvinne			0,859***			0,946			1,023*			0,996
Barn	0,739***	0,944***	0,883***	0,476***	0,787***	0,623***	0,960**	1,128***	1,053***	0,912**	1,048***	0,999
Gift	0,982	1,155***	1,097***	0,778***	0,820**	0,798**	1,093***	1,266***	1,184***	1,062***	1,203***	1,145***
Permittert	1,544***	1,822***	1,818***	0,687	1,108	1,015	0,849***	0,858***	0,862***	1,177***	1,451***	1,425***
Log inntekt	1,616***	1,762***	1,762***	1,270*	0,760***	0,933	1,334***	1,251***	1,287***	1,375***	1,420***	1,421***
N	62 262	109 134	171 396	62 262	109 134	171 396	62 262	109 134	171 396	62 262	109 134	171 396

\* p<0,05; \*\* p<0,01; \*\*\* p<0,001. Dummyvariabler for sentralitet, alder, utdanning næring, fylke og måned er inkludert i modellen, men resultatene er ikke vist i tabellen.

Kilde: NAV

### Cox-regresjon

Vi benytter også en Cox-regresjon (Cox 1972). Dette er en enklere modell, sammenliknet med konkurrerende risiko, der man forutsetter at de ulike hendelsene ikke er avhengig av hverandre. Av estimatene kan vi lese den relative betydningen de ulike variablene har på sannsynligheten for hvert av utfallene vi analyserer, kontrollert for virkningene av de andre variablene som inngår i modellen. Hovedforskjellen mellom Cox-regresjon og konkurrerende risiko er at i Cox-regresjonen forutsetter vi at de andre utfallene ikke påvirker det utfallet vi ser på. I Cox-regresjonene vil for eksempel ikke sannsynligheten for å flytte være påvirket av sannsynligheten for at folk trekker seg ut av arbeidsmarkedet, noe konkurrerende risikomodell tar hensyn til.

**Tabell A3. Estimert hasarratio i Cox-modell. Betinget sannsynlighet for overgang til jobb-ikke mobil, arbeidsavklaringspenger, utvandre og annet etter kjønn**

Variabel	Jobb-ikke mobil			Arbeidsavklaringspenger			Utvandret			Annet		
	Kvinner	Menn	I alt	Kvinner	Menn	I alt	Kvinner	Menn	I alt	Kvinner	Menn	I alt
Arbeidsledighet	0,995	0,951***	0,961***	1,210***	1,220***	1,214***	1,018	1,096*	1,069	1,030*	1,017	1,020**
Økende ledighet	1,053	1,122***	1,100***	0,948	0,952	0,952	0,951	0,924	0,929	1,080***	1,083***	1,083***
Kvinne			0,957*			0,998				0,850**		0,883***
Barn	0,967	1,015	0,996	0,696***	0,903	0,818***	0,586***	0,6390***	0,621***	0,857***	0,993	0,937***
Gift	1,117***	1,143***	1,137***	0,775***	0,835*	0,795***	0,979	1,110	1,065	1,107***	1,003	1,049***
Permittert	4,381***	3,333***	3,584***	0,489**	0,460***	0,470***	0,658	0,768**	0,747**	0,980	0,993	1,009
Log inntekt	0,939	0,979	0,971	0,439***	0,412***	0,434***	1,425**	1,220*	1,301***	0,979	1,085***	1,062***
N	62 262	109 134	171 396	62 262	109 134	171 396	62 262	109 134	171 396	62 262	109 134	171 396

\* p&lt;0,05; \*\* p&lt;0,01; \*\*\* p&lt;0,001. Dummyvariabler for sentralitet, alder, utdanning, næring, fylke og måned er inkludert i modellen, men resultatene er ikke vist i tabellen.

Kilde: NAV

Fra Cox-regresjonen ser vi at isolert sett øker sannsynligheten for å flytte og pendle og bytte yrke når ledigheten øker, men når vi tar hensyn til at muligheten for å trekke seg ut av arbeidsmarkedet konkurrerer med denne hendelsen, så ser vi at flere trekker seg ut av arbeidsmarkedet i stedet for å for eksempel flytte. Historisk vet vi at når arbeidsledigheten øker, så vil flere gi opp og trekke seg helt ut av arbeidsmarkedet (arbeidstilbudet går ned). Det er et argument for å bruke konkurrerende risiko som tar hensyn til denne effekten. I tabellene ser vi også dette på koeffisientene. I Cox finner vi at økt ledighet gir økt sannsynlighet for å trekke seg ut av arbeidslivet (overgang til «Annet»). Dermed ser vi også at modellen for konkurrerende risiko har lavere koeffisient på effekten av økt ledighet på flytting, pendling osv, siden den tar hensyn til at flere trekker seg ut av arbeidslivet. I utgangspunktet virker det ulogisk at økende ledighet skal føre til at færre velger å bytte yrke, men det henger da sammen med at flere trekker seg ut av arbeidsstyrken i en slik situasjon i tillegg til at de som er ledige bruker lengre tid på å komme i jobb.

**Tabell A4. Overlapp mellom de ulike mobilitetsutfallene**

	Antall	% av all mobilitet
Mobilitet i alt	72 921	100 %
Bytte yrke i alt	56 736	78 %
Pendle i alt	34 796	48 %
Flytte i alt	3 196	4 %
Flytte og pendle	1 518	2 %
Flytte og pendle og bytte yrke	957	1 %
Pendle og bytte yrke	19 196	26 %
Flytte og bytte yrke	2 182	3 %





# KJØNNSFORSKJELLER I SYKEFRAVÆRET ØKER NÅR PAR FÅR BARN

Ivar Andreas Åsland Lima

## Sammendrag

Mange småbarnsfamilier opplever i dag en tidsklemme, som kan beskrives som en konflikt mellom yrkesarbeid og hjemmearbeid. Flere har spurt om denne konflikten er årsak til økt sykefravær og til at kvinner har høyere sykefravær enn menn.

I denne artikkelen undersøker vi om det å få barn fører til økt sykefravær og til økte kjønnsforskjeller i sykefraværet. Vi sammenligner sykefraværet til førstegangsfødende kvinner og deres samboere, før og etter fødsel. Alt sykefravær under graviditet er holdt utenfor. Vi finner en betydelig økning i sykefraværet for både menn og kvinner etter at de er blitt foreldre. Det øker med 0,6 prosentpoeng (20 prosent) for menn 2-5 år etter fødsel. Blant kvinner er økningen på 2,2 prosentpoeng (47 prosent). Det gir en økning i kjønnsforskjellene i sykefravær på 1,6 prosentpoeng (72 prosent) i disse 4 årene etter fødsel. Kjønnforskjellen i sykefravær er størst 2-5 år etter fødsel, og avtar deretter noe.

Vi har også sett nærmere på hva som gjør at sykefraværet øker. Vi finner at det er fraværene som er blitt lengre, og at det bare er en svak økning i andelen kvinner med legemeldte fravær. Vi finner en sterk økning i depresjon, og det kan være fødselsdepresjon. Det er en klar økning i ulike psykiske plager og ryggplager. Det kan handle om tretthet og utslitthet som følge av dobbeltarbeid, eller at verdien av å være hjemme har blitt høyere etter at man har fått barn. Fødselsskader eller et nytt høyrisiko svangerskap bidrar også til å øke sykefraværet når mødrene returnerer til jobb.

## Innledning<sup>1</sup>

Kvinner har i gjennomsnitt 70 prosent høyere legemeldt sykefravær enn menn. En årsak til forskjellen er kvinners graviditet, og når vi ser bort fra dette er kjønnforskjellen på omtrent 50 prosent (Helde og Nossen 2016). Det er gjort en rekke studier av årsaker til kjønnforskjeller i sykefravær uten at man har klart å finne noen entydige forklaringer (Mastekaasa 2016). Det er særlig to hypoteser det er forsket mye på. Den ene er at kvinner jobber i yrker som medfører større belastninger enn mannsdominerte yrker. Denne hypotesen er det lite støtte for (Mastekaasa 2016). Den andre hypotesen handler om at det er slitsomt og krevende å kombinere en yrkeskarriere med omsorg for små barn, og at dette dobbeltarbeidet medfører negative helsekonsekvenser og økt sykefravær. Dette gjelder særlig for kvinner som oftere har hovedansvar for barnesomsorgen. Dette kalles gjerne dobbeltarbeids-hypotesen, og den blir støttet av noen studier, men ikke av andre (Mastekaasa 2016: 135–136).

I denne artikkelen skal vi undersøke om det å få barn øker det legemeldte sykefraværet for menn og kvinner. Det skal vi gjøre ved å sammenligne sykefraværet til par i flere år før og i flere år etter at de får sitt første barn. Det sentrale forskningsspørsmålet er om det å få barn bidrar til økt sykefravær, og dernest om det medfører økte kjønnforskjeller i sykefravær. Videre skal vi undersøke om endringer i sykefraværet er påvirket av antall barn de får og av om mor blir enslig forsørger eller ikke. Vi skal også undersøke diagnoser for å forsøke å forklare endringer i sykefraværet.

### Hvorfor forvente økt sykefravær av å få barn

Det å få barn er en stor omveltning som også ofte påvirker kvinner og menn ulikt over tid. Flere studier har for eksempel vist at det medfører redusert yrkesinntekt og svekket yrkeskarriere for en gruppe kvin-

ner (Hardoy m.fl. 2017; Cools m.fl. 2017). Det å få barn påvirker også arbeidsdelingen mellom par. Kitterød og Rønsen (2013) finner at par med barn i husholdningen har en mer spesialisert arbeidsfordeling enn par uten hjemmeboende barn, ved at mødre bruker mer tid på ulønnet familiearbeid, inkludert barneomsorg, og fedre mer tid på yrkesarbeid. Tidsnytteeundersøkelsene viser også at tiden kvinner bruker på barneomsorg i småbarnsfamilier har vært stabil eller økt svakt fra 1980 til 2010 på tross av en sterk økning i mødres yrkesdeltakelse (Kitterød og Rønsen (2013). Slik sett kan det hevdes at det å få barn medfører en enda større endring i familiers tidsbruk enn før. Det kan antas at disse utviklingstrekkene medfører at flere familier enn før opplever en konflikt mellom yrkesarbeid og familieliv når barnet begynner i barnehage. Konflikten kan innebære en tidsklemme i form av at det er vanskelig å få tiden til å strekke til i småbarnsfasen. Det å kombinere full jobb for begge foreldre med henting og levering i barnehage, og husarbeid og omsorgsarbeid morgen og kveld, kan medføre at en blir sliten eller stresset og gi økt sykefravær. Men det kan også være at verdien av å være hjemme blir høyere når man får barn, noe som gir svakere insentiv til å unngå lange sykefravær (Grasdal 2011). Både tidsklemma og teorien om økt verdsetting av hjemmearbeid blant kvinner, gir en forventning om økt sykefravær blant kvinner som følge av å få barn.

Det å ha barn i husholdningen innebærer mindre grad av kjønnspesialisering i 2010 enn det gjorde i 1980 (Kitterød og Rønsen 2013: 37). De siste tiårene har det vært en økning i kvinners yrkesdeltakelse og en betydelig økning i andelen småbarnsmødre som jobber fulltid. Det er blitt flere familier der mor er i full jobb og med en økende andel ettåringer og toåringer som går i barnehage. I perioden har også en del av foreldrepengeperioden blitt forbeholdt far (fedrekvote), noe som har ført til en sterk økning i andelen fedre som er hjemme med barna i en periode i barnets første leveår. Fra 1990 til 2010 var det en markant økning på over 1 time i tid brukt på omsorgsarbeid og husarbeid blant småbarnsfedre, mens det ikke var noen særlig endring blant andre menn (Kitterød og Rønsen 2013). Det er dermed grunn til å hevde at de fleste småbarnsfedre også erfarer en konflikt mellom yrkesliv og familieliv i dag. Hvis sykefraværet øker

<sup>1</sup> Det er flere som har gitt viktige bidrag til artikkelen og som jeg vil takke. Loyd Rudlende for hjelp til tilrettelegging av data om utvidet barnetrygd og for gode kommentarer til flere utkast av artikkelen. Ola Thune, som har tilrettelagt en fil med alle fødsler i perioden 2004–2008, tilrettelagt sykefraværsvariablene, og laget programmet for å fjerne alt graviditetsrelatert fravær. Vegard von Wachenfeldt for hjelp til beskrivelse av tidligere forskning og for innspill til analyser av diagnoser. Therese Dokken og Jon Petter Nossen som har kommentert artikkelen på vegne av redaksjonen.

som følge av dobbeltarbeid mellom yrke og hjem, kan en anta at barn også vil påvirke menns sykefravær.

Det kan være flere medisinske årsaker til å forvente økt sykefravær blant kvinner i årene i etterkant av en fødsel. Mor kan få helseproblemer i forbindelse med graviditet og fødsel som vedvarer etterpå slik som for eksempel fødseldepresjon. Dette vil gjerne være kortvarige lidelser i noen uker eller måneder etter fødselen. Men noen får mer langvarige helseproblemer som følge av fødselen, noe som kan øke sykefraværet i flere år etterpå. Foreldre har videre en økt risiko for sykdom når barnet begynner i barnehage på grunn av at småbarn ofte blir smittet i barnehagen. En kan da forvente økt sykefravær på grunn av for eksempel luftveislidelser og diaré.

Også barnets helsetilstand eller særskilte omsorgsbehov kan ha en effekt på foreldrenes sykefravær. Brage og Thune (2015) viser at det siden midten av 90-tallet har vært en sterk økning i andelen unge som kommer rett inn på uføretrygd på grunn av medfødte forhold som psykisk utviklingshemming, medfødte misdannelser og kromosomavvik. Barnet kan ha fysiske, psykiske sykdommer eller være utviklingshemmet, være ensomt eller mistrives i barnehage eller i skolen. Det kan medføre at ekstra mye tid og krefter brukes på barnet, samt bekymring for barnet hos foreldrene, som videre kan skape en økt stressituasjon i hverdagen og på jobben. Som vi skal se under viser forskning fra Norge og Sverige at det å ha alvorlig syke barn, eller å få barn med særskilte omsorgsbehov, gir et betydelig høyere sykefravær for foreldrene og særlig mødrene.

### Tidligere forskning

En norsk studie fra 2002 undersøkte om det å ha omsorg for barn og samtidig være yrkesaktiv fører til høyere sykefravær blant mødre (Bratberg mfl. 2002). Studien inkluderte alle kvinner i privat sektor som var mellom 30–40 år i perioden 1989–1993. De finner at både det å ha omsorg for barn under 11 år og det å føde barn medfører økt sykefravær for kvinner. Ifølge forfatterne er resultatene en støtte til dobbeltarbeidshypotesen om kjønnforskjeller i sykefravær.

En omfattende internasjonal litteraturgjennomgang

finner støtte for at kvinner i større grad opplever konflikt mellom yrkesarbeid og familie, noe som indikerer at det kan bidra til kjønnforskjellen i sykefravær (Nielsen mfl. 2017). Men sistnevnte artikkel konkluderer med at mer forskning er nødvendig for å avgjøre om dette er en årsak til kjønnforskjeller i sykefravær. Blekesaune (2012) undersøker sammenhengen mellom overgang til uføretrygd og kvalitative mål på tradisjonelle kvinneverdier i en panelstudie. Han finner at kvinner som skårer høyt på tradisjonell kvinnelige egenskaper<sup>2</sup>, og som har en høy verdsettelse av bolig og nabolaget på ett tidspunkt, har en betydelig høyere overgang til uførepensjon senere. Studien indikerer at det er en gruppe kvinner med tradisjonell kjønnsidentitet som vil ha større tilbøyelighet til å søke helserelevante trygdeytelser enn de fleste andre kvinner og menn.

Rieck og Telle (2013) har gjennomført en panelstudie av sykefraværet før og etter fødsel med bruk av norske registerdata. De finner at de førstegangsfødende kvinnenes sykefravær øker etter fødsel, men når analysen tar hensyn til at mange blir gravide på nytt i perioden etterpå, finner de ingen økning i sykefraværet som følge av det å få barn (Rieck og Telle 2013). Cools m.fl. (2015) benytter en instrumentvariabeltilnærming for å studere effekten på sykefravær av å få barn nummer tre. De finner ingen økning i sykefraværet på kort sikt, og på langt sikt finner de at det å få barn nummer tre medfører redusert sykefravær. En panelstudie med førstegangsfødende kvinner fra Sverige finner derimot at sykefraværet øker betydelig for mødre etter fødsel sammenlignet med før (Angelov, Johansson og Lindahl 2013). Effekten på mødrenes sykefravær er langvarig og blir observert helt frem til barnet er 17 år. Samtidig finner de at det å få barn medfører litt færre sykehusinnleggelses blant kvinner relativt til menn, noe som indikerer at yrkesaktive kvinner ikke får dårligere helse av å bli mødre. De finner også at effekten er sterkest blant mødre som jobber redusert, og tolker effekten som et resultat av en sterkere forpliktelse til hjem og barn blant en

.....  
<sup>2</sup> Kortversjonen av BEMs sex role inventory, se NOVA (2012): 103-104

gruppe mødre, noe som både reduserer yrkesdeltakelsen og øker sykefraværet.

Det å ha alvorlig syke barn eller barn med spesielle behov fører til økt sykefravær hos foreldrene, og effekten er størst for mødrene. En svensk undersøkelse studerte sykefraværet til foreldre med barn som ble diagnostisert med kreft (Hjelmstedt mfl. 2017) viste en sterk økning i sykefraværet de første årene etter at diagnosen var satt og opp til seks år i etterkant. Den relative økningen var like sterk for begge kjønn, mens den absolutte økningen var størst for kvinnene. En lignende studie av norske registerdata så på effekten på sykefravær av å få barn med Downs syndrom, spina bifida (ufullstendig lukning av ryggmargskanalen) eller cerebral parese (Brekke m.fl. 2017). De finner at sykefraværet øker betydelig de første årene etter fødsel for mødrene, men at sykefraværet ikke økte for fedrene til disse barna.

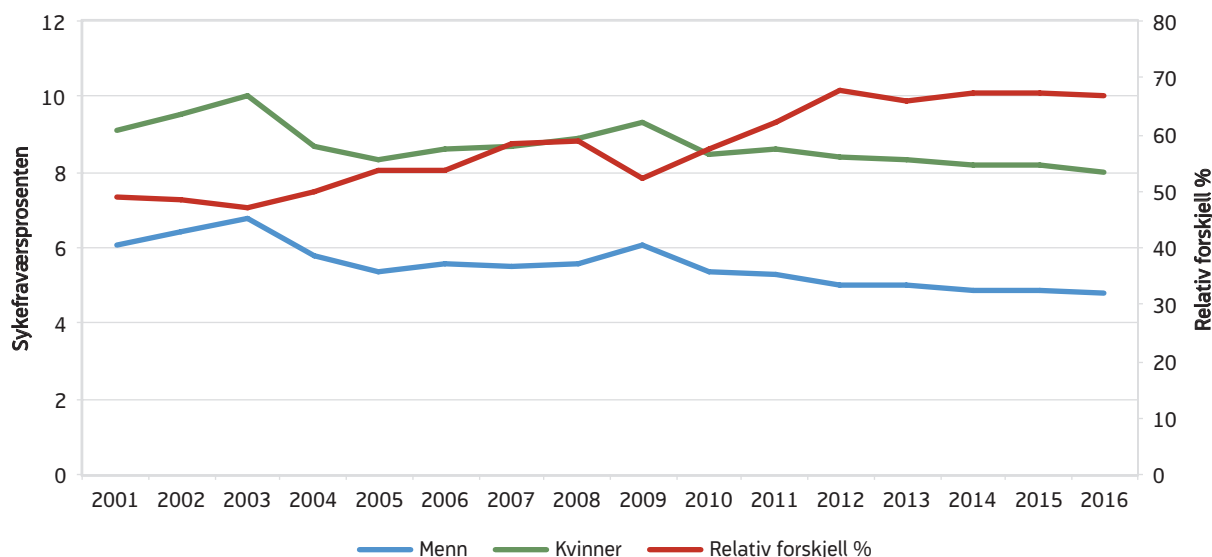
#### Utviklingen i kjønnforskjeller i sykefravær

Figur 1 viser utviklingen i kjønnforskjeller i den offisielle sykefraværsprosenten siden 2001 (se faktaboks). Sykefraværet økte for både menn og kvinner frem til regelverksendringene i 2004 da de ble innført

Sykefraværsprosenten måler legemeldt sykefravær som antall tapte dagsverk dividert med antall avtalte dagsverk, i prosent. Antall avtalte dagsverk er antall dager i kvartalet hvor arbeidsforholdet er aktivt, unntatt helge- og helligdager og justert for stillingsandel og anslått ferie. Tapte dagsverk er antall avtalte dagsverk man har på grunn av sykefravær, justert for stillingsandel og sykmeldingsgrad.

krav om at den sykmeldte måtte være i aktivitet (gradert sykmelding) senest innen åtte uker i sykefraværet. Sykefraværet ble redusert med omtrent 23 prosent (Markussen 2010) som følge av regelverksendringene. Det har også vært en liten nedgang for begge kjønn fra 2010 til 2016. I løpet av denne perioden har den absolutte kjønnforskjellen i sykefravær økt fra 3,1 prosentpoeng til 3,3 prosentpoeng. Den relative forskjellen har økt fra 50 prosent til omtrent 67 prosent. Fra 2012 til siste observasjon har kjønnforskjellene ligget stabilt på omtrent 70 prosent. Samtidig har sykefraværet blitt redusert for begge kjønn og er nå på sitt laveste nivå siden 2000. Den økte relative kjønnforskjellen viser at sykefraværet har blitt mer redusert blant menn enn blant kvinner.

**Figur 1.** Utviklingen i totalt sykefravær (venstre akse) og utviklingen i den relative kjønnforskjellen i totalt sykefravær – høyre akse. Etter kjønn. Prosent



Kilde: SSB (registerdata)

Figur 1 inkluderer graviditetsrelatert sykefravær. Helde og Nossen (2016) har vist at kjønnforskjellen i sykefravær blir redusert med 18 prosentpoeng når vi fjerner det graviditetsrelaterte<sup>3</sup> fraværet. I aldersgruppen 20–39 år forklarer de gravides sykefravær 38 prosent av kjønnforskjellen.

## Data og metode

### Utvalget

Vi har laget et datasett med alle bosatte førstegangsfødende kvinner med bosatte barn i perioden 2004–2008 i alderen 19–42 år. Førstegangsfødende er identifisert via opplysninger om nyfødte fra folkeregisteret for kvinner som ikke er registrert med barn fra før. Vi har koblet på opplysninger fra sykefraværstatistikken. Vi starter observasjonen av sykefraværprosenten i 2001, og følger kvinnene mellom tre og seks år før fødsel, og så lenge som mulig etterpå og frem til 2016. De som fikk første barn i 2004 kan vi følge i 12 år etterpå, de som fikk første barn i 2008 kan vi følge åtte år etterpå. Mange vil få ett, to eller tre barn til. Senere fødsler er registrert i datasettet og blir tatt med i analysen. Vi har også informasjon om det er tvilling- eller trillingfødsler.

Vi koblet på alle menn som var registrert som fedre til det første barnet. Utvidet barnetrygd brukes til å identifisere enslige mødre og fedre etter fødsel. De som ikke er registrert som enslige forsørgere når barnet blir født antar vi at bor sammen i utgangspunktet. I de fleste av analysene ser vi kun på menn og kvinner der hun ikke mottar utvidet barnetrygd ved fødselen eller året etterpå. Vi vet ikke om senere fødsler er med samme far som første fødsel. Men ved å kontrollere for overgang til enslig forsørger i modellen sammenligner vi menn og kvinner som ikke på noe tidspunkt er enslige forsørgere, og vi kan dermed anta at de aller fleste av disse får barn sammen når hun får barn nummer to eller tre.

Analysen er basert på at vi kan måle endringen i kvinner og menns sykefravær før og etter fødsel. Det krever minst én observasjon av sykefraværet før kvinnen blir gravid med første levendefødte barn. Vi starter

med å fjerne alle kvinner som ikke var registrert med avtalte dagsverk det siste året før graviditet. Det gjelder 18 prosent av alle førstegangsfødende kvinner i denne perioden. Unge kvinner og kvinner født i utlandet er overrepresentert i gruppen som ikke har avtalte dagsverk før fødsel. Vi fjerner også alle par hvis barnet dør i løpet av de tre første leveårene. I tillegg fjerner vi alle par der kvinnen eller mannen mottok uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger før fødsel.

### Avhengige og uavhengige variabler

Den avhengige variabelen i analysen er sykefraværet til kvinner og menn i form av sykefraværprosenten. Sykefraværet er 0 hvis det ikke er noe legemeldt sykefravær et gitt år, og 100 hvis alle avtalte dagsverk er tapt. I noen få tilfeller fikk vi et sykefravær på over 100 prosent, og da satte vi den til 100. Det er kun for legemeldt sykefravær det finnes individdata. Vi har ikke informasjon om egenmeldt sykefravær, men vi anser ikke dette som et problem ettersom det egenmeldte fraværet utgjør under 1 prosent for både kvinner og menn. Sykefraværstatistikken omfatter ikke selvstendig næringsdrivende, så i artikkelen ser vi kun på sykefravær blant arbeidstakere.

Offisiell sykefraværstatistikk er basert på kvartalsvise tall. I denne artikkelen har vi aggregert kvartalstallene til årsstatistikk. Vi kan da få fram de store linjene i utviklingen, mens sesongvariasjonen elimineres og andre tilfeldige og forbigående variasjoner fra kvartal til kvartal tones ned. Vi vet allerede fra en rekke tidligere undersøkelser at kvinner i gjennomsnitt har et høyt sykefravær mens de er gravide. Etter fødsel av første barn vil det gjennomsnittlige sykefraværet til denne gruppen øke på grunn av at mange er gravide med nye barn i perioden. For å ta hensyn til dette har vi laget en sykefraværprosent der alt graviditetsrelatert fravær er fjernet. Dette er gjort ved å ta utgangspunkt i alle registrerte levendefødte barn og fjerne alle kvartaler der det kan antas at kvinnen var gravid. Svangerskap som ender med abort eller dødfødsel fanges ikke opp av denne fremgangsmåten, og heller ikke mulige fødselsskader som medfører sykefravær etter fødselen blir fjernet av denne metoden. I regresjonsanalysene har vi i tillegg fjernet alt sykefravær det samme året som barnet blir født og året etterpå.

<sup>3</sup> Hos Helde og Nossen har de brukt informasjon om levendefødte barn til å undersøke det graviditetsrelaterte sykefraværet.



**Tabell 1.** Beskrivende statistikk om avhengige og uavhengige variabler for utvalget i analysen

	Gjennomsnitt	Standardavvik	Min	Max	Antall observasjoner
Hennes sykefravær	5,44	14,09	0,00	100,00	949 289
Hans sykefravær	3,65	11,50	0,00	100,00	1 162 876
Forskjell i sykefravær blant par	1,86	17,32	-100,00	100,00	876 521
Hennes inntekt	-0,27	2,13	-5,83	12,14	1 322 388
Hennes inntekt kvadrert	4,62	9,30	0,00	147,38	1 322 388
Hennes avtalte dagsverk	-42,88	73,56	-226,68	316,11	1 195 079
Hans inntekt	0,61	2,97	-6,87	10,00	1 328 840
Hans inntekt kvadrert	9,17	16,38	0,00	100,00	1 328 840
Hans avtalte dagsverk	-23,37	56,95	-233,16	291,21	1 242 291
Enslig forsørger	0,07	0,25	0,00	1,00	1 357 747

Kilde: NAV

Vi bruker avtalte dagsverk basert på arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret til å beskrive yrkesdeltakelsen før fødsel av første barn. Alle arbeidsforhold med minst 4 timer arbeidstid per uke skal her være registrert.<sup>4</sup> Vi bruker samlet pensjonsgivende inntekt i G til å beskrive personenes inntekt. G står for grunnbeløpet i folketrygden, og reguleres i samsvar med lønnsveksten hvert år. Samlet pensjonsgivende inntekt består både av lønnsinntekt og av alle NAV-ytelser som regnes som pensjonsgivende inntekt. Uføretrygd er ikke med. I alle modeller benytter vi inntekt og avtalte dagsverk sentrert rundt medianverdien til aldersgruppen året før fødsel for hver av de fire aldersgruppene. For inntekt har vi i tillegg tatt med et annengradsledd siden det viser seg å være klart kurvelineær sammenheng mellom endring i inntekt og sykefravær.

Vi bruker informasjon om enslige forsørgere til å studere effekten av samlivsbrudd og av det å bli enslig forsørger på sykefraværet. Vi antar at alle som ikke er registrert som enslige forsørgere ved fødsel i utgangspunktet er samboere eller gift med barnets far<sup>5</sup>.

Tabell 1 viser beskrivende statistikk for alle variabler i regresjonsanalysen.

<sup>4</sup> Det er et brudd i denne statistikken 1. januar 2015 på grunn av innføring av A-ordningen, men vi antar dette vil ha liten betydning for analysen.

<sup>5</sup> Noen skiller seg uten å bli registrert som enslige forsørgere i en periode, og vi finner at det gjelder omtrent 20 prosent av alle registrerte skilsmisser.

Vi har koblet på diagnoser for de sykmeldte. Diagnose må oppgis på alle sykmeldinger. De oppgis i henhold til standarden «International Classification of Primary Care» (ICPC-2). ICPC-standarden består av 17 organbaserte kapitler eller diagnosegrupper. Hver av disse består igjen av en rekke ulike diagnoser, som dels beskriver sykdommer og dels symptomer og plager. Kun den siste registrerte diagnose i det enkelte kvartal for hvert sykefraværstilfelle inngår i datagrunnlaget. Dersom diagnosen er endret i løpet av et sykefraværstilfelle, blir den opprinnelige diagnosen ikke fanget opp. Noen kvinner har flere perioder med legemeldte sykefravær (tilfeller) i løpet av ett år<sup>6</sup>.

### Beskrivende statistikk om utvalget

I tabell 2 beskriver vi panelutvalget som ligger til grunn for alle analysene i denne artikkelen. I noen analyser benytter vi hele utvalget, men i noen analyser avgrensner vi hvilken aldersgruppe vi analyserer.

Utvalget består av 86 006 førstegangsfødende kvinner og 86 006 fedre til barna. De førstegangsfødende kvinnene er i gjennomsnitt tre år yngre enn mennene, og median pensjonsgivende inntekt er lavere. 10 prosent av kvinnene er født i utlandet. Dagsverk og sykefravær er observert to år før fødsel og det forklarer

<sup>6</sup> Ved aggregering til år har vi summert opp alt sykefravær per person når vi ser på endringer for hele diagnosekapitler. Når vi beskriver enkeltdiagnoser har vi kun tatt ut den diagnosen per person som bidro til flest tapte dagsverk.

**Tabell 2.** Beskrivende statistikk om utvalget som benyttes i analysen

	Kvinner	Antall kvinner	Menn	Antall menn
Legemeldt sykefravær to år fødsel (%)	4,4	79 865	3,3	80 305
Avtalte dagsverk to år fødsel	174,3	79 871	198,8	80 310
Tapte dagsverk to år fødsel	7,8	79 871	6,5	80 312
Født i utlandet (%)	9,8	85 945	8,6	85 913
Pensjonsgivende inntekt (i G, median)	4,4	85 831	6,0	85 961
Alder (i år) ved fødsel	28,2	86 006	30,9	86 006
<b>Aldersgrupper (%)</b>				
19–24 år	23,1	19 853	10,6	9 146
25–29 år	39,6	34 057	32,4	27 880
30–34 år	27,7	23 861	34,4	29 615
35+ år	9,6	8 235	22,5	19 365

Kilde: NAV

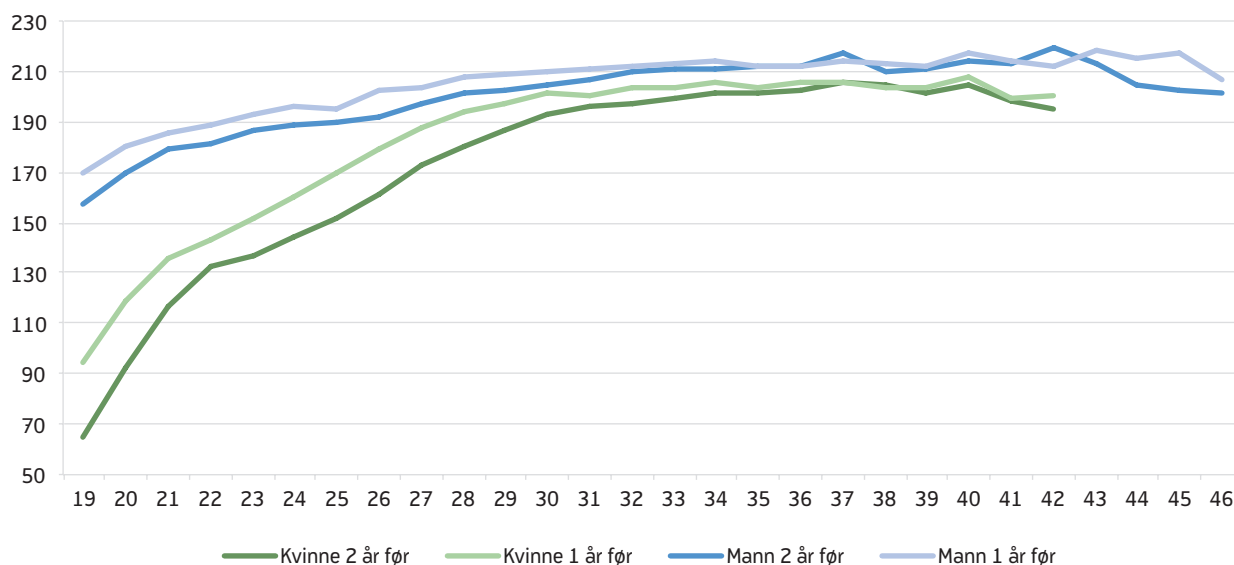
hvorfor antall observasjoner er noe lavere på disse variablene. Allerede før fødsel hadde altså kvinnene i dette utvalget et betydelig høyere sykefravær enn menn, og det på tross av at de er tre år yngre. Kvinnene hadde i gjennomsnitt 174 dagsverk to år før fødsel, noe som utgjør omtrent 76 prosent av fulltid.<sup>7</sup> Mennene hadde i gjennomsnitt 199 avtalte dagsverk,

som tilsvarer 86 prosent av fulltid. Kvinner hadde i snitt 7,8 tapte dagsverk, menn 6,5 tapte dagsverk. Når vi dividerer med avtalte dagsverk finner vi at kvinner hadde et sykefravær på 4,4 prosent, menn 3,3 prosent.

Siden dette er paneldata vil utvalgets alder variere etter hvilket tidspunkt i forløpet vi beskriver. I alle figurer benytter vi mors alder ved fødsel av første barn. Mor var vanligvis mellom 25–29 år (37 % pro-

<sup>7</sup> Vi antar at fulltid tilsvarer 230 dagsverk i året.

**Figur 2.** Avtalte dagsverk to år før fødsel og ett år før fødsel, etter kjønn og mors alder ved fødsel



Kilde: NAV

sent) eller 30–34 år (28 %) da første barn ble født. Blant mennene var det klart færre i aldersgruppen 18–24 år, og langt flere i aldersgruppen 35+ år.

Det innebærer at menn i større grad er etablert i arbeidslivet når første barn blir født. Hvis foreldrene skal ha rett til foreldrepenger må mor ha vært yrkesaktiv før fødsel. Kvinner med lav yrkesaktivitet har derfor et sterkt økonomisk incentiv til å øke yrkesdeltakelsen før fødsel.

Blant de yngste førstegangsfødende er yrkesaktiviteten lav to år før de får sitt første barn (figur 2). Det er en betydelig økning i avtalte dagsverk fra to år før fødsel til det siste året før. Antallet avtalte dagsverk øker mer dette året for de som har lavt antall avtalte dagsverk fra før, og det kan forklares med at kvinner øker yrkesaktivitet for å få rett til foreldrepenger. Mennene er i gjennomsnitt tre år eldre enn kvinnene, og blant de yngste kvinnene er far til barnet i snitt fire år eldre. Menn som får barn er i snitt mer etablert i arbeidslivet før fødselen enn kvinnene, og det gjelder særlig menn som får barn med kvinner som er yngre enn 26 år. De yngre førstegangsfødende kvinnene er dermed langt mindre etablert på arbeidsmarkedet når de får sitt første barn. Blant både menn og kvinner er avtalte dagsverk omtrent stabilt fra to år før til ett år før fødsel av første barn når kvinnen er 30 år ved fødsel.

### Lineær regresjon med faste effekter

Vi bruker paneldatamodeller med faste effekter til å undersøke om det å få barn har en effekt på sykefraværet. Dette er en modell som egner seg godt når man ønsker å undersøke årsaker til endringer for enkeltindivid. En slik modell estimerer endringen i sykefravær for hvert individ over tid og sammenligner dermed hvert individ med seg selv. En regresjonsmodell med faste effekter kontrollerer for alle stabile obser-

#### Regresjon med faste effekter

En fast-effekt modell er en lineær regresjonsmodell som måler endringer innad i hvert individ. Fast-effekt modeller kontrollerer dermed for alle stabile observerte og uobserverte forskjeller mellom individene. I de fleste modellene legger vi inn en dummyvariabel for hvert år, samt at vi kontrollerer for endringer i pensjonsgivende inntekt, avtalte dagsverk og for overgang til det å bli enslig forsørger.

verte og uobserverte forskjeller mellom individene, samt for de observerte variablene vi legger til i modellen. Den kontrollerer ikke for uobserverte forskjeller mellom individene som endrer seg over tid. Et forhold som kan inntreffe her er at paret som får barn skiller lag, eller at hun eller han reduserer stillingen etter at de har fått barn.

I en panelmodell med faste effekter er det ikke mulig å estimere effekten av år og alder samtidig. I alle modeller har vi valgt å estimere endring over tid ved bruk av dummyvariabler for analyseår for både å undersøke om sykefraværet øker rett etter fødsel, og for å vurdere trenden i sykefravær før og etter fødsel. Grunnen til dette er at vi ikke bare ønsker å estimere den totale endringen i sykefravær før og etter fødsel av barn, men også ønsker å se på mønsteret for endringen. I en slik modell er det ikke mulig å inkludere variabler som er konstante, slik som kjønn eller mors alder ved fødsel av første barn. Men det er mulig å

#### Regelverk for sykepenger

Sykepenger gir 100 prosent lønnskompensasjon opp til 6 G. Mange ansatte har også avtaler om 100 prosent kompensasjon for lønn over 6 G. Det gjelder for eksempel ansatte i offentlig sektor. Arbeidsgiver betaler de første 16 dagene av et sykefravær mens det er folketrygden som betaler fra dag 17.

Foreldre har også rett til omsorgsdager for sykt barn frem til yngste barn blir 12 år. Gifte eller samboende foreldre med ett eller to barn har krav på 10 dager i året for hvert barn, og det øker til 15 dager i året med tre eller flere barn. Enslige forsørgere har krav på dobbelt så mange omsorgsdager, det vil si 20 omsorgsdager med to barn og 30 dager med tre barn eller flere.

Det er tillatt med inntil tre dager med egenmelding i bedrifter som ikke er med i IA-avtalen og inntil åtte dager i IA-bedrifter. Etter dette må sykefraværet sertifiseres av en lege. Også sykefravær som er kortere enn dette kan sertifiseres av en lege og blir da regnet som legemeldt sykefravær. Sykepenger kan mottas i opp til 260 sykepengedager eller ett år. Etter det kunne langvarig syke i denne perioden motta rehabiliteringspenger, og senere arbeidsavklaringspenger. Sistnevnte har en maks varighet på fire år.

Omsorgsdager og kortere sykefravær med egenmelding er ikke inkludert i det legemeldte sykefraværet som vi studerer her. Kortere sykefravær som skyldes syke barn skal derfor ikke gi utslag i økt legemeldt sykefravær, mens kortere sykefravær på grunn av egen sykdom til en viss grad vil være med i tallene.

lage interaksjonsledd mellom konstante variabler og variabler som endrer seg over tid. I stedet for en slik fremgangsmåte har vi valgt å kjøre en rekke separate regresjoner for ulike grupper.

### Endringer i sykepengeregelverket og endringer på arbeidsmarkedet

Det har vært flere regelverksendringer i perioden vi studerer som kan påvirke resultatene våre. I 2004 ble det innført et aktivitetskrav for sykmeldte for å beholde retten til sykepenger. Flere studier har vist at det førte til en betydelig reduksjon i sykefraværet både for menn og kvinner. Innføring av lovbestemte dialogmøter i 2007 og offentliggjøring av faglig veileder for sykmeldere i 2011 faller også i denne perioden. Perioden inkluderer også tre tidspunkt med økende arbeidsledighet. Det gjelder i 2003, i 2009 og i deler av landet i 2015–2016. Nossen (2014) viser at periodene med økt ledighet medfører høyere sykefravær ved at varigheten på sykefraværene øker, og at effekten ser ut til å være størst for menn. Ved å studere førstegangsfødende som får barn i ulike kalenderår kan vi redusere effekten av eksterne årsaker som økt arbeidsledighet og regelverksendringer. Slike

endringer kan ha ulik effekt for menn og kvinner og kan bidra til å overvurdere eller undervurdere effekten av å få barn et gitt år.

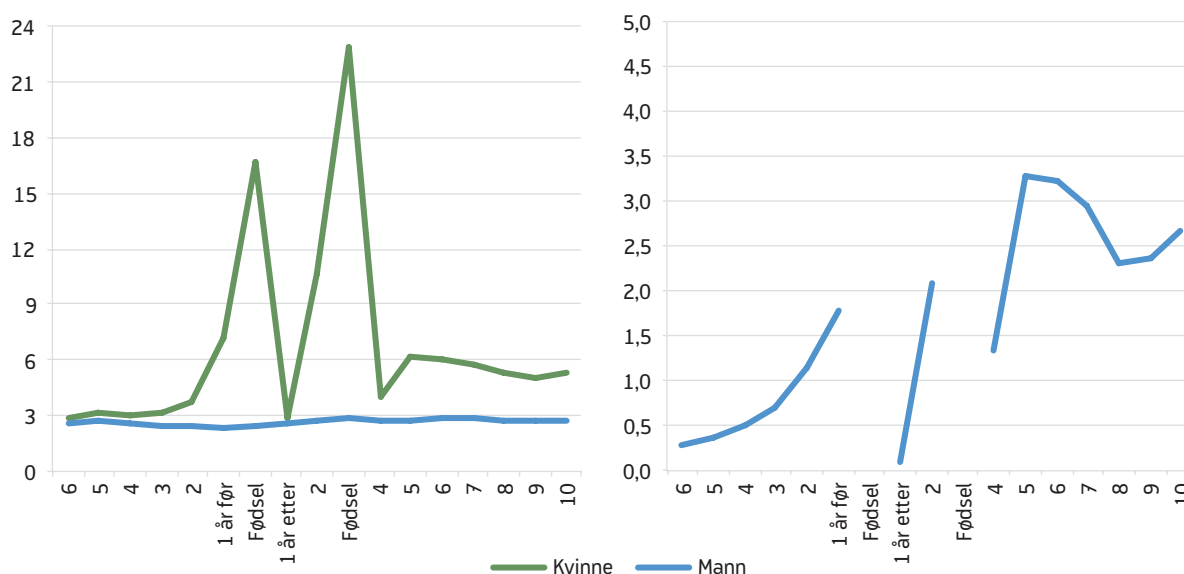
### Beskrivende analyse

Det mest vanlige blant førstegangsfødende i utvalget er å få to barn i løpet av analyseperioden fra 2004 til 2016. Blant de som får to barn er det vanligst å få det andre barnet to eller tre år etter fødsel av første barn. Under skal vi beskrive et slikt typisk par som får to barn med tre års mellomrom. Figur 3 viser gjennomsnittlig sykefravær hvert år for gruppen.

I figuren til venstre beskriver vi det samlede sykefraværet, inkludert det graviditetsrelaterte. I figuren til høyre, der vi tar differansen mellom menns og kvinners sykefravær, har vi fjernet det graviditetsrelaterte sykefraværet.

Sykefraværet er høyt under graviditet, og her er det målt til 17 prosent det året kvinner føder sitt første barn. Når de får sitt andre barn er sykefraværet på 23 prosent det året barnet blir født. Dette indikerer at

**Figur 3.** Sykefraværet til par der mors alder var over 24 år ved fødsel og som fikk 2 barn med 3 års mellomrom. Sykefraværspersenten til venstre, differanse mellom hennes og hans sykefraværspersent til høyre. Prosent



Kilde: NAV

sykefraværet under graviditet er høyere for kvinner som har barn fra før, noe som også tidligere er beskrevet av Helde og Nossen (2016). Vi merker oss også at menns sykefravær øker noe ved fødsel av barn nummer en, men samlet sett er menns gjennomsnittlige sykefravær overraskende stabilt i hele denne perioden på 17 år, til tross for at de blir eldre.

Etter fødsel av sitt andre barn har kvinnes sykefravær økt betydelig sammenlignet med perioden før fødsel. Sykefraværet når en topp på 6,2 prosent det året barn nummer to blir tre år, og da har kvinnene 3,3 prosentpoeng høyere sykefravær enn menn. To år før fødsel var forskjellen på 1,1 prosentpoeng. Figuren støtter hypotesen om at kvinnes sykefravær er påvirket av det å få barn, men her har vi ikke forsøkt å kontrollere for andre mulige forklaringer på utviklingen. Menns sykefravær ser derimot ut til å være lite påvirket av det å bli fedre. For kvinner er det også ulik trend før de får barn sammenlignet med etterpå. Før de får barn øker sykefraværet noe. Etter at de har fått siste barn når sykefraværet et høyt nivå noen år etter fødselen, for deretter gradvis å avta. Dette gir en sterk økning i kjønnforskjellene i sykefravær i årene etter fødselen – selv om det også er en økning i årene før barnet blir født. I figuren til høyre beskriver vi differansen mellom menns og kvinners sykefravær. I snitt har denne gruppen kvinner 0,5 prosentpoeng høyere sykefravær enn menn før de får omsorg for barn. Figuren indikerer at kjønnforskjellen i sykefravær er høyest når barna er små og går i barnehage.

Figurene viser at det tilsynelatende er en betydelig reduksjon i kvinners sykefravær året etter første fødsel, og deretter en sterk økning to år etter fødsel. Dette skyldes i stor grad seleksjon ved at en betydelig andel av kvinnene ikke er tilbake i arbeidslivet året etter fødsel. Grunnen til det er at de fleste kvinner tar nesten hele foreldrepermisjonen, samt at mange yrkesaktive kvinner har en periode med kontantstøtte i påvente av barnehageplass. De kvinnene som er tilbake i jobb allerede da tenderer mot å ha lavt sykefravær, mens de som da ennå ikke er tilbake tenderer mot å ha høyt sykefravær. Siden det i liten grad er en slik seleksjon blant menn (som tar mindre foreldrepermisjon og i langt mindre grad tar kontantstøtte) medfører dette at effekten av fødsel på sykefravær blant kvinner blir

undervurdert. I det videre har vi derfor fjernet kvinnes sykefravær året etter fødsel.

## Regresjonsmodell for paneldata

### Hovedmodell: sykefraværet øker mest for kvinner etter fødsel

Vi har sett at kvinners sykefravær også øker før fødsel, mens det ikke er en tilsvarende økning for menn. Dette er et problem for denne type effektanalyse av forskjellen mellom menn og kvinner, som forutsetter like trender i sykefraværet for menn og kvinner før fødsel (Angrist og Pischke 2009). Samtidig vet vi at kvinner er yngre og at de øker mer i yrkesdeltakelse før fødselen. Forskjellen i trend kan dermed skyldes at kvinner i større grad øker yrkesdeltakelsen før fødsel. I tillegg vet vi at flere kvinner enn menn går ned i stilling etter fødsel, noe som også kan påvirke sykefraværet i etterkant. I regresjonsanalysen skal vi derfor kontrollere for endringer i inntekt og yrkesdeltakelse. Det vil si at vi undersøker hvordan sykefraværet endrer seg før og etter fødsel gitt at inntekt<sup>8</sup> og yrkesdeltakelse er konstant.

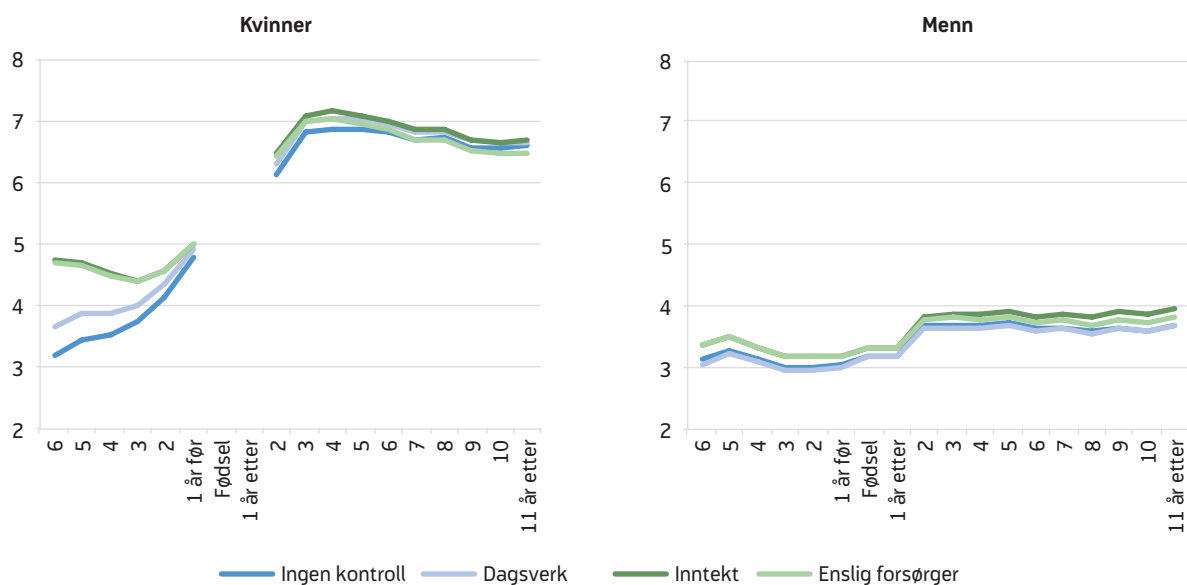
Mange par opplever i dag et samlivsbrudd, og da er det som oftest mor som får hovedansvaret for barna. Det kan dermed tenkes at økte kjønnforskjeller i sykefravær skyldes at kvinner oftere blir enslige forsørgere, og at det å få barn i et parforhold ikke øker kjønnforskjellen i sykefraværet. Vi kontrollerer derfor også for om mor blir enslig forsørgere<sup>9</sup>.

Modellen viser at pensjonsgivende inntekt har en mye sterkere sammenheng med kvinners sykefravær enn menns (tabell 7 i appendiks). For pensjonsgivende inntekt er sammenhengen med sykefraværet for kvinner sterkt kurvelineær. Det vil si at sykefraværet øker mest når kvinner går fra lav inntekt (liten stilling) til høyere inntekt, mens det å gå fra middels høy til høyere inntekt medfører ingen endring eller lavere sykefravær.

<sup>8</sup> Konstant inntekt betyr her at inntekten øker med samme takt som gjennomsnittet av lønsmottakere.

<sup>9</sup> Det er også noen menn som blir registrert som enslige forsørgere, men i de fleste tilfeller er begge da registrert som enslige forsørgere.

**Figur 4. Førstegangsfødende kvinner 19–42 år (til venstre) og fedrene til barna (til høyre). Sykefravær før og etter fødsel av første barn. Resultater fra fast-effekt panelmodell. Alt graviditetsrelatert sykefravær og sykefravær året etter fødsel er fjernet. Prosent**



Kilde: NAV

Figur 4 viser den samlede endringen i legemeldt sykefravær for hele utvalget med kvinner som var 19–42 år ved fødsel av første barn (til venstre) og fedrene til deres barn (til høyre). I figuren vises resultatene fra fire stegvise regresjonsanalyser. Vi starter med en enkel regresjon uten kontrollvariabler, og legger så til én og én kontrollvariabel slik at vi til slutt ender opp med en modell med alle kontrollvariabler (se tabell 7 i appendiks). Vi ser at blant kvinner har kontrollvariablene klart størst betydning for utviklingen i sykefraværet før fødsel. Det indikerer at hvis kvinnene hadde hatt samme inntekt og yrkesdeltakelse som de hadde året før fødsel, så ville sykefraværet vært høyere og ha blitt redusert frem til to år før fødsel. Økningen i sykefraværet blant kvinner før fødsel kan dermed i stor grad forklares med at de i snitt får økt sykefravær når de øker i inntekt og yrkesdeltakelse før fødsel. En tolkning av denne effekten er at en gruppe kvinner som har høyt sykefravær velger å tre inn i arbeidslivet før de får barn for å sikre retten til foreldrepenger (jf. Bjørnstad 2010). Vi har dermed en modell der forutsetningen om like trender i sykefravær mellom menn og kvinner før fødsel i stor grad er oppfylt. Samtidig

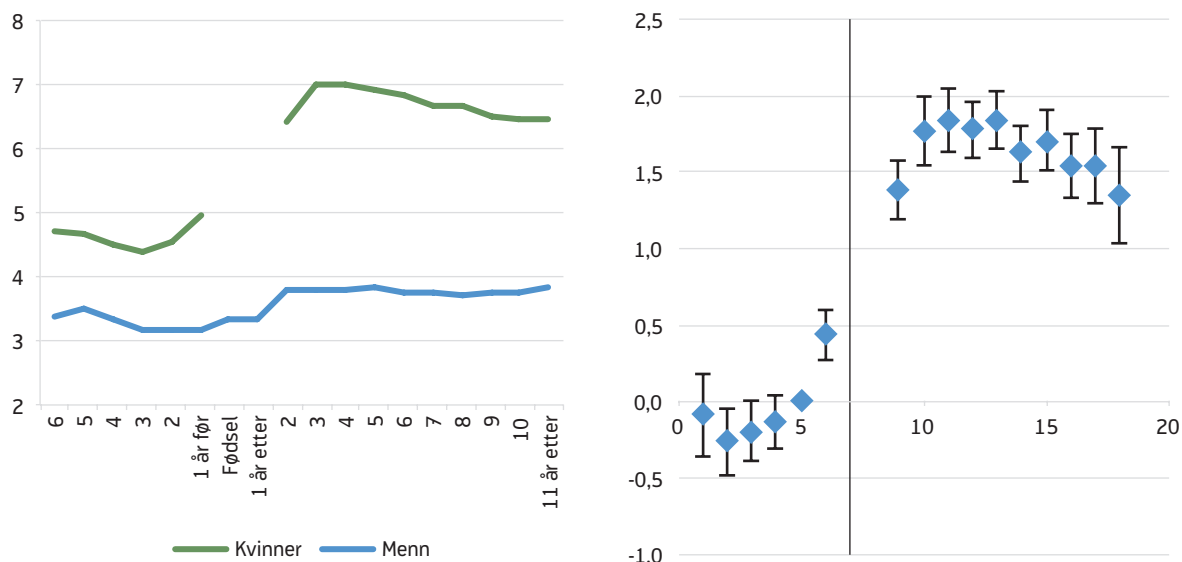
ser vi at det fortsatt er en særskilt økning i kvinners sykefravær særlig den siste perioden før de blir gravide med det første barnet. Under skal vi vise at dette sannsynligvis handler om en gruppe mødre som opplever problemer med graviditet eller infertilitet før de blir gravide med første levendefødte barn.

Kontroll for om mor blir enslig forsørger har kun betydning for utviklingen av sykefraværet etter at gruppen har fått sitt første barn (den lysegrønne og mørkegrønne linjen overlapper før fødsel). Når vi kontrollerer for overgang til enslig forsørger finner vi at de førstegangsfødendes sykefravær blir noe lavere etter fødsel. At noen mødre blir enslige forsørgere bidrar altså til å trekke opp sykefraværet, men samlet sett har ikke dette noen stor betydning for økningen i sykefravær etter fødselen.

I figur 5 viser vi estimatene på sykefraværsprosenten for separate regresjoner for menn og kvinner med kontroll for alle variabler, inkludert overgang til å bli



**Figur 5.** Estimat av sykefraværsprosenten før og etter fødsel, etter kjønn. Separate regresjoner (til venstre). Estimat av endringen i kjønnforskjeller i sykefravær i prosentpoeng blant par i forhold til år 2 før fødsel, med 95 % konfidensintervall (til høyre)



Kilde: NAV

enslig forsørger<sup>10</sup> (se tabell 7 i appendiks). I modellen til venstre viser vi utviklingen i det legemeldte sykefraværet, og i modellen til høyre viser vi utviklingen i forskjellen mellom menn og kvinner. I figuren til høyre har vi satt forskjellen i år 2 før fødsel som referanse.

Figuren til venstre viser at også menns sykefravær noe overraskende øker betydelig to år etter fødsel av første barn (se tabell i appendiks for koeffisientene i analysen). Dette er tidspunktet når vi kan forvente at kvinnene er tilbake i full jobb og når de fleste barn er i barnehage. At økningen for begge kjønn inntreffer akkurat da gir en sterk støtte til at det er en årsakssammenheng mellom det å få barn og sykefravær, og at det også for menn kan knyttes til tidspunktet for når barnet begynner i barnehage. Samtidig kan dette også være forårsaket av endringer eksterne i arbeidsmarkedet som tilfeldigvis inntreffer akkurat da, så vi kan ikke vært helt sikre på at det er en effekt av å få barn.

Selv om sykefraværet øker for menn, er økningen langt større for kvinner. Hvis vi sammenligner de siste

tre årene før fødsel med 2–5 år etter fødsel, øker sykefraværet for menn med 0,6 prosentpoeng (20 prosent). Tilsvarende for kvinner er det en økning på 2,2 prosentpoeng (47 prosent). Samlet sett øker kjønnforskjellene i sykefravær med 1,6 prosentpoeng (33 prosent) i disse fire årene etter fødsel. Hvis vi tar med alle år etterpå er økningen i kjønnforskjeller i sykefravær på 31 prosent.

Til høyre i figur 5 viser vi resultatene fra en modell for endringen i kjønnforskjeller i sykefravær innad i par med 95 % konfidensintervall. Denne analysen bekrefter resultatet fra den separate regresjonen av menns og kvinners sykefravær. De absolutte kjønnforskjellene i sykefravær er stabile fram til det siste året før fødsel (i figuren til høyre) noe som viser at menn og kvinner har omtrent lik trend før fødsel. Økningen blant kvinner det siste året før fødsel skyldes graviditet og sponanabort, noe vi skal vise under. Etter fødsel har differansen økt med over ett prosentpoeng sammenlignet med to år før fødsel. Økningen i kjønnforskjellen når en topp på 1,84 prosentpoeng fire år etter fødsel. Forskjellen i sykefravær blant par er signifikant større i alle år etter fødsel sammenlignet med to år før fødsel, og i gjennomsnitt har den økt med 1,6 prosentpoeng i 10 år etter fødsel.

<sup>10</sup> Her har vi tillatt ulikt antall observasjoner blant menn og kvinner

### Sykefraværet øker også etter barn nummer to

Et spørsmål vi ennå ikke har fått svar på er om sykefraværet øker ytterligere ved fødsel av barn nummer to. I figur 6 undersøker vi et lite underutvalg som fikk to barn med akkurat fire års mellomrom. Da kan vi observere sykefraværet i to år før det andre barnet blir født, og da får vi muligheten til å undersøke trenden i sykefraværet også før fødsel av andre barn. Hvis det er en stabil trend i sykefraværet mellom første og andre fødsel, og deretter en økning etter siste fødsel, gir det støtte til at også det å få barn nummer to øker sykefraværet.

Også her finner vi at sykefraværet til kvinner er tilnærmet stabilt før fødsel når vi kontrollerer for inntekt og yrkesaktivitet. Ifølge denne modellen øker sykefraværet etter fødsel av første barn, for deretter å være stabilt i de to årene før barn nummer 2 blir født. Sykefraværet øker ytterligere med 1,0 prosentpoeng etter fødsel av nytt barn det fjerde året. Sykefraværet blant kvinner når en topp noen år etter at de har født sitt andre barn, for deretter å avta 5 år etter at siste barn er født. Etter fødsel finner vi omtrent samme utvikling enten vi ser på modeller med eller uten kontroll. Blant mennene ser vi igjen samme økning ved fødsel av før-

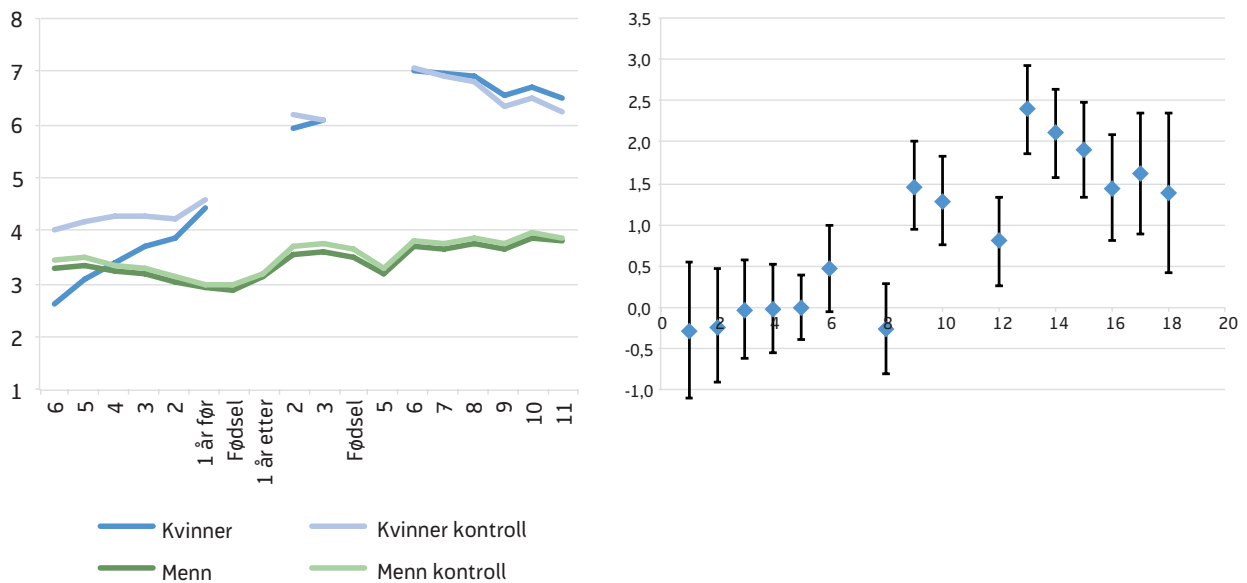
ste barn, og tendens til en svak økning ved fødsel av andre barn. På sikt avtar kjønnforskjellen betydelig fra toppunktet to år etter fødsel av barn nummer 2, men i det siste observerte året er den fortsatt 1,3 prosentpoeng høyere enn to år før første fødsel. Kjønnforskjellen øker med 1,5 prosentpoeng (28 %) når vi sammenligner åtte år etter fødsel av første barn med siste tre år før fødsel for denne gruppen som får to barn<sup>11</sup>. Her observerer vi på det meste kun 7 630 kvinner (eller par) og usikkerhetsmarginene rundt estimatene for det enkelte år er derfor langt større enn i figur 6.

### Antall barn

Her skal vi sammenligne økningen i sykefravær etter hvor mange barn de får i perioden. Det vil gi oss svar på om sykefraværet øker for hvert ekstra barn som blir født, noe som vil være forventet hvis sykefraværet handler om en konflikt mellom yrkesarbeid og omsorgsarbeid / hjemmearbeid. Analysen gjelder for hele utvalget i alderen 25–34 år. Grunnen til at vi har

<sup>11</sup> Basert på resultat fra separate regresjoner for menn og kvinner. Regresjonsmodellen for par gir omtrent samme resultat.

**Figur 6. Sykefraværet til par som får to barn med fire års mellomrom. Resultater fra fast-effekt regresjonsmodeller. Modeller for menn og kvinner med og uten kontroller (til venstre). Forskjeller i sykefraværet til par med år 2 før fødsel som referansepunkt (til høyre). N=7 629**



Kilde: NAV

**Tabell 3.** Fast effekt regresjon for menn og kvinner, etter antall barn og med alle kontrollvariabler. Kvinner som var 25–34 år ved fødsel av første barn. Estimert sykefravær i prosent

	Kvinne			Mann		
	1 barn	2 barn	3 barn	1 barn	2 barn	3 barn
0 barn	ref	ref	ref	ref	ref	ref
1 barn	2,33**	1,63**	1,57**	0,94**	0,35**	0,28
2. barn		2,09**	1,73**		0,44**	0,29*
3. barn			2,20**			0,41**
Dagsverk	-0,006**	-0,004**	-0,001	-0,006**	-0,003**	-0,000
Inntekt	0,739**	0,490**	0,359**	0,016	0,047*	0,030
Inntekt kvadrert	-0,143**	-0,106**	-0,083**	-0,053**	-0,029**	-0,023**
Enslig forsørger	0,702*	1,730**	3,346**	1,273**	1,204**	2,116**
Konstant	6,402**	4,226**	3,626**	4,205**	2,857**	2,309**
Antall	6 501	34 273	12 635	6 493	34 266	12 626
Observasjoner	73 412	338 595	102 822	67 160	316 115	94 967
Gj.snitt obs	11,3	9,9	8,1	10,3	9,2	7,5
Alder (år)	29,9	29,0	28,2	33,6	31,5	30,4

\* p<0,01 \*\* p<0,001

Kilde: NAV

avgrenset aldersspennet er at vi ønsker å måle effekten av å få barn for mødre med omtrent samme alder. Vi har med de som får ett barn, to barn og tre eller flere barn. Her presenterer vi kun koeffisienter fra regresjonen.

I denne aldersgruppen fikk de fleste (63 prosent) to barn i perioden, en god del (27 prosent) fikk tre eller flere barn, mens en mindre andel på 11 prosent fikk ett barn (tabell 3). Vi har gjennomført seks separate regresjoner og i alle modeller har vi kontrollert både for endring i inntekt, avtalte dagsverk og for overgang til å bli enslig forsørger.

Konstantleddet viser det gjennomsnittlige sykefraværet før fødsel av første barn. Både blant menn og kvinner er sykefraværet lavest før fødsel for de som får tre barn og klart høyest for de som får ett barn. De som får ett barn er i snitt bare 1–2 år eldre enn de som får to barn, så forskjellen kan ikke forklares med alder. En tolkning er at kvinner og menn med noe dårligere helse oftere får kun ett barn. Dette viser hvorfor det metodisk sett er galt å studere tverrsnittsdata for å undersøke effekten av å få barn på sykefraværet.

Siden kvinner som får mange barn har lavere sykefravær før de begynner å få barn, ville det i tverrsnittsdata ha fremstått som om det å få mange barn fører til et lavere sykefravær enn det å få ett barn.

Både blant menn og kvinner er det en signifikant økning i sykefraværet ved fødsel av barn. Blant kvinner som får to eller tre barn inntreffer den største økningen ved fødsel av det første barnet, men det er også en svak økning i sykefraværet ved fødsel av barn to og tre. Blant kvinnene som fikk tre barn var sykefraværet på 3,6 prosent før fødsel, mens det i årene etter fødsel av barn nummer tre har økt til 5,5 prosent. Det utgjør en relativ økning på 60 prosent, mens blant kvinner som får to barn er den relative økningen på 50 prosent etter fødsel av siste barn. Også blant menn er det en økning i sykefraværet ved fødsel av barn to og tre. Blant menn som får tre barn viser modellen at sykefraværet øker med 0,41 prosentpoeng (18 prosent).

Modellen viser at det å bli enslig forsørger medfører betydelig høyere sykefravær blant både menn og kvinner. Både blant menn og kvinner er denne effekten større desto flere barn de har.

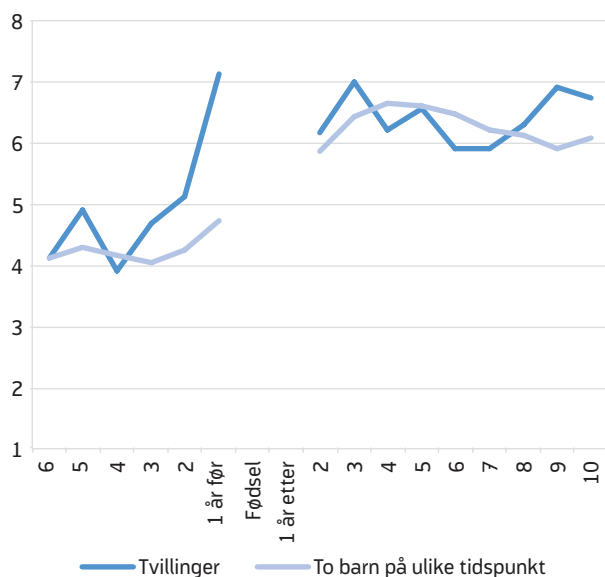
### Assistert befruktning og aborter bidrar til økt sykefravær før fødsel

Som vi har sett øker sykefraværet signifikant mer det siste året før fødsel blant kvinner enn blant menn. Dette gjelder selv om vi har fjernet det graviditetsrelaterte sykefraværet og i modeller der vi har kontrollert for inntekt og yrkesdeltakelse. Trenden mellom menn og kvinner avviker det siste året før fødsel noe som bryter med forutsetningen om parallelle trender før fødselen. Her skal vi vise at denne særskilte økningen tett opp mot graviditeten før fødsel av første barn kan forklares med forsøk på å bli gravid. Denne økningen i sykefraværet kan for eksempel handle om at det øker for en gruppe som benytter assistert befruktning, eller det at noen går gjennom en eller flere spontanaborter før de får sitt første barn.

Mange av de som får tvillinger har mottatt assistert befruktning, og ved å studere sykefraværet til dem som får tvillinger kan vi indirekte teste om det medfører økt sykefravær.

Resultatene i figur 7 gir støtte til at assistert befruktning medfører høyere sykefravær også før svangers-

**Figur 7. Legemeldt sykefravær blant førstegangsfødende etter om de fikk ett barn eller tvillinger. Resultater fra fast-effekt panelmodell. Prosent**



Kilde: NAV

skapet med første levendefødte barn. De som får tvillinger har en langt sterkere økning i sykefraværet før fødsel enn dem som får ett barn ved fødsel av første barn. Det siste året før fødsel er det en økning på 2,0 prosentpoeng på sykefraværet til de som senere føder tvillinger.<sup>12</sup> Mange av de som fikk assistert befruktning fikk ikke tvillinger, så vi klarer ikke å fjerne denne økningen selv om vi har ekskludert alle som fikk tvillinger fra analysene. Vi vil minne om at alt det graviditetsrelaterte sykefraværet er fjernet, slik at økningen i sykefraværet det siste året ikke er knyttet til graviditeten forut for de levendefødte barna.

Vi kan også bruke informasjon om sykefraværsskader før svangerskapet som leder til fødsel til å undersøke i hvilken grad dette sykefraværet kan forklares med infertilitet eller aborter. Diagnoser knyttet til graviditet og infertilitet er kodet med diagnosekapittel W, som står for «svangerskap, fødsel og familieplanlegging».<sup>13</sup> I tabell 4 beskriver vi sykefraværet med og uten W-diagnosene for alle yrkesaktive kvinner 2 år før fødsel.

Kvinnenes sykefravær er 0,3 prosentpoeng høyere to år før fødsel når vi har med W-diagnosene enn når vi ikke har dem med (tabell 4). Blant de over 35 år øker sykefraværet med 0,6 prosentpoeng (13 prosent) når vi tar med W-diagnoser. Dette dreier seg særlig om diagnoser knyttet til infertilitet, spontanabort, fremkalt abort og «kvalme/brekninger svangerskap». Vi har med dermed ikke greid å fjerne alt det graviditetsrelaterte sykefraværet ved å fjerne fraværet til dem som får levendefødte barn, og dette bidrar til å forklare den særskilte økningen i sykefravær før graviditeten med det første barnet. Hvis vi hadde kunnet fjerne alt dette sykefraværet før dette ville vi sannsynligvis også kunnet fått like trender i menns og kvinners sykefravær i de to siste årene før fødsel. Vi har dermed sannsynliggjort at modellen i realiteten ikke bryter med kravet om like trender mellom menn og kvinner før fødselen, noe som styrker argumentet om

<sup>12</sup> Tall fra medisinsk fødselsregister viser at det ble født 8 559 barn med assistert befruktning i perioden vi observerer.

<sup>13</sup> Også andre diagnoser kan være knyttet til svangerskap, for eksempel innen muskel- og skjelettlidelser.

**Tabell 4. Legemeldt sykefravær to år før fødsel av første barn, etter diagnose. Antall kvinner og sykefraværsprosent**

	Antall kvinner	Sykefravær for de syke	Sykefravær totalt
Sykefravær, alle diagnoser	33 127	10,7	4,4
Sykefravær, W-diagnoser	3 922	5,3	0,3
<b>Sykefravær unntatt W-diagnoser</b>	<b>31 186</b>	<b>10,7</b>	<b>4,2</b>
Sykefravær, alle diagnoser 35+ år	3 709	11,2	5,3
Sykefravær, W-diagnoser 35+ år	934	5,0	0,6
<b>Sykefravær unntatt W-diagnoser 35+</b>	<b>3 194</b>	<b>11,6</b>	<b>4,7</b>

Kilde: NAV

at økningen i kjønnforskjeller etter fødsel er forårsaket av å få barn.

### Sykefraværadiagnoser etter fødsel av første barn: depresjon, slapphet/tretthet og fødselsskader

I regresjonsmodellene har vi funnet sterk støtte til at sykefraværet øker etter fødselen av det første barnet, og at sykefraværet øker ytterligere i en periode etter fødsel av det andre og det tredje barnet. Her skal vi bruke beskrivende statistikk om sykefraværadiagnoser til å forsøke å få svar på hva som kan forklare økningen i sykefraværet etter fødselen. Her tar vi utgangspunkt i alle kvinner med avtalt dagsverk både to år før og to år etter fødsel, og som ikke er registrert med nye levendefødte barn år 1–4 etter fødsel av første barn. Dette for å kunne sammenligne to perioder uten graviditet. I tillegg ser vi kun på dem som ikke er registrert som enslige forsørgere.

Hvilke diagnoser er det som bidrar mest til den gjennomsnittlige økningen i sykefravær to år etter fødsel av første barn? Vi skal først se på den samlede endringen i flere diagnosekapitler samlet, og deretter skal vi undersøke hvilke enkeltdiagnoser som bidrar mest til økningen.

Totalt økte sykefraværet med 2,6 prosentpoeng (55 %) for denne gruppen når vi tar bort alle W-diagnoser (tabell 5). W-diagnoser øker med 0,9 prosentpoeng og forklarer 26 prosent av den totale økningen. Symptomdiagnoser knyttet til allment, psykiske lidelser og muskel- og skjelett øker med 1,6 prosentpoeng og forklarer 47 prosent av den totale økningen. Diagnoseka-

pitlene vedrørende fordøyelsessystemet (blant annet diaré) og luftveier (influenza, halsbetennelse) øker med 0,3 prosentpoeng, og forklarer 9 prosent av økningen.

I tabell 6 har vi har tatt ut de 25 enkeltdiagnosene med flest tapte dagsverk to år etter fødsel, og beregnet endringen i forhold til før fødsel. Deretter har vi sortert diagnosene etter størrelsen på økningen, i synkende rekkefølge.

Det er med andre ord en rekke ulike faktorer som bidrar til økningen i sykefravær etter fødsel av første barn. Den enkeltdiagnosen som økte mest i løpet av de fire årene er depressiv lidelse (P76), og en tolkning er at det handler om langvarig fødselsdepresjon. Det er også en økning i angstlidelser (P74). Diagnosene på 2. og 3. plass er tretthet og slapphet (A04) og psykiske symptomer og plager (P29), og disse hadde også en svært stor prosentvis økning på henholdsvis 211 og 371 prosent. P29 er en restgruppe «som inkluderer forskjellige typer av psykisk uheld, deriblant utbrenthet og uklare psykiske tilstander» (Brage og Nossen 2017: 85).

W-diagnoser bidrar til økt sykefravær etter fødsel. Den enkeltdiagnosen som bidrar mest til økningen er «høyrisiko svangerskap» knyttet til ny graviditet, og dette på tross av at mor ikke er registrert med nytt levendefødt barn i perioden. Vi finner også en sterk økning knyttet direkte til skader av fødselen, blant annet i form av diagnosen «komplisert fødsel levendefødte barn». Denne diagnosen inkluderer blant annet «skader forårsaket av barnefødsel», og det kan for eksempel være alvorlige rifter i underlivet som er

**Tabell 5. Sykefravær og diagnoser før og etter fødsel for førstegangsfødende yrkesaktive kvinner. N= 17 471. Prosent**

	To år før fødsel	To år etter fødsel	Økning prosentpoeng	Økning prosent
Sykefravær i alt	5,06	8,48	3,4	68
Svangerskap, fødsel og familieplanlegging (W)	0,39	1,31	0,9	233
Sykefravær unntatt W-diagnoser	4,66	7,23	2,6	55
Symptomer og plager (1–29) innen allment (A), muskel-skjelett (L), psykiske lidelser (P)	1,74	3,34	1,6	92
Fordøyelsessystemet (D) / luftveier (R)	0,61	0,87	0,3	43
Urinveier (U) / kvinnelige kjønnsorganer (X)	0,14	0,15	0,0	8
Annet	2,18	2,87	0,7	32

Kilde: NAV

**Tabell 6. Enkeltdiagnoser for førstegangsfødende yrkesaktive kvinner to år etter fødsel. N=17 471. Antall tapte dagsverk og økning i prosent fra før fødsel**

Diagnose	Sum tapte dagsverk	Økning tapte dagsverk	Økning prosent
P76 Depressiv lidelse	19 871	8 637	77
A04 Slapphet / tretthet	9 255	6 278	211
P29 Psykiske symptomer plager	6 884	5 423	371
W84 Svangerskap høyrisiko	5 260	4 479	574
W99 Svangerskap/fødsel/barsel sykdom IKA <sup>1</sup>	4 555	4 004	727
L86 Ryggsyndrom med smerteutstråling	7 314	3 886	113
P02 Psykisk ubalanse situasjonsbetinget	10 541	3 883	58
W92 Komplisert fødsel levendefødt barn <sup>2</sup>	3 327	3 308	-
L03 Korsrygg symptomer / plager	4 818	3 209	200
L18 Utbredte muskelsmerter / fibromyalgi	4 946	2 795	130
L02 Rygg symptomer / plager	5 043	2 520	100
W05 Kvalme / brekninger svangerskap	3 272	2 516	333
L87 Bursitt/tendinit/synovitt	3 664	2 068	130
N01 Hodepine	3 339	1 716	106
L01 Nakke symptomer/plager	4 074	1 540	61
P74 Angstlidelse	3 498	1 405	67
R75 Bihulebetennelse	2 605	1 404	117
N17 Svimmelhet	2 324	895	63
P03 Depresjonsfølelse	4 718	815	21
R80 Influensa	2 198	635	41
R74 Akutt øvre luftveisinfeksjon	3 599	531	17
L99 Muskel-skjelettsykdom	1 901	113	6
L84 Ryggsyndrom uten smerteutstråling	3 879	-1 290	-25
L83 Nakkesyndrom	3 315	-1 324	-29
L92 Skulderyndrom	3 724	-1 774	-32

<sup>1</sup> Ikke klassifisert annet sted.

<sup>2</sup> 1–2 personer er registrert med denne diagnosen to år før fødsel av første barn. Det kan være en feilkoding av diagnoser.

Kilde: NAV



en de mest utbredte fødselsskadene. Den uspesifiserte diagnosen «svangerskap/fødsel/barsel sykdom IKA (ikke klassifisert annet steds)» øker mye, men det er uklart om dette handler om helseproblemer etter fødselen eller en ny graviditet.

### Sterk økning i varigheten på sykefraværene

For å bedre forstå økningen i sykefraværet skal vi her undersøke endringen i sykefraværmønsteret. Vi tar igjen utgangspunkt i gruppen på 17 471 kvinner som ikke fikk nytt barn de første 1–4 årene etter fødsel. I figurene under har vi delt inn sykefraværet i kategorier fra 1–4 % sykefravær til 100 % i løpet av ett år, i stedet for å kun undersøke gjennomsnittet. Kategorien 90–100 % i figuren under viser for eksempel andelen som hadde tapt alle avtalte dagsverk det gitt året. Figurene viser altså hvordan utvalget fordeler seg på sykefravær fra 0 sykefravær til 100 prosent sykefravær ett år, og beskriver dermed hvordan fordelingen av korte og lange sykefravær endret seg fra to år før fødsel til to år etter.

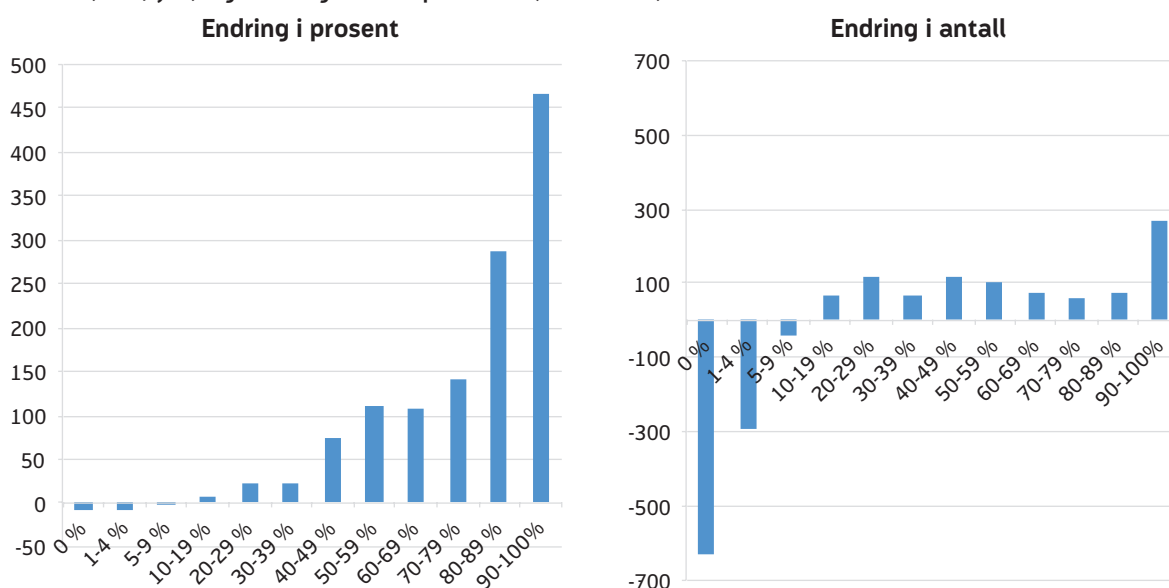
Stolpen helt til venstre i figuren til venstre viser at antallet personer som ikke hadde noe sykefravær (0 % sykefravær) ble redusert med 630 personer eller 7 prosent. Med andre ord var det flere med legemeldt

sykefravær etter fødsel, men økningen er liten og forklarer bare litt av det økte sykefraværet. Stolpen helt til høyre viser hvor mange flere som hadde et sykefravær på 90–100 prosent, og der finner vi en svært sterk økning på 270 personer (figuren til venstre) eller 450 prosent (figuren til høyre). Vi hadde i utgangspunktet forventet at sykefraværet skulle øke mest for det begrensede fraværet – at det skulle bli flere med 1–9 % sykefravær. Vi finner det motsatte: økningen er klart størst for det omfattende sykefraværet, og prosentvis er økningen særlig sterk for sykefravær på over 50 prosent – altså at halvparten av alle avtalte dagsverk er tapt (115 dagsverk hvis det er vanlig fulltid). Nesten hele økningen kan forklares med at en gruppe kvinner har fått lange sykefravær.

### Drøfting og konklusjon

I denne artikkelen har vi funnet empirisk støtte til at det å få barn medfører økt sykefravær for yrkesaktive menn og kvinner, og at sykefraværet øker mest blant kvinnene. Det legemeldte sykefraværet øker betydelig for både menn og kvinner etter fødsel av første barn, men både den relative og absolutte økningen er størst for kvinner, særlig fra år 2–6 etter fødsel. I en modell med kontroll for inntekt, avtalte dagsverk og over-

**Figur 8.** Endring i kategorier for sykefraværsprosenten fra to år før fødsel til to år etter fødsel. Endring i prosent (til høyre) og endring i antall personer (til venstre)



Kilde: NAV

gang til å bli enslig forsørger finner vi at kjønnsforskjellen øker med 1,6 prosentpoeng (33 prosent) i 4 år etter fødsel sammenlignet med de siste tre årene før fødsel. Blant de som føder to barn øker kvinners sykefravær ytterligere i en periode på cirka fire år ved fødsel av barn nummer to. Sykefraværet begynner å avta 4–5 år etter andre fødsel. Det å få barn er dermed en viktig forklaring på de betydelige kjønnsforskjellene i sykefravær. Samtidig finner vi at det også er betydelige kjønnsforskjeller i sykefraværet før fødsel, og at det å få barn dermed kun kan forklare noe av kjønnsforskjellene i sykefravær.

Denne studien bekrefter funnene både i Bratberg m.fl (2003) og i Angelov m.fl. (2013). Sistnevnte studie fra Sverige viser også at kjønnsforskjellene i sykefravær øker når par blir foreldre. De finner at imidlertid kjønnsforskjellen øker over tid, mens vi finner at effekten er størst i de første årene etter fødselene og at kjønnsforskjellen deretter avtar. Denne forskjellen kan imidlertid kanskje forklares med ulikt sykepenge-regelverk. I Norge kan man motta sykepenger i maks ett år, mens i Sverige var det ingen tidsbegrensning (Brage 2007). Det innebærer at de som forsvinner ut av sykepengestatistikken på grunn av overgang til arbeidsavklaringspenger i Norge, fortsatt vil være registrert med sykepenger i Sverige.

Vi kjenner ikke til andre studier som indikerer at også menns sykefravær øker betydelig når de blir fedre. Angelov m.fl (2013: 5) fant for eksempel ingen økning i sykefraværet blant menn etter fødsel i Sverige. En mulig forklaring på dette kan være at effekten er av nyere dato og kan knyttes til at både yrkesdeltakelsen og ansvaret for barn og husarbeid i småbarnsfasen er blitt langt mer lik mellom menn og kvinner enn den var før.

Overordnet støtter denne studien at det er en konflikt mellom yrkesarbeid og omsorgsarbeid som medfører økt sykefravær for en gruppe mødre og fedre og økte kjønnsforskjeller i sykefravær. Det er særlig tre funn som støtter en slik tolkning. For det første øker sykefraværet blant både menn og kvinner to år etter fødsel når de fleste barn begynner i barnehage. Menns sykefravær øker ikke det året barnet blir født eller det første året når som oftest mor er mest hjemme med bar-

net. For det andre at mors sykefravær (men ikke fars) avtar omtrent når det yngste barnet begynner på skolen, og når foreldre ifølge tidsnytteundersøkelsene bruker langt mindre tid på omsorg for barn (Kitterød og Rønsen 2013: 27). Når vi skriver en gruppe mødre er det fordi analysen viser at økningen i sykefravær i hovedsak skyldes at en gruppe får mye lengre sykefravær, og ikke at mange kvinner får noe mer sykefravær. For det tredje at vi finner en sterk økning i symptomplager som tretthet / slapphet og psykiske symptomer og plager som er forventet hvis sykefraværet er forårsaket av at en blir utslitt av stor samlet arbeidsbyrde etter at en har fått barn.

Hva er årsakene til at kvinners sykefravær øker mest av å få barn? Analysen av endringen i diagnoser blant kvinner før og etter fødsel indikerer at det er flere faktorer som fører til økt sykefravær etter fødselen. Vi finner en sterk økning i tapte dagsverk på grunn av slapphet og tretthet, psykiske symptomer og plager, og som blant annet inkluderer utrenthet samt psykisk ubalanse situasjonsbetinget og hodepine. Dette er diagnoser som utelukkende er basert på pasientens beskrivelser av egne plager. En tolkning av dette er at småbarnsfasen er en periode med dårlig søvn og slit-som hverdag på grunn av barnets omfattende omsorgsbehov, noe som særlig medfører at en gruppe mødre blir langvarig sykmeldt med ulike symptomer på at en er utslitt eller stresset. En annen tolkning av økningen i disse diagnosene er at det å få barn medfører en høyere verdsettelse av hjemmearbeid blant en gruppe kvinner – og at de derfor har mindre incentiv til å returnere til arbeid når de først blir sykmeldt (jf Blekesaune 2012). Også konsekvenser av å få et barn med særskilte omsorgsbehov er forenlig med økningen i nevnte diagnoser. Det er et åpent spørsmål hvilke av disse faktorene som bidrar mest til å forklare endringen.

Det er også en sterk økning i depressiv lidelse og en viss økning i angstlidelse – noe som kan sees i sammenheng med psykiske eller fysiske plager etter fødsel og med fødselsdepresjon. En implikasjon av dette er at både NAV, arbeidsgiver og helsevesenet må være obs på at en gruppe kvinner vil få langvarige sykefravær på grunn av depresjon eller fødselsskader når de returnerer til arbeid etter fødsel. Det er også en

betydelig økning i W-diagnoser etter fødsel, som både kan forklares med senskader etter den første fødselen, samt med ny høyrisiko svangerskap som resulterer i spontanabort. En hypotese som ikke gis særlig støtte er at diaré og halsinfeksjoner er en viktig årsak til økt legemeldt sykefravær blant mødrene.

## Litteraturliste

- Angelov, Nikolay, Per Johansson og Erica Lindahl (2013) *Gender differences in sickness absence and the gender division of family responsibilities*. IFAU Working paper 2013:9.
- Angrist, Joshua D. og Jörn-Steffen Pischke (2009) *Mostly Harmless Econometrics. An Empiricist's Companion*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Blekesaune, Morten (2012). «Kjønnsroller og uførepensjonering», *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 53 (1), s. 33–48.
- Bjørnstad, Roger (2010). «Økt sykefravær kan forklares med økt sysselsetting». *Samfunnsøkonomen* 17:3, 4–12.
- Bratberg, Espen, Svenn-Åge Dahl og Alf Erling Risa (2002) «‘The Double Burden’: Do Combinations of Career and Family Obligations Increase Sickness Absence among Women?». *European Sociological Review*, 18: 2, 233–249.
- Brage, Søren (2007) «Trender i de skandinaviske sykefraværsordningene». *Arbeid og velferd* 2–2007, 24–29.
- Brage, Søren og Thune, Ola (2015) «Ung uførhet og psykisk sykdom». *Arbeid og velferd* 1-2015, 37–49.
- Brage, Søren og Nossen, Jon Petter (2017) «Sykefravær på grunn av psykiske lidelser – utvikling siden 2003». *Arbeid og velferd*, 2–2017, 77–88.
- Brekke, Idunn, Elena Albertini Früh, Lisbeth Gravdal Kvarme1 og Henrik Holmstrøm (2017) «Long-time sickness absence among parents of pre-school children with cerebral palsy, spina bifida and Down's syndrome: a longitudinal study». *BMC Pediatrics*, 2017, 17:1–7.
- Cools, Sara, Simen Markussen og Marte Strøm (2015). Menns og kvinners sykefravær: Hvilken rolle spiller antall barn?. *Søkelys på arbeidslivet*. 32(4), s 325–343.
- Cools, Sara, Simen Markussen og Marte Strøm (2017) «Children and Careers: How Family Size Affects Parents' Labor Market Outcomes in the Long Run» *Demography*. 2017; 54(5):1773–1793.
- Ellingsæter, Anne Lise (2005) «Tidsklemme» – metafor for vår tid». *Tidsskrift for samfunnsforskning* 46(3): 297–326.
- Grasdahl, Astrid Louise (2011). «Kvinner – yrkesdeltakelse, familieomsorg og sykefravær.» Presentasjon ved IA-konferansen 2011. Lastet ned 20.3.2018.
- Hardoy, Inés, Pål Schøne og Kjersti Misje Østbakken (2017) «Children and the gender gap in management» *Labour Economics*. 47: 124–137.
- Helde, Ingunn og Nossen, Jon Petter (2016) «Sykefravær blant gravide 2001–2014». *Arbeid og velferd*, 1–2016, 121–134.
- Hjelmstedt, Sofia, Annika Lindahl Norberg, Scott Montgomery, Ida Hed Myrberg og Emma Hovén (2017) «Sick leave among parents of children with cancer – a national cohort study». *Acta Oncologica*, 56:5, 692–697, DOI: 10.1080/0284186X.2016.1275780.
- Kitterød, Ragni Hege og Marit Rønsen (2013) *Yrkes- og familiearbeid i barnefasen. Endring og variasjon i foreldres tidsbruk 1970–2010*. Rapport 44/2013. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Mastekaasa, Arne (2016). «Kvinner og sykefravær». *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19:2, 125–147.
- Markussen, Simen (2010) «2004: Da sykefraværet falt som en stein». *Samfunnsøkonomen* 17:3, 18–23.

Nielsen, Wendy, Anni Skipstein, Kristian A. Østby og Arnstein Mykletun (2017) «Examination of the double burden hypothesis—a systematic review of work–family conflict and sickness absence». *European Journal of Public Health*, 27:3, 465–471.

Nossen, Jon Petter (2011) «Opp og ned – hva skjedde med sykefraværet?» *Arbeid og velferd*, 2–2011, 30–35.

Nossen, Jon Petter (2014) «Utviklingen i sykefraværet: Betydningen av arbeidsmarkedet, gradering og regelendringer». *Arbeid og velferd*, 2–2014, 75–88.

Rieck, Karsten Marshall Elseth og Kjetil Telle (2013) «Sick leave before, during and after pregnancy». *Acta Sociologica*, 56(2), 117–137.

## Appendiks

Tabell 7. Hovedmodeller. Lineær fast-effekt regresjon for kvinner, menn og par.

Variabler	Kvinne	Mann	Par
År	Koeffisient	Koeffisient	Koeffisient
6	0,15	0,21*	-0,09
5	0,12	0,34**	-0,26
4	-0,05	0,15*	-0,19
3	-0,16	-0,01	-0,13
2	ref	Ref	ref
1 år før	0,43**	0,00	0,44**
Fødsel		0,16*	
1 år etter		0,16*	
2	1,88**	0,63**	1,39**
3	2,43**	0,63**	1,77**
4	2,46**	0,62**	1,84**
5	2,39**	0,66**	1,78**
6	2,29**	0,57**	1,84**
7	2,14**	0,59**	1,62**
8	2,12**	0,52**	1,71**
9	1,94**	0,60**	1,54**
10	1,91**	0,57**	1,54**
11 år etter	1,93**	0,65**	1,35**
Hennes avtalte dagsverk	-0,003**		-0,002**
Hennes inntekt	0,611**		0,609**
Hennes inntekt kvadrert	-0,107**		-0,101**
Hans avtalte dagsverk		-0,004**	0,003**
Hans inntekt		0,097**	-0,115**
Hans inntekt kvadrert		-0,040**	0,034**
Enslig forsørger	1,662**	1,303**	0,340*
Konstant	4,546**	3,173**	1,346**
Antall personer	78 459	78 467	78 409
Antall observasjoner	738 686	1 125 810	683 019
Gjennomsnittlig antall observasjoner	9,4	14,3	8,7

\* p<0,01 \*\* p<0,001

Kilde: NAV

UTGIVER  
Arbeids- og velferdsdirektoratet  
Postboks 5  
St. Olavs plass  
0130 OSLO

TRYKK: 07 Media, 07.no  
ISSN: 1504-8217

