

Arbeid og velferd

Hvem får hva og hvorfor? Utdanning, opplæring og unge Nav-brukere

Frafall fra arbeidslivet etter langtidssykmelding

Hva påvirker folks holdninger til kontantstøtten?

Utviklingen på arbeidsmarkedet – NAVs arbeidsmarkedsprognose

REDAKSJON

Ansvarlig redaktør

Anne-Cathrine Grambo

Redaktør

Åshild Male Kalstø

Redaksjon

Anders Mølster Galaasen, Ivar Lima, Therese Dokken, Heidi Nicolaisen,
Jon Petter Nossen, Line Anita Schou og Eugenia Vidal Gil.

Redaksjonsråd

Catherine B. Arnesen, Ole Christian Lien, Magnus Wright Jacobsen,
Ida Frisak Ringnes, Jostein Ellingsen, Nina Lysø og Anders Thorgersen

Redaksjonen avsluttet sitt arbeid den 10.04.2019

EIER

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Postboks 5, St. Olavs plass

0130 Oslo

Arbeid og velferd er tilgjengelig på www.nav.no/analyser

Vårt nyhetsbrev kan bestilles via e-post: arbeid.og.velferd@nav.no

ISSN: 1504-8217

Innhold

Hvem får hva og hvorfor? Utdanning, opplæring og unge Nav-brukere.....	3
Frafall fra arbeidslivet etter langtidssykmelding	19
Hva påvirker folks holdninger til kontantstøtten?.....	35
Utviklingen på arbeidsmarkedet – NAVs arbeidsmarkedsprognose ..	51

HVEM FÅR HVA OG HVORFOR? UTDANNING, OPPLÆRING OG UNGE NAV-BRUKERE

Av Heidi Nicolaisen og Inger Cathrine Kann¹

Sammendrag

De siste årene, og spesielt siden 2017, har politikerne bedt Nav om å prioritere utdanning for unge brukere som mangler kvalifikasjoner. Bekymringen er særlig knyttet til de som mangler videregående skole. I denne artikkelen undersøker vi hvordan bruk av opplæringstiltak er, og har utviklet seg siden 2010, for unge Nav-brukere under 30 år. For å forstå hvordan og hvorfor kvalifiseringspolitikken virker som den gjør, har vi studert hvordan den praktiseres av dem som har ansvar for å iverksette den. Dette er primært Navs veiledere, men også Navs Fylkesledd.

Vi finner at opplæringstiltakene er relativt lite brukt og at det er nedgang i bruken de siste årene, også etter 2017. Vi finner at målet om bruk av mer langvarige opplæringstiltak ofte ikke iverksettes, selv når Nav-veilederne mener det kan være hensiktsmessig. En viktig årsak til dette er at Nav-veilederne prioriterer kortvarige tiltak og at målet om «arbeid først» preger veilederne sine prioriteringer og arbeidsvaner. Målet om «arbeid først» er rotfestet i styring, organisatoriske strukturer, regelverk for ytelser, finansiering av tiltak og i måten Navs suksess måles på. En viktig barriere mot at utdanning brukes mer er også frontlinjens mangelfulle kompetanse om utdanningssystemet og at mange unge brukere mangler motivasjon og forutsetninger for å gå løs på utdanning.

.....

¹ Takk til Ola Thune, Christian Ruff og Åshild Møle Kalstø for tilrettelegging av statistikk. Takk til Rune Lund Jensen, Kristin Kvanvig, Gunnar Rømuld, Marie Refseth, Solveig Tesdal, Torunn Bragstad og redaksjonen i Arbeid og velferd for kommentarer. Takk til alle som stilte opp til intervju.

Innledning

Siden 2017 har politikerne gitt Nav beskjed om å prioritere utdanning for brukere¹ under 30 år med manglende kvalifikasjoner. Det er ikke nytt at unge er prioritert, eller at opplæringstiltak ønskes brukt på denne gruppen, men 2017 var første året «overgang til utdanning» ble formulert som et selvstendig mål i Mål- og disponeringsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet. Tidligere har «overgang til arbeid» vært mer enerådende som målformulering for alle grupper, også unge (Mål- og disponeringsbrevene til Nav Fylke i perioden 2013–2019). Statistikken viser imidlertid at bruken av opplæringstiltak generelt synker, både i antall personer som deltar på slike tiltak og som andel av alle tiltak, også blant de unge. Bruk av tiltaket «ordinær utdanning» er nær halvert det siste tiåret.

Bakgrunnen for de politiske signalene om å prioritere utdanning, er forskning som viser at utdanning er stadig viktigere for å lykkes i arbeidsmarkedet. Unge som ikke har fullført videregående opplæring kan møte betydelige problemer med å få stabil og god jobbtilknytning, og denne tendensen vil trolig øke fremover (se for eksempel NOU 2019:2:11). Framskrivninger tyder på at det vil bli enda vanskeligere å få jobb for de med lavest utdanning noen få tiår frem i tid (Dapi m.fl. 2016). I sin siste rapport om unge i Norge påpeker OECD (2018) at 19 prosent av nordmenn i aldersgruppen 25–34 ikke har fullført videregående opplæring, og det samme gjelder over halvparten av såkalte NEETs². OECD anbefaler Norge å prioritere oppkvalifisering av unge.

Én ting er politiske ambisjoner og styringssignaler, noe annet er den praktiske virkeligheten. Det er Navs veilederkorps som i siste instans har ansvar for å iverksette politikken knyttet til utdanning i møte med unge brukere som trenger hjelp til å komme inn på arbeidsmarkedet. Det er de som må vurdere om opplæringstiltak kan og bør brukes i det enkelte tilfelle.

Finansiering er ett av dilemmaene i disse vurderingene. Det er en ambisjon at ungdom som hovedregel skal finansiere sin egen utdanning gjennom lån og stipend gitt av Statens Lånekasse, men Nav kan finansiere det under bestemte vilkår. Det kan også være dilemma knyttet til å vurdere langsiktige investering i human kapital opp mot raskere veier til å få en jobb (Proba 2015, Grue og Finvold 2014). Derfor er det viktig å undersøke veiledernes vurderinger, og deres muligheter til å omsette politiske mål i praksis.

Det er tre typer opplæringstiltak i Nav: a) kortvarige arbeidsrettede kurs (AMO-kurs) på inntil 1 år, b) yrkesrettet opplæring (YO) med vekt på formell kompetanse på inntil 2 år og c) ordinær utdanning på inntil 3 år. I faglitteraturen skilles det mellom formell og uformell opplæring. Formell opplæring og utdanning er mest gunstig fordi det øker sjansen for å få jobb, og gir større mobilitet på arbeidsmarkedet (Wiborg m.fl. 2013, NOU 2018:2). Alle de tre opplæringstiltakene til Nav *kan* brukes til å gi formell kompetanse, for eksempel deler av videregående opplæring, men bare ordinær utdanning brukes til høyere utdanning.

I denne artikkelen er problemstillingen hvorfor bruk av opplæringstiltak ikke er større og hvorfor det har gått ned over tid for unge under 30 år. Vi undersøker hvilke tiltak som benyttes av ulike grupper blant de unge. I undersøkelsen av praksis ved Nav Fylker og Nav-kontorer er det flere viktige spørsmål vi har sett nærmere på: (1) Styrer fylkesleddene kontorene i restriktiv retning, eller forklares den begrensede bruken snarere av regelverk for ytelser, måten tiltak er finansiert på, eller organisatoriske rammer i Nav? (2) Mener Nav-veilederne de har tilstrekkelig kompetanse om utdanningssystemet og om Navs egne regler for å kunne veilede om utdanning? (3) Hvordan påvirkes bruk av opplæringstiltakene av brukernes motivasjon og muligheter?

Praktisering av politikken i velferdsstatens frontlinje – hva vet vi?

En måte å forstå hvordan og hvorfor politikken knyttet til kvalifisering av unge Nav-brukere virker som den gjør, er å studere hvordan denne politikken faktisk iverksettes av velferdsstatens frontlinje. Nav-veilederne er sentral i så måte. Det er de som omsetter

¹ Vi anvender begrepet «bruker» om alle som får bistand fra Nav. Det er en sammensatt gruppe der noen mottar langvarige ytelser og/eller tjenester, mens andre gjør dette for kortere periode.

² NEETs er forkortelse for «Not in Employment, Education or Training».

den generelle politikken til konkrete løsninger i møte med borgernes individuelle og sammensatte behov (Lipsky 2010). Handlingsrommet til velferdsstatens frontlinje, eller såkalte bakkebyråkrater, er omgitt av føringer i form av normativt og rettslig forankrede standarder. De må ofte bruke skjønn for å avgjøre hvilke borgere som får de ulike tjenester og ytelser (Molander og Terum 2008).

Van Berkel m.fl. (2017) har studert bakkebyråkrater i en rekke europeiske land og foreslår at deres praksis kan studeres ut fra rammer som politikk, styring, organisasjon og kompetanse.

De politiske rammene angir hva som er målet, hvem som er i målgruppen og regulerer virkemidler. Iverksetting kan hemmes dersom bakkebyråkratene oppfatter det politiske målet som omstridt, i konflikt med andre mål, eller som vanskelig å «selge inn» til brukerne. En undersøkelse av høyere utdanning for ungdom med nedsatt funksjonsevne, viser at mange veiledere mener at signalet fra «systemet» er at de skal gå for kortere utdanninger og korteste vei til arbeid når de gir «utdanning gitt som arbeidsavklaringspenger»³, og at noe annet blir å «trosse systemet» (Grue og Finnfold 2014:86–87).

Rammene for styring handler om hvordan administrative styringsnivåer påvirker frontlinjens måte å levere tjenester til brukerne (van Berkel m.fl. 2017:5, 18). Departementet styrer via sitt årlige mål- og disponeringsbrev til Nav og har her bedt Nav prioritere utdanning for unge Nav-brukere som mangler videregående opplæring. Fylkesleddet påvirker ved at de anskaffer AMO-kurs (Meltevik m.fl. 2017:14), styrer tiltakspenger og gir råd til NAV-kontorene. Dessuten er regelverket for ytelser og tiltak sentrale styringsinstrumenter, men vi vet lite om hvorvidt Navs frontlinje anvender regelverk på en restriktiv eller liberal måte. En fem år gammel undersøkelse fant at det var sterke

signaler fra direktoratet og Navs fylkesledelse som lå til grunn for en restriktiv tolkning knyttet til å innvilge ordinær utdanning til unge mottakere av arbeidsavklaringspenger (Grue og Finnfold 2014:85–86).

Organisatoriske rammer dreier seg om hvordan betingelser og ressurser i arbeidshverdagen påvirker levering av tjenester til brukerne (van Berkel m.fl. 2017:6). Nok tid til å veilede den enkelte bruker, veiledernes tilgang til relevante virkemidler og hensiktsmessige systemer for saksbehandling er eksempler. De fleste Nav-kontorer har egne ungdomsspesialister, og disse har relativt bedre tid til å veilede hver bruker (Nicolaisen 2017, Strand m.fl. 2015) og skal være spesialister på ungdomsrelaterte tema, herunder utdanning.

Bakkebyråkratenes *yrke og kompetanse* vil også påvirke hvordan de leverer tjenester (Van Berkel m.fl. 2017). Velferdsstatens bakkebyråkrater er kalt «professionals without a profession» (van Berkel m.fl. 2010) fordi de i mange land ikke har felles utdanningsbakgrunn, eller utgjør noen profesjon. Dette gjelder også i Norge. I Norge er kollegalæring sentralt i frontlinjens kompetanseutvikling, noe som sannsynliggjør variasjon mellom kontorer og fylker i hvordan tjenester leveres (Bay m.fl. 2015). Teori om bakkebyråkratenes arbeidsmåter sannsynliggjør at de finner et sett av løsninger de vanemessig anvender i ulike saker. Slike sett av løsninger lages fordi det ikke er rom for optimal individuell tilpasning i alle saker (Lipsky 2010, van Berkel m.fl. 2017). Dette kan være med på å påvirke hvordan veiledere utnytter opplæringstiltakene.

Brukernes motivasjon og egenskaper er også viktig når det gjelder utdanning. Brukere som står langt fra arbeidsmarkedet på grunn av helseproblemer og mangel på arbeidserfaring og utdanning er blant de vanskeligste å aktivere til å ta fatt på arbeid eller utdanning. Velferdsstatens bakkebyråkrater må derfor legge ned stor innsats i å påvirke brukers motivasjon og preferanser (van Berkel 2017:11–17) og dette er avgjørende for å lykkes med utdanning (Grue og Finnfold 2018:100). Utdanning av unge brukere er krevende, og en betydelig investering for velferdsstaten, men det ser ut til å være effektivt. En

³ «Utdanning som AAP» betyr at en bruker får opplæringstiltaket «ordinær utdanning» mens hun/han mottar AAP. Hovedregel er at ungdom i vanlig utdanningsalder skal finansiere alminnelige utdanningskostnader selv, unntatt for særlig svake grupper (Grue og Finnfold 2014:9). De som er under 22 år og skal ta videregående opplæring er imidlertid fylkeskommunens ansvarsområde (Tiltaksforskriften).

kunnskapsoppsummering om tiltaksbruk viser at opplæringstiltak er den typen arbeidsmarkedstiltak som har størst effekt på overgang til jobb (von Simpson, 2018). Til tross for større innlåsningseffekter mens opplæringstiltak pågår, har unge større positive etter-tiltakseffekter. Andre studier (Aakvik, 2003 og Cools m.fl., 2018) finner små eller ingen effekter av deltakelse på opplæringstiltak på overgang til jobb for unge med nedsatt arbeidsevne. I disse studiene skilles det imidlertid ikke mellom AMO-kurs og ordinær utdanning, noe som kan være med på å forklare de mindre effektene.

Data og metode

Undersøkelsen bygger på statistikk og kvalitative intervjuer og gjennomgang av dokumenter (regelverk for tiltak og ytelser, mål og disponeringsbrev).

Vi bruker statistikk over personer registrert med nedsatt arbeidsevne og arbeidssøkere for perioden 2010 til 2018 for å analysere bruk av de tre opplæringstiltakene (ordinær utdanning, AMO-kurs og YO) og andre arbeidsrettede tiltak over tid. Videre har vi koblet på informasjon om hvilke Nav-ytelser tiltaksdeltakerne mottar. Vi ser da kun på gjennomsnittlig tiltaksbruk i perioden 2016 og til november 2017.

Den kvalitative intervjuundersøkelsen består av telefonintervjuer som varte i rundt 40 minutter med ansvarlig for opplæringstiltak i samtlige Nav Fylke. Dessuten har vi gjort ansikt-til-ansikt intervjuer ved 4 Nav-kontor. På Nord-Vestlandet besøkte vi et stort sentralt og et mellomstort usentralt kontor. Dette er en arbeidsmarkedsregion preget av industri og fiske. Likeledes besøkte vi et stort sentralt samt et lite usentralt kontor på Østlandet. Valg av kontorer er basert på mål om å fange opp variasjon i arbeidsmarked og organisatoriske forhold i Nav. Ved kontorene intervjuet vi samlet 4 ledere, 15 ungdomsveiledere og 7 brukere. Begge kjønn og ulike aldre mellom 18 og 29 var representert i brukerintervjuene, de fleste mottok arbeidsavklaringspenger. Beskrivelser av de unge og utdanning bygger på intervjuer med de unge selv, men også med de andre aktørene. Hensikten med å intervju flere typer aktører i samme case, som i dette tilfellet er kontor/fylke, er å fange opp perspektivene til

alle involverte aktører knyttet til samme problemstilling. Med en slik casemetodikk kan vi få et helhetlig bilde av hvordan resultater springer ut av bestemte forhold i organisasjonens kontekst og av aktørers handlingsrom innen denne konteksten (se for eksempel Mjøset 2009). Litteraturgjennomgang og pilotintervju var basis for å lage halvstrukturerte intervjuguider. Intervjuene tok en time, bortsett fra brukerintervjuene som tok en halvtime. Informantene har samtykket i å delta og er lovet anonymitet. Data er behandlet i tråd med rutiner for personvern. Alle intervjuer er tatt opp på lydbånd, transkribert og kodet og analysert ved hjelp av tekstanalyseprogrammet NVivo.

Resultater

Arbeidspraksis er det vanligste tiltaket blant unge

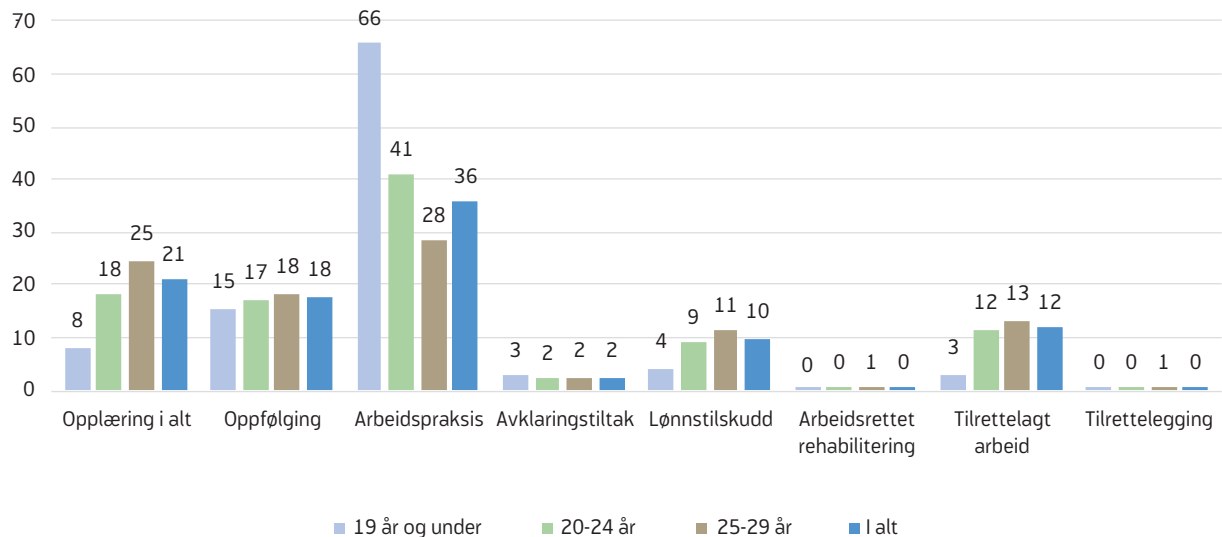
Opplæring er et av flere arbeidsrettede tiltak i Nav. Figur 1 viser hvor stor andel av de på arbeidsrettede tiltak som deltar på opplæringstiltak i ulike aldersgrupper. Opplæringstiltak er vanligere for de eldste unge enn de yngste. Mens opplæringstiltak utgjør 8 prosent av alle på tiltak for de under 20, så utgjør det 25 prosent for de mellom 25 og 29 år. Arbeidspraksis er det vanligste arbeidsrettede tiltaket blant unge, særlig for de under 20 år, der 66 prosent har arbeidspraksis som arbeidsrettede tiltak (figur 1).

Opplæringstiltak utgjør en stadig mindre andel av de arbeidsrettede tiltakene

Av de med nedsatt arbeidsevne⁴ deltok 40 prosent på et arbeidsrettet tiltak de siste årene (figur 2). Av disse igjen var det om lag en fjerdedel som deltok i opplæringstiltak i 2018 (figur 3). Andelen som deltar på opplæringstiltak blant de med nedsatt arbeidsevne falt kraftig fra 2010 til 2014. Etter en svak økning fra 2014 til 2016, har andelen falt igjen (figur 3). Blant ordinære arbeidssøkere har andelen på arbeidsrettede tiltak samlet sett ligget på mellom 18 og 22 prosent,

⁴ Antall med nedsatt arbeidsevne per måned i aldersgruppen under 30 år i 2018 er 41 900, av disse er 4 333 på opplæringstiltak, hvorav 990 deltar på AMO-kurs og 3343 på andre opplæringstiltak. Antall ordinære arbeidssøkere per måned under 30 år er 36 200, av disse er 1670 på opplæringstiltak, hvorav 1637 deltar på AMO-kurs, kun 2 prosent (33 per måned), deltar på andre opplæringstiltak.

Figur 1 Deltakere i arbeidsrettede tiltak for de under 30 år. Etter tiltaksgruppe og alder, prosent. 2018



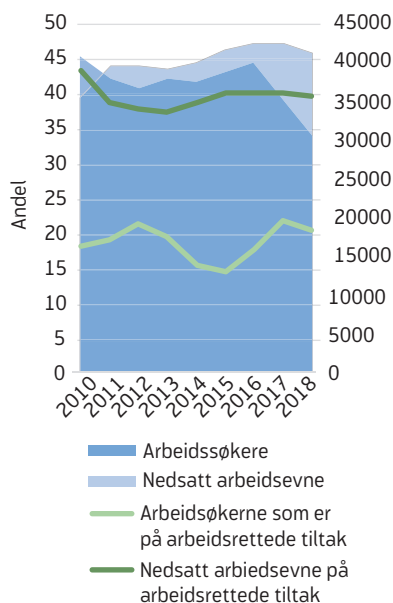
(N=277 450, 12 måneder i 2018. Om lag 23 000 unge under 30 år deltar per måned i arbeidsrettede tiltak).

Kilde: Nav

med topper i 2012 og 2017 (figur 2). Andelen av ordinære arbeidssøkere som deltok på opplæringstiltak ble redusert fra 2010 til 2015, og økte deretter noe. Opplæringstiltak for denne gruppen er i all hovedsaks

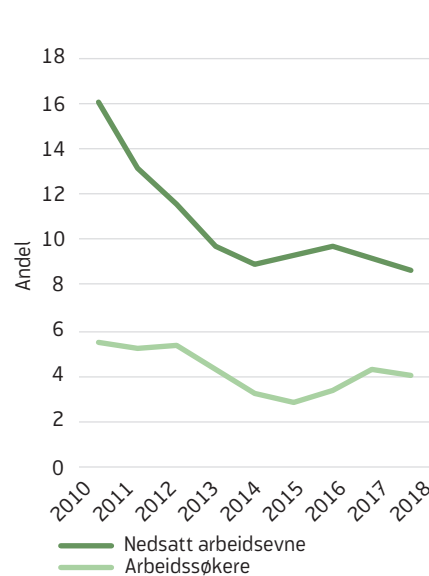
AMO-kurs. Både for de med nedsatt arbeidsevne, og for arbeidssøkere utgjør opplæringstiltak en avtappende andel av de arbeidsrettede tiltakene (figur 4).

Figur 2 Antall arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne (areal). Andel av disse med arbeidsrettede tiltak (linjer) (prosent). 2010–2018, 18–30 åringer

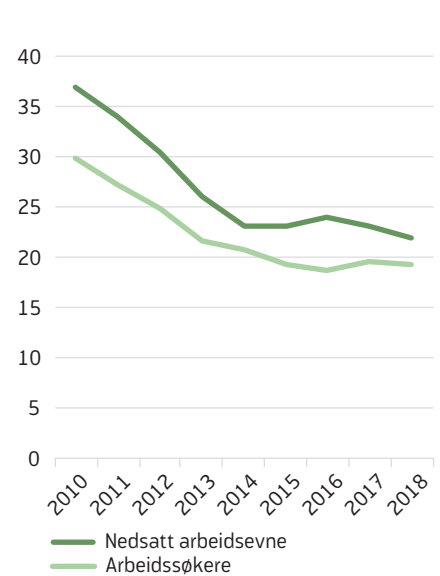


Kilde: Nav

Figur 3 Andel arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne på opplæringstiltak (prosent), 2010–2018, 18–30 åringer



Figur 4 Andel arbeidsrettede tiltak som er opplæringstiltak (prosent). 2010–2018, 18–30 åringer



Tabell 1 Navs opplæringstiltak

	Arbeidsmarkeds kurs (AMO)	2-årig Yrkesrettet Opplæring (YO)	Ordinær utdanning (U)
Aldersgrense	Over 18 år	Over 19 år	Over 22 år
Innsatsbehov	Situasjonsbestemt, tilpasset og varig tilpasset	Situasjonsbestemt, tilpasset og varig tilpasset	Tilpasset og varig tilpasset
Målgruppe	Arbeidssøkere med behov for kvalifiserende tiltak	Personer med svake formelle kvalifikasjoner, eller svake grunnleggende ferdigheter som gir betydelige vansker med å komme inn på arbeidsmarkedet Videregående opplæring til personer uten rett etter opplæringsloven eller introduksjonsloven	Personer med som har fått sin arbeidsevne nedsatt slik at de hindres i å skaffe seg eller beholde arbeid
Varighet	Inntil ett år	Inntil to år	Inntil tre år + forlengelse for ett år (unntak)
Innhold	Kortvarige arbeidsrettede kurs, gjerne kurs som gir formell kompetanse	Yrkesrettet opplæring med vekt på formell kompetanse på nivå med videregående opplæring	Ordinær utdanning
Eksempler	Sertifikat, kursbevis, del av fagopplæring, eller grunnleggende ferdigheter (lese, skrive, regne, digitalt, muntlig)	Fagbrev, svennebrev, kompetansebevis, praksisbrev, eller fagbrev gjennom praksiskandidatordningen, opplæring i fagskole, opplæring i grunnleggende ferdigheter med sikte på yrkesbestemte kvalifikasjoner, eller i kombinasjon med yrkesopplæring som gir formell kvalifikasjon	Videregående opplæring, eller fagskole, eller høyere utdanning akkreditert av NOKUT, eller opplæring i norsk og samfunnsfag for de uten rett etter introduksjonsloven

Kilde: Nav

At andelen på opplæringstiltak varierer skyldes dels hvilke grupper som til enhver tid er arbeidsledige eller har nedsatt arbeidsevne, noe som påvirkes av konjunktorene. Men det ser også ut til å være en trend der de med nedsatt arbeidsevne over tid får mindre opplæringstiltak (figur 3). Opplæringstiltak utgjør også en stadig mindre andel av alle arbeidsrettede tiltak (figur 4).

Regler for opplæringstiltakene

Formålet med de tre opplæringstiltakene Nav forvalter er ifølge tiltaksforskriften at «arbeidssøkere kvalifiseres til ledige jobber» (§7-1, tiltaksforskriften). Regler for opplæringstiltakene presenteres i tabell 1.

Hvilke opplæringstiltak er vanligst for hvem?

Ordinær utdanning kan innvilges for inntil tre år, er det mest omfattende blant opplæringstiltakene og er bare tilgjengelig for dem med nedsatt arbeidsevne. AMO og YO er stort sett rettet inn mot yrkesfag innen videregående opplæring, mens ordinær utdanning også kan brukes til studiespesialisering, eller til høyere utdanning.

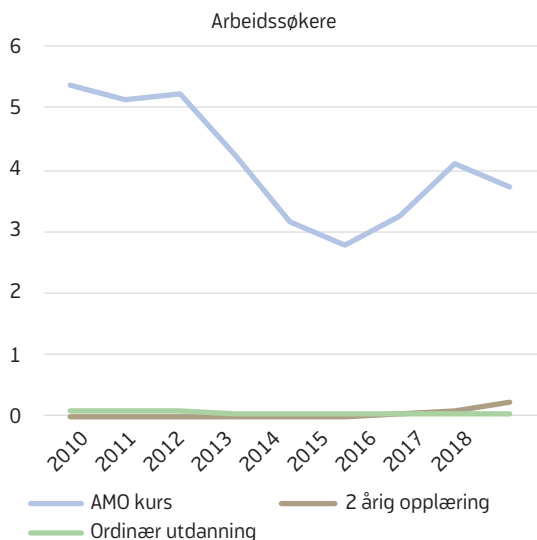
evne og andelen av ordinære arbeidssøkere som mottar de ulike opplæringstiltakene i perioden 2010–2018. Vi ser at ordinær utdanning er mest vanlig blant de med nedsatt arbeidsevne, mens AMO er mest vanlig blant arbeidssøkere. Dette er ikke overraskende og i tråd med regelverket. Både antall og andel av de med nedsatt arbeidsevne som får ordinær utdanning, er mer enn halvert fra 2010 til 2018, og har også gått ned fra 2017 til 2018 (figur 6).

Det toårige yrkesrettede opplæringstiltaket (YO) ble innført i 2015/2016 og brukes lite⁵ og det er forslag om å slå det sammen med AMO. De intervjuede i Nav Fylke forklarer den lave bruken med at regler gjør det vanskelig å anvende. Noen få fylker bruker likevel YO. I Oslo brukes det til norskopplæring og et par andre fylker bruker det til å gi fagbrev for grupper med behov for tilrettelagt og praksisnær undervisning. Vi har ikke tall som viser fordeling mellom yrkesfag og studiespesialisering blant dem som deltar i Navs tiltak «ordinær

Figur 5 og 6 viser andelen av de med nedsatt arbeids-

⁵ Det er imidlertid en del feilregistreringer der YO registreres som AMO.

Figur 5 Bruk av opplæringstiltakene 2010–2018 for ordinære arbeidssøkere



Kilde: Nav

utdanning», men intervjuene med veilederne gir grunn til å tro at yrkesfag brukes mest. Studiespesialisering ses som mindre aktuelt fordi flertallet av brukerne selv ikke ønsker det, og fordi studiespesialisering ikke vurderes som en utdanning som i seg selv gir overgang til arbeid. Veilederne sa imidlertid at de i noen få tilfeller bruker studiespesialisering dersom brukeren har et konkret og realistisk ønske om et yrke som krever dette. Men da skal veileder være «veldig sikker» og må sy sammen et lengre løp for brukeren.

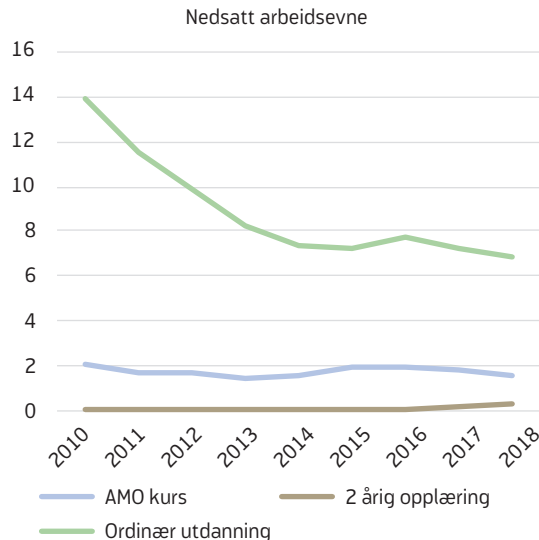
Bruk av ordinær utdanning som opplæringstiltak øker jo eldre brukerne er, når vi ser på de mellom 18 og 29 år (figur 7).

De med langvarig ytelse får i størst grad opplæringstiltak

I NAV er det arbeidsevnevurdering og innsatsbehov (se tabell 1) som skal styre hva slags oppfølging og tiltak en bruker får. Det er to hovedinnsatsgrupper; de med nedsatt arbeidsevne og ordinære arbeidssøkere. En Nav-ytelse skal gi livsopphold, men skal i prinsippet ikke styre hva slags tiltak en bruker får.

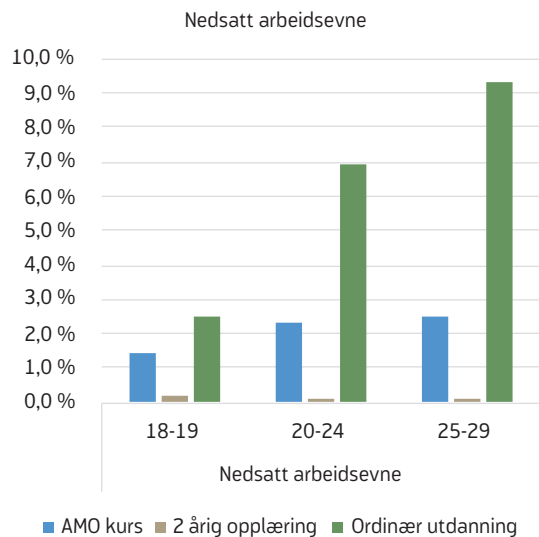
Av de med overgangsstønning og arbeidsavklaringspenger er det rundt 11 prosent som får «opplæringstiltaket» ordinær utdanning. Blant alle grupper som har nedsatt arbeidsevne, er det altså mottakere av disse to ytelsene

Figur 6 Bruk av opplæringstiltakene 2010–2018 for personer med nedsatt arbeidsevne



Kilde: Nav

Figur 7 Andel av de med nedsatt arbeidsevne på ulike opplæringstiltak, etter alder. Gjennomsnitt for perioden januar 2016–oktober 2017. Prosent



Kilde: Nav

som oftest får ordinær utdanning (tabell 2). Deretter kommer mottakere av uføretrygd med 8 prosent (tabell 2). Dette er alle ytelsene med lang varighet. De med nedsatt arbeidsevne uten disse ytelsene mottar i liten grad opplæringstiltaket «ordinær utdanning» (mellom 0,3 prosent og 3 prosent). Disse mottar sosialhjelp, tiltakspenger eller ingen ytelse fra Nav. De som er regis-

terret med nedsatt arbeidsevne er en sammensatt gruppe (Sutterud og Sørbø 2018), og sannsynligvis kan kjennetegn ved disse være med på å forklare om de får opplæringstiltak. De som mottar overgangsstønad, uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger er trolig også ulike. Et fellestrekk er likevel at de som har langvarige ytelser får ordinær utdanning som opplæringstiltak i langt større grad enn de uten disse ytelsene.

Deltakere i kvalifiseringsprogrammet mottar kvalifiseringsstønad, normalt i 2 år, og har dermed også en ganske langvarig livsoppholdsytelse. Disse får imidlertid opplæringstiltak relativt sjeldent selv om de fyller kriteriene for alle de tre typene opplæringstiltak. Tiltakspenger styres av årlige budsjetter fra fylke, noe som kan bidra til at disse får ordinær opplæring i mindre grad enn andre mottakere på langvarige ytelser.

AMO-kurs brukes mest av de som mottar tiltakspenger, kvalifiseringsstønad, og av ordinære arbeidssøkere med og uten dagpenger.

Kun 0,02 prosent av dagpengemottakerne er i et ordinært utdanningstiltak i 2017, det betyr omtrent 2–3 personer per måned i snitt (tabell 2). For de som mottar dagpenger eller permitteringslønn har regelverket vært til hinder for å ta utdanning, men fra 1.mai 2016 ble reglene endret slik at dagpenger og utdanning kan kombineres under gitte forutsetninger. Eksempelvis må utdanningen legges opp slik at dagpengemottakeren også kan jobbe heltid på dagtid (med unntak av 10 dager per halvår), studieprogresjonen kan maksimalt være 50 prosent og utdanningen må avsluttes dersom den er til hinder for å takke ja til tilbud om fulltidsarbeid. Livsoppholdsutvalget (NOU 2018:13) foreslår å utvide utdanningsmuligheter for dag-

Tabell 2. Andel arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne mellom 18 og 29 år på opplæringstiltak, i alt og etter ytelse¹. Prosent (gjennomsnitt jan 2016 – oktober 2017)

		AMO-kurs	2-årig opplæring	Ordinær utdanning	N (månedsobservasjoner jan 2016-okt 2017)	gj.sn antall per måned
NEDSATT ARBEIDSEVNE:	Nedsatt arbeidsevne i alt	2,4	0,1	7,9	922 075	41 913
	-arbeidsavklaringspenger	1,8	0,1	10,9	627 971	28 544
	-uføretrygd	2,4	0,1	7,9	72 248	3 284
	-overgangsstønad	2,6	0,1	11,5	15 812	719
	-kun sosialhjelp	2,0	0,0	0,4	58 589	2 663
	-med tiltakspenger	11,1	0,4	2,9	32 289	1 468
	-med kvalifiseringsstønad	11,8	0,3	2,7	31 033	1 411
	- uten arbeidsavklaringspenger/ uføretrygd	4,7	0,2	2,1	308 260	14 012
	-sosialhjelp i alt*	3,4	0,1	2,1	107 438	4 884
ARBEIDSSØKERE:	Ordinære arbeidssøkere i alt	4,5	0,1	0,0	796 738	36 215
	-dagpengemottakere	3,1	0,0	0,0	329 249	14 966
	-uten dagpengerett ¹	5,5	0,1	0,1	472 664	21 485
	-med overgangsstønad ¹	3,2	0,1	0,0	34 057	1 548
	-med uføretrygd	1,9	0,0	0,4	686	31
	-med sosialhjelp	5,8	0,1	0,0	120 972	5 499
	-med tiltakspenger	19,6	0,3	0,0	32 289	1 468

¹ Noen kan ha flere ytelser samme måned, og det kan således være overlapp mellom personer på ytelsene. Bortsett fra for sosialhjelp er overlapp så uvanlig at det ikke påvirker resultatene. Men for sosialhjelp er det stor overlapp. Vi har derfor en kategori med de som kun mottar sosialhjelp.

pengemottakere slik at de kan motta dagpenger med redusert sats og samtidig ta utdanning på heltid. Videre er forslaget at de skal kunne fullføre grunnskole og/eller videregående opplæring uten krav om at de skal være disponible for arbeidsmarkedet

Praksis i Nav Fylker og Nav-kontor

Her vil vi beskrive hvordan regelverk, strukturer samt praksis og holdninger blant de som jobber i Nav fylke og Nav-kontor kan være med på å forklare hvorfor bruken av opplæringstiltakene er relativt lav.

Restriktive fylkesledd?

Samtlige fylkesledd har oppfattet styringssignalet om å prioritere utdanning for unge uten kvalifikasjoner og at dette har vært spesielt viktig fra og med 2017. I Nav fylke har de flere forklaringer på hvorfor opplæringstiltakene likevel ikke brukes mer. Den vanligste oppfatningen er at Navs veilederkorps har en restriktiv holdning til bruk av opplæringstiltakene, og da særlig ordinær utdanning. De tenker «arbeid først» og «korteste vei til arbeid». Flere mener denne holdningen oppsto, eller ble forsterket, i forbindelse med Nav-reformen og innføring av arbeidsavklaringspenger:

«Spesielt tilbake til 2009, 2010 ikke sant, da var det jo sånn det var, at da skulle man søke mindre mot utdanning og mer mot arbeidsrelaterte arbeidsmarkedstiltak. Og den henger nok fortsatt litt igjen» (Nav Fylke, Østlandet).

«En av årsakene var jo en sånn misforstått oppfatning av dette med «arbeid først», der man ble helt hysterisk på at folk skulle rett inn i arbeid. Man klarte ikke å se at «arbeid først» vil være en sving innom en kvalifisering som gir en sterkere tilknytning til arbeidsmarkedet» (Nav Fylke, Nord-Norge).

Nesten alle fylkesleddene sier de jobber med å øke bruk av opplæringstiltakene. Virkemidlene er stort sett informasjon i ukentlige e-poster og på fagsamlinger. To har også reist ut til alle sine kontorer og snakket om hvordan bruken kan økes. Det virker ikke som om fylkesleddet direkte pålegger kontorene noe når det gjelder opplæringstiltakene. En informant fra Nord-Norge ønsker mer utdanning i sitt fylke, men får

det ikke til. Hun sier: «Men det er klart det å instruere det har ikke vi historie på».

I noen intervjuer pekes det på at fylkesleddet også kan påvirke i begrensende retning når de råder veiledere i enkeltsaker:

«det var mye økonomer, som er litt sånn, hva skal jeg si... Det har vært mye innskrenkende tolkning av tiltaksregelverket. Man har vært redd for å bruke penger. Når man er i tvil om det er i tråd med forskriften så gir man heller regelverket en innskrenkende tolkning for å være på den sikre siden» (Nav Fylke, Vestlandet).

Undersøkelsene er imidlertid ikke entydige når det gjelder fylkesleddenes styring. En av veilederne vi intervjuet på Østlandet omtalte rådene fra Nav fylke som fleksible og viste til et eksempel der Controller i fylket hadde godkjent «kreativ» bruk av YO. De brukte det for å kunne innvilge fagbrev for en bruker med arbeidsavklaringspenger som var under 22 år og dermed ikke har rett til «ordinær utdanning» ifølge tiltaksforskriften.

Finansiering av tiltak er et annet viktig tema. Noen informanter i Nav fylke mener kontorene lettere bruker dyre arbeidsrettede tiltak som er sentralt anskaffet fremfor ordinær utdanning. Årsaken er at førstnevnte belastes sentrale budsjetter, mens tiltakspenger tas av kontorets budsjetter.

Undersøkelsen av både fylkesleddet og Nav-kontorene tyder dessuten på at det er stor kontorvariasjon når det gjelder bruk av tiltakspenger. Noen sliter med å bruke opp tiltaksmidler, mens andre bruker opp sitt budsjett og gjerne også nabokontorenes dersom de har underforbruk. Det er også vanlig at kontorene får beskjed om å bruke tiltakspenger mot slutten av året fra Controller i Nav Fylke.

Mer restriktivt regelverk?

Sitatene over tyder på at regelverksendringer i 2010 kan bidra til å forklare at bruk av ordinær utdanning sank og at frontlinjens prioriteringer og tenkemåter ble mer dreid mot «arbeid først». Arbeidsavklaringspenger ble innført i 2010 og erstattet tre ytelser; yrkesrettet attføring, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Det ser ut til at regler og praksis knyttet

til yrkesrettet attføring ga større rom for utdanning enn regelverket for arbeidsavklaringspenger. §11–5 i regelverket om arbeidsavklaringspenger sier at brukers arbeidsevne skal vurderes opp mot «*ethvert arbeid*» mens det i yrkesrettet attføring het «*høvelig arbeid*» (§11.6). Mottakere av arbeidsavklaringspenger må være villige til å ta arbeid som han eller hun er fysisk og/eller psykisk skikket til å ta, også innen yrker vedkommende ikke er utdannet til eller har arbeidserfaring fra. «Ethvert arbeid» innebærer dessuten at bruker må være villig til å ta både heltids- og deltidsarbeid. I regelverket for yrkesrettet attføring var utdanning mer tilgjengelig. «Tidligere utdanning og praksis» og «utsikter til en varig arbeidslivstilknytning» var blant kriteriene for å vurdere hvilken type utdanning bruker skulle få (se §11.6) og formuleringene var videre at tiltak som var «nødvendige og hensiktsmessige» skulle gis for å sette bruker i stand til å skaffe eller beholde «høvelig arbeid». En dom fra Trygderetten (30.9.2011) beskriver forskjellen mellom gammelt og nytt lovverk. I regelverket om arbeidsavklaringspenger vektlegges begrepet «arbeidsevne», mens «inntektsevne» også var viktig i det gamle. For de som ikke lenger kunne utøve sitt yrke gjaldt «kompensasjonsprinsippet». Inntektsbortfallet ble kompensert ved at det ble gitt mulighet til å etablere seg på tilsvarende nivå i et nytt yrke og i praksis ble det gitt langvarige utdanninger. Både arbeidsavklaringspenger og yrkesrettet attføring er (var) tilgjengelig for ungdom som ikke har yrkeserfaring, men nedsatt arbeidsevne og behov for bistand til å skaffe eller beholde arbeid.

Kan Nav-kontorenes praksis forklare lav bruk av opplæringstiltakene?

I denne bolken rapporterer vi fra undersøkelsen ved fire Nav-kontor.

«Utdanning først» eller «arbeid først»? Nav-kontorenes erfaringer og praksis

Signalet om at utdanning bør prioriteres for unge Nav-brukere, er tydelig oppfattet av alle Nav-veilederne og kontorlederne vi intervjuet og de viser til mål og disponeringsbrevet. Informantene sier dessuten at arbeidsmarkedet gir samme signal. Arbeidsgivernes krav til utdanning øker og veilederne erfarer at det blir stadig vanskeligere å hjelpe brukere ut i

jobb hvis de ikke har fullført videregående skole. Dette gjelder også jobber som tidligere var lett tilgjengelige for dem uten utdanning. Et sitat illustrerer dette godt:

«Vi ser jo at de ufaglærte brukerne våre, de sliter veldig. De kommer så innmari langt bak i arbeidsmarkedet. Vi hadde en butikkeier nå som søkte etter deltid hvor det var 170 søkere. Det er så mange om beinet, og når du da ikke har vitnemål fra videregående, er du ikke «top notch». Det er stigma knyttet til å ikke har fullført videregående. Det er det arbeidsgivere som reagerer på» (Veileder, sentralt kontor Østlandet).

Nav-veilederne opplever at bransjer, som er viktige inkluderingsarenaer for Navs brukere, har økt kravene til utdanning i løpet av de siste fem årene. Tidligere var det mulig å få fast jobb i barnehage og pleie- og omsorgssektoren uten formell utdanning, mens nå krever flere kommuner fagbrev (Bråten og Hagen 2015). Et av kontorene på Møre-kysten erfarte at mulighetene for ufaglærte er mindre også i verftsindustrien. Verftene bruker heller innleie fra bemanningsselskaper for å løse oppgaver som ikke krever formelle kvalifikasjoner.

I intervjuene løftet veilederne frem at unge uten formelle kvalifikasjoner ikke bare sliter med å få jobb, men også med å få et stabilt fotfeste i arbeidsmarkedet. Det å *beholde* jobb er en utfordring for denne gruppen. I situasjoner der arbeidsgiver må redusere, eller justere staben, er det erfaringsmessig de med bare grunnskole som ryker ut, og det kan være demotiverende å oppleve for de unge.

Intervjuene på Nav-kontorene, i likhet med fylkesintervjuene, tyder på at vektleggingen av «raskeste mulig vei til ethvert arbeid» preger veiledernes prioriteringer.

«Vi skal prioritere korteste veien til jobb og det overskygger ofte andre vurderinger. Vi er nødt til å prøve dem mot ethvert arbeid, så vi kan ikke bare si at du kan få slippe butikk fordi du ikke vil, eller fordi vi tror at helsen din gjør at du aldri kan få noen stabil jobb der» (Nav-veileder, usentralt kontor Østlandet).

Mange ungdomsveiledere peker dessuten på at en del unge brukere trenger «jobbsmak» i flere yrker for å finne ut hva de vil utdanne seg innen, eller for å bli motivert til utdanning. Brukere med komplekse problemer kan trenge lengre løp med kombinasjon av ulike typer arbeidsrettede tiltak for å bli tilstrekkelig friske og kvalifiserte til å få en stabil jobb. Måten Nav måler suksess på ser ut til å forsterke prioritering av korte tiltak og raskeste vei til arbeid. Man måler kun overgang til arbeid i Navs statistikker og flere veiledere mener at «overgang til utdanning» burde være et selvstendig mål for flere av tiltakene og at man ville få et bedre bilde av et tiltaks reelle suksess hvis man også målte om arbeidet brukerne får er heltid eller deltid, og hvor lenge arbeidsforholdet varer.

Økonomiske vurderinger: finansiering av lange og korte løp

Brukernes ytelse ser ut til å være med på å forklare hvem som får ulike opplæringstiltak (se delen om opplæringstiltak og ytelse). Personer med nedsatt arbeidsevne med arbeidsavklaringspenger får det mest langvarige tiltaket, «ordinær utdanning», tre ganger så ofte som dem som ikke mottar arbeidsavklaringspenger. Alle disse har såkalt «tilpasset innsatsbehov» og fyller kriteriet for «ordinær utdanning». Dette kan tyde på at praksis ikke helt harmonerer med regelverket. Intervjuundersøkelsen bekrefter at det er brukere med langvarige livsoppholdsytelser som i størst grad får ordinær utdanning, men to av kontorlederne ønsket å utfordre dette mer, og sier de også gjør dette i noen få saker. Ut fra intervjuene forventet vi derfor å finne mer bruk av ordinær utdanning blant dem på tiltakspenger. Flere sa de brukte tiltakspenger i kombinasjon med supplerende sosialhjelp for å sy sammen noe lengre løp. Mange sosialhjelpsmottakere vil også være registrert med «situasjonsbestemt innsatsbehov»⁶ og fyller dermed vilkår for alle opplæringstiltak. Tallene viser imidlertid at bare et fåtall av de på ordinær utdanning mottar tiltakspenger. (tabell 2). Sitatet under illustrerer forholdet mellom ytelser og opplæringstiltak:

⁶ Disse vil i så fall være registrert med tiltakspenger i figur 6 og eventuelt motta supplerende sosialhjelp dersom de deltar i opplæringstiltak.

«Man kan i teorien, lovverket sier at vi kan innvilge til alle typer klienter som har et visst innsatsbehov, men hvis du skal gå på tiltakspenger, så er du veldig avhengig av kontorets budsjett på tiltakspenger over tid. Så vi får jo veldig sterke signaler om at hvis noen ikke har langvarige ytelser, så er det heller ikke så veldig ønskelig [med ordinær utdanning]. Men nå med de nye reglene på AAP, så vil det bli flere som kanskje må delfinansieres med tiltakspenger fordi AAP er et år kortere» (veileder, usentralt kontor Nord-Vestlandet)

Langvarige opplæringstiltak finansiert over tiltaksbudsjettet ses altså som en risiko fordi det binder opp kontorets tiltakspenger over lang tid, kanskje også for kommende år der man ikke ennå vet hvor mye tiltakspenger kontoret får. Ytelsen en person har betyr derfor mye ved vurdering av langvarige opplæringstiltak. Kontorene ser helst at det ligger en langvarig ytelse i bunn som sikrer bruker stabil dekning av livsopphold og ikke belaster kontorets tiltaksbudsjett for tungt. I lys av dette er det et paradoks at mange kontorer ikke greier å bruke opp tiltakspengene sine, og at det mot slutten av budsjettåret kan være relativt lett å få innvilget dyre tiltak, som for eksempel sertifikater som koster rundt 100 000 kroner (registreres som individuell AMO).

AMO-kurs er det opplæringstiltaket som brukes mest. Den viktigste grunnen er at AMO er tilgjengelig for alle typer Nav-brukere. En annen grunn er trolig at det er lett å bruke for veilederne, avlaster veileder for oppfølgingsoppgaver samt at det ikke binder opp tiltakspenger over lang tid. De fleste AMO-kurs varer i 3 måneder. AMO er anskaffet gjennom rammeavtaler av Nav fylke (Se Oxford Research og BDO 2017 for utfyllende informasjon). Brukere som får innvilget tiltak har rett til tiltakspenger dersom de ikke har annen livsoppholdsyttelse. Veilederne velger ofte å bruke kontorets tiltakspenger på AMO-kurs, eller til andre kortvarige tiltak, istedet for til mer langvarige opplæringstiltak.

«Vi kan bruke de [tiltakspengene] til å kjøpe de tiltakene vi vil. Kanskje ender vi ofte opp med å bruke de ferdigbestilte tiltakene for vi vet at det er en oppfølgingsbit knyttet til det. Den er så verdifull, fordi vi klarer ikke å være på alle steder på en gang» (Veileder, usentralt kontor Østlandet).

Nav-veiledernes kompetanse og arbeidsbetingelser

Vår undersøkelse tyder på at veiledernes kompetanse om utdanningssystemet er for dårlig til å kunne veilede unge mot utdanning på en effektiv måte. Det er sannsynlig at denne kompetansemangelen bidrar til underutnyttelse av opplæringstiltaket «ordinær utdanning». Nav-veilederne mener de har god oversikt over Navs regelverk, men at det er komplisert å få oversikt over utdanningssystemets regelverk. Stilt overfor en konkret bruker må veilederne finne ut av tema som voksenrett, ungdomsrett, fullføringsrett, tidsfrister for å melde seg på videregående opplæring, og for å melde seg av uten å miste rettigheter, muligheter for tilrettelagt undervisning for brukere med nedsatt arbeidsevne og yrkesmuligheter knyttet til ulike fag- og studieretninger. Noen brukere mangler hele videregående, mens andre bare mangler enkelte fag og veilederne synes det er vanskelig å ha oversikt over hvilke muligheter som finnes for å fullføre. Møtet mellom Navs regler og utdanningssystemets regler kan også skape usikkerhet. Et eksempel er at veilederne må vurdere om den unge har nedsatt arbeidsevne opp mot en konkret utdanning som den unge ikke har noen erfaring fra og som veilederne selv har begrenset kunnskap om. Et sitat illustrerer kompetanseutfordringene knyttet til å veilede til ordinær utdanning:

«Så vet jeg at mange kolleger sier at de vet så lite om utdanning og derfor er det vanskelig. Avklaringstiltak skal jo hjelpe oss, men innimellom har jeg på følelsen av at de kan ikke så mye de heller. Så prøver vi å sende folk til karriereveiledningssenteret og voksenopplæringen som kan være aktuelt for noen. Men igjen så er brukerne på veldig ulikt modenhetsnivå og det er ikke alltid jeg stoler på hva bruker har fått med seg av informasjonen de fikk» (Veileder, sentralt kontor Østlandet).

I sitatet nevnes noen av de systemene som veiledere støtter seg til. Intervjuundersøkelsen tyder på at det finnes stor variasjon i hvordan veilederne skaffer seg kompetanse om utdanningssystemet. Fylkeskommunens karrieresenter nevnes ofte. Fylkeskommunens oppfølgingstjeneste (OT) brukes også. OT har hovedansvar for å bistå ungdom som har rett til videregående opplæring frem til de er 21 år. I noen fylker er

forsøket med «Nav i videregående» videreført, og veilederne som jobber der har mer kompetanse om utdanningssystemet. Flere steder har Nav, videregående og høyere utdanningsinstitusjoner etablert egne samarbeidsformer.

Veiledernes arbeidsbetingelser ser bare i noen grad ut til å forklare den relativt lave bruken av opplæringstiltakene. Med arbeidsbetingelser mener vi forhold som tidsressurser og trekk ved hvordan Nav-kontoret er organisert. Alle kontorene vi undersøkte hadde spesialisert seg med såkalte ungdomsteam. Bare ved ett av de fire kontorene opplevde veilederne at de ikke hadde nok tid til å følge opp brukerne mot utdanning. Dette kontoret var akkurat omorganisert slik at ungdomsteamet fikk ansvar for alle under 30 år, mens de tidligere hadde hatt alle under 25 år. Dermed fikk hver ungdomsveileder nær dobbelt så mange brukere (fra cirka 30 til 60). Dessuten har dette kontoret hatt såkalt «dato-organisering», noe som betyr at brukerne fordeles etter fødselsdato. Det innebærer at veilederne betjener brukere med alle typer ytelser. Veilederne opplevde derfor at de ble utfordret både på tid og kompetanse, og at det gikk utover brukere som trenger mye oppfølging knyttet til utdanning. Ved ett av de store kontorene pekte ledelsen på at lav bruk av ordinær utdanning også kan skyldes at det har vært lite muligheter for å styre arbeidet strategisk inn mot utdanning på grunn av høyt sykefravær og stor gjennomtrekk av ansatte.

Brukernes motivasjon og muligheter for utdanning

Noe av forklaringen på den lave bruken av opplæringstiltak er knyttet til trekk ved de unge brukerne selv. En del unge trenger lang tid og oppfølging av flere slag for å bli i stand til, og motivert for, skolebenken. Mange har lav motivasjon for utdanning fordi de har hatt dårlige skoleopplevelser og lav mestringsfølelse gjennom mange år. Disse sier gjerne at de helst vil jobbe når de kommer til Nav. Blant de som mottar arbeidsavklaringspenger har over halvparten psykiske lidelser og har droppet ut fra videregående skole. I tillegg kommer en betydelig andel fra ressurssvake familier og/eller har opplevd mobbing. En del sliter med gjeld og rus. Intervjuundersøkelsen tyder på at dette kjennetegner en del unge mottakere av arbeidsavklaringspenger og dette støttes også av annen

forskning (Strand m.fl. 2015, OECD 2018). Sosialhjelpsmottakerne har liknende kjennetegn. I statistikkene ser vi at de unge bruker opplæringstiltakene mer jo eldre de blir. Vi gjenfinner denne forskjellen mellom de «yngste unge» og de «eldre unge» i veilederintervjuene. Sitatet illustrerer noe av årsaken til forskjellen:

«Mange av de unge er psykisk syke, de starter kanskje med medisiner når de er 18–19. Så tar det litt tid å finne riktige medisiner og behandling. Også har vi masse 18–19-åringer som har ruset seg for å døyve problemer og som bruker lang tid på å forstå at de må gjennom en behandling. Det er stor forskjell på de yngste og når de er i midten av 20-årene. Da har de ofte blitt friskere og har vært inn og ut av dårlige jobber og skjønner at de trenger utdanning.» (Veileder, sentralt kontor Nord-Vestlandet).

I 2016 kom en forskriftsendring som medførte at brukere må være over 22 år for å ha rett til opplæringstiltaket «ordinær utdanning» mens de mottar arbeidsavklaringspenger. Vi finner at de under 22 år fikk videregående opplæring i litt mindre grad i 2017, mens det ikke er noen endring for høyere utdanning fra 2016 til 2017 (ikke vist). Hensikten med regelendringen var å lage klarere grenser mellom ansvaret til fylkeskommunene og Nav. Noen veiledere mener regelendringen ryddet opp i ansvarsforhold, mens andre peker på dilemmaer. En del unge har ikke foreldre som kan forsørge dem, eller bør flytte for seg selv av andre grunner. Disse trenger hjelp til livsopphold. Hvis de skal gå på videregående, er studielån eneste mulighet og vår undersøkelse tyder på at brukerne har lav motivasjon for å ta opp studielån i løpet av videregående opplæring, mens de har høyere motivasjon for å lånefinansiere høyere utdanning.

Oppsummering og diskusjon

Politikerne har bedt Nav prioritere kvalifisering av unge under 30 år, og da særlig de som mangler videregående skole. Statistikken viser imidlertid at bruken av Navs opplæringstiltak har sunket siste tiår. Bruken av tiltaket «ordinær utdanning» er nær halvert de siste ti årene. Målet med denne artikkelen har vært å beskrive hvilke brukere som får ulike opplæringstil-

tak, samt å komme nærmere en forklaring på hvorfor disse tiltakene ikke brukes mer. I denne avslutningen oppsummerer vi og diskuterer mulige forklaringer. En viktig forklaring er at målet om «arbeid først» står sterkt og er rotfestet i styring, organisatoriske strukturer, regelverk for ytelser, finansiering av tiltak og i måten Navs suksess måles på. Andre forklaringer er frontlinjens mangelfulle kompetanse om utdannings-systemet og at det blant unge brukere er mange som mangler motivasjon og forutsetninger for å gå løs på utdanning.

Arbeid først, eller utdanning først? Doble politiske signaler

En viktig forklaring på den relativt lave bruken av opplæringstiltakene, og da særlig de langvarige, ser ut til å være organisasjonens fokus på «arbeid først» og «korteste vei til ethvert arbeid». Intervjuer med alle Nav Fylker og fire Nav-kontor sannsynliggjør dette. Begge nivåer sier de har prioritert utdanning og opplæring mer de siste årene, og at de ønsker å gjøre det enda mer. Dette reflekteres imidlertid ikke i faktisk praksis. Nav Fylker oppfordrer til økt bruk av utdanning, men ser ikke ut til å styre kontorene direkte på dette området. Undersøkelsen av kontorene viser at det er flere barrierer mot å bruke utdanning. Prioritering av «arbeid først» er en av dem. Dette har vært et sentralt politisk signal i velferdspolitikken, og det ble forsterket med Nav-reformen i 2010. «Overgang til arbeid» er den viktigste målformulering i Arbeids- og sosialdepartementets mål- og disponeringsbrev til Nav. Men kvalifisering har også vært et prioritert område, og fra 2017 ble «overgang til utdanning» formulert som et selvstendig mål for unge som mangler kvalifikasjoner. Signalene fra politikere og ledere er altså flertydige, noe som også er påpekt tidligere (St. meld.nr. nr 16 (2015–2016), Grue og Finvold (2014).

Finansiering av livsopphold og tiltak påvirker hvilke opplæringstiltak brukerne får

Det ser ut til at brukernes ytelser påvirker hvilke opplæringstiltak som blir brukt. I tråd med regler og forventninger finner vi at det mest langvarige, og potensielt mest kvalifiserende tiltaket, «ordinær utdanning», brukes mest av de som har langvarige livsoppholdsyttelsene som arbeidsavklaringspenger, overgangsstønad, og uføretrygd. De som kun mottar sosialhjelp

mottar i svært liten grad opplæringstiltak. Reglene sier at det er såkalt «innsatsbehov», og ikke ytelse, som skal styre hvem som får ordinær utdanning. Vi finner imidlertid at det er en relativt stor forskjell innad i gruppen som har nedsatt arbeidsevne og dermed relativt likt innsatsbehov. Ordinær utdanning brukes for eksempel over 3 ganger så ofte av de som mottar arbeidsavklaringspenger enn av de som mottar tiltakspenger. Intervjuundersøkelsen bekrefter at det er brukere med langvarige livsoppholdsytelser som i størst grad får ordinær utdanning. Det ses som risikabelt å innvilge langvarige opplæringstiltak over kontorets tiltaksbudsjett, særlig hvis de går over flere budsjettår. Veilederne tyr lettere til sentralt finansierte, og kortvarige AMO-tiltak, som også ses som gunstige fordi de avlaster Nav-veilederne for oppfølgingsoppgaver. Foreliggende forskning tyder imidlertid på at AMO-kurs i mindre grad enn ordinær utdanning resulterer i at brukere kommer i jobb. Alle vi intervjuet erfarer at det å fullføre videregående opplæring blir stadig viktigere. Arbeidsmarkedet lukker seg mer og mer for unge som ikke har det, også i bransjer som for kort tid siden ansatte folk uten videregående. På bakgrunn av det argumenterer flere kontorledere og veiledere for at Nav fremover bør løsrive seg mer fra hvilke livsoppholdsytelser brukerne har og innvilge utdanning også for dem som ikke har langvarige ytelser. De nevner særlig sosialhjelpsmottakere. Livsoppholdsutvalget (NOU 2018:13) foreslår dessuten å utvide muligheten til å ta utdanning for dagpengemottakere.

For restriktivt regelverk?

Dreiningen mot «korteste vei til arbeid» knyttet til innføring av arbeidsavklaringspenger i 2010. Arbeidsavklaringspenger erstattet blant annet «yrkesrettet attføring» og her var det større rom for, og praksis for, å innvilge lengre utdanningsløp, også til unge. Mens prinsippet i regelverket om arbeidsavklaringspenger er at brukere må takke ja til «ethvert arbeid» (alle yrker, heltid/deltid) som hun er i stand til å utføre, var «høvelig arbeid» målet for yrkesrettet attføring. I intervjuene peker flere på den gamle praksisen var for liberal og at det oppstår et dilemma knyttet til rettferdighet når velferdsstaten finansierer langvarige utdanninger for noen som andre må lånefinansiere. Et annet

dilemma er at lange utdanningsløp kan betraktes som «innlåsing» ettersom det tar mye tid før brukere kommer i arbeid samt at det er usikkerhet knyttet til om velferdsstatens investering i utdanning fører til jobb. Det kan se ut til at tidligere tiders praksis ble sett på som for «slepphendt» og at pendelen svingte ganske langt ut i restriktiv retning da arbeidsavklaringspenger ble innført.

Nav-veilederens kunnskap om utdanningssystemet

Nav-veilederens kunnskap om utdanningssystemet er også en forklaring på at opplæringstiltakene ikke brukes mer. De synes det er vanskelig å ha oversikt over hvilke yrkesmuligheter som er knyttet til de mange fag- og studieretninger som finnes, hvordan man kan sy sammen et opplegg for brukere som mangler deler av videregående, samt muligheter for tilrettelegging av undervisning, noe flere unge Nav-brukere har behov for. I tillegg er det vanskelig å holde oversikt over ulike frister og hvem som rett til videregående opplæring. Kompetanse om dette finnes, dels i fylkeskommunale enheter, dels i Nav. Samarbeidet dem imellom er lite utviklet mange steder og det er heller ingen enhetlige eller klare retningslinjer for hva, og hvor mye, Nav-veilederne skal kunne om utdanningssystemet.

Brukernes motivasjon og muligheter

Sist men ikke minst skyldes relativt lav bruk av opplæringstiltakene at brukerne selv ofte har lav motivasjon for utdanning og også helsemessige og sosiale utfordringer som gjør det vanskelig å gå på skole. Lav motivasjon er gjerne knyttet til dårlige skoleopplevelser. Vi finner imidlertid en tydelig aldersforskjell i både det kvantitative og kvalitative materialet. Tallene viser at de «eldste unge» over 25 år bruker opplæringstiltakene mer enn de «yngste unge». Intervju-materialet tyder på at de «eldste unge» er mer motivert til å ta fatt på utdanning fordi de har blitt bedre av sykdommen sin (dels fordi den er behandlet), har prøvd ulike jobber og funnet mer ut av hva de vil. Mange av dem har også erfart at de trenger utdanning for å få en stabil og god jobb.

Referanser

- Bay, Ann-Helén, Breit, Eric, Fossetøl, Knut, Grødem, Anne Skevik Terum, Lars Inge (2015) *NAV som lærende organisasjon*. Oslo: Institutt for Samfunnsforskning.
- Bråten, Mona og Hagen, Anna Tønder (2015) Kompetanse og kvalitet i arbeid med barn og unge. Arbeidsgivernes vurdering av barne- og ungdomsarbeiderfaget. Fafo-rapport 2015:51.
- Cools, Sara, Hardoy, Inés og Simson, Kristine von (2018) Sosial bakgrunn, utdanning, arbeid og stønader til personer under 30 år med nedsatt arbeidsevne. ISF-rapport (under utgivelse).
- Dapi, Bjorn, Gefsen, Hege Marie, Sparrman, Victoria og Stølen, Nils Martin (2016) Education-specific labour force and demand in Norway in times of transition. Reports 2016/31, Statistics Norway.
- Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften). F11.12.2015 nr 1598.
- Grue, Lars og Finnvold, Jon Erik (2014) Hjelp eller barrierer? En undersøkelse av betingelser for høyere utdanning for ungdom med nedsatt funksjonsevne. NOVA-rapport nr 8, 2014.
- Mathiesen, Ida Holth, Buland, Trond, Mordal, Siri og Solberg, Astrid (2017) Samarbeid mellom NAV og fylkeskommunen om å hindre frafall fra vgo. Utfordringer og gode grep. Stavanger: IRIS, Rapport 2017/06.
- Lipsky, Michael (2010) *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Meltevik, Stine, Eigel, Bernard, Harsem, Øistein, Amundsen, Tima-Irene og Weidel, Inger-Johanne (2017) AMO i syv norske fylker. Oxford research og BDO.
- Mjøset, Lars (2009) The Contextualist Approach to Social Science Methodology, In David Byrne & Charles C. Ragin (ed.), *The Sage handbook of case-based methods*. Sage Publications.
- Mål og disponeringsbrev til Fylkene fra Navs Tjenestedirektør 21.2.2013, 24.2.2014, 27.3.2015, 22.2.2016, 16.2.2017, 23.2.2018.
- Nicolaisen, Heidi (2017) Inkludering av unge på AAP – et arbeidsgiverperspektiv. Arbeid og velferd nr. 2/2017.
- NOU 2018:2 Fremtidige kompetansebehov I. Kunnskapsgrunnlaget. Avgitt til Kunnskapsdepartementet 31.januar 2017.
- NOU 2018:13 Voksne i grunnskole- og videregående opplæring – Finansiering av livsopphold. Avgitt til Kunnskapsdepartementet 20. november 2018.
- NOU 2019:2 Fremtidige kompetansebehov II. Utfordringer for kompetansepolitikken.. Avgitt til Kunnskapsdepartementet 1. februar 2019.
- Proba samfunnsanalyse (2015) Samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV om videregående opplærings for voksne arbeidssøkere. Proba-rapport 2015–08.
- Tidelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet fra Det kongelige Arbeids- og Sosialdepartement. 21.1.2019.
- OECD (2018) *Investing in Youth: Norway*, *OECS Publishing, Paris*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264283671-en>, Accessed 30.4.2018
- St.meld nr16 (2015–2016) Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring.
- Strand, Ann Hege, Bråthen, Magne og Grønningsæter Arne Backer (2015) *NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere*. Oslo: Fafo.
- Sutterud, Lars og Johannes Sørbø, «Hvem har nedsatt arbeidsevne, men ikke rett til arbeidsavklaringspenger?», Arbeid og velferd nr.2–2018, s 19–31

van Berkel, Rik, van der Aa, Paul og van Gestel, Nicolette (2010) «Professionals without a profession? Redesigning case management in Dutch local welfare agencies», *European Journal of Social Work*, Vol. 13 No 4, 447–463.

Van Berkel, Rik, Caswell, Dorte, Kupka, Peter og Larsen, Flemming (2017) *Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe*. New York: Routledge.

von Simson, Kristine (2018) «Kunnskapsoversikt: Effekter av arbeidsmarkedstiltak mv på arbeidstilbud og sysselsetting, norske erfaringer». *Rapport på oppdrag for Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe 2018*.

Wiborg, Øyvind, Børing, Pål. & Skule, Sveinung. (2013) *Livslang læring og mobilitet i arbeidsmarkedet. En studie av formell videreutdanning blant norske arbeidstakere basert på Lærevilkårsmonitoren og registerdata*. NIFU-rapport 2013–8. Oslo: NIFU.

Aakvik, Arild (2003) «Estimating the employment effects of education for disabled workers in Norway». *Empirical Economics* 28.

Kilder: figurer

Figur 1: Navs statistikk over tiltaksdeltagere. Nav skiller i statistikken mellom arbeidssøkere på tiltak, og personer med nedsatt arbeidsevne. <https://www.Nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Arbeidssokere+og+stillinger+-+statistikk/Tiltaksdeltakere>

FRAFALL FRA ARBEIDSLIVET ETTER LANGTIDSSYKMELDING

Av Nina Lysø og Jon Petter Nossen

Sammendrag

Å redusere frafallet fra arbeidslivet er ett av to nasjonale mål i den nye IA-avtalen for perioden 2019–2022. I avtalen pekes det spesielt på langtidssykmeldte som går over på mer varige trygdeytelser, samt tidligpensjonering. Det vil være behov for en eller flere indikatorer som gjør det mulig å følge og vurdere utviklingen i frafallet over tid.

Vi ser her på hvordan en indikator, begrenset til frafall i etterkant av langtidssykmelding, kan utformes. Blant annet ser vi nærmere på mulige definisjoner av «langtidssykmeldt» og «fracfall». Som grunnlag for å belyse dette undersøker vi utviklingen i langtidssykefraværet og senere arbeidstilknytning, herunder mottak av ulike trygdeytelser, de siste femten årene.

I 2017 var det 40 000 personer som brukte opp rettighetene til sykepenger fra NAV etter å ha vært sykmeldt i tolv måneder. I perioden 2002–2017 har det vært en sterk nedgang i dette antallet, og denne utviklingen har bidratt til en markant nedgang i frafallet fra arbeidslivet etter langtidssykmelding. Vi finner også at en del langtidssykmeldte senere mottar ulike ytelser uten å ha brukt opp sykepengerrettighetene først, og at dette antallet øker over tid. Ut fra dette bør en frafallsindikator ikke begrenses til kun å omfatte sykmeldte som bruker opp rettighetene. I artikkelen presenteres to alternative indikatorer, der den viktigste forskjellen er om personer med en viss arbeidstilknytning seks måneder senere regnes med i frafallet eller ikke. I 2017 var frafallet etter langtidssykmelding ifølge disse indikatorene på 1,2–1,7 prosent, målt som andel av sysselsettingen. Begge viser en betydelig reduksjon i frafallet de siste femten årene, men mesteparten av nedgangen kom i 2004–2005.

Vår analyse viser en nedgang i frafallet fra arbeidslivet blant personer som allerede er innenfor. Utviklingen kan sies å være i tråd med andre utviklingstrekk, som at færre i aldersgruppene over 55 år er blitt uføretrygdet det siste tiåret, og at yrkesaktiviteten etter fylte 62 år har økt. Det er sannsynlig at begge disse forholdene blant annet reflekterer en bedret helsetilstand blant seni-orene i yrkesaktiv alder.

Innledning

I *Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv 2019–2022*¹ (den nye IA-avtalen) er det overordnede målet å «... skape et arbeidsliv med plass til alle gjennom å forebygge sykefravær og frafall og på denne måten bidra til å øke sysselsettingen» (side 2). Dette er konkretisert i form av to nasjonale mål: *Å redusere sykefraværet med 10 prosent sammenlignet med årsgjennomsnittet for 2018, og å redusere frafallet fra arbeidslivet.*² Det gis ingen presis definisjon av *frafall fra arbeidslivet* utover at det menes «personer i yrkesaktiv alder som ikke kommer tilbake til arbeid etter fravær», og at dette «vanligvis dreier seg om langtidssykmeldte som går over på arbeidsavklaringspenger og etter hvert til uføretrygd, eller personer som går over til tidligpensjonering».

På denne måten setter den nye IA-avtalen fokus på sykefravær som sådan, og peker samtidig på langtidssykmelding som «inngangsport» til mer varige helse-relaterte trygdeytelser. Utgangspunktet for dette er at mange av de langtidssykmeldte bruker opp sykepengere rettighetene og deretter går over på arbeidsavklaringspenger (AAP). Det er også en del som går direkte over på uføretrygd, og vi må dessuten anta at mange av AAP-mottakerne senere vil motta uføretrygd. Statistikken viser at omkring 30–35 prosent av AAP-mottakerne mottar uføretrygd uten å være registrert i arbeid seks måneder etter avgang fra ordningen, og i tillegg er det noen som kombinerer uføretrygd og arbeid.³

Videre er det noen som forlater arbeidslivet gjennom uttak av pensjon, herunder AFP etter «gammel ordning» og alderspensjon, som fra 2011 også omfatter

aldersgruppen 62–66 år. Dersom dette skjer etter først å ha vært sykmeldt, kan det sies å være en del av frafallet etter langtidssykmelding.

Samlet kan disse overgangene etter langtidssykmelding betegnes som frafall fra arbeidslivet. Også andre typer frafall kan inkluderes i dette begrepet (jf. «vanligvis» i sitatet over), for eksempel når personer blir stående uten arbeid og heller ikke mottar en trygdeytelse.

Personer som har vært sykmeldte så lenge at de har brukt opp sykepengere rettighetene er et naturlig utgangspunkt når vi skal undersøke frafall fra arbeidslivet etter langtidssykmelding.⁴ Dette er imidlertid en noe snever definisjon av langtidssykmeldte, siden det er mulig å ha avgang fra arbeidslivet uten å bruke opp sykepengere rettighetene (se faktaboks om regelverk). Vi undersøker derfor også frafall for personer med mindre enn tre måneder igjen av sykepengere rettighetene. Analysen omfatter alle grupper med rett til sykepenger i perioden 2002–2017 (se faktaboks om datagrunnlag og metode).

I den nye IA-avtalen, og i denne artikkelen, kan frafall sies å være definert som en *strømningsvariabel*, altså hvor mange som i løpet av en periode forlater arbeidslivet. «Utenforskap» i betydningen av å stå utenfor arbeidslivet har vært et tema i samfunnsdebatten de siste årene, men de fleste analyser av dette benytter *beholdningstall*, eksempelvis målt som sysselsettingsandeler eller som andelen av befolkningen som mottar helse-relaterte ytelser (SSB 2018, Kann og Sutterud 2017 og Fløtten mfl. 2011). I en av relativt få analyser som vurderer frafall fra arbeidslivet ut fra en strømningsvariabel, tas det utgangspunkt i en hypotese om at det primært er «rene» helsemessige årsaker til at en del bruker opp sykepengere rettighetene (Kann mfl. 2013). Antall personer som bruker opp sykepengere rettighetene skulle med dette forventes å være en relativt stabil andel av befolkningen så lenge folkehelsen holder seg stabil. Dette finner de

¹ Hele avtalen kan leses her: <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2018/ia-avtalen-2019-2022.pdf>

² Det førstnevnte målet erstatter det tidligere delmål 1 om en reduksjon i sykefraværet på 20 prosent sammenlignet med 2. kvartal 2001, mens det andre delvis erstatter de tidligere delmålene 2 og 3. I den nye IA-avtalen blir det framhevet to innsatsområder for å støtte opp under målene i avtalen – forebyggende arbeidsmiljøarbeid og innsats mot lange og/eller hyppig gjentakende sykefravær.

³ Hentet fra: <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/AAP+nedsatt+arbeidsevne+og+uforetrygd++statistikk/Arbeidsavklaringspenger>

⁴ For tidligere analyser med utgangspunkt i denne gruppen, se Handal (2010), Kann mfl. (2013), Kalstø og Galaasen (2015) og Lima (2016).

imidlertid ikke støtte for, i stedet viser det seg at antallet i hovedsak svinger i takt med sykefraværs-tallene generelt.

I første del av artikkelen undersøker vi hvor mange som bruker opp sykepengeperiodene og hvor mange langtidssykmeldte som avslutter sykepengeperioden inntil tre måneder før rettighetene er oppbrukt. I andre del ser vi på status seks måneder etter avslutning av sykepengeperioden, både når det gjelder trygdeytelser og arbeidstilknytning. Vi ser også på hvor mange som kombinerer en ytelse med arbeid, siden det kan diskuteres om dette skal betraktes som frafall eller ikke. For å få et bedre grunnlag for å vurdere hvor godt ulike frafallsmål fungerer, studerer vi utviklingen de siste femten årene. Dette tilsvarer omtrent perioden etter at den første IA-avtalen ble undertegnet.

Det er grunn til å tro at personer med gradert sykmelding har større sannsynlighet for å beholde jobben (helt eller delvis) etter at sykepengeperiodene er brukt opp, enn personer med full sykmelding. Siden det har vært en sterk økning i bruken av gradert sykmelding i perioden (Nossen og Lysø 2018), vil vi også undersøke hvordan status i etterkant av sykepenge varierer med sykmeldingsgrad, og om den økte bruken av gradering i perioden synes å ha påvirket arbeidstilknytningen i etterkant. Vi skiller mellom høye og lave graderinger, siden disse trolig benyttes i nokså forskjellige situasjoner.

Avslutningsvis oppsummerer vi funnene og presenterer to alternative indikatorer på frafall fra arbeidslivet i etterkant av langtidssykmelding. Hvilke syk-meldte som bør omfattes av indikatoren, hvordan frafall fra arbeidslivet kan defineres og hvordan fra-fallet kan måles, er spørsmål som diskuteres.

Regelverk av betydning for overgang mellom sykepenger og andre trygdeytelser

Makstid: I utgangspunktet har de fleste sykmeldte rett til inntil 52 uker med sykepenger fra NAV i løpet av en treårsperiode, fratrukket arbeidsgiverperioden på 16 kalenderdager. Tidligere forbruk av sykepengedager slettes imidlertid når du har vært helt arbeidsfør i seks måneder. Personer i alderen 67–69 år har bare rett til 12 uker med sykepenger fra NAV. Ved fylte 70 år tar sykepengeperiodene slutt for alle.

«Friskmelding til arbeidsformidling»: Dette er en ordning for personer som ikke er «generelt arbeidsuføre», men som av helsemessige årsaker ikke kan fortsette i sin nåværende jobb. Du må ha sagt opp arbeidsforholdet og meldt deg som arbeidssøker, og får da fortsatt rett til sykepenger i inntil 12 uker fram til du finner arbeid (eller bruker opp sykepengeperiodene).

Overgang til andre ytelser: Det er mulig å ha overgang fra sykepenger til arbeidsavklaringspenger (AAP) uten først å ha brukt opp sykepengeperiodene. Personer som har rett til begge ytelsene kan velge den høyeste ytelsen. Som hovedregel vil sykepengeperiodene være mest gunstige, men i noen tilfeller vil AAP kunne gi høyere kompensasjon. Det er også mulig å gå fra sykepenger til dagpenger uten først å ha brukt opp sykepengeperiodene dersom arbeidsforholdet avsluttes (eventuelt etter å ha vært på «friskmelding til arbeidsformidling»). Det er derimot ikke mulig å ha direkte overgang fra sykepenger til uføretrygd uten først å ha gått ut perioden med sykepenger.

Gradering: For å få sykepenge må arbeidsevnen være nedsatt med minst 20 prosent. For AAP og uføretrygd er det derimot et vilkår at arbeidsevnen er nedsatt med minst 50 prosent.

Uføretrygd: Fra 2015 har alle uføretrygdede rett til sykepenge gitt at de oppfyller opptjeningskrav mv. Før 2015 var det kun uføretrygdede med gradert uføretrygd som hadde denne retten.

Tidsbegrenset uførestønad (TU): Personer som mottok gradert tidsbegrenset uførestønad hadde også rett til sykepenge så lenge denne ordningen eksisterte, det vil si i årene 2004–2010. TU-mottakere mistet denne retten da ordningen ble erstattet av AAP.

Datagrunnlag og metode

Utgangspunktet for analysen er NAVs sykepengeregister, som inneholder informasjon om alle utbetalinger av sykepenger fra NAV. Datamaterialet omfatter ikke arbeidsgiverperioden, som normalt tilsvarende de første 16 dagene av et sykefravær. Alle sykepengetilfeller som ble avsluttet i perioden 2002–2017 inngår i datagrunnlaget. I hovedsak er dette arbeidstakere, men også selvstendig næringsdrivende, arbeidsledige med dagpengerettigheter og enkelte andre.

Analysegruppen er først og fremst personer som har vært sykmeldte så lenge at de har brukt opp sykepengerettighetene (når makstid).¹ Vi ser også på personer som avslutter sykefraværet når det gjenstår mindre enn tre måneder av sykepengeperioden. Dersom en person i løpet av ett år har flere sykepengetilfeller som er avsluttet inntil tre måneder før makstid, er det siste tilfellet beholdt. Hvor mange som bruker opp sykepengerettighetene (og som har mindre enn tre måneder igjen) måles både som andel av alle som avsluttet (minst) ett sykepengetilfelle samme år og som andel av alle sysselsatte (AKU).

I tråd med tidligere analyser (Kann mfl. 2013 og Kalstø og Galaasen 2015)² velger vi å se på status seks måneder etter at sykepengeperioden er avsluttet. Tidspunktet er valgt for å

ta høyde for eventuelle forsinkelser i utmeldinger/innmeldinger til Aa-registeret/a-ordningen og saksbehandlingstid hos NAV, slik at flest mulig av dem som har overgang til arbeid og/eller ytelser fanges opp.

Opplysninger om sykmeldingsgrad er hentet fra sykmeldingene, mens opplysninger om trygdeytelser seks måneder senere er hentet fra registre over mottak av AAP, herunder ytelsene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad som ble erstattet av AAP fra mars 2010. I tillegg er det koblet på opplysninger om uføretrygd, dagpenger, alderspensjon og AFP.

Noen personer mottar to (eller flere) ytelser i samme måned. For å få gjensidig utelukkende kategorier har vi valgt å beholde første ytelse etter følgende rangering (fra kortvarig til langvarig ytelse): Dagpenger, AAP, uføretrygd og alderspensjon/AFP. Vi tar ikke hensyn til om ytelsene er graderte. Opplysninger om arbeidsforhold er hentet fra Aa-registeret/a-ordningen via sykefraværstatistikken (se faktaboks om a-ordningen).

For personer som driver selvstendig næringsvirksomhet har vi kun årlige inntektsopplysninger. Det betyr at personer i denne gruppen som ikke mottar en trygdeytelse seks måneder etter avslutning av sykepengetilfellet, får status «hverken arbeid eller ytelse». Denne restgruppen kan også bestå av personer i utdanning, personer som mottar overgangsøstønad, sosialhjelp eller en uføreytelse fra en tjenestepensjonsordning, personer som blir forsørget av familien, og døde.

.....
¹ Opplysningene om maksdato i statistikkregisteret kan være unøyaktige siden denne datoen ofte endrer seg gjennom sykepengeperioden, blant annet som følge av uttak av ferie (sykepengene stanses da midlertidig). Vi har derfor korrigert maksdatoen i tilfeller hvor den ikke stemmer med registrerte sykepengedager. Sammenliknet med publisert statistikk har dette kun marginal betydning for hvor mange som bruker opp sykepengerettighetene.

² Se også «Infografikk fra NAV – Sykepenger i ett år: Hva skjer etterpå?», hentet fra <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/infografikk-fra-nav>

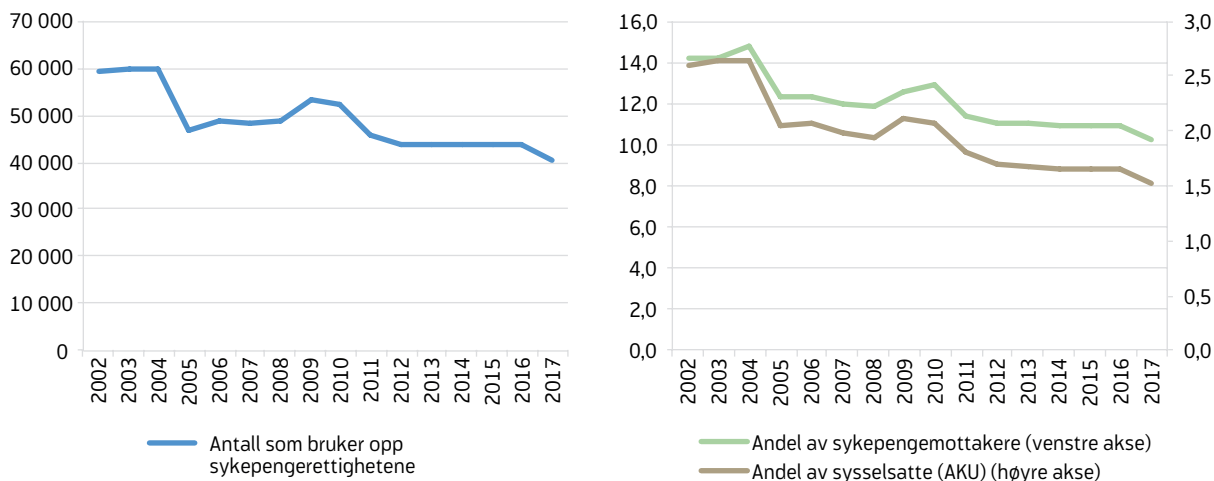
Færre bruker opp sykepengerettighetene Redusert med over 40 prosent per sysselsatt

Siden 2002 har det vært en kraftig nedgang i antall personer som årlig bruker opp sykepengerettighetene (figur 1, venstre del). Mesteparten av denne nedgangen kom i 2004–2005 i forbindelse med en større regelverksreform. Etter en forbigående økning i 2009–2010, ble antallet igjen redusert. De neste femseks årene var det nokså stabilt, men i 2017 ser vi en ny nedgang. Mens det i starten av femtenårsperioden var 59 000 personer som brukte opp rettighetene hvert år, var antallet redusert til 47 000 i 2005 og 40 000 i 2017. I perioden som helhet har nedgangen vært på om lag 19 000 (32 %), og fra 2005 til 2017 har det vært en nedgang på 7 000.

Samtidig med nedgangen i antall personer som bruker opp sykepengerettighetene, har det totale antall personer som årlig mottar sykepenger fra NAV vært nokså stabilt over tid, mens antall sysselsatte har økt en del (16 %). Drøyt 10 prosent av alle som avsluttet en periode med sykepenger i 2017 brukte opp sykepengerettighetene (figur 1, høyre del). Denne andelen er redusert med 4 prosentpoeng (28 %) i løpet av femtenårsperioden vi ser på. Regnet som *andel av alle sysselsatte* har nedgangen vært enda større (41 %). I perioden sett under ett er det en reduksjon fra 2,6 prosent til 1,5 prosent.⁵ Nedgangen var størst i 2005,

.....
⁵ Den økte arbeidsinnvandringen fra 2005 kan ha bidratt til nedgangen i antallet som bruker opp sykepengerettighetene per sysselsatt, siden denne gruppen i hvert fall de første årene forventes å ha et lavere sykefravær enn gjennomsnittet.

Figur 1. Personer som har brukt opp sykepengerettighetene, etter sluttår. Antall (venstre del) og i prosent av antall personer som har mottatt sykepenger fra NAV og av antall sysselsatte (høyre del)



Kilde: NAV og SSB (AKU)

2011 og 2017. I det videre vil vi legge hovedvekten på andelen av de sysselsatte, som vi mener er det mest relevante målet.

Halvparten av nedgangen kom i 2004–2005

Den kraftige nedgangen i andelen som bruker opp sykepengerettighetene i 2004–2005 sammenfaller med en markant nedgang i sykefraværsprosenten, og må sees i sammenheng med en større reform av regelverket for sykmelding som trådte i kraft 1. juli 2004 (Markussen 2009). Det ble da blant annet innført et aktivitetskrav som gjelder «senest innen 8 uker» og presisert at gradert sykmelding alltid skal vurderes ved lengre fravær.⁶ Nedgangen dette ene året står for halvparten av den totale nedgangen i perioden, regnet som andel av de sysselsatte.

Utviklingen på arbeidsmarkedet er antagelig en viktig årsak til de mer kortvarige svingningene i perioden. Den gjennomsnittlige varigheten av sykefraværene øker med økende arbeidsledighet, noe som blant annet kan henge sammen med at sykepenger gir høyere kompensasjon enn dagpenger (Nossen 2014 og Godøy

2014). Når vi ser bort fra disse svingningene og fallet i 2005, har det vært en svakt synkende trend i andelen som bruker opp sykepengerettighetene per sysselsatt. De siste årene har det vært en utflating, med unntak av en relativt stor nedgang i 2017. I tillegg til en bedring i arbeidsmarkedet etter oljekrisen i 2015, kan nedgangen i 2017 skyldes NAVs satsing på å håndheve aktivitetskravet for sykepenger mer konsekvent («Hedmarksmodellen»). Satsingen ble intensivert i 2015, og vi ville forventet å se en effekt på antallet som bruker opp sykepengerettighetene allerede i 2016. Det er derfor vanskelig å konkludere sikkert med at håndhevingen av aktivitetskravet er årsaken til nedgangen i 2017. De siste årene har det også vært betydelige endringer i NAVs utbetalingsrutiner, og de første stegene i digitaliseringen av sykmeldingene ble iverksatt. Det er usikkert hvordan og i hvilken grad dette har påvirket tallene.

Selv om gjennomsnittlig varighet av sykepengetilfellene i store trekk har vært stabil⁷ i perioden vi studerer, viser forløpsanalyser at det har vært noen endringer i friskmeldingsmønsteret over tid (Nos-

⁶ Også andre endringer støttet opp under kravet om aktivitet. I tillegg bidro en bedring i arbeidsmarkedet omkring 2004 til nedgangen.

⁷ Vi ser da bort fra svingninger i forbindelse med endringer i arbeidsmarkedet, samt sykmeldinger knyttet til enkeltstående behandlingsdager (som har økt markant).

sen og Lysø 2018). Siden 2005 har det vært en tendens til at noen færre friskmeldes de første ukene av sykepengeperioden (trygdeperioden), men at flere friskmeldes fra 18 ukers sykefravær og ut sykepengeperioden. Samlet sett betyr dette at en økende andel av sykefraværene avsluttes relativt kort tid før sykepengerettighetene ville vært brukt opp (Nossen og Brage 2016 og Nossen og Lysø 2018). Dette har begrenset betydning for sykefraværet i form av tapte dagsverk, slik det måles i sykefraværstatistikken, men innebærer at færre bruker opp sykepengerettighetene.

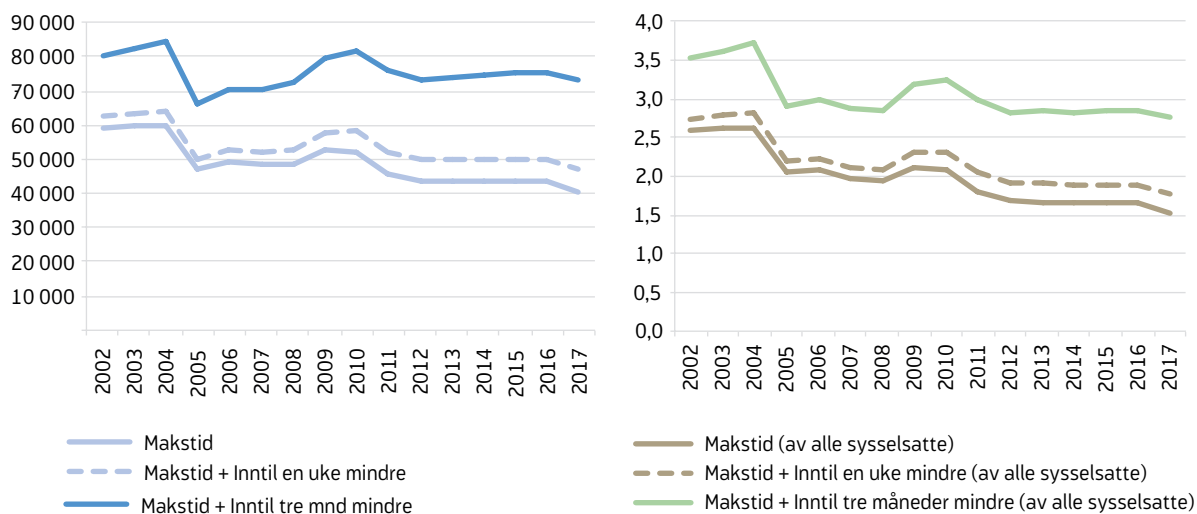
Flere langtidssykmeldte avsluttes før makstid

Som nevnt innledningsvis er det et spørsmål om det er tilstrekkelig å tallfeste frafallet fra arbeidslivet med utgangspunkt i gruppen som bruker opp sykepengerettighetene, eller om en også bør ta hensyn til langvarige sykefravær som ikke fortsetter helt til makstid. Forløpsanalyser viser altså at det i løpet av det siste tiåret har vært en økende sannsynlighet for å bli friskmeldt mot slutten av sykepengeperioden. Det er mulig dette kan ha sammenheng med den økte bruken av gradert sykmelding.

Som følge av disse endringene i friskmeldingsmønstret, har det i perioden 2002–2017 vært en betydelig økning i antall personer som bruker opp en stor del av sykepengerettighetene, men som ikke når makstid, og heller ikke har gjort det seks måneder senere. Nedgangen i hvor mange som bruker opp minst ni måneder av sykepengerettighetene er dermed en god del mindre enn nedgangen i hvor mange som bruker opp sykepengerettighetene (figur 2, venstre del). Dette er imidlertid bare tilfelle i perioden etter 2005. Dersom vi inkluderer personer som avsluttet sykefraværet inntil en uke før makstid, blir nedgangen fra 2005 til 2017 halvert til 3 500, og inkluderer vi også personer som avsluttet sykefraværet inntil tre måneder før makstid, blir nedgangen snudd til en økning på 6 500 personer siden 2005. Vi velger heretter å holde oss til denne definisjonen av langtidssykmeldte som ikke bruker opp sykepengerettighetene, altså *personer som har mindre enn tre måneder igjen av sykepengeperioden*, selv om det kan argumenteres for at flere eller færre skal omfattes.

Regnet som andel av alle sysselsatte har langtidssykmeldte samlet sett blitt noe redusert også etter 2005

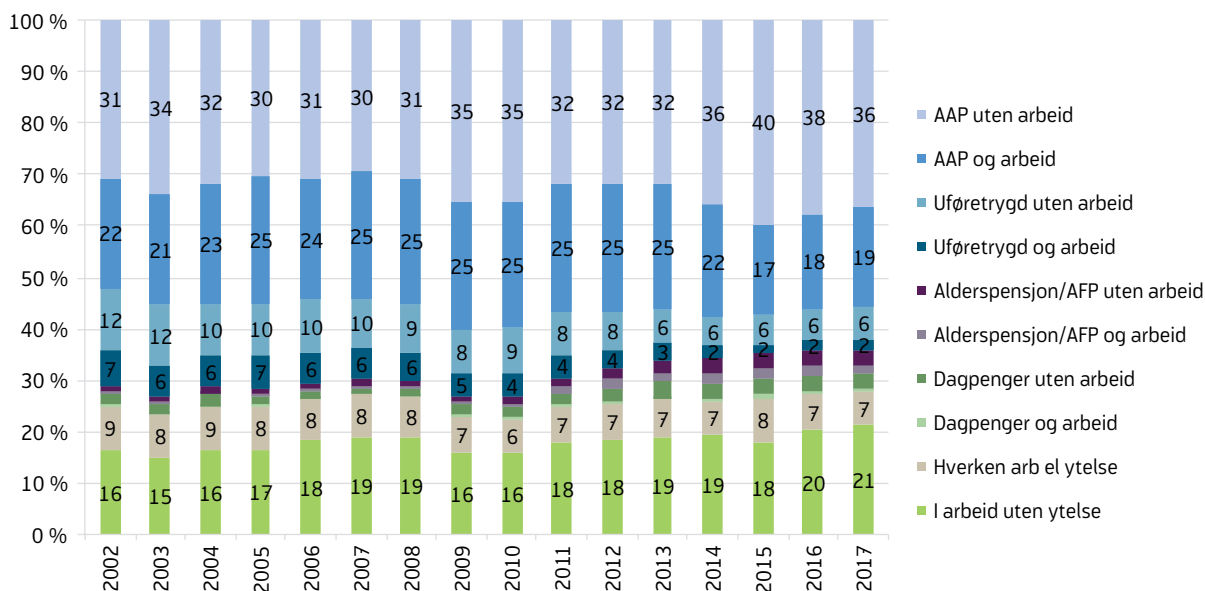
Figur 2. Personer som har brukt opp sykepengerettighetene, eller som har mottatt sykepenger inntil en uke mindre enn til makstid* eller inntil tre måneder mindre enn til makstid*, etter sluttår. Antall (venstre del) og i prosent av antall sysselsatte (høyre del)



* Personer som når makstid innen seks måneder (nytt sykepengetilfelle), er utelatt fra disse to gruppene.

Kilde: NAV og SSB (AKU)

Figur 3. Personer som har brukt opp sykepengerrettighetene, etter sluttår. Prosentfordelt etter status for arbeid og ytelser 6 måneder senere



Kilde: NAV og SSB

(fra 2,9 % i 2005 til 2,8 % i 2017) (figur 2, høyre del). Sammenlignet med 2002 er det en nedgang på 22 prosent, mot 41 prosent når vi kun ser på personer som brukte opp sykepengerrettighetene. Men tilnærmet hele nedgangen kom altså omkring regelverksreformen i 2004. For øvrig ser vi at de konjunkturmessige svingningene er omtrent som før.

Kjennetegn for denne gruppen og for gruppen som bruker opp sykepengerrettighetene er vist i vedlegg (tabell V1).

Status seks måneder etter makstid på sykepenger

To av tre mottar AAP eller uføretrygd

I 2017 var det altså 40 000 personer som brukte opp sykepengerrettighetene sine. Seks måneder etter opphør finner vi at over halvparten av disse (56 %) mottar AAP, hvorav en tredjedel samtidig er delvis i arbeid (figur 3; de to øverste feltene i hver stolpe).⁸ 1

av 12 mottar uføretrygd (8 %), men de aller fleste av disse hadde uføretrygd (eventuelt gradert) allerede før de ble sykmeldt. En fjerdedel av dem som mottar uføretrygd seks måneder senere jobber samtidig noe. Videre mottar en del alderspensjon/AFP (5 %). Av disse er det et mindretall som samtidig er i jobb (2 %).

I 2017 var hver femte (21 %) i gruppen som brukte opp sykepengerrettighetene tilbake i arbeid etter seks måneder uten samtidig å motta noen av de tre ytelsene eller dagpenger.⁹ Inkluderer vi personer som er delvis i jobb i kombinasjon med en ytelse, eller som mottar dagpenger (3 %), kan vi si at nærmere halvparten (45 %) fortsatt har en fot innenfor arbeidslivet.

Vi finner en del (7 %) som hverken er i arbeid eller mottar noen ytelse seks måneder senere. En del av disse kan være i arbeid som selvstendig næringsdrivende eller i utdanning (vi har ikke opplysninger om dette, se faktaboks om datagrunnlag og metode). Vi

⁸ Å være i arbeid betyr her at man har et aktivt arbeidsforhold, som i hovedsak bestemmes ut fra at man har en arbeidsgiver og lønnsinntekt (se faktaboks om a-ordningen).

⁹ Andre ytelser enn disse fire er ikke undersøkt.

antar at flertallet er forsørget av familien eller mottar for eksempel overgangsstønad, sosialhjelp eller uføretelse fra en (offentlig eller privat) tjenestepensjonsordning.

Markant nedgang i mottak av uføretrygd

Når vi ser bort fra en forbigående økning omkring 2009–2010, har andelen som mottar AAP seks måneder etter makstid vært overraskende stabil i perioden 2002–2017 (figur 3). Andelen som mottar uføretrygd etter seks måneder har derimot sunket relativt jevnt gjennom perioden, fra 19 prosent i 2002 til 8 prosent i 2017. Dersom vi ser bort fra personer som var uføretrygdet allerede før de ble sykmeldt, er nedgangen enda større. Denne utviklingen kan tolkes på flere måter. På den ene siden kan det skyldes at det gjennom perioden har blitt lagt større vekt på utprøving av arbeidsevnen og avklaringstiltak før uføretrygd vurderes. For det andre kan det over tid ha vært endringer i helsesituasjonen til gruppen som bruker opp sykepengerrettighetene, slik at færre nå har et sykdomsbilde som gjør det naturlig med rask overgang til uføretrygd. Når vi ikke finner en tilsvarende økning i andelen som mottar AAP, kan det være fordi det er forhold som har trukket i motsatt retning. Blant annet har det vært en økning i andelen som mottar alderspensjon/AFP, og det er også en økning i andelen som mottar dagpenger.

Økningen i andelen med alderspensjon/AFP kan nok i all hovedsak forklares med innføringen av fleksibel alderspensjon fra 2011, som førte til at flere fikk mulighet til å motta alderspensjon fra 62 år (i tillegg til de som fra før av kunne ta ut AFP). En viss aldring i den yrkesaktive delen av befolkningen spiller nok også en rolle. Innføringen av fleksibel alderspensjon og den nye AFP-ordningen i privat sektor har sannsynligvis bidratt til nedgangen i andelen med uføretrygd (Jacobsen 2018).

Mer overraskende er økningen i andelen som mottar dagpenger seks måneder senere (3 % i 2017). Dette kan i noen grad dreie seg om personer som mister jobben mens de er sykmeldt, for eksempel som følge av nedbemanning/bedriftsnedleggelse. Men det kan også være et tegn på at sykefravær noen ganger egentlig handler om arbeidsledighet (Ose mfl. 2013).

Det er mulig at økningen henger sammen med økt arbeidsinnvandring, siden arbeidsinnvandrere ofte jobber i konjunkturutsatte bransjer og derfor er mer utsatt for nedbemanning. Et annet moment er at personer med en sykmeldingsgrad som er lavere enn 50 prosent i utgangspunktet ikke tilfredsstiller inngangsvilkåret for AAP og uføretrygd (ny vurdering gjøres, men arbeidsevnen skal være redusert med minst 50 prosent). Videre finner vi at bare omkring en femtedel av gruppen som mottar dagpenger seks måneder senere har vært på ordningen «Friskmelding til arbeidsformidling» (se faktaboks om regelverk).

Det kan ellers være verdt å merke seg at det ikke er vesentlige endringer i status i 2005, til tross for den kraftige nedgangen i antall personer som bruker opp sykepengerrettighetene dette året.

Utviklingen i arbeidstilknytning

Andelen som seks måneder senere er tilbake i arbeid uten å motta en ytelse har altså økt noe i perioden, fra 16 prosent i 2002 til 21 prosent i 2017, selv om også denne andelen påvirkes av situasjonen på arbeidsmarkedet (figur 3). Andelen som kombinerer uføretrygd med arbeid synes gjennomgående å ha blitt redusert siden 2005, mens andelen som kombinerer AAP med arbeid har vært nokså stabil fram til de siste årene. Den store nedgangen i andelen som kombinerer arbeid med AAP eller uføretrygd i 2014 og 2015, er antagelig påvirket av et brudd i datagrunnlaget for aktive arbeidsforhold knyttet til innføringen av a-ordningen (se faktaboks om a-ordningen). Det er imidlertid usikkert om dette er hele forklaringen.

Dersom vi ser på andelen som er i arbeid innenfor de enkelte ytelsene, var det også her en markant nedgang for både AAP og uføretrygd i 2014 og 2015 (figur 4, venstre del). I denne toårsperioden ble begge andelenene redusert med om lag 10 prosentpoeng. I samme periode var det imidlertid en markant økning i andelen dagpengemottakere som kombinerer denne ytelsen med arbeid, mens andelen i arbeid uten ytelse var omtrent uendret (figur 4, høyre del). Selv om bruddet på grunn av a-ordningen trolig er hovedforklaringen på denne utviklingen, kan et dårligere arbeidsmarked i den aktuelle perioden også ha redusert mulighetene

A-ordningen: Brudd i antall aktive arbeidsforhold fra 2014–2015

Med innføringen av a-ordningen 1. januar 2015 ble innrapporteringen av lønns- og arbeidsforhold fra arbeidsgivere til Skatteetaten, SSB og NAV endret. NAVs opplysninger om arbeidsforhold har blitt mer fullstendige og korrekte, men endringene innebærer også et brudd i datagrunnlaget for aktive arbeidsforhold. Blant annet er det ikke lenger et minstekrav for rapporteringsplikt til registeret, slik at flere av de små og kortvarige arbeidsforholdene nå rapporteres inn. Likevel er nettoeffekten på antall aktive arbeidsforhold for gruppene vi ser på i artikkelen usikker.

Dette skyldes at økt kvalitet på opplysningene i registeret, for eksempel etter langtidssykmelding og ved opphør av arbeidsforhold eller opphør av virksomheter, kan ha bidratt til en reduksjon i antall registrerte, aktive arbeidsforhold. Ifølge opplysninger fra SSB var antall arbeidstakere tidligere overvurdert for eldre aldersgrupper. Det samme var tilfelle for antallet mer sporadiske arbeidsforhold, noe som antas å ha hatt størst betyd-

ning for yngre aldersgrupper, men det kan også ha betydning for mottakere av AAP og uføretrygd. Lignende feil kan også oppstå med a-ordningen, men månedlige lønnsopplysninger gir nå bedre kontroll med hvilke arbeidsforhold som er aktive.

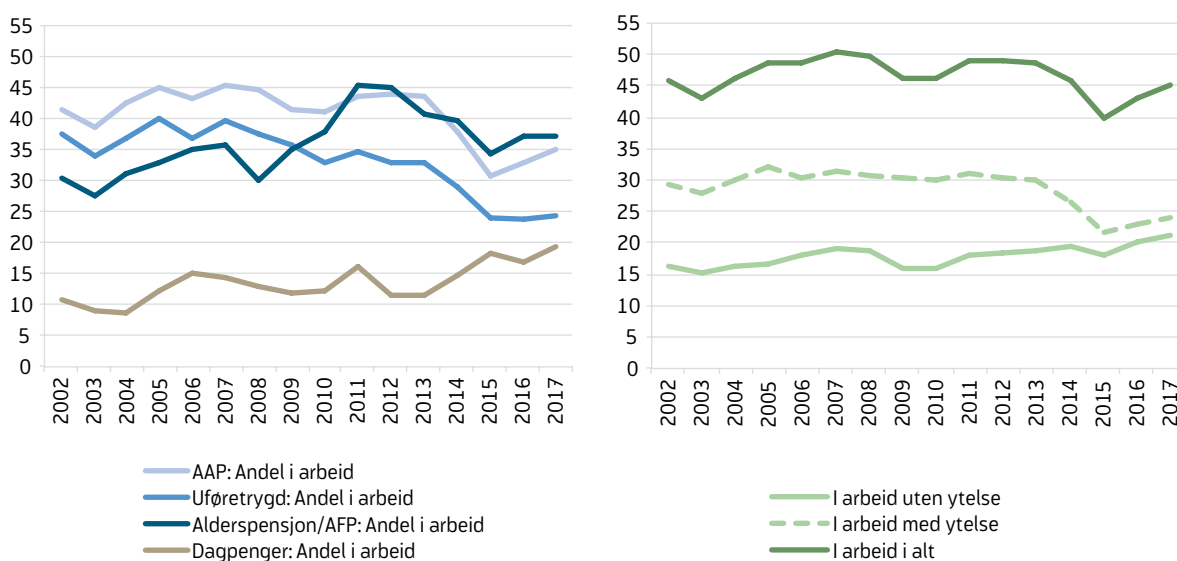
I artikkelen henter vi opplysninger om arbeidsforhold fra sykefraværstatistikken. Dette datamaterialet er basert på kvartalsvise uttrekk fra Aa-registeret (nå a-ordningen) som er «vasket» av SSB for å sikre at bare aktive arbeidsforhold tas med. Det innebærer blant annet at en del registrerte arbeidsforhold hvor det ikke er utbetalt lønn (eller sykepenge) i perioden, eller hvor personen er registrert som helt arbeidsledig, ikke er tatt med. Kvaliteten på tallene er antatt å være dårligere den første tiden etter innføringen (spesielt i 1. kvartal i 2015), noe som innebærer at tallene for 2015 er særlig usikre. Siden vi ser på status seks måneder etter avslutning av sykepengetilfellet, vil bruddet også påvirke tallene for 2014.

for å være delvis i jobb for personer med redusert arbeidsevne (for eksempel fordi arbeidsgiverne ble mindre villige til å tilrettelegge arbeidet).

Når det gjelder alderspensjon/AFP, ser vi at andelen som kombinerer disse ytelsene med arbeid økte i 2009–2011, det vil si omkring innføringen av pens-

jonsreformen. Dette skyldes trolig at mange fikk muligheten til å ta ut alderspensjon allerede fra 62 år og fritt kombinere dette med arbeid (heltid eller deltid). Andelen er imidlertid noe redusert igjen de siste årene, noe som delvis kan skyldes brudd som følge av a-ordningen. Men nedbemanninger som følge av oljekrisen rammet ofte seniorene, og har trolig også

Figur 4. Personer som har brukt opp sykepengerettighetene, etter sluttår. Andel av dem som 6 måneder senere mottar ulike trygdeytelser som kombinerer ytelsen med arbeid (venstre del), og samlet andel i arbeid med og uten ytelse (høyre del). Prosent



Kilde: NAV og SSB

hatt betydning for hvor mange som kombinerer arbeid og pensjon.

Færre delvis i arbeid blant 100 prosent sykmeldte

I utgangspunktet vil vi anta at personer med gradert sykmelding har større sannsynlighet for å fortsette delvis i arbeid eller komme fullt tilbake i arbeid enn personer med full sykmelding, siden det kan antas at de både har en restarbeidsevne og delvis er i jobb. Dette får vi bekreftet i våre data, men først og fremst for gruppen med lav sykmeldingsgrad (under 50 %). Tar vi utgangspunkt i tallene for 2017 og sykmeldingsgrad ved makstid, ser vi at 3 av 4 i denne gruppen er tilbake i arbeid uten ytelse seks måneder senere, mot bare 10 prosent blant dem med full sykmelding (figur 5). Andelen er imidlertid ikke spesielt stor i gruppene med høyere gradering (50 % eller 51–99 %), her er mellom 20 og 30 prosent tilbake i arbeid uten ytelse.

Vi ser derimot at langt flere (rundt halvparten) i gruppen med en høyere gradering (50 % og 51–99 %) fortsatt er delvis i jobb etter seks måneder, slik at andelen i disse to gruppene som har en fot innenfor arbeidslivet er relativt stor (rundt 3 av 4). I gruppen med lav

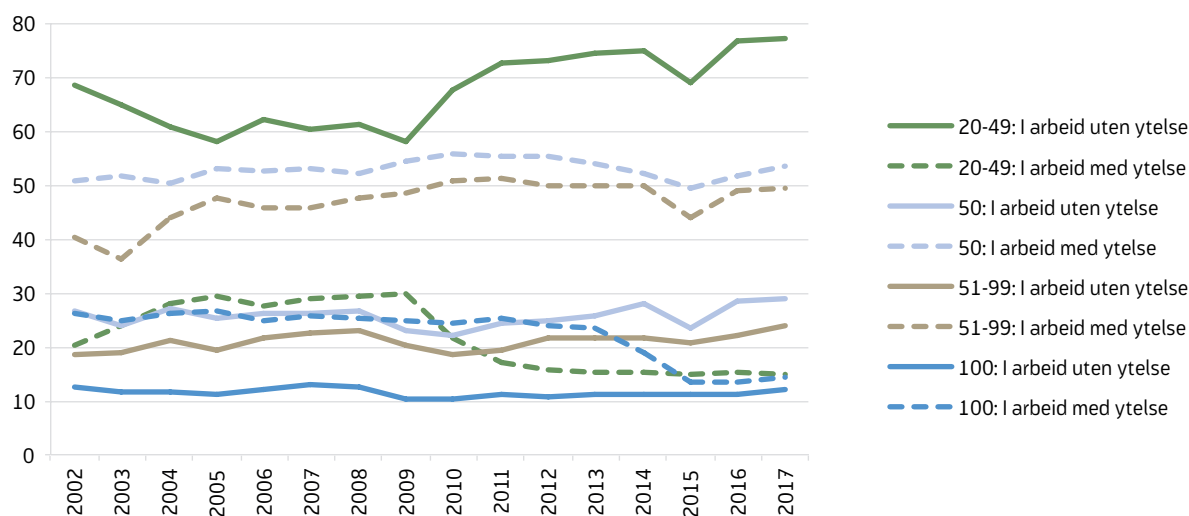
sykmeldingsgrad er det fra 2010–2011 en markant nedgang (halvering) i andelen som kombinerer AAP med arbeid, og en tilsvarende økning i andelen som er i arbeid uten ytelse. Det er mulig dette henger sammen med at regelverket for AAP stiller strengere krav til at sykdom skal være en årsak til nedsatt arbeidsevne enn det som tidligere gjaldt for attføringspenger. Vi finner også en betydelig nedgang omkring 2014–2015 i andelen som kombinerer ytelse og arbeid, og særlig i gruppen som var fullt sykmeldt ved makstid. Denne nedgangen kan forklares med bruddet som følge av innføringen av a-ordningen, samt den negative utviklingen i arbeidsmarkedet i perioden.

I femtenårsperioden har det vært en økning i andelen med gradert sykmelding i gruppen som bruker opp sykepengerettighetene. Dette gjelder også ved makstid, og i 2017 hadde hver tredje gradering på dette tidspunktet.

Flere kvinner helt eller delvis i arbeid

En langt høyere andel kvinner er i arbeid seks måneder senere enn menn (ikke vist). Dette kan ha sammenheng med ulikt sykdomsbilde (diagnose) og at kvinner i større grad enn menn har hatt gradert sykmelding. Blant kvinner er det også en noe høyere

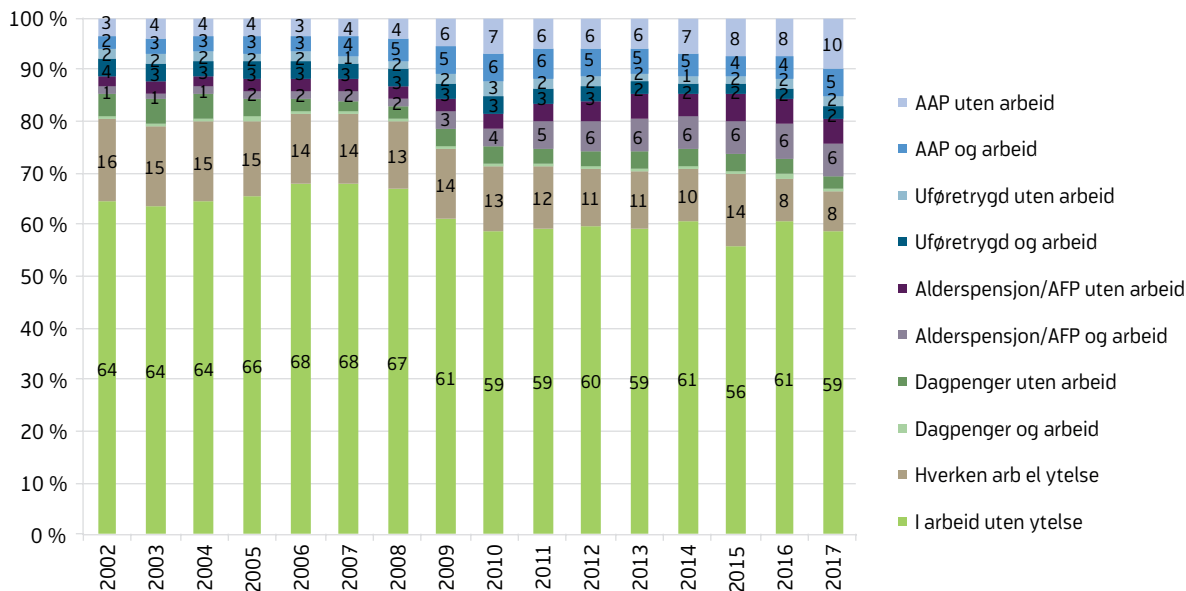
Figur 5. Personer som har brukt opp sykepengerettighetene, etter sluttår og sykmeldingsgrad ved makstid. Andel i arbeid med eller uten ytelse* 6 måneder senere. Prosent



* AAP, uføretrygd, alderspensjon/AFP eller dagpenger.

Kilde: NAV og SSB

Figur 6. Personer med mindre enn tre måneder igjen av sykepenge rettighetene, etter sluttår. Prosentfordelt etter status for arbeid og ytelse 6 måneder senere



Kilde: NAV og SSB

andel som mottar uføretrygd seks måneder senere, men dette skyldes at flere kvinner hadde uføretrygd allerede før de ble sykmeldt. Blant menn er det derimot en langt høyere andel som mottar dagpenger, alderspensjon/AFP og som hverken er i arbeid eller mottar ytelse.

En av fire som ikke bruker opp rettighetene mottar en ytelse 6 måneder senere

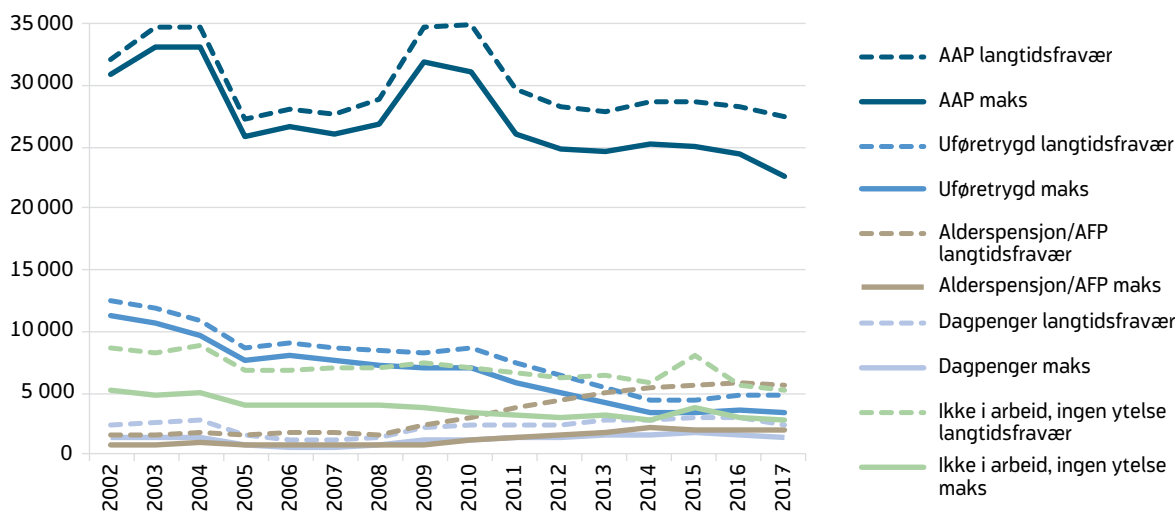
I utgangspunktet ville vi forvente at langtidssykmeldte som ikke bruker opp sykepenge rettighetene, ikke faller ut av arbeidslivet i nevneverdig grad. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det skjer. Vi ser derfor på status seks måneder senere for langtidssykmeldte som avslutter sykefraværet når de har mindre enn tre måneder igjen av sykepenge rettighetene, gitt at de heller ikke bruker opp rettighetene de neste seks måneder. Naturlig nok er en langt større andel i denne gruppen tilbake i arbeid – helt eller delvis – sammenliknet med gruppen som bruker opp sykepenge rettighetene. Om lag 6 av 10 er i arbeid uten ytelse seks måneder etter avgang, mot 1 av 5 blant dem som nådde makstid (figur 6). Noe overraskende finner vi også her at en betydelig andel mottar ulike ytelser

seks måneder senere. Dette gjelder både AAP (15 % i 2017), uføretrygd (4 %) og alderspensjon/AFP (11 %). I tillegg er det en del som mottar dagpenger (3 %) eller som hverken er registrert i arbeid eller med noen ytelse (8 %). De aller fleste av dem som mottar uføretrygd seks måneder senere, gjorde det imidlertid allerede før de ble sykmeldt.

Utviklingen i denne gruppen er nokså annerledes enn det vi har sett for personer som bruker opp sykepenge rettighetene. Den viktigste forskjellen er at det ser ut til å ha vært et varig nivåskifte i 2008–2010 i gruppen som ikke bruker opp rettighetene. Her er det en reduksjon i andelen som er tilbake i arbeid uten ytelse, og en samtidig økning i andelen med AAP og alderspensjon/AFP.¹⁰ Vi vet ikke hva dette skyldes. Siden endringen i andelen på AAP ser ut til å ha vært varig, er det ikke rimelig å forklare den med økt ledighet i kjølvannet av finanskrisen. At andelen i arbeid er redusert

¹⁰ Denne økningen skyldes i noen grad pensjonsreformen, men også at våre tall overvurderer andelen med alderspensjon/AFP, og særlig etter pensjonsreformen. Dette skyldes at aldersgruppen 67–69 år har reduserte sykepenge rettigheter (12 uker etter pensjonsreformen), slik at alle i denne gruppen som mottar sykepenger nå har mindre enn tre måneder igjen av rettighetene. Dette kunne vært unngått ved å utelate aldersgruppen over 67 år.

Figur 7. Personer som har brukt opp sykepengerrettighetene og alle langtidssykmeldte samlet, etter sluttår og status 6 måneder senere*



* Alle tall for ytelser her omfatter både personer med og uten arbeidstilknytning.

Kilde: NAV og SSB

i perioden er også overraskende i lys av at en økende andel har hatt gradert sykmelding. I 2017 hadde mer enn halvparten av gruppen gradering ved avslutning av sykepengetilfellet (se tabell V1 i vedlegg).

Samlet status for de to gruppene langtidssykmeldte

Oppsummert finner vi at en god del flere personer mottar AAP eller uføretrygd seks måneder etter avslutning av sykefraværet når vi ser samlet på gruppen som bruker opp sykepengerrettighetene og gruppen som har mindre enn tre måneder igjen av rettighetene (figur 7). For 2017 øker antall AAP-mottakere med 22 prosent til 27 000 og antallet uføretrygdede med 39 prosent til 5 000. Økningen er enda større for alderspensjon/AFP (186 %), dagpenger (81 %), og for personer som hverken er i arbeid eller mottar noen ytelse (92 %).

Alternative frafallsmål etter langtidssykmelding

Å redusere frafallet fra arbeidslivet er som nevnt ett av de to nasjonale målene i den nye IA-avtalen for perioden 2019–2022, og det vil være behov for en indikator som kan måle utviklingen i «fracfall» over tid. Vi ser her på to alternative frafallsindikatorer,

begrenset til frafall etter langtidssykmelding (tabell 1). Siden det er en god del som har overgang til ulike ytelser uten å bruke opp sykepengerrettighetene, bør en indikator ikke begrenses til personer som bruker opp rettighetene. I begge alternativene inkluderes derfor både personer som har brukt opp sykepengerrettighetene og personer som har igjen inntil tre måneder av rettighetene.

Forskjellen på de to alternativene er hvilke ytelser, eller kombinasjoner av ytelse og arbeid, som skal regnes som frafall. En indikator må for det første omfatte overgang til uføretrygd og tidligpensjon¹¹ etter langtidssykmelding, dersom personen ikke samtidig arbeider noe. Selv om AAP er en midlertidig ytelse, er det naturlig å også inkludere denne i frafallsbegrepet dersom den ikke kombineres med arbeid. Ser vi på alle som har avgang fra AAP, viser statistikken for de siste årene at under halvparten er registrert i arbeid seks måneder etter avgang, og bare 1 av 5 er registrert som arbeidstaker uten en ytelse. Det bør også vurderes å inkludere personer som hverken er registrert i arbeid eller med en ytelse, til tross for at noen av disse vil

¹¹ Vi har ikke skilt mellom «tidligpensjon» (62–66 år) og pensjon til dem over 67 år.

være i arbeid som selvstendig næringsdrivende eller under utdanning.

Et sentralt spørsmål er om en indikator også bør omfatte personer som kombinerer en ytelse med arbeid. I 2017 gjelder dette en tredjedel av alle som mottok en ytelse seks måneder etter at sykepengerrettighetene var brukt opp. Det er også et spørsmål om personer som mottar dagpenger bør inkluderes.

Det er nærliggende å måle frafallet fra arbeidslivet med utgangspunkt i alle sysselsatte, og dermed som andel av disse. Andre muligheter er for eksempel som andel av alle sykmeldte, alle med sykmelding over åtte uker eller alle de vi her regner som langtidssykmeldte.

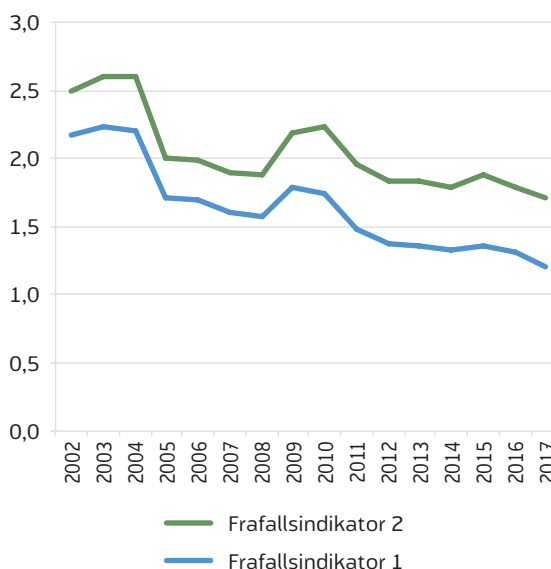
I *frafallsindikator 1* tar vi bare med personer som mottar (minst) en av ytelsene AAP, uføretrygd og alderspensjon/AFP uten samtidig å være i arbeid, eller som hverken mottar disse ytelsene eller er registrert i arbeid (tabell 1). I *frafallsindikator 2* benytter vi et mer utvidet frafallsbegrep, hvor også personer som mottar en av ytelsene i kombinasjon med arbeid, eller som mottar dagpenger, regnes med i frafallet.

De to indikatorene gir relativt store forskjeller i *nivået* på frafallet i etterkant av langtidssykmelding, mens utviklingen i grove trekk er lik over tid. I 2017 var frafallet ifølge våre anslag henholdsvis 1,2 prosent og 1,7 prosent av de sysselsatte (figur 8). Begge indikatorene viser en betydelig nedgang i perioden. Nedgangen er størst for indikator 1, som altså er begrenset til personer som ikke er registrert med et arbeidsforhold. Her er andelen av de sysselsatte nærmest halvert (-45 %) i perioden, fra 2,2 prosent i 2002 til 1,2 prosent i 2017. Tar vi utgangspunkt i indikator 2 og det mer omfattende frafallsmålet, er andelen redusert fra 2,5 prosent i 2002 til 1,7 prosent i 2017 (-32%). Mesteparten av nedgangen kom i 2005 – i dette ene året var det en reduksjon på 22–23 prosent i begge indikatorene. Det har også vært en viss nedgang senere, blant annet de siste to årene. Denne siste nedgangen skyldes trolig delvis et bedre arbeidsmarked. De mer kortvarige svingningene som kan knyttes til konjunkturedringer tidligere i perioden, er også nokså like for de to indikatorene.

Tabell 1. Alternative frafallsindikatorer etter langtidssykmelding

Indikator	Definisjon
Frafallsindikator 1	Har brukt opp eller har igjen inntil tre måneder av sykepengerrettighetene Mottar AAP, uføretrygd, alderspensjon/AFP eller ingen ytelse, og er ikke registrert i arbeid
Frafallsindikator 2	Har brukt opp eller har igjen inntil tre måneder av sykepengerrettighetene Mottar AAP, uføretrygd, alderspensjon/AFP eller dagpenger (uansett om registrert i arbeid eller ikke), eller ingen ytelse og ikke registrert i arbeid

Figur 8. Alternative indikatorer på frafall etter langtidssykmelding. I prosent av antall sysselsatte



Kilde: NAV og SSB

Vi finner at nedgangen i andelen som bruker opp sykepengerrettighetene er den klart viktigste forklaringsfaktoren til utviklingen i frafallsindikatorerne. Nedgangen motvirkes noe av økningen i antall langtidssykmeldte som ikke bruker opp sykepengerrettighetene. Andelen som er registrert i arbeid og/eller som mottar ulike ytelser endrer seg i mindre grad over tid.

Drøfting og oppsummering

Vi har sett at det har vært en sterk nedgang i antall personer som bruker opp sykepengere rettighetene etter tolv måneders sykefravær. Denne utviklingen har bidratt til en markant nedgang i frafallet fra arbeidslivet etter langtidssykmelding i perioden 2002–2017. Mesteparten av nedgangen kom imidlertid i 2004–2005, og kan knyttes til en reform av regelverket for sykmelding som la tydelige føringer for sykmeldende lege om å unngå unødvendige sykmeldinger, stille tidlig krav om aktivitet og benytte gradert sykmelding så ofte som mulig.

Vår analyse viser altså at frafallet fra arbeidslivet blant personer som allerede er innenfor er redusert. Dette kan sies å være i tråd med andre utviklingstrekk, som at færre i aldersgruppene over 55 år har blitt uføretrygdet det siste tiåret, og at yrkesaktiviteten i aldersgruppen over 62 år har økt. Det er sannsynlig at begge disse forholdene blant annet reflekterer en bedret helsetilstand blant seniorene i yrkesaktiv alder. Det er, slik vi ser det, ingen motsetning mellom våre funn og bekymringen om økt utenforskap blant unge og enkelte innvandregrupper. Disse gruppene har i liten grad rukket å få fotfeste i arbeidslivet, og blir dermed ikke fanget opp av en frafallsindikator knyttet til langtidssykmelding fra arbeid. Regjeringens satsing for å øke inkluderingen av utsatte grupper på arbeidsmarkedet, «Inkluderingsdugnaden», er rettet mot denne type frafall.

Vi har forsøkt å belyse hvordan en indikator vil påvirkes av ulike definisjoner av «langtidssykmeldt» og «fracfall». Vi har valgt å inkludere personer med langtidssykmelding som har igjen inntil tre måneder av

sykepengere rettighetene, og har sett på både en snever og en mer omfattende definisjon av frafall. Det kan ikke utelukkes at vi ville fått et litt annet bilde hvis flere sykmeldte hadde vært inkludert, for eksempel alle som er sykmeldt utover 8 uker. Selv om vi ville målt et høyere frafall, er det usikkert om utviklingen over tid ville blitt annerledes.

I analysen har vi inkludert alle sykepengemottakere uavhengig av om de har et arbeidsforhold eller ikke. En indikator til bruk i IA-sammenheng vil trolig avgrenses til arbeidstakere.

Vi har ikke inkludert frafall i form av personer som «tidligpensjoneres» uten først å ha vært sykmeldt, det vil si går direkte fra jobb til alderspensjon eller AFP før fylte 67 år. Det vil også være en del personer som ikke først er sykmeldt og som slutter/mister jobben og ikke kommer tilbake, eventuelt har overgang til dagpenger eller forsørges av familie. Det er mulig å fange opp dette også i en frafallsindikator, men da med et annet utgangspunkt enn sykepengedata, slik vi har benyttet.

Et annet spørsmål er på hvilket tidspunkt status for ytelse og arbeidstilknytning skal måles. En indikator bør fange opp dette raskt, men praktiske forhold som saksbehandlingstid, forsinket innrapportering fra arbeidsgivere, oppsigelsestid og eventuelt tiden det tar å finne nytt arbeid, gjør at status bør måles noe i etterkant av sykefraværet. Samtidig vet vi at det i mange tilfeller skjer endringer over tid, og bildet kan derfor se annerledes ut for eksempel ett eller to år senere. Status etter seks måneder er, slik vi vurderer det, et godt kompromiss mellom de ulike hensynene.

Referanser

- Fløtten, Tone, Åsmund Hermansen, Jon M. Hippe og Bjørn R. Lescher-Nuland (2011) *Innmeldt, utmeldt eller påmeldt? Et annet bilde av utenforskap i Norge*. Fafo-rapport 2011:13.
- Godøy, Anna (2014) «Sykefravær og permitteringer i bygg og anlegg etter finanskrisen». *Søkelys på arbeidslivet*, 4, 296–310.
- Handal, Jørn (2010) «Hva skjer med personer som går ut sykepengeperioden på 12 måneder?». *Arbeid og velferd*, 4, 64–69.
- Jacobsen, Ove (2018) «AFP i privat sektor – endringer i mottak av arbeidsavklaringspenger og uføretrygd». *Arbeid og velferd*, 1, 35–43.
- Kalstø, Åshild Male og Anders Mølster Galaasen (2015) «Helserelaterte ytelser – utviklingen frem til 2014». *Arbeid og velferd*, 2, 17–34.
- Kann, Inger Cathrine, Ola Thune og Anders Mølster Galaasen (2013) «Gir lavere sykefravær færre på langtidsytelser?». *Arbeid og velferd*, 3, 39–48.
- Kann, Inger Cathrine og Lars Sutterud (2017) «Utenforskap og trygdeordningenes rolle: Sikkerhetsnett eller hvilepute?». *Arbeid og velferd*, 3, 59–79.
- Lima, Ivar Andreas Åsland (2016) «Hvordan har økt ledighet påvirket bruken av helseytelser og økonomisk sosialhjelp?». *Arbeid og velferd*, 3, 131–150.
- Markussen, Simen (2009) *How physicians can reduce sick leave – evidence from a natural experiment*. Memorandum. Oslo: Frischsenteret.
- Nossen, Jon Petter (2014) «Utviklingen i sykefraværet: Betydningen av arbeidsmarkedet, gradering og regelendringer». *Arbeid og velferd*, 2, 75–88.
- Nossen, Jon Petter og Søren Brage (2016) «Forløpsanalyse av sykefravær: Når blir folk friskmeldt?». *Arbeid og velferd*, 3, 75–99.
- Nossen, Jon Petter og Nina Lysø (2018) «Gradert sykmelding – økt gradering, stabil varighet». *Arbeid og velferd*, 2, 101–125.
- Ose, Solveig Osborg mfl. (2013) *Oppfølging av sykmeldte – fungerer dagens regime?* Forskningsrapport. Trondheim: Sintef.
- SSB (2018) *1 av 4 sysselsatte kombinerer arbeid med utdanning eller velferdsordninger*. Artikkel. Publisert 13.12.2018 på: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/1-av-4-sysselsatte-kombinerer-arbeid-med-utdanning-eller-velferdsordninger>

Vedlegg

Tabell V1. Kjennetegn for de to gruppene langtidssykmedlte. Utvalgte år. Prosentfordeling for hver gruppe

	Brukte opp sykepengetilfettene		Mindre enn tre måneder igjen av rettighetene	
	2002	2017	2002	2017
Antall (N)	59 222	40 424	23 780	34 040
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0
Kvinner	55,2	57,7	57,1	59,8
Menn	44,8	42,3	42,9	40,2
<i>Aldersgruppe</i>				
Under 30 år	10,8	8,1	11,5	8,9
30-39 år	21,4	17,8	25,1	19,1
40-49 år	23,5	25,4	27,1	26,0
50-59 år	29,2	28,9	26,5	25,0
60-69 år	15,1	19,8	9,8	21,0
<i>Diagnosegruppe</i>				
Rygglidelser	15,1	10,0	14,3	9,4
Nakke-/skulder-/armlidelser	12,8	9,7	12,8	10,0
Andre muskel-/skjelettlidelser	21,4	21,4	20,6	21,4
Lettere psykiske lidelser	3,6	7,8	4,3	9,5
Angst og depresjon	15,7	13,9	15,8	13,6
Andre psykiske lidelser	1,9	2,7	1,3	1,7
Øvrige lidelser	29,3	34,6	30,9	34,5
«Symptom/plage»-diagnose	24,6	25,9	27,8	30,6
<i>Sykmeldingsgrad ved eventuell første gradering</i>				
20-49 %	3,4	7,5	5,8	10,9
50 %	21,1	19,3	31,7	23,9
51-99 %	5,1	24,0	6,5	27,3
100 %	66,4	44,0	51,5	31,8
Ukjent	4,0	5,2	4,4	6,1
<i>Sykmeldingsgrad ved avslutning av sykepengetilfellet</i>				
20-49 %	3,3	7,7	11,1	24,5
50 %	11,6	12,6	20,4	16,5
51-99 %	3,0	11,7	3,0	8,8
100 %	78,1	62,8	61,1	44,1
Ukjent	4,0	5,2	4,4	6,1
<i>Arbeidskategori</i>				
Arbeidstakere (inkl. kombinerte)	88,0	90,6	90,3	92,1
Selvstendige (inkl. frilansere)	7,6	4,7	6,9	4,2
Arbeidsledige (inkl. inaktive)	4,3	4,6	2,7	3,7
<i>Sektor</i>				
Statlig forvaltning	5,3	8,6	8,0	11,6
Kommunal/fylkeskommunal forvaltning	23,4	23,7	27,0	28,0
Privat sektor inkl. offentlige foretak	57,4	58,3	54,1	53,0
Ukjent	13,8	9,4	10,9	7,4
Mottok uføretrygd før sykmelding	6,9	7,6	3,7	4,1
På ordningen «friskmeldt til arbeidsformidling»	0,3	1,3	0,9	2,0

Kilde: NAV

HVA PÅVIRKER FOLKS HOLDNINGER TIL KONTANTSTØTTEN?

Av Line Schou¹

Sammendrag

Kontantstøtten er en ytelse som er omdiskutert og får mye politisk oppmerksomhet, på tross av at den ikke er særlig omfattende eller kostbar. I denne studien undersøker vi befolkningens holdninger til kontantstøtten ved hjelp av data fra spørreundersøkelsen Norsk Monitor. Andelen som har en positiv holdning til kontantstøtten har holdt seg ganske stabil fra 1999 til 2017, på tross av at bruken av ordningen har blitt tydelig redusert.

Folks holdning til kontantstøtten varierer mye; sannsynligheten for å være positiv er høyere for kvinner, de som har barn i aktuell alder, innvandrere fra Afrika, Asia og Sør/Mellom-Amerika samt blant folk som er bosatt mindre sentralt. Sannsynligheten for å være negativ til kontantstøtten øker med økende alder, husstandsinntekt og utdanning.

Verdiorientering viser seg også å ha betydning. Tilhengere og motstandere av kontantstøtten finnes over hele verdispekteret, men tyngdepunktene til de to gruppene ligger ulike steder. Tilhengerne er i større grad orientert mot tradisjonelle og idealistiske verdier, ved at de heller mer mot religion, konservative verdier, tradisjonelle kjønnsroller og det rurale fremfor det urbane. Motstanderne av kontantstøtten har oftere moderne verdier, spesielt i retning likestilling og urbanitet.

Respondenter som stemmer KrF er enige med sitt parti og er i stor grad positive til kontantstøtten, enda mer i 2017 enn i 1999. De andre partienes velgere er i større grad delt og er ikke nødvendigvis enige med eget parti i synet på kontantstøtten.

.....
¹ Takk til Jørgen Holbæk-Hanssen for hjelp med Norsk Monitors verdikart og Loyd Rudlende for tilrettelegging av data fra NAVs registre.
.....

Innledning

Kontantstøtten ble innført for ettåringer i 1998, og utvidet til å inkludere toåringer året etter. Begrunnelsen for å innføre ordningen var økt valgfrihet for barnefamiliene. Kontantstøtten skulle gjøre det mulig for foreldre til småbarn å få mer tid til omsorg for egne barn (St. prp 53, 1997 – 1998). At barnet ikke hadde barnehageplass med offentlig tilskudd var det eneste vilkåret for å få støtten, det var ikke noe krav om at en av foreldrene selv måtte være hjemme. Barn med barnehageplass 30 timer i uka eller mindre, kunne få kontantstøtte etter reduserte satser.

Kontantstøtten ble innført av en sentrumsregjering med Kristelig Folkeparti (KrF) i spissen, og har vært en svært viktig sak for dette partiet. De sikret flertall med støtte fra partiene på borgerlig side, som la vekt på valgfrihet og at det ikke var rettfærdig at offentlige subsidier av barneomsorg bare skulle gå til de som valgte barnehage. Kontantstøtten har vært omstridt, og kritikerne, blant annet flere av de politiske partiene, mente den ville svekke kvinners yrkesdeltakelse, fremme tradisjonelle kjønnsroller og hindre integrering av innvandrerkvinner. Partiene på venstresiden har lagt stor vekt på denne kritikken (Ellingsæter 2015).

Forskning har vist at kontantstøtten reduserer mødres sysselsetting (Rønsen 2009 og Hedding 2016). Kontantstøtten påvirker også lønn og sannsynligheten for å jobbe fulltid i etterkant; Drange og Rege (2013) fant at for kvinner uten høyere utdanning, eller som tjente under median lønn på forhånd, førte kontantstøttebruk til både lavere lønn og større sannsynlighet for deltidarbeid da barna var 4 – 5 år gamle. Ved 6 års alder var det ikke lenger noen forskjell.

Kontantstøtten har vært et sentralt tema i likestillingsdebatten, og har vært partipolitisk viktig siden uenighet om den i stor grad har fulgt høyre-venstre akse. Ordningen ble ivrig debattert i nesten ett år rundt innføringen i 1998, og har dukket opp i den politiske debatten med ujevne mellomrom siden (Vollset 2011). På tross av at ordningen ikke er omfattende eller veldig kostbar, får den altså mye politisk oppmerksomhet. Bruken av kontantstøtten har gått nedover og fortsetter å falle (NAV 2018a). Dette er i det siste blitt

Kontantstøtten over tid – regelendringer

- 1. august 1998: Kontantstøtten ble innført for ettåringer, satsen var 3 000 kr pr. mnd. Delvis kontantstøtte på 80, 60 eller 45 prosent ved 30 eller færre timer i barnehagen pr uke.
- 1. januar 1999: Kontantstøtten utvidet til toåringer.
- 1. august 1999: Satsinndelingen for delvis kontantstøtte endret til 80, 60, 40 eller 20 prosent.
- 1. januar 2006: Maksimal periode med kontantstøtte redusert fra 24 til 23 måneder.
- 1. august 2012: Kontantstøtten avskaffet for toåringer. Satsinndeling for delvis kontantstøtte redusert fra fem til to satser, og bare gitt ved 19 eller færre timer i barnehagen. Aldersdifferensierte satser innført; ettåringer til og med 18 mnd. fikk 5000 kr og eldre ettåringer 3300 kr pr. mnd.
- 1. august 2014: Slutt på aldersdifferensiering og satsen økt til 6000 pr. mnd. for alle barn mellom 13 og 23 måneder.
- 1. juli 2017: Krav om minst fem års botid i Norge eller EØS for at foreldrene skal ha rett til kontantstøtte. Der som foreldrene bor sammen må begge oppfylle dette kravet.
- 1. august 2017: Kontantstøtten økes til 7500 kr pr. mnd.
- 1. august 2018: Differensierte satser etter oppholdstid i barnehagen endret til 100, 80, 60, 40, 20 % kontantstøtte igjen.

brukt av politikere som et argument for å fjerne ordningen (Nordre Aker Budstikke 28.01.19).

Det er imidlertid ikke sikkert at nedgangen i bruk av kontantstøtten også betyr en endring i holdninger til den. Synet på kontantstøtten kan være mer et verdispørsmål, at meninger her følger viktige verdimesse skillelinjer i befolkningen. Dette kan i så fall forklare hvorfor en såpass lite omfattende ytelse, som stadig færre bruker, fortsatt er gjenstand for så mye politisk interesse.

Holdninger og verdier

En holdning kan defineres som «en psykologisk tendens til å vurdere et bestemt fenomen med en viss grad av positivitet eller negativitet» (Eagely & Chaiken 1993, side 1).

Holdninger kan påvirke handlinger, men sammenhengen er komplisert og blant annet avhengig av sosiale normer, en persons oppfatning av handlingsalternativene og deres nytte og omkostninger. Det

folk svarer i et spørreskjema er ikke alltid en god prediksjon av hva de selv vil gjøre. Holdninger til generelle fenomener predikerer ofte dårligere enn holdningen til bestemte handlinger (Ajzen og Fishbein 2005). Om folk er positive til at småbarnsforeldre som ikke bruker barnehage får kontantstøtte, er det ikke dermed sagt at de selv vil bruke kontantstøtte om de har barn i aktuell alder. Det kan for eksempel være avhengig av økonomi og jobbsituasjon. På den annen side er kontantstøttebruk en spesifikk handling, og en positiv holdning til ordningen betyr trolig at sannsynligheten for å bruke den er større, gitt ellers like omstendigheter.

Holdninger blir blant annet formet av tidligere erfaringer, sosiodemografiske faktorer som alder og utdanningsnivå, og verdier. Verdier kan defineres som «de personlige overbevisningene folk har om hva som er rett og galt, hva man synes er aktverdige mål i livet og hva som er de riktige midlene for å nå målene» (Ipsos 2018, side 5). Befolkningens verdier og verdiendringer påvirker samfunnsutviklingen, blant annet hvilke problemer som står i sentrum for politikken og hva slags løsninger som blir foretrukket (Hellevik 2001).

I Norsk Monitor-undersøkelsen kartlegges befolkningens verdimønstre langs tre hoveddimensjoner; moderne-tradisjonell, idealistisk-materialistisk og offentlig-privat. De to første er de viktigste for å beskrive verdimønsteret i befolkningen. Siden kontantstøtten ble innført i 1998, har verdiendringene i den norske befolkningen hovedsakelig gått i retning moderne verdier. Verdiendringen mot moderne verdier består blant annet i at mange flere mener at likestilling mellom kvinner og menn i familie- og arbeidsliv er riktig. Samtidig var det, særlig de første ti årene etter 1998, en bevegelse fra materialistiske verdier mot midten av idealistisk – materialistisk skalaen. Det vil si mindre vekt på forbruk, eiendeler og egne behov, og mer vekt på selvrealisering og hensyn til andre (Ipsos 2018).

Problemstilling

I denne artikkelen ser vi nærmere på holdningene til kontantstøtten i befolkningen, og undersøker følgende:

- Har holdningen til kontantstøtten blitt mer negativ i takt med nedgangen i bruken av ordningen?

- Hvem er de som er henholdsvis positive og negative til kontantstøtten?
- Hvordan påvirker demografiske kjennetegn synet på kontantstøtten?
- Hvordan henger holdninger til kontantstøtten sammen med partipreferanser, er velgerne enige med partiene «sine»?
- Henger holdningene til kontantstøtten sammen med verdiorientering generelt, og med synet på likestilling og kjønnsroller spesielt?

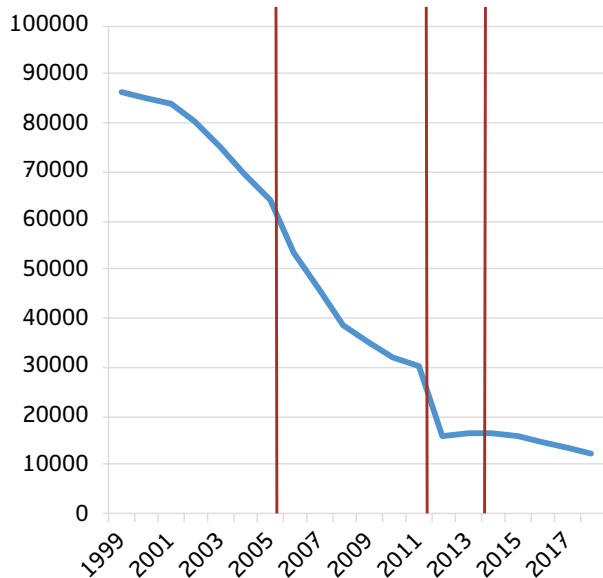
Bruk av kontantstøtteordningen over tid

Fra å være en ordning som omfattet de fleste barn i aktuell aldersgruppe da den ble innført i 1998, har bruken gått gradvis nedover. Per september 1999 ble det utbetalt kontantstøtte for 73 prosent av alle 1- og 2-åringer, mens andelen hadde sunket til 27 prosent september 2009 (Hirsch 2010). Fra og med august 2012 ble kontantstøtten avskaffet for toåringer. Bruken av kontantstøtte har fortsatt å synke, fra 29 prosent av ettåringene desember 2013 til 23 prosent av ettåringene desember 2018 (NAV 2018a).

Antall barn som mottok kontantstøtte har gått nedover hvert år fra 1999, og har naturligvis vært påvirket av endringer i regelverket underveis. At toåringene mistet kontantstøtten i 2012 førte til at antall mottakere nesten ble halvert. Mesteparten av nedgangen fra toppåret 1999 hadde imidlertid allerede skjedd. Fra 2012 til 2015 lå antall barn med støtten ganske jevnt. Heving av satsen i 2014 førte ikke til en økning. Det finnes ikke tall for 2017, derfor har vi brukt gjennomsnittet av 2016 og 2018, dette tallet er ikke reelt. I 2018 var antall mottakere på laveste nivå siden starten, med 12 200 barn (Se figur 1).

Bruken av kontantstøtte varierer en del i løpet av året. Det er en nedgang i kontantstøttebruk fra juli til august på grunn av hovedopptak i barnehage, og fra desember til januar da mange barnehager har ekstra opptak. En del foreldre bruker bare kontantstøtte én eller noen få måneder, og ikke nødvendigvis på måletidspunktene som er utgangspunkt for tallene nevnt over. For eksempel vil et barn som mottar kontantstøtte kun i juli før barnehageopptak, ikke være med i figur 1. Dersom man teller alle barn i hvert årskull

Figur 1: Antall barn med kontantstøtte. Desember 1999 – desember 2018. Strek 1: Maksimal tid redusert fra 24 til 23 mnd. Strek 2: To-åringene mister kontantstøtte. Strek 3: Kontantstøtten øker til 6 000 kr.



Tall for 2017 mangler, derfor gjennomsnittet av 2016 og 2018 dette året.

Kilde: NAV

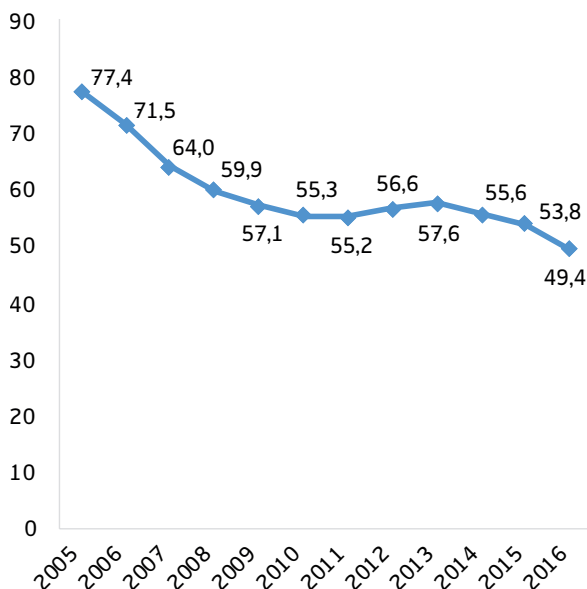
som mottar kontantstøtte i minst én måned før de fyller to år, blir andelen høyere (figur 2). Den er blitt redusert fra 77 prosent for fødselskullet 2005 til 49 prosent for 2016-kullet, det siste årskullet der alle har rukket å fylle to år.

Samtidig med at andelen barn som mottar kontantstøtte har gått ned, har altså den gjennomsnittlige tidsperioden med kontantstøtte blitt kortere. Mens 66 prosent av mottakerne fikk kontantstøtte i 23 måneder i 1998, var andelen 22 prosent i 2006 (Bakken og Myklebø 2010). Etter at to-åringene mistet kontantstøtten i 2012, er maksimal tid 11 måneder. I 2014 var det 33 prosent som fikk støtten i 11 måneder, men 23 prosent hadde en stønadperiode på én til fire måneder (Faktisk.no 2017)

Geografiske forskjeller i bruken av kontantstøtte

Det har historisk vært store geografiske forskjeller i bruken av kontantstøtte. September 2009 var det høyeste andel mottakere i Vest-Agder, der 41 prosent (av ett- og toåringene) fikk kontantstøtte, mens 37 prosent mottok det i Aust-Agder, Oppland og Sør-Trøndelag.

Figur 2: Andel barn som har fått minst én måned kontantstøtte etter fødselsår. 2005 – 2016. Prosent

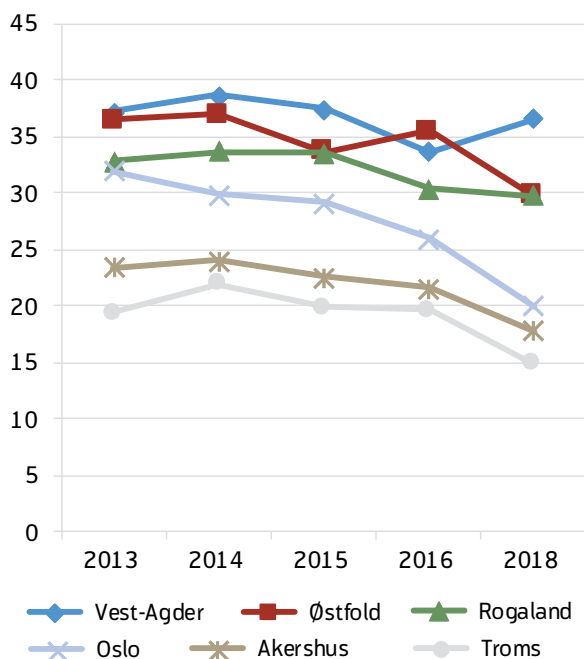


Kilde: NAV

Den laveste andelen var i Akershus, med 18 prosent. Også Finnmark, Troms og Oslo lå under landsgjennomsnittet (Hirsch 2010).

De siste årene har andelen barn som får kontantstøtte gått betydelig ned, men i 2018 var bruken fortsatt ujevnt fordelt i landet. Vest-Agder hadde den høyeste andelen, her fikk 37 prosent av ettåringene kontantstøtte, deretter fulgte Rogaland og Østfold. Den laveste andelen var i Troms med 15 prosent (figur 3). Trøndelag og Nordland lå også relativt lavt, begge med 17 prosent kontantstøttemottakere. Andelen barn som mottar kontantstøtte har gått ned i alle fylker unntatt Vest-Agder og Hedmark (NAV 2018b). Nedgangen henger i stor grad sammen med barnehageutbygging, men også med noen endringer i regelverket. Fra og med juli 2017 har det vært krav om minst fem års botid i Norge eller EØS, for at foreldrene skal ha rett til kontantstøtte. Dersom foreldrene bor sammen må begge oppfylle dette kravet. Dette er noe av grunnen til den store nedgangen i Oslo fra 2016 til 2018, hvor innvanderne fra land utenfor EØS utgjør en betydelig andel av kontantstøttemottakerne.

Figur 3: Andel kontantstøttemottakere etter utvalgte fylker. Desember 2013 – desember 2018.



2017 er ikke med grunnet at tall for 2017 mangler.

Kilde: NAV

Forskjeller i befolkningen i bruken av kontantstøtte

Tidligere analyser har vist at bruken av kontantstøtte varierer i befolkningen og at dette er blitt tydeligere i takt med nedgang i bruken. Det er hovedsakelig kvinner som mottar kontantstøtte (Bakken og Myklebø 2010). Blant kontantstøttemottakere i 2010 var det en overrepresentasjon av mødre med innvandrerbakgrunn, lav inntekt og med yrker som ikke krever høyere utdanning, særlig blant de som mottok støtten i lengre perioder. Foreldre bosatt i mindre sentrale kommuner var også overrepresentert. Mødre som var leger, systemutviklere, dataingeniører, økonomer og advokater var de som i minst grad benyttet seg av kontantstøtte. I den andre enden av skalaen var blant annet melke- og dyreprodusenter, renholdere, omsorgsarbeidere og hjelpepleiere.

Hirsch (2010) fant at foreldre med innvandrerbakgrunn fra «Afrika, Asia, Sør/Mellom-Amerika, Oseania utenom New Zealand og Europa utenom EU/EØS» var overrepresentert blant kontantstøttemotta-

kerne, selv om andelen har sunket også i denne gruppen. Andel barn med kontantstøtte varierte her mellom 75 og 80 prosent i perioden fra 1999 til 2005. Den gikk så ned til 53 prosent i 2009, mens gjennomsnittet for alle barn i 2009 var 27 prosent.

Data og metode

Data fra norsk Monitor

Analysene vil bygge på data fra befolkningsundersøkelsen *Norsk Monitor*, gjennomført av Ipsos (tidligere MMI). Norsk Monitor er en sosiokulturell studie som kartlegger nordmenns verdier, holdninger og atferd. Undersøkelsen er blitt gjennomført annet hvert år siden 1985 med rundt 3 000 spørsmål til et landsrepresentativt utvalg av befolkningen. Monitor har et relativt høyt bortfall, siden bare rundt en femtedel sier ja til å bli telefonintervjuet og bare 30 – 40 prosent av dem igjen svarer på og returnerer det store spørreskjemaet. Nettutvalget er på rundt 4000 og utvalget blir vektet på kjønn, alder og bosted. Fallsanalyser viser at bortfallet i liten grad er systematisk. Et unntak er at personer med bare grunnutdanning og Frp-velgere har vært noe underrepresentert (Ipsos 2018)

En viktig del av Norsk Monitor er analyseverktøy som *verdikart* og *sosiograf*. Dette er todimensjonale kart basert på korrespondanseanalyse. Kartene gir informasjon om sosiokulturelle verdimønstre og er velegnet til å undersøke og sammenligne ulike grupper.

Norsk Monitor-undersøkelsen inneholder spørsmål om holdning til kontantstøtten, ved at respondentene ble bedt om å ta stilling til «at småbarnsforeldre får kontantstøtte fra det offentlige når de ikke har barn i barnehage». Svaralternativene er «Liker – er riktig» eller «Liker ikke – er galt» eller «Er ikke opptatt av det». Dette spørsmålet er utgangspunkt for variablene om holdning til kontantstøtten.

I tillegg bruker vi i regresjonsanalysene noen av verdi-variablene som kan ha relevans for kontantstøtten. Verdi-variablene er indekser satt sammen av flere spørsmål som uttrykker en verdi, en personlig overbevisning på et område (mer om verdier, se side 4). De

25 prosent av respondentene som hadde høyest skåre ble kodet som 1, at de har den aktuelle verdien. For å få verdien «likestilling» må man være enig i at kvinner og menn skal dele ansvar for hus og barn likt, og velge den mest likestilte av tre typer rollefordeling. Verdien «tradisjonelle kjønnsroller» ble gitt de som svarte i den andre enden av skalaen på disse spørsmålene. Verdien «tradisjon» handler om hvordan en stiller seg til endringer og om en vil ta i bruk ny teknologi og nye løsninger raskt, eller foretrekker det gamle og velprøvde. Verdien «offentlige løsninger» ble tilskrevet de som var enige i et høyt skattenivå av hensyn til offentlig virksomhet, var imot privatisering og for at myndighetene skal føre kontroll med bedrifter. Verdien «religion» handler om hvorvidt en anser seg selv som personlig kristen og om en deltar på gudstjenester og andre religiøse møter.

Lineær sannsynlighetsregresjon (LPM)

I tillegg til korrelasjoner vil analysemetoden være lineær sannsynlighetsregresjon, også kalt LPM (Linear Probability Models), med holdningen til kontantstøtte, for eller imot, som dikotom utfallsvariabel. De uavhengige variablene vil være demografiske variabler og verdi- og holdningsvariabler. Her gir koeffisientene et mål på gjennomsnittlig endring på avhengig variabel når den uavhengige økes med én enhet, i LPM vil det si endring i sannsynlighet for at avhengig variabel skal ha verdien 1. En annen mulighet ville vært å bruke logistisk regresjon, som tar høyde for at sammenhenger ikke er lineære, men det har noen ulemper. Blant annet er sammenligning av ulike grupper mer usikkert. Forutsatt at en mulig ikke-lineær form ikke er interessant i seg selv, og de substansielle resultatene fra en logistisk modell ikke avviker betydelig fra LPM-modellen, er sistnevnte anbefalt (Mood 2010). I vårt tilfelle vil det si at vi kan lese direkte fra koeffisientene hvilken effekt demografiske kjennetegn og respondentenes verdier har på sannsynligheten for å være for kontantstøtte.

Resultater: holdninger og bruk av kontantstøtte

Som forklart i innledningen, har bruken av kontantstøtte sunket ganske kraftig. Det er nærliggende å tenke seg at det i samme tidsperiode også er blitt

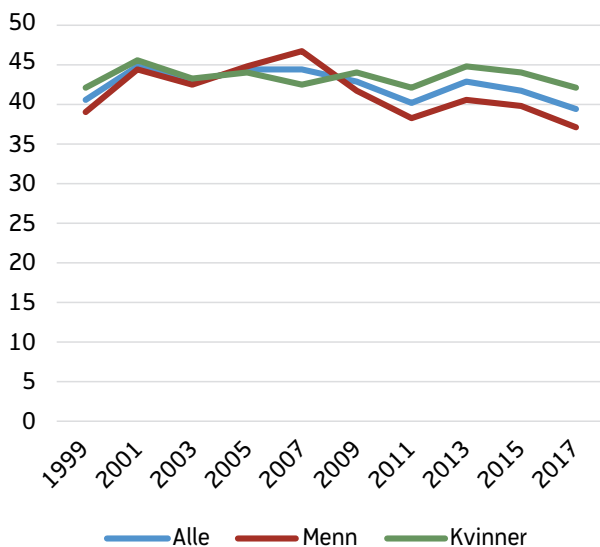
færre som er for kontantstøtten som ordning, det vil si at det er en viss sammenheng mellom folks valg av barnetilsyn og hvilken holdning de har til kontantstøtten. Et generelt befolkningsutvalg i Norsk Monitor er spurt om holdninger til kontantstøtten. Vi finner imidlertid i liten grad at holdningen til kontantstøtteordningen i befolkningen har endret seg i samme tidsrom som bruken har gått ned. Prosentandel av befolkningen som synes det er riktig at småbarnsforeldre får kontantstøtte, har bare variert mellom 39 og 45 prosent i tidsperioden fra 1999 til 2017 (figur 4). Blant de som har barn i alderen 0–1 år, rett før eller i kontantstøttealder, er andelen som er positive til kontantstøtte vesentlig større. Andelen «Liker – er riktig» ligger på rundt 65–75 prosent i perioden 1999–2017 (ikke vist), og det er ingen entydig nedadgående trend. Litt flere kvinner enn menn er positive.

Det er litt overraskende at holdningen til kontantstøtten har forandret seg såpass lite over en tidsperiode hvor det har vært en stor nedgang i bruken. Det kan bety at det er praktiske og økonomiske avveininger som spiller størst rolle når den enkelte familie velger barnetilsyn, og ikke det prinsipielle.

Derimot gjenspeiles fylkesforskjellene i holdninger til kontantstøtten til en viss grad i bruken av ordningen. Fylket som har den høyeste andelen kontantstøttemottakere, Vest-Agder, er også fylket med den høyeste andelen som er positive til ordningen, over 50 prosent (figur 5). Også Rogaland, Oppland og Telemark har relativt høye andeler med både kontantstøttebrukere og folk som sier de er positive til ordningen. Akershus og Oslo er blant fylkene med den laveste andelen kontantstøttemottakere og er også der andelen som er negative til ordningen er størst. Troms og Nordland bryter imidlertid litt med dette mønsteret. Disse fylkene har lav andel kontantstøttemottakere, men andelen som er positive til ordningen er likevel over gjennomsnittet.

Det blir litt for detaljert å vise holdningsendringer i fylkene over tid, men utviklingen i regioner over tid er vist i figur 6. Forskjellene mellom landsdelene har variert noe over tid, men Vest (fylkene Vest-Agder, Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane) har hatt

Figur 4: Andel av befolkningen som er positiv til kontantstøtten 1999 - 2017. Prosent.



Kilde: Norsk Monitor

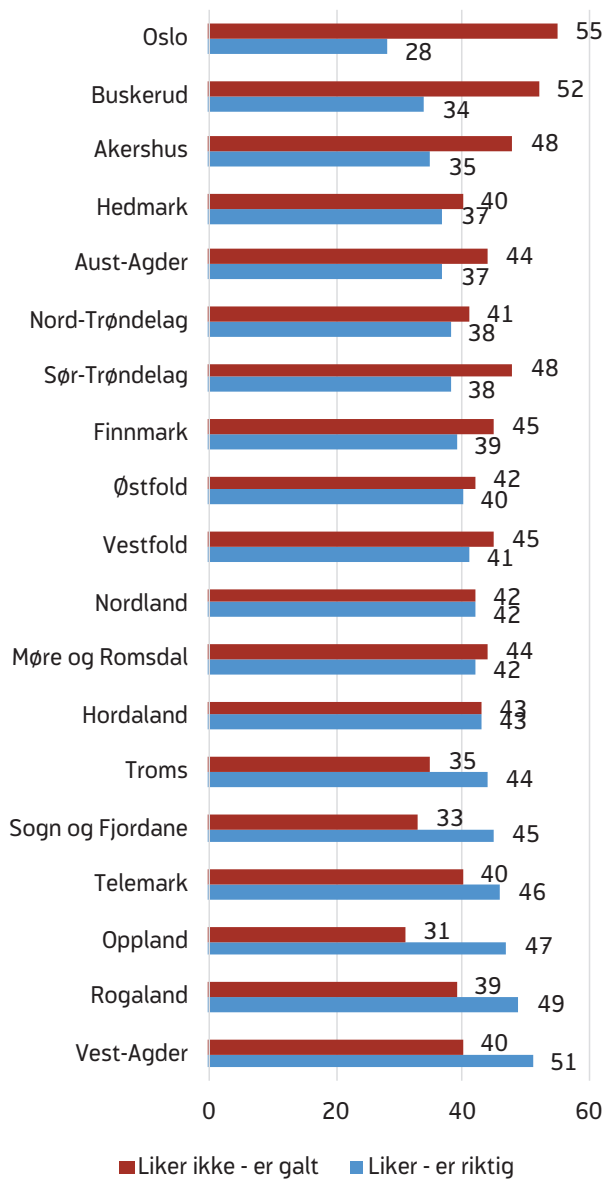
den høyeste andelen kontantstøttetilhengere nesten hele perioden, og Oslo og Akershus den laveste. De andre regionene har ligget nærmere gjennomsnittet, med Midt (fylkene Møre og Romsdal, Sør- og Nord-Trøndelag) ofte høyest. Østlandet ellers (fylkene Oppland, Hedmark, Telemark, Aust-Agder, Østfold og Vestfold) har ligget nær landsgjennomsnittet, mens Nord (Finnmark, Troms og Nordland) har variert en del mer.

Ikke bare hvilken del av landet man bor, men også hvor sentralt, har sammenheng med holdning til kontantstøtte. De som bor i bygd var mest positive til kontantstøtten og de i stor/mellomstor by mest negative. Dette kan passe godt med at urbanitet er en verdi som befinner seg i den moderne delen av verdikartet, sammen med likestilling.

De med høyere utdanning er mest negative til kontantstøtten

Når det gjelder utdanning er de med videregående utdanning mest positive til kontantstøtten. De med høyere utdanning er mest negative, mens vi finner den høyeste andelen som ikke var opptatt av dette spørsmålet blant de med bare grunnskole. Over tid har andelen for og imot kontantstøtten variert mest

Figur 5: Holdning til kontantstøtten etter fylke, 2017

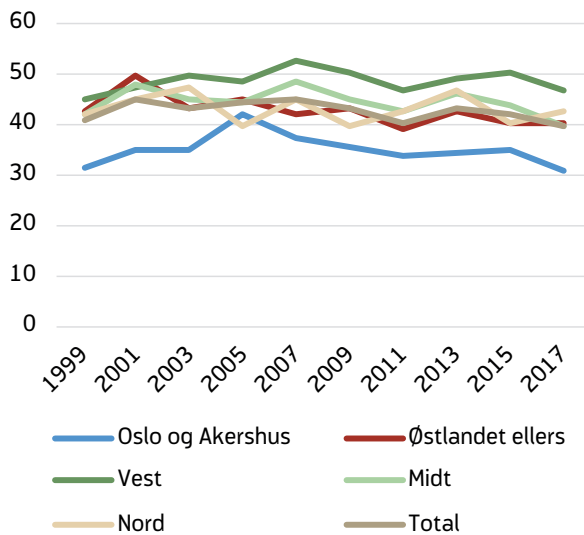


Kilde: Norsk Monitor

blant de med bare grunnskole, og ikke så mye i de andre utdanningskategoriene.

Det er blant de med lang høyere utdanning vi finner de høyeste andelen som er imot kontantstøtten og de laveste som er for. Det er også få som ikke har en mening i denne utdanningskategorien. Dette kan handle om at disse utdanningene ofte leder til godt betalte yrker, der det økonomiske tapet ved å være hjemme med kontantstøtte i stedet for å jobbe, vil

Figur 6: Andel som er for kontantstøtten etter region 1999 – 2017. Prosent.



Kilde: Norsk Monitor

være større. Orienteringen mot arbeidslivet vil trolig være sterkere etter å ha investert mye tid i utdanning. Det er også blant de høyt utdannede idealet om likestilling i arbeid og familieliv står sterkest (Ipsos 2018).

Innvandrere fra Afrika, Asia og Sør/Mellom-Amerika er mest positive

Det er tidligere funnet at innvandrere fra Asia, Afrika og Sør/Mellom-Amerika bruker kontantstøtten litt oftere enn de uten innvandrerbakgrunn. Norsk Monitor inneholder informasjon om innvandrerbakgrunn og kan brukes til å undersøke om det er noen sammenheng mellom innvandrerbakgrunn og holdning til kontantstøtten. I 2017-kullet av Norsk Monitor er de med innvandrerbakgrunn noe underrepresentert, de utgjør 8 prosent av respondentene, og det skilles ikke mellom innvandrere og barn av innvandrere. Likevel kan det gi en indikasjon på om holdningene til kontantstøtten er forskjellige. Her ser det ut til at det er noe samsvar mellom kontantstøttebruk og holdninger til kontantstøtten (Tabell 1). Den største andelen som er positive til kontantstøtten finnes blant de med bakgrunn fra Afrika, Asia eller Sør/Mellom-Amerika. Det er imidlertid også her det fins flest som ikke er opptatt av denne saken.

KrFs velgere er i størst grad for

Som nevnt i innledningen har kontantstøtten vært viktig i den politiske debatten, fordi synet på den har

Tabell 1: Holdning til kontantstøtte. Bivariate sammenhenger, prosent

	Liker – enig	Liker ikke – galt	Ikke opptatt av
Kjønn			
Mann (ref. i regresjonen)	37 (n = 795)	45 (n = 969)	18 (n = 376)
Kvinne	42 (n = 892)	43 (n = 320)	15 (n = 918)
Alder			
15 – 24	46 (n = 296)	27 (n = 173)	28 (n = 181)
25–39	49 (n = 521)	37 (n = 390)	14 (n = 145)
40–59	36 (n = 509)	50 (n = 703)	14 (n = 194)
Over 60 år	31 (n = 361)	54 (n = 623)	15 (n = 175)
Total	40 (n = 1687)	44 (n = 1889)	16 (n = 695)
Barn i kontantstøttealder 0 – 1 år			
Ja	68 (n = 121)	25 (n = 42)	7 (n = 13)
Nei	38 (n = 1558)	45 (n = 1842)	17 (n = 682)
Innvandrerbakgrunn			
Ikke innvandrere (ref. i regresjonen)	39 (n = 1543)	45 (n = 1762)	16 (n = 619)
Norden	36 (n = 29)	38 (n = 30)	26 (n = 21)
Nord-Amerika, Europa utenom Norden Australia/New Zealand	41 (n = 77)	42 (n = 80)	17 (n = 32)
Afrika, Asia, Sør- og Mellom-Amerika	49 (n = 38)	22 (n = 17)	30 (n = 23)
Totalt	40 (n = 1687)	44 (n = 1889)	16 (n = 695)

	Liker - enig	Liker ikke - galt	Ikke opptatt av
Region			
Oslo/Akershus (ref. i regresjonen)	31 (n = 317)	51 (n = 526)	18 (n = 182)
Østlandet ellers	40 (n = 489)	43 (n = 520)	18 (n = 215)
Vest	46 (n = 478)	40 (n = 417)	13 (n = 138)
Midt	40 (n = 233)	45 (n = 267)	15 (n = 89)
Nord	43 (n = 171)	40 (n = 159)	18 (n = 72)
Totalt	40 (n = 1688)	44 (n = 1889)	18 (n = 696)
Sentralitet bosted			
Stor/mellomstor by (ref. i regresjonen)	32 (n = 307)	50 (n = 486)	18 (n = 173)
Utkant/ forstad storby	37 (n = 282)	50 (n = 375)	13 (n = 101)
Utkant/forstad mellomstor by	39 (n = 162)	46 (n = 191)	15 (n = 62)
Mindre by	35 (n = 156)	49 (n = 219)	17 (n = 77)
Tettsted	41 (n = 279)	41 (n = 283)	18 (n = 126)
Bygd	51 (n = 451)	34 (n = 298)	15 (n = 136)
Total	39 (n = 1637)	45 (n = 1852)	16 (n = 675)
Utdanning			
Grunnskole	39 (n = 147)	35 (n = 131)	26 (n = 97)
Videregående skole	44 (n = 593)	37 (n = 503)	19 (n = 250)
Høyere utdanning inntil 4 år	39 (n = 537)	46 (n = 638)	16 (n = 221)
Høyere utdanning mer enn 4 år	36 (n = 409)	54 (n = 617)	11 (n = 125)
Total	40 (n = 1686)	44 (n = 1889)	16 (n = 693)
Husstandsinnpekt			
Under kr. 300.000	44 (n = 189)	34 (n = 146)	22 (n = 94)
Kr. 300-499.000	38 (n = 247)	42 (n = 271)	20 (n = 131)
Kr. 500-799.000	43 (n = 475)	42 (n = 457)	15 (n = 170)
Kr. 800-999.000	44 (n = 292)	43 (n = 284)	14 (n = 92)
Kr. 1 mill. +	33 (n = 422)	53 (n = 674)	13 (n = 168)
Total	40 (n = 1625)	45 (n = 1832)	16 (n = 655)
Verdier			
Offentlig			
0	42 (n = 1359)	40 (n = 1295)	17 (n = 551)
1	31 (n = 329)	56 (n = 594)	14 (n = 144)
Tradisjonelle roller			
0	37 (n = 1175)	47 (n = 1520)	16 (n = 511)
1	48 (n = 512)	35 (n = 369)	17 (n = 184)
Likestilling			
0	43 (n = 1382)	40 (n = 1289)	17 (n = 532)
1	29 (n = 306)	56 (n = 600)	12 (n = 156)
Tradisjon			
0	38 (n = 1210)	46 (n = 1460)	17 (n = 528)
1	45 (n = 477)	40 (n = 429)	16 (n = 167)
Religion			
0	33 (n = 1069)	49 (n = 1571)	18 (n = 564)
1	58 (n = 619)	30 (n = 318)	12 (n = 131)

Kilde: Norsk Monitor 2017

fulgt viktige partipolitiske skillelinjer. Kontantstøtten var opprinnelig en sentrumssak, men har fått støtte fra partiene på høyresiden. Kritikken mot kontantstøtten har i stor grad vært framført av partiene på venstresiden. Hvordan henger partipreferanse, hva en ville ha stemt, sammen med synet på kontantstøtten? Folk velger jo vanligvis parti basert på mer enn én sak. Vi har sett på fordelingen av tilhengere, motstandere og de som ikke er opptatt av denne saken blant de ulike partienes velgere. Tidspunktene 1999 og 2017 er valgt for å se om dette har forandret seg over tid. I 1999 var kontantstøtten nylig innført og hadde blitt intensivt debattert en lang periode. De fleste barn i aktuell alder fikk da støtten. I 2017 har kontantstøttebruken gått veldig ned.

I 1999 ses det tydelig at kontantstøtten er en sentrumssak. Et stort flertall av KrF's velgere (75 prosent) er for støtten, men også et klart flertall blant Sp-velgerne (59 prosent) er for (figur 7). Blant velgerne til Frp, Høyre og Venstre er det nesten helt jevnt blant tilhengere og motstandere av kontantstøtten, og ganske store andeler (rundt 20 prosent) som ikke er opptatt av det. Blant velgerne til de tre partiene på venstresiden er det klart flertall imot, men likevel ganske store mindretall som er for, særlig hos SV (30 prosent).

I 2017 er bildet litt annerledes (figur 8). Det er enda tydeligere at KrF er et parti for kontantstøttetilhengerne, med 88 prosent for kontantstøtten. Dette har vært en viktig markeringssak for KrF hele perioden. Blant Sp-velgerne har det derimot blitt flere motstandere og færre tilhengere, men fortsatt en større andel tilhengere; 49 prosent for, mot 33 prosent motstandere. Blant Frps, Høyres og Venstres velgere er det skjedd en endring, her er flertallet imot kontantstøtten, og fordelingen av motstandere og tilhengere er omtrent den samme som hos Aps velgere. Rødt og SV har fortsatt et stort flertall velgere som er imot kontantstøtten. Blant Rødts velgere er en større andel for i 2017 enn i 1999 (selv om de fortsatt er i mindretall). Blant velgerne til Miljøpartiet De grønne (MDG) er det derimot et flertall for.

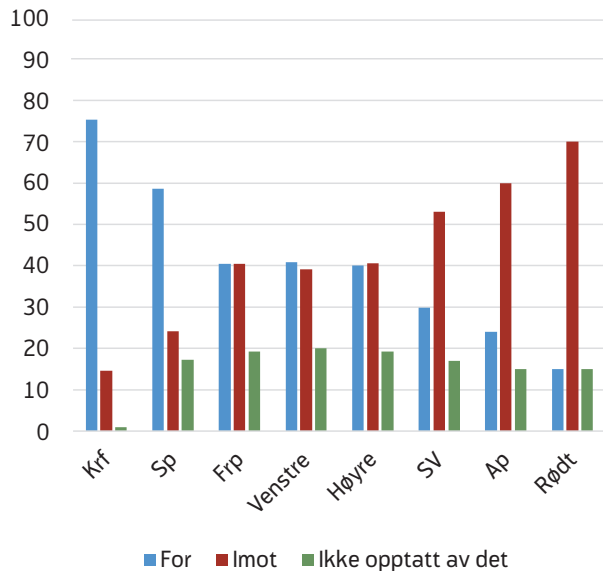
For de som stemmer KrF er kontantstøtten trolig en viktig sak, og den er enda mer utpreget en KrF-sak

i 2017 enn i 1999. Dette er tydelig både fordi flertallet som er for er blitt større, men også fordi motstanderne og de som ikke har noen mening nå utgjør en enda mindre andel. De andre partiene er mer delt, og i 2017 er det bare blant velgerne til Sp og MDG det er flertall for kontantstøtten.

Holdninger til kontantstøtten og verdier

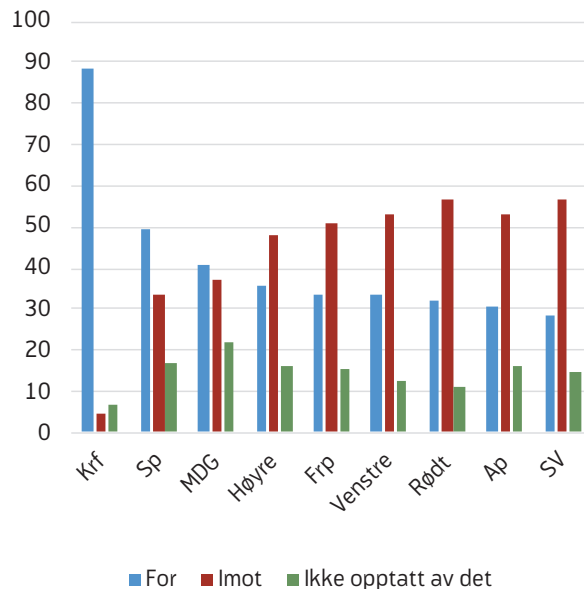
I Norsk Monitor blir deltagerne spurt om deres mening om mange ulike samfunnsforhold. Under vises verdikart for kontantstøttetilhengerne (figur 9) og kontantstøttemotstanderne (figur 10). Tallet bak hver verdi forteller hvordan kontantstøttetilhengerne og motstanderne skiller seg fra gjennomsnittet i befolkningen i synet på den verdien. Mer enn 25 prosent betyr over gjennomsnittet, under 25 prosent betyr under gjennomsnittet. Tilhengere og motstandere av kontantstøtten finnes over hele verdispekteret. Tyngdepunktene ligger imidlertid på ulike steder, og de to gruppene preges av litt ulike verdimønstre. Tilhengerne er i større grad orientert mot den *tradisjonelle* og *idealistiske* delen av kartet, ved at de heller mer mot religion, konservative verdier, tradisjonelle kjønnsroller og det rurale fremfor det urbane. Motstanderne av kontantstøtten har oftere *moderne* verdier, spesielt i retning likestilling og urbanitet. Et interessant paradoks er at tilhengerne av kontantstøtten litt oftere enn gjennomsnittet er skeptiske til offentlige løsninger og sosioøkonomisk likhet, til tross for at de altså er for en offentlig støtteordning som kontantstøtten. Motstanderne av kontantstøtten, på den andre siden, ønsker i noe større grad enn andre offentlige løsninger og sosioøkonomisk likhet, men er likevel ikke for kontantstøtten. Det kan derfor se ut til at verdiaksen moderne – tradisjonell er den som er mest relevant for holdninger til kontantstøtten, og i noen grad aksen materialistisk – idealistisk. Den tradisjonelle høyre – venstreaksen fanger opp dette i mindre grad, noe som gjenspeiles i at partiene både til høyre og venstre har et flertall som er imot, men likevel ganske store mindretall som er for kontantstøtten. Bare sentrumspartiene KrF, Sp og MDG har et flertall av velgere som er for kontantstøtten, noe som stemmer overens med de to førstnevnte vekt på tradisjonelle verdier. At det er et flertall også blant MDGs velgere er kanskje litt mer over-

Figur 7: Andel tilhengere, motstandere og de som ikke er opptatt av kontantstøtten, etter partipreferanse 1999.



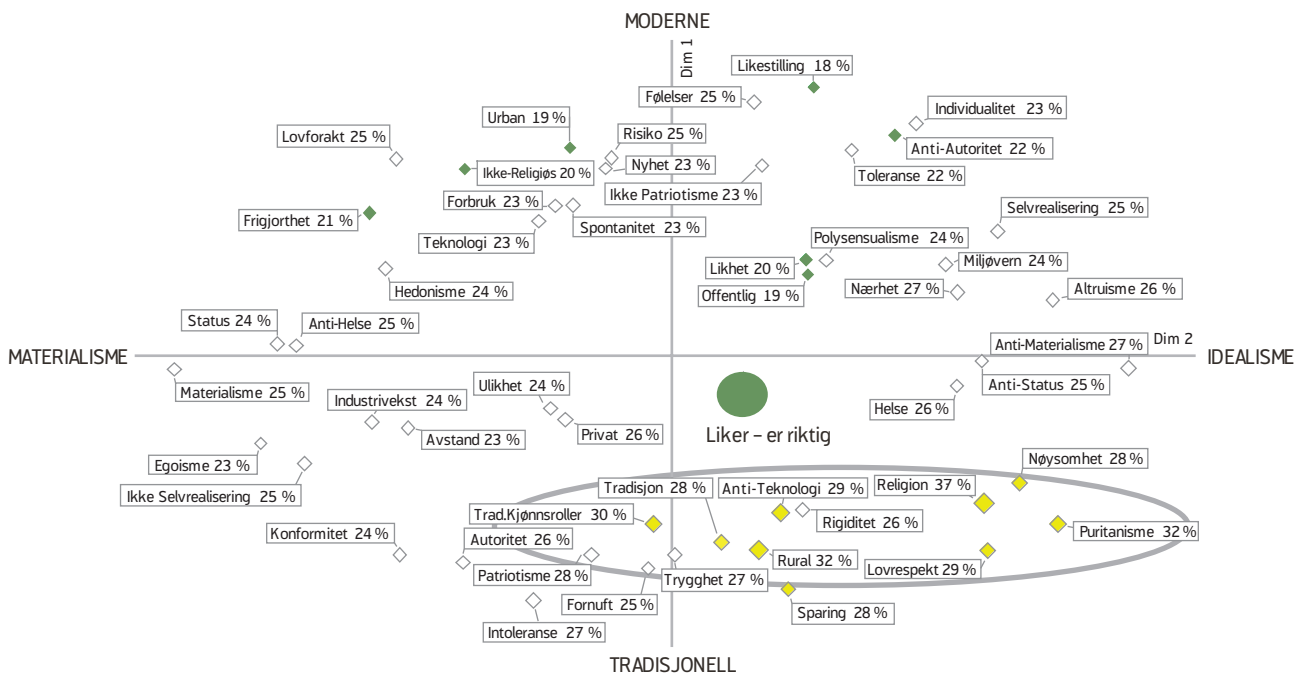
Kilde: Norsk Monitor 1999

Figur 8: Andel tilhengere, motstandere og de som ikke er opptatt av kontantstøtten, etter partipreferanse 2017.



Kilde: Norsk Monitor 2017

Figur 9: Verdikart for de som er for kontantstøtten



Kilde: Norsk Monitor 2017

mindre opplagt er det kanskje at det å foretrekke offentlige løsninger reduserer sannsynligheten for å være for kontantstøtten, som jo er en offentlig ytelse. På den annen side er det en offentlig ytelse som skal gjøre det lettere å velge private løsninger i stedet for barnehage med offentlig tilskudd. Verdien religion økte sannsynligheten for å være for kontantstøtte med over 20 prosent. Å foretrekke offentlige løsnin-

ger var også av stor betydning, den reduserte sannsynligheten for å være for kontantstøtten med nesten 10 prosent. Da verdiene ble lagt til i modellen, ble betydningen av både hvor sentralt en er bosatt og bostedsregion noe redusert, og det å bo i en mindre by eller i forstad eller utkanten til en mellomstor by var ikke lenger signifikant forskjellig fra å bo i storby.

Tabell 2: For eller imot kontantstøtten, regresjon:

	Modell 1 B	Modell 2 B	Modell 3 B
Kvinne (ref. mann)	0,046**	0,049**	0,047**
Alder 4 alderskat	-0,093**	-0,092**	-0,102**
Region ref Oslo/Akershus			
Østlandet ellers	0,114**	0,077**	0,061*
Vest	0,159**	0,133**	0,102**
Midt	0,095**	0,067*	0,068*
Nord	0,137**	0,114**	0,101**
Utdanning	-0,019*	-0,014-	-0,001-
Husstandsinnpekt	-0,025**	-0,029**	-0,025**
Sentralitet bosted			
Stor/mellomstor by (ref.)			
Forsted/utkant til storby		0,076**	0,059*
Forsted/utkant til mellom by		0,071*	0,042-
Mindre by		0,053**	0,028--
Tettsted		0,150**	0,113**
Bygd		0,228**	0,177**
Innvandrere ref. ikke innvandrere			
Fra Sverige, Danmark		0,083-	0,102-
Nord-Amerika, Europa uten norden, Australia/NZ		0,031-	0,039-
Afrika, Asia, Sør-Amerika		0,201**	0,195**
Barn 0-1 år (ref. ikke barn 0-1)		0,237**	0,213**
Religion			0,205**
Likestilling			-0,057**
Tradisjonelle kjønnsroller			0,043*
Offentlige løsninger			-0,097**
Tradisjon			0,041*

**Signifikant på minst 0,01-nivå *Signifikant på minst 0,05-nivå - Ikke signifikant

Diskusjon og konklusjon

På tross av at bruken av kontantstøtte har gått betydelig nedover fra 1999 til i dag, har holdningene til kontantstøtten i befolkningen ikke endret seg tilsvarende. Andelen som er positive til ordningen har holdt seg relativt stabil. Det kan tyde på at kontantstøttebruk handler mer om praktiske og økonomiske avveininger, mens holdning til ordningen i større grad er et verdispørsmål. Det er imidlertid noe sammenheng mellom andelen som bruker kontantstøtten og andelen som er for eller imot i ulike grupper. Geografiske forskjeller mellom fylker og regioner i bruken av kontantstøtten, gjenspeiles delvis i forskjeller i holdninger i befolkningen. Fylket der kontantstøttebruken har vært høyest, Vest-Agder, er også fylket der flest er positive til kontantstøtten. Fylket der holdningen er mest negativ, Oslo, har imidlertid ikke den laveste andelen som bruker ordningen. Dette kan henge sammen med at mange av de som bruker kontantstøtte i Oslo har innvandrerbakgrunn og denne gruppa er underrepresentert i Norsk Monitor. Det tydelige fallet i kontantstøttebruk i Oslo fra 2016 til 2018 passer i dette bildet, rett etter at kravet om 5 års botid for å ha retten til støtten ble innført.

Holdningsforskjeller funnet i denne artikkelen passer i store trekk med hva som er funnet av forskjeller i bruk av kontantstøtten i tidligere forskning. Kvinner er oftere positive enn menn, og flere er negative til kontantstøtten med økende inntekt og utdanning. Familier med høy husstandsinntekt har nok et mindre insentiv til å bruke kontantstøtten, siden forskjellen på støtten og den lønnsinntekten den eventuelt skal erstatte, da vil være større.

Selv om det ofte har vært partiene på venstresiden som har framsatt mye av kritikken mot kontantstøtten, og høyrepartiene har støttet KrF i å innføre den, er mange velgere uenige med partiene sine om kontantstøtten. KrF sine velgere er unisont for kontantstøtte, og få er usikre. Det er også flertall blant Sp og MDGs velgere. Blant de andre partienes velgere, både på venstre- og høyresiden, er det flertall mot støtten, men relativt store mindretall som er for. Verdikart fra Norsk Monitor viser at holdning til kontantstøtten mer handler om moderne – tradisjonell verdiaksen, enn den tradisjonelle høyre – venstre aksens om økonomiske spørsmål. Folks verdisyn har stor betydning for holdning til kontantstøtten, også når det er kontrollert for kjennetegn som kjønn, inntekt, utdanning, bostedsregion og innvandrerbakgrunn.

Referanser

- Ajzen, Icek og Fishbein, Martin (2005) «The Influence of Attitudes On Behavior» I Albarracin, Dolores, Johnsen, Blair og Zanna Mark (red) *The Handbook of attitudes*. Routledge Handbooks online, kapittel 5, 173 – 221.
- Bakken, Frøydis og Myklebø, Sigrid (2010) Nedgang i bruk av kontantstøtte. *Arbeid og Velferd* 1/2010, 45 – 51.
- Drange, Nina og Rege, Mari (2013) «Trapped at home: The effect of mother's temporary labour market exits on their subsequent work career». *Labour Economics* 2013 (24) 125 – 136.
- Eagly, AH og Chaiken, C. (1993) *The psychology of attitudes* Forth Worth, TX: Harcourt, Brace & Jovanovich.
- Ellingsæter, Anne Lise (2015) «Making, Unmaking and Remaking: The Evolution of Nordic Cash for Childcare Schemes». i Engelstad, Fredrik og Hagelund, Anniken (red.), *Cooperation and Conflict the Nordic Way: Work, Welfare, and Institutional Change in Scandinavia*. De Gruyter Open, Kapittel 14, 262 – 280.
- Faktisk.no (2017) <https://www.faktisk.no/faktasjekker/voj/60-prosent-av-foreldrene-benyttter-seg-av-kontantstotte>.
- Hedding, Betzy (2016) «Lavere sysselsetting blant mødre etter økt kontantstøttesats». *Arbeid og Velferd* 3/2016, 61 – 73.
- Hellevik, O. (2001) «Velstandsvekst og verdiutvikling». I Baldersheim, Harald, Bernt Hagtvedt og Knut Heidar (red.) *Statsvitenskapelig utsyn. Politiske tema og tenkemåter i en oppbruddstid*. Kristiansand: Høyskoleforlaget. Side 257–266.
- Hirsch, Agnes Aaby (2010) Færre barn med kontantstøtte. *Samfunnsspeilet* 4/2010, SSB.
- Mood, Carina (2010) Logistic regression: Why we cannot do what we think we can do, and what we can do about it. *European Sociological Review* 2010 26 (1), 67–82.
- NAV (2018a) Kontantstøtte. Publisert 24.01.2019 <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Familie+-+statistikk/Kontantstotte>.
- NAV (2018b) Andel kontantstøttebarn av barn i kontantstøttealder. Fylke. Desember 2013 – 2018. Sist lastet ned 11.02.19: <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Familie+-+statistikk/Tabeller/andel-kontantst%C3%B8ttebarn-av-barn-i-kontantst%C3%B8ttealder.fylke.desember-2013-2018>.
- Ipsos (2018) Norsk Monitor 2017–2018 Hovedrapport, Ipsos.
- Rønsen, Marit (2009) «Long term Effects of Cash for Child care on Mothers' Labour Supply» *Labour* 23 (3) 2009.
- Stortingsproposisjon 53 (1997 – 1998).
- Vollset, Gerd (2011) Familiepolitikken historie – 1970 til 2000. NOVA-rapport 1/2011.
- «Byrådslederen vil fjerne kontantstøtten». Nordre Aker budstikke 28.01.19. Lastet ned 11.03.19 <https://nab.no/byradslederen-vil-fjerne-kontantstotten/19.18> 140.

UTVIKLINGEN PÅ ARBEIDSMARKEDET¹

NAV's arbeidsmarkedsprognose

Sammendrag

Arbeidsmarkedet har bedret seg siden begynnelsen av 2017. Etter hvert som det ble høyere vekst i fastlandsøkonomien tok også sysselsettingen seg opp, og ifølge arbeidskraftsundersøkelsen økte antall personer i arbeidsstyrken markert gjennom 2018. Antallet registrerte helt ledige og arbeidssøkere som deltar på tiltak har nå falt i over to år. Fortsatt er det på Vestlandet og blant personer med yrkesbakgrunn innen ingeniør- og ikt-fag at den registrerte arbeidsledigheten har falt mest det siste året.

Norge er nå inne i en moderat oppgangskonjunktur som vi forventer vil fortsette i år og neste år. Dette vil bidra til at sysselsettingen tar seg videre opp, men også til at antall personer i arbeidsstyrken fortsetter å øke framover. Vi venter derfor en svak nedgang i den registrerte ledigheten fram til 2020. Vi anslår at antallet helt ledige vil ligge på 63 000 i gjennomsnitt i år og på 62 000 neste år, som tilsvarer henholdsvis 2,3 og 2,2 prosent av arbeidsstyrken.

Oljeinvesteringene økte igjen i fjor etter fire år med nedgang. Vi venter en betydelig oppgang i oljeinvesteringene i år og at de holdes på omtrent samme nivå i 2020, noe som vil bidra til høyere aktivitet i fastlandsøkonomien. Høyere sysselsetting og økt kjøpekraft i husholdningene vil i tillegg bidra til noe høyere vekst i konsumet i år og neste år. Vi venter også at økt eksport av norske varer og tjenester vil løfte veksten i fastlandsøkonomien, men at dette bidraget blir mindre etter hvert som veksten internasjonalt avtar.

Boligprisene har tatt seg noe opp det siste året etter et fall i 2017. Nedgangen i boliginvesteringene stoppet opp i andre halvår i fjor, samtidig som det var en ny oppgang i antall igangsettingstillatelser. Vi venter vekst i boliginvesteringene framover, men klart lavere enn de seneste årene. Boliginvesteringene vil derfor i mindre grad bidra til veksten i norsk økonomi. Lavere vekst i offentlige utgifter og høyere renter vil også dempe veksten i norsk økonomi i år og neste år.

.....
¹ NAV's arbeidsmarkedsprognoser er utarbeidet av prognosegruppen i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Artikkelen er skrevet av Eugenia Vidal-Gil. Prognosen er basert på tilgjengelig informasjon fram til 1. april 2019.

Utviklingen på arbeidsmarkedet

Flere sysselsatte

Etter svak vekst i 2015 og 2016 tok veksten i sysselsettingen seg opp i 2017. Ifølge sesongjusterte tall fra kvartalsvis nasjonalregnskap (KNR) har antall sysselsatte økt med cirka 10 000 personer i gjennomsnitt hvert kvartal siden første kvartal 2017 (figur 1). Til sammen har det blitt over 80 000 flere sysselsatte i løpet av de to siste årene. I fjor økte sysselsettingen i de aller fleste næringene, og sysselsettingsveksten var størst innen bygg og anlegg, offentlig forvaltning og forretningsmessig tjenesteyting (figur 2). Sysselsettingen innen bygg og anlegg økte gjennom hele den olje-relaterte nedgangskonjunkturen, noe som henger sammen med kraftig vekst i boliginvesteringene og høye samferdselsinvesteringer. Boliginvesteringene falt imidlertid fra tredje kvartal 2017 til andre kvartal i fjor, og sysselsettingen innen bygg og anlegg økte dermed noe saktere i fjor enn året før. Etter tre år med nedgang begynte sysselsettingen i industrien å øke i tredje kvartal 2017, og veksten fortsatte gjennom 2018. Det er særlig flere sysselsatte innen oljerelaterte industrien som bidro til dette. I andre halvår i fjor var det i tillegg en oppgang i antall sysselsatte innen utvinning av olje og naturgass samt tilknyttede tjenester, der sysselsettingen også hadde falt i over tre år på rad.

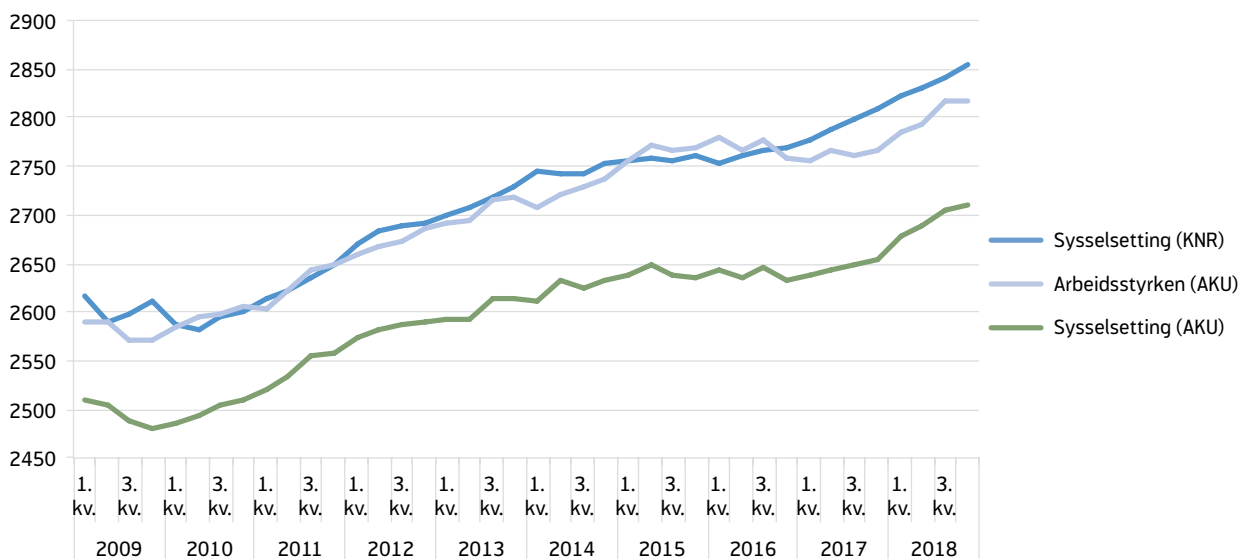
Sysselsettingen målt med SSBs arbeidskraftsundersøkelse (AKU) har vist en svakere utvikling de siste årene enn tallene fra KNR². Ifølge AKU var sysselsettingen relativt stabil i både 2015 og 2016, økte svakt i 2017 og det var først i fjor at veksten i sysselsettingen tok seg betydelig opp (figur 1). Fra første til tredje kvartal 2018 økte antall sysselsatte målt med AKU klart raskere enn målt med KNR, mens veksten var noe lavere i fjerde kvartal. Veksten i sysselsettingen i fjor var også større enn veksten i befolkningen i yrkesaktiv alder, og dermed økte andelen av befolkningen mellom 15 og 74 år som er sysselsatt fra 66,7 prosent i fjerde kvartal 2017 til 67,6 prosent i fjerde kvartal 2018. Sysselsettingsandelen økte mest blant menn, og særlig blant de mellom 25 og 54 år ifølge AKU.

Flere i arbeidsstyrken

Arbeidsstyrken er summen av de sysselsatte og arbeidsledige i yrkesaktiv alder (15–74 år), og tilsvarende tilbudet av arbeidskraft. Ifølge sesongjusterte AKU-tall fortsatte antall personer i arbeidsstyrken å

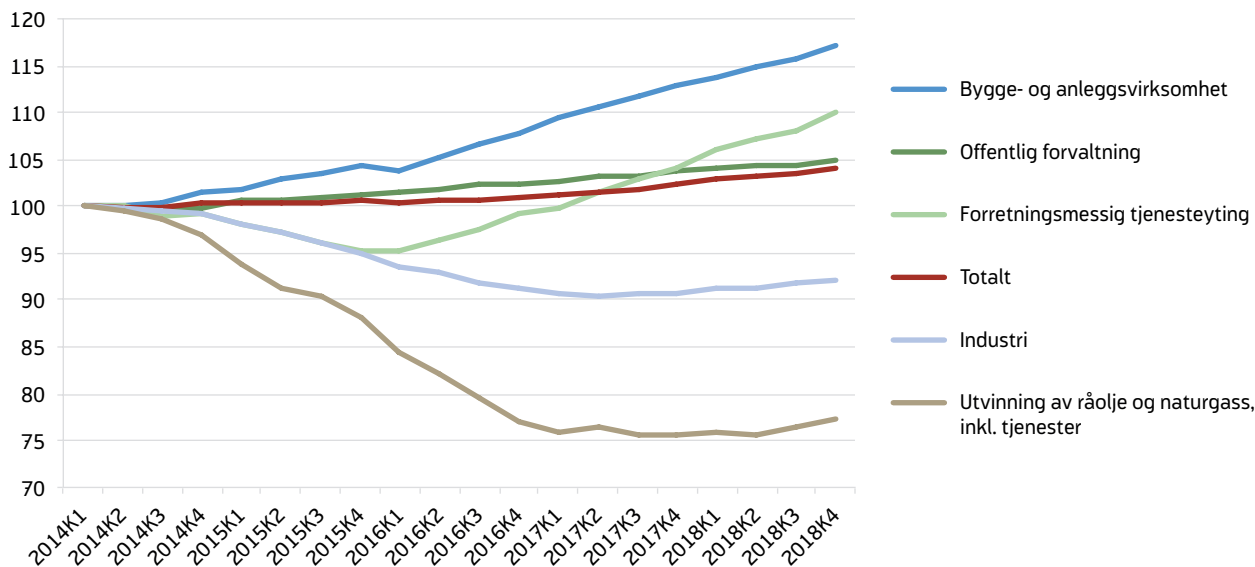
² Sysselsettingen målt med AKU inkluderer kun personer registrert som bosatte i Norge, og er derfor lavere enn sysselsettingen slik den beregnes i kvartalsvis nasjonalregnskap. Sistnevnte inkluderer også sysselsatte på korttidsopphold, det vil si midlertidig sysselsatte som ikke er registrert bosatte,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

Figur 1. Sysselsettingen ifølge AKU og nasjonalregnskapet. Arbeidsstyrken ifølge AKU. Sesongjustert. 1 000 personer



Kilde: SSB

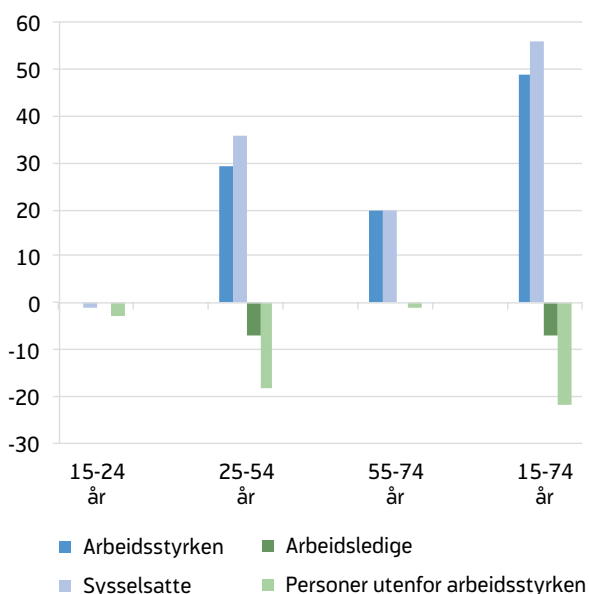
Figur 2. Sysselsettingen i utvalgte næringer ifølge kvartalsvis nasjonalregnskap. Sesongjustert. Indeksert: 1. kvartal 2014 = 100



Kilde: SSB

øke i løpet av 2015, mens det deretter vekslet mellom oppgang og nedgang fram til slutten av 2017. I fjor var det en betydelig økning i arbeidsstyrken. I løpet av de tre første kvartalene i 2018 ble det 50 000 flere personer i arbeidsstyrken, selv om det i fjerde kvartal igjen var en liten nedgang (figur 1).

Figur 3. Endringer i befolkningen i yrkesaktiv alder etter arbeidsstyrkestatus. 1 000 personer. 4. kvartal 2017 – 4. kvartal 2018



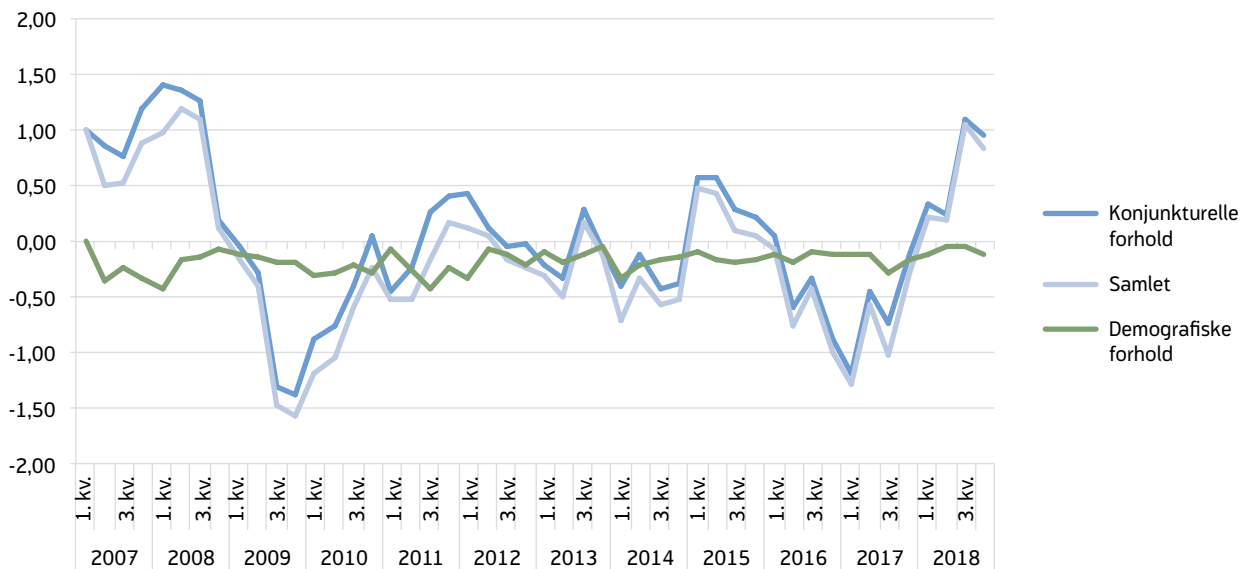
Kilde: SSB

Sammenliknet med fjerde kvartal 2017 var det 49 000 flere personer i arbeidsstyrken i fjerde kvartal i fjor (figur 3). Sysselsettingen økte med 56 000 personer i den perioden og antall ledige gikk dermed ned med 7 000. Befolkningen i yrkesaktivalder økte med 27 000. Dette innebærer at antall personer utenfor arbeidsstyrken falt med 22 000. Det er særlig blant de mellom 25 og 54 år at antall personer utenfor arbeidsstyrken har falt. Befolkningen mellom 15 og 24 år falt med 3 000 personer fra fjerde kvartal 2017 til fjerde kvartal 2018. I samme periode var det nesten ingen endring i antall sysselsatte og arbeidsledige i aldersgruppen. Antall sysselsatte økte mest blant dem mellom 25 og 54 år, og det er denne aldersgruppen som hadde nedgang i antall arbeidsledige.

Høyere yrkesdeltakelse

Yrkesdeltakelsen – det vil si andelen personer mellom 15 og 74 år som er i arbeidsstyrken – økte i 2015, noe som ikke er vanlig i en nedgangskonjunktur hvor ledigheten øker, men falt igjen gjennom 2016 og det meste av 2017. I fjor var veksten i arbeidsstyrken høyere enn veksten i befolkningen i alderen 15–74 år, og yrkesdeltakelsen tok seg dermed opp igjen. I fjerde kvartal 2018 var yrkesdeltakelsen på 70,1 prosent, opp fra 69,3 prosent i fjerde kvartal 2017.

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



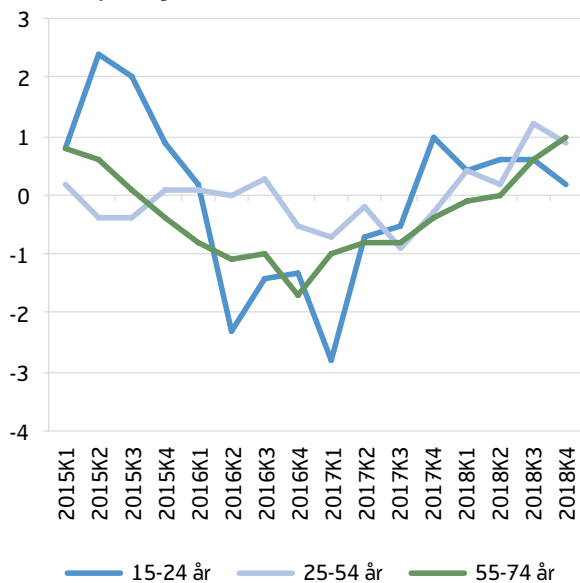
Kilde: SSB

Utviklingen i yrkesdeltakelsen påvirkes av demografiske forhold og konjunktuelle forhold. 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. I perioden 2007–2018 har demografiske forhold dratt ned yrkesandelen med nesten 0,2 prosentpoeng hvert år, men denne effekten var klart mindre i fjor (figur 4). Endringene i yrkesfrekvensene over tid for de ulike aldersgruppene utgjør de konjunktuelle forholdene. Historiske tall viser at konjunkturlene påvirker yrkesdeltakelsen 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 personer i 20-årene (figur 5). Ser vi nærmere på utviklingen fra fjerde kvartal 2017 til fjerde kvartal 2018, var det en økning i yrkesdeltakelsen i alle aldersgrupper. Økningen var størst blant de mellom 25–54 år og 55–74 år, med henholdsvis 0,9 og 1,0 prosentpoeng. For de yngste økte yrkesdeltakelsen med 0,2 prosentpoeng i denne perioden.

Lavere arbeidsledighet

Antall registrerte helt ledige og bruttoledigheten, som er summen av antall helt ledige og arbeidssøkere som deltar på tiltak, har nå falt i over to år. Begge falt klart gjennom 2017, med i overkant av 14 000 personer. Nedgangen fortsatte i fjor, men saktere enn i 2017. Til dette bidro en betydelig økning i antall helt ledige og

Figur 5. Årlig endring i yrkesdeltakelsen etter alder. Prosentpoeng



Kilde: SSB

BRUDD OG ENDRINGER I STATISTIKKEN

Siden juli 2018 har NAV sendt påminnelse på SMS til arbeidsledige om å sende meldekort om de fortsatt ønsker å være registrert som arbeidssøkere. NAV beregner at denne endringen har ført til at det er om lag 1,4 prosent flere helt ledige hver måned siden juli. Det tas ikke hensyn til denne endringen i de sesongjusterte tallene for registrert ledighet.

I november 2018 lanserte NAV en ny registreringsløsning som bidrar til at det går kortere tid fra arbeidssøkerne registrerer seg på nav.no til de kommer inn i statistikken. Dette har medført et brudd i statistikken på registrert ledighet. Bruddet skjedde gradvis i november, desember og januar. Effekten av bruddet estimeres til å utgjøre 6 prosent flere helt ledige enn det hadde vært uten den nye registreringsløsningen. NAV har estimert bruddjusterte tall tilbake til 2005, og det er disse som benyttes i sesongjusteringen.

For nærmere forklaring om bruddet og øvrige endringer, se kapittel 5 i Om statistikken – Arbeidssøkere – www.nav.no

TO MÅL PÅ ARBEIDSLEDIGHETEN I NORGE

NAV's ledighetstall viser antall personer som registrerer seg som arbeidssøkere hos NAV. Statistisk sentralbyrås (SSB) arbeidskraftundersøkelse (AKU) er en utvalgsundersøkelse som kartlegger arbeidsstyrken, sysselsettingen og arbeidsledigheten. Personer uten arbeid som ikke har rett på dagpenger kan mangle 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.

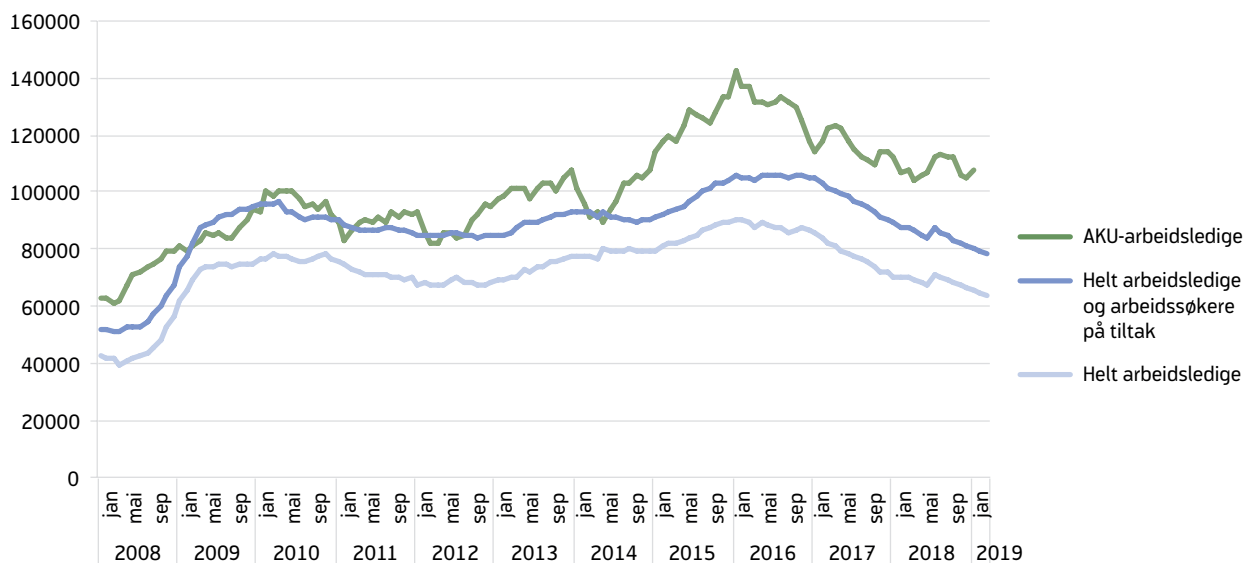
I perioden 2014–2015 økte arbeidsledigheten målt med AKU mye raskere enn den registrerte ledigheten, og det oppsto et uvanlig stort avvik mellom de to målene. På bakgrunn av dette satte Finansdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet ned en arbeidsgruppe for å se nærmere på utviklingen i de to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

bruttoledigheten i juli i fjor (figur 6). Denne økningen kan blant annet sees i sammenheng med innføring av SMS-påminnelse til arbeidsledige om å fornye registreringen (se faktaboks «Brudd og endringer i statistikken»). Etter dette har begge størrelser vist en fallende trend. I løpet av første kvartal har både antall helt ledige og bruttoledigheten gått ned med 2 800 personer, ifølge brudd- og sesongjusterte tall. Andelen helt ledige lå på 2,3 prosent av arbeidsstyrken i mars, mens andelen helt

ledige og arbeidssøkere på tiltak lå på 2,8 prosent, justert for bruddet i statistikken og sesongvariasjoner. Dette er det laveste nivået på den registrerte arbeidsledigheten på ti år.

³ Tallet på registrerte helt ledige er både sesongkorrigert og justert for bruddet i statistikken som innføring av forenklet registrering av arbeidssøkere i NAV i november 2018 medførte. Alle tall som vises i dette kapitlet er brudd- og sesongjusterte, om ikke annet er oppgitt.

Figur 6. Antall registrerte helt ledige, summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak og arbeidsledige ifølge Arbeidskraftundersøkelsen (AKU). Sesongjusterte tall³



Kilde: SSB og NAV

Under den forrige nedgangskonjunktoren økte arbeidsledigheten målt med AKU tidligere og betydelig mer enn den registrerte ledigheten, og det oppsto et uvanlig stort avvik mellom de to målene (se faktaboks «To mål på arbeidsledigheten i Norge»). Det at AKU-ledigheten fanger opp grupper som i liten grad melder seg til NAV, som studenter og nyutdannede på vei inn i arbeidslivet, kan forklare mye av avviket. I tillegg fortsatte antall personer i arbeidsstyrken å øke i løpet av 2015. Dette 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 trolig utslag av tilfeldigheter fordi AKU er en utvalgsundersøkelse. I januar 2016 nådde arbeidsledigheten målt med AKU toppen på 5,1 prosent av arbeidsstyrken, og den viste en betydelig nedgang i de påfølgende to årene. Siden i fjor vår har AKU-arbeidsledigheten vekslet mellom oppgang og nedgang, men de siste månedene har trenden vært stabil. I januar i år var arbeidsledigheten på 3,9 prosent av arbeidsstyrken, ifølge sesongjusterte tall. Avviket mellom AKU-ledigheten og den registrerte ledigheten har blitt noe mindre siden januar 2016, men er fortsatt stort historisk sett.

Færre nye arbeidssøkere

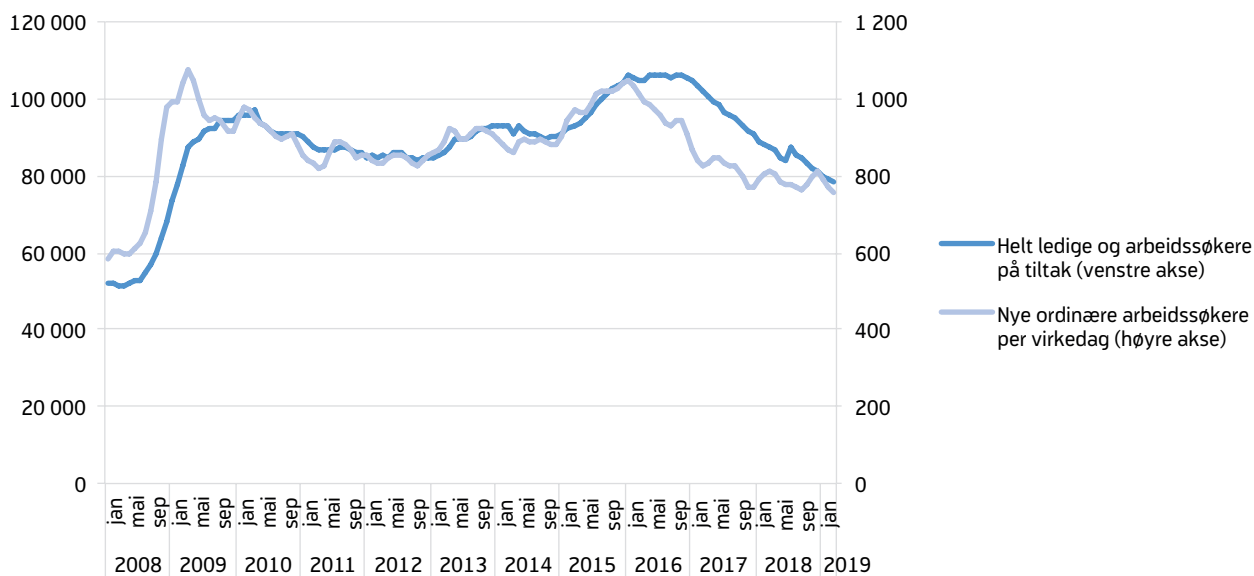
Antallet nye arbeidssøkere⁴ viste en tydelig avtakende trend gjennom 2016 og 2017 (figur 7). I fjor var det i sum en flat utvikling, selv om det var svingninger gjennom året. Blant annet må økningen i andre halvår sees i sammenheng med endringene i registreringsløsningen, da tallene på tilgang av nye arbeidssøkere ikke er justert for dette. I løpet av første kvartal i år har tilgangen av nye arbeidssøkere gått videre ned. I mars var det i gjennomsnitt 750 personer som registrerte seg som arbeidssøkere hos NAV hver virkedag. Dette er det laveste antallet siden september 2008.

Stadig lavere ledighet blant ingeniører

Den siste oljedrevne nedgangskonjunktoren medførte en stor økning i ledigheten blant ingeniører (figur 8). Fra januar 2014 til november 2016 økte bruttoledigheten innen yrkesgruppen ingeniør- og ikt-fag med 164 prosent, og det var særlig for ingeniører og sivilingeniører innen oljerelaterte fag at ledigheten økte mest. Siden desember 2016 har bruttoledigheten innen ingeniør- og ikt-fag gått ned. Ved utgangen av mars

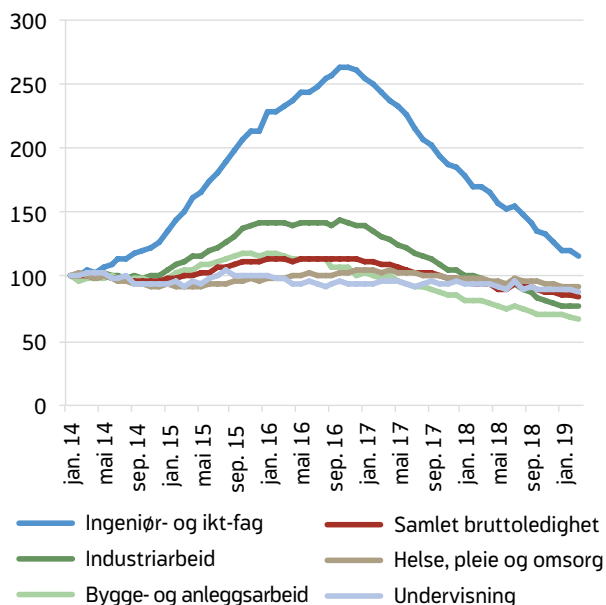
.....
⁴ Nye arbeidssøkere inkluderer både helt ledige, arbeidssøkere som deltar i tiltak og delvis ledige.

Figur 7. Antall helt ledige og arbeidssøkere på tiltak, sesongjustert. Antall nye ordinære arbeidssøkere per virkedag, trend



Kilde: NAV

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

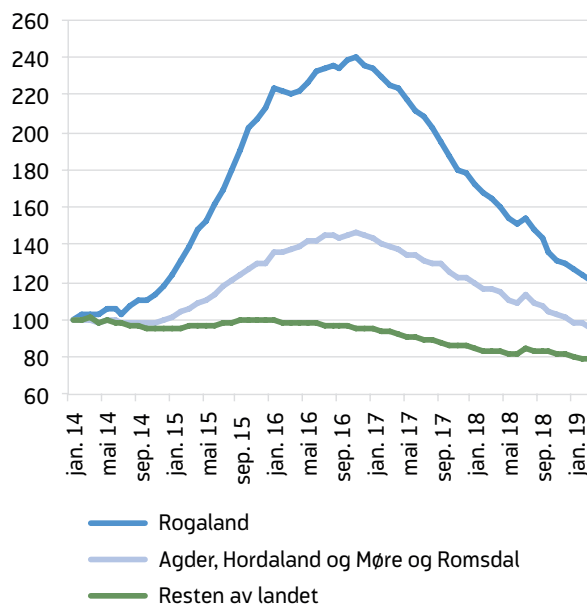


Kilde: NAV

var det registrert 32 prosent færre helt ledige eller arbeidssøkere på tiltak med denne yrkesbakgrunnen enn i mars i fjor, ifølge bruddjusterte tall. Ingeniør- og ikt-fag er dermed yrkesgruppen som har hatt størst nedgang i bruttoledigheten det siste året. Som andel av arbeidsstyrken var bruttoledigheten blant ingeniører på 1,6 prosent i mars, lavere enn landets gjennomsnitt på 3,0 prosent.

Bruttoledigheten blant industriarbeidere økte også betydelig som følge av lavere aktivitet i de oljerelaterte næringene. Siden desember 2016 har bruttoledigheten innen denne yrkesgruppen gått ned og er nå på et lavere nivå enn i 2014. Innen bygg og anlegg økte ledigheten gjennom 2015, men har gått ned siden begynnelsen av 2016. Sammen med ingeniør- og ikt-fag samt industriarbeid, har denne yrkesgruppen hatt størst nedgang i bruttoledigheten det siste året. Andre yrkesgrupper, som undervisning og helse, pleie og omsorg, ofte tilknyttet offentlig sektor, er mindre påvirket av konjunktursvingninger. Innen disse yrkesgruppene har ledigheten holdt seg relativt stabil de siste fem årene. Disse er også blant yrkesgruppene med lavest ledighetsrate.

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



Kilde: NAV

Ledigheten faller mest i Rogaland

Nedgangen i oljebransjen og oljerelatert industri rammet først og fremst Sør- og Vestlandet og særlig Rogaland, noe som førte til store geografiske forskjeller på arbeidsmarkedet. 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 nedgangskonjunktoren, og begynte å gå svakt ned allerede våren 2016. Fra og med desember 2016 har bruttoledigheten også gått ned på Sør- og Vestlandet. Det siste året har bruttoledigheten falt mest i Rogaland (-26 %) fulgt av Hordaland (-22 %) og Møre og Romsdal (-17 %), ifølge bruddjusterte tall. Rogaland, Agder-fylkene, Hordaland og Møre og Romsdal har fortsatt høyere bruttoledighet som andel av arbeidsstyrken enn landets gjennomsnitt, men forskjellene mellom fylkene har blitt mindre.

Utviklingen internasjonalt

Utviklingen hos våre handelspartnere er viktig for utviklingen i norsk økonomi. Eksporten av tradisjonelle varer og tjenester utgjør om lag 25 prosent av Fastlands-bruttonasjonalprodukt⁵ og påvirker derfor etterspørselen etter arbeidskraft. I 2018 gikk 66 prosent av fastlandseksporten til EU, mens 8 prosent gikk til USA, målt i løpende priser.

Den globale økonomien

OECD estimerer veksten i det globale bruttonasjonalproduktet (BNP) i 2018 til 3,6 prosent. Dette er den samme vekstraten som i 2017, og den høyeste siden 2011. Både vekst i investeringene og internasjonal handel avtok imidlertid i løpet av 2018, noe som tyder på at veksten internasjonalt vil avta framover. I sin siste prognose fra mars anslår OECD at det globale BNP vil øke med 3,3 prosent i 2019 og med 3,4 prosent i 2020, noe som innebærer en ytterligere nedjustering i forhold til anslaget fra november. Anslagene ligger noe under trendveksten for verdens økonomi, som er på 3,5 prosent ifølge OECD. Vi venter derfor at den utenlandske etterspørselen etter norske varer og tjenester fortsetter å øke framover, men mindre enn tidligere antatt.

Oppbremsingen i internasjonal handel kan sees i sammenheng med økt proteksjonisme. USA innførte i 2018 høyere toll på flere produkter fra flere land, som videre i ulik grad har iverksatt mottiltak ved å heve importsatsene på flere amerikanske produkter. Handelskonflikten har særlig hardnet mellom Kina og USA. I tillegg er flere internasjonale handelsavtaler for tiden under reforhandling. Usikkerheten om hvilke regler og avtaler som skal gjelde framover bidrar til å dempe investeringene. I desember avtalte USA og Kina en slags våpenhvile på deres handelspolitiske konflikt: USA utsetter innføringen av høyere toll på resten av importvarene fra Kina til slutten av april, og innen da skal de to landene forhandle om nye bilaterale handelsbetingelser. Det er også fortsatt knyttet stor usikkerhet til Storbritannias utmelding fra EU (Brexit), som var planlagt til 29. mars, men er forelø-

pig utsatt til 12. april. Utmeldingsavtalen som den britiske regjeringen har forhandlet med EU har foreløpig ikke blitt støttet av parlamentet. Den britiske regjeringen har nylig bedt EU om en ny utsettelse til slutten av juni, og signalene fra EU er positive. En utmelding uten noen form for handelsavtale med EU virker derfor mindre sannsynlig nå.

Europa

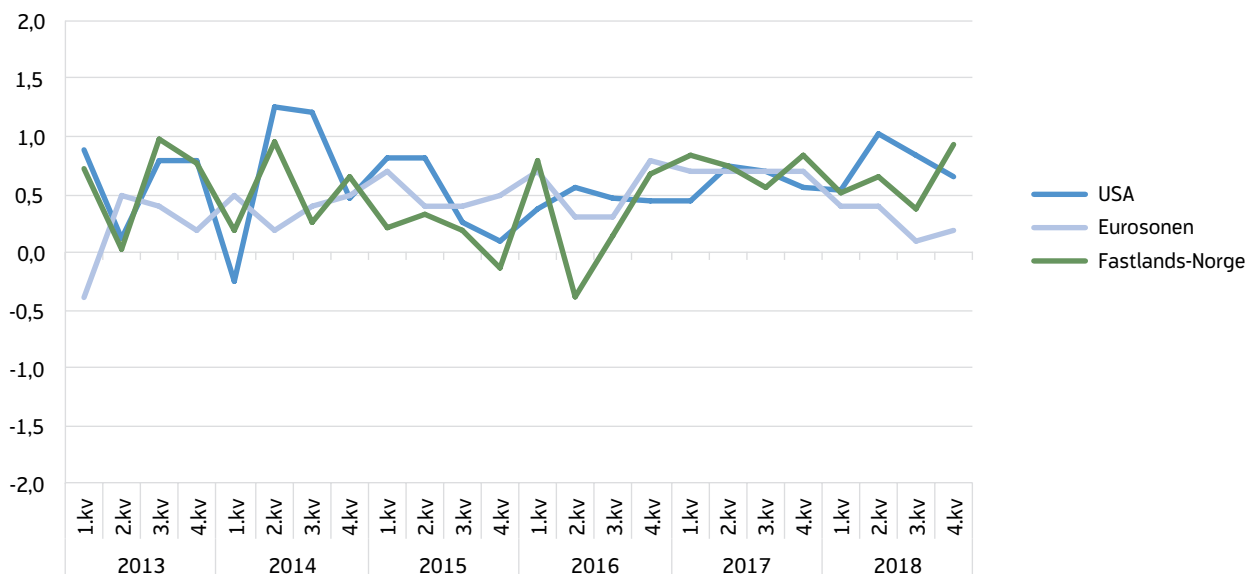
Veksten i BNP i eurosonen var på 1,8 prosent i fjor, ned fra 2,4 prosent i 2017. Mens BNP økte med solide 0,7 prosent hvert kvartal i 2017, avtok BNP-veksten gjennom 2018 og landet på 0,1 og 0,2 prosent i henholdsvis tredje og fjerde kvartal, ifølge sesongjusterte tall fra Eurostat (figur 10). Oppbremsingen i andre halvår i fjor må sees i sammenheng med at BNP i Tyskland, som er eurosonens største økonomi, gikk ned med 0,2 prosent i tredje kvartal og holdt seg uendret i fjerde kvartal. En årsak til BNP-nedgangen i Tyskland var lavere bilproduksjon som følge av nye utslippsregler. I tillegg har økte tollsatser og lavere internasjonal handel rammet tysk eksport. Dette har også rammet Italia, der det var et fall i BNP i både tredje og fjerde kvartal. Industriproduksjonen i eurosonen gikk ned i løpet av andre halvår i fjor. Fra desember til januar økte den med 1,4 prosent, mens den fortsatte å gå ned i Tyskland. Sammenliknet med januar i fjor var industriproduksjonen 1,1 prosent lavere. Dette kan tyde på noe lavere vekst i eurosonens BNP framover, da utviklingen i industriproduksjonen er en indikator på den kommende utviklingen i BNP. Den europeiske sentralbanken (ECB) har nylig annonsert at renten holdes uendret og ikke vil settes opp før i 2020. OECD anslår en BNP-vekst i eurosonen på 1,0 prosent i år og 1,2 prosent neste år.

Arbeidsledigheten i eurosonen har falt sammenhengende i fem år. I februar lå arbeidsledigheten på 7,8 prosent av arbeidsstyrken. Dette er det laveste nivået på arbeidsledigheten siden oktober 2008. Sysselsettingen i eurosonen har også vist en jevn vekst i over fire år. I andre halvår i fjor økte sysselsettingen imidlertid noe saktere enn tidligere.

Den økonomiske veksten i Storbritannia avtok kraftig i fjerde kvartal i fjor, og den årlige BNP-veksten ble på 1,4 prosent, den laveste siden 2009. Til dette bidro et fall i investeringene, noe som kan sees i sammen-

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

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



Kilde: Eurostat, BEA og SSB

heng med usikkerheten knyttet til brexit. Veksten i privat konsum avtok også i tredje og fjerde kvartal, selv om det fortsatt er en positiv utvikling på arbeidsmarkedet, med sysselsettingsvekst og historisk lav arbeidsledighet. OECD anslår at BNP-veksten i Storbritannia vil bli lavere framover, med 0,8 prosent i år og 0,9 prosent neste år.

USA

I USA økte BNP med solide 2,9 prosent i 2018, opp fra 2,2 prosent året før. Både veksten i privat konsum og i offentlige utgifter var høyere i fjor enn i 2017, noe som kan sees i sammenheng med den ekspansive finanspolitikken vedtatt i begynnelsen av 2018. Veksten i private bruttoinvesteringer var også høyere enn i 2017, til tross for en nedgang i boliginvesteringene. Den økonomiske utviklingen gjennom 2018 viser imidlertid at veksten i BNP har vært avtakende. Effektene av USAs innføring av høyere tollsatser på flere importprodukter, særlig fra Kina, er foreløpig lite tydelige. I andre kvartal i fjor var det nedgang i import og betydelig vekst i eksport, som i stor grad kan tilskrives kraftig økning i eksport av soyaprodukter i forkant av økte tollsatser som Kina hadde annonsert som mottiltak. I tredje kvartal ble dette delvis reversert, med et fall i eksporten samt en økning i importen, før begge økte moderat i fjerde kvartal.

Arbeidsledigheten i USA lå på 3,8 prosent av arbeidsstyrken i mars. Dette er noe høyere enn den foreløpige bunnen nådd i november i fjor på 3,7 prosent, og som var det laveste nivået på arbeidsledigheten siden 1969. Sysselsettingen fortsatte å øke i mars, men så langt i år har den økt noe saktere enn i fjor. Federal Reserve, den amerikanske sentralbanken, vurderer den økonomiske utviklingen i USA som solid, men besluttet i mars å holde styringsrenten uendret i intervallet 2,25 – 2,5 prosent. Federal Reserve antydte at det nå er lite sannsynlig at renten vil bli ytterligere hevet i år. Begrunnelsen er lavere vekst internasjonalt, økt usikkerhet og mindre risiko for økt inflasjon. OECD legger til grunn at den økonomiske veksten i USA vil avta framover, og anslår at BNP vil øke med 2,6 prosent i år og med 2,3 prosent neste år.

Utviklingen i Norge

God vekst i fastlandsøkonomien

Ifølge sesongjusterte tall fra kvartalsvis nasjonalregnskap (KNR) tiltok veksten i bruttonasjonalprodukt (BNP) for Fastlands-Norge⁶ gjennom 2018. I fjerde

⁶ Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge er lik bruttonasjonalprodukt (BNP) utenom næringene utvinning av olje og naturgass, rørrtransport og utenriks sjøfart.

Tabell 1. Utvalgte makroøkonomiske hovedstørrelser. Årlig vekst og sesongjustert kvartalsvis vekst. Prosent

	2017	2018	1. kv. 2018	2. kv. 2018	3. kv. 2018	4. kv. 2018
Bruttonasjonalprodukt	2,0	1,4	0,3	0,5	0,6	0,5
Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge	2,0	2,2	0,5	0,7	0,4	0,9
Konsum i husholdninger	2,2	1,9	0,0	1,2	-0,1	0,3
– Varekonsum	1,6	0,8	-0,8	1,4	-1,2	-0,2
– Tjenestekonsum	2,5	2,6	0,4	1,1	0,7	0,6
Konsum i offentlig forvaltning	2,5	1,5	-0,1	0,0	0,1	0,1
Bruttoinvestering i fast realkapital	3,6	0,9	-5,5	7,2	1,4	-0,8
– Utvinning og rørtransport	-3,8	3,3	-12,0	13,8	3,5	4,3
– Fastlands-Norge	7,0	0,7	-4,2	5,8	1,4	-2,4
– – Næringer	9,3	1,8	-5,0	9,4	-0,2	-1,8
– – – Industri og bergverk	-2,5	10,4	-4,2	11,8	-0,4	-0,3
– – Boliger (husholdninger)	7,0	-6,0	0,3	-4,0	0,1	0,1
– – Offentlig forvaltning	3,6	6,6	-7,4	10,8	5,3	-5,6
Eksport i alt	-0,2	-0,8	0,5	0,9	0,7	-1,9
– Tradisjonelle varer	1,7	2,5	-0,6	0,6	0,2	4,9
– Tjenester	-3,2	1,0	1,2	2,3	0,6	-6,8
Import i alt	1,6	0,9	-2,3	2,9	-0,4	-1,0
– Tradisjonelle varer	2,7	3,1	-0,4	1,1	0,4	0,6

Kilde: SSB (KNR)

kvartal økte Fastlands-BNP med 0,9 prosent (tabell 1). Mens en nedgang i jordbruksproduksjonen som følge av tørke trakk ned veksten i tredje kvartal, bidro samme næring til å dra opp veksten i fjerde kvartal. Økt fiskeproduksjon og høyere aktivitet i bygge- og anleggsvirksomhet var også viktige bidrag. Fastlands-BNP økte med 2,2 prosent i 2018. Dette er noe høyere enn året før, da veksten var på 2,0 prosent, og høyere enn trendveksten for fastlandsøkonomien.⁷

Svak vekst i investeringene

De totale bruttoinvesteringene utgjør mer enn en fjerdedel av Fastlands-BNP og inkluderer både investeringer på norsk sokkel og på fastlandet. I fjor ble veksten i bruttoinvesteringene på 0,9 prosent, ned fra 3,6 prosent i fjor. Til dette bidro en bred nedgang i fastlandsinvesteringene

samt i oljeinvesteringene i første kvartal (figur 11). Nedgangen ble praktisk talt reversert i andre kvartal med en like bred oppgang i investeringene både på fastlandet og norsk sokkel. I andre halvår i fjor bidro videre vekst i oljeinvesteringene til å løfte veksten i de samlede investeringene, samtidig som boliginvesteringene slutte å falle. Utviklingen i de øvrige fastlandsinvesteringene var imidlertid noe svakere i tredje og fjerde kvartal i fjor.

Oppgang i petroleumsinvesteringene

Oljeprisen falt kraftig fra sommeren 2014 og var på sitt laveste – under 30 dollar fatet – i begynnelsen av 2016. Oljeprisen tok seg opp fram til i fjor høst, for så å falle igjen på slutten av året. Hittil i år har oljeprisen økt fra 55 dollar fatet i januar til og 70 dollar fatet i begynnelsen av april. En ny avtale mellom OPECs medlemsland og Russland om kutt i oljeproduksjonen i desember 2018 har bidratt til oljeprisoppgangen, selv om den også bidrar til økende oljeproduksjon i USA. Terminprisene på olje som skal leveres om ett til to år tyder på at oljeprisen vil avta framover. Vi

⁷ Trendveksten er en estimert størrelse. SSBs 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.

legger til grunn i vår prognose at oljeprisen blir på 66 dollar fatet i gjennomsnitt i år og på 65 dollar fatet i 2020, men det er stor usikkerhet knyttet til anslaget.

Oljeinvesteringene nådde sitt høyeste nivå i tredje kvartal 2013, før de begynte å falle. Bunnen ble nådd i første kvartal i fjor, da oljeinvesteringene var 40 prosent lavere enn i tredje kvartal 2013. Nedgangen i petroleumsinvesteringene i første kvartal i fjor ble i imidlertid reversert i andre kvartal, og oljeinvesteringene vokste videre resten av året. Samlet økte oljeinvesteringene med 3,3 prosent i 2018 etter fire år med nedgang. I SSBs investeringsundersøkelse fra februar er virksomhetenes anslag for investeringene innen olje- og gassvirksomhet i år litt nedjustert fra den forrige undersøkelsen. Oljeinvesteringene i 2019 anslås å være 8 prosent høyere enn tilsvarende anslag for 2018 og 14 prosent høyere enn de påløpte investeringene i 2018, målt i løpende priser. Det første anslaget på oljeinvesteringene i 2020 tyder på en økning på 9 prosent sammenliknet med investeringsanslaget for 2019 gitt i februar 2018, men er lavere enn det siste anslaget for 2019. Vi venter derfor en betydelig vekst i oljeinvesteringene i år, og at de holder seg på omtrent samme nivå neste år (tabell 2).

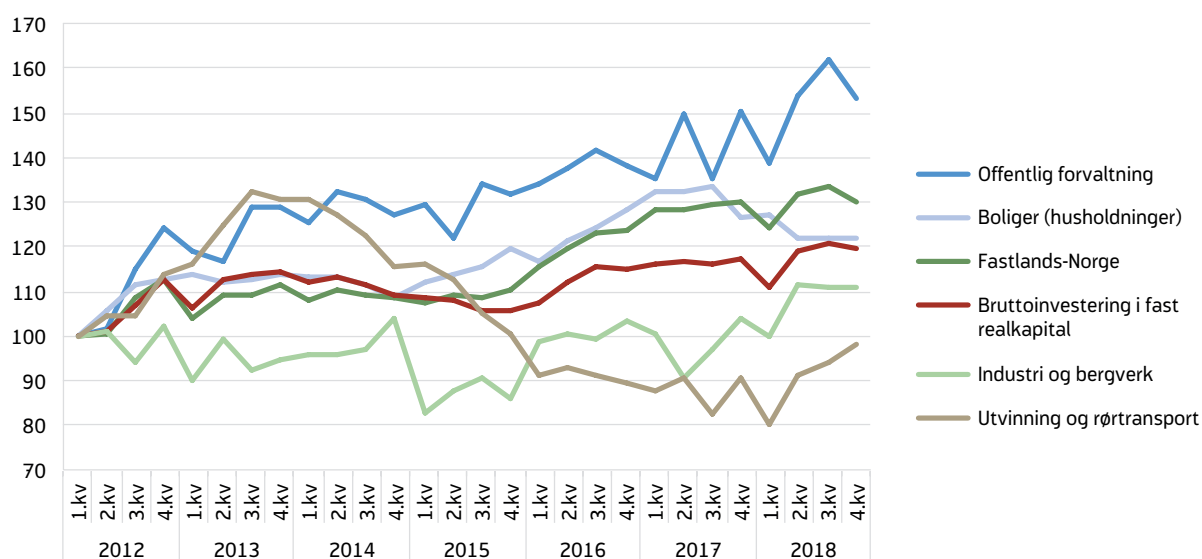
Svak oppgang i boliginvesteringene

Boliginvesteringene falt i løpet av andre halvår 2017 og første halvår 2018 etter å ha vokst kraftig gjennom

hele 2015 og 2016. I gjennomsnitt ble boliginvesteringene 6,0 prosent lavere i 2018 enn i 2017. Etter første halvår i fjor stoppet imidlertid nedgangen og boliginvesteringene gikk svakt opp med 0,1 prosent i både tredje og fjerde kvartal. Utviklingen i boliginvesteringene følger utviklingen i igangsetting av nye byggeprosjekter. Antallet igangsettingstillatelser til nye boliger begynte å falle i starten av 2017, om enn fra et rekordhøyt nivå. Ifølge sesongjusterte tall fra SSB har antall igangsettingstillatelser økt noe igjen siden mai i fjor, selv om denne tendensen bremset opp igjen i januar og februar i år.

Det høye boligtilbudet og strammere kredittpraksis etter at den nye boliglånsforskriften trådte i kraft i januar 2017 bidro til nedgang i boligprisene i 2017 og i begynnelsen av 2018. Ifølge sesongjusterte tall fra SSB, økte boligprisene igjen resten av året, men vekten avtok etter andre kvartal. I gjennomsnitt økte boligprisene med 1,4 prosent i fjor. Sesongjusterte tall fra Eiendom Norge viser at boligprisene har tatt seg litt opp i løpet av første kvartal i år. I mars var boligprisene 3,2 prosent høyere enn i mars i fjor. Samtidig var antall boliger lagt ut for salg i første kvartal rekordhøyt. Vi venter at boligprisene vil fortsette å øke fram til 2020, men klart saktere enn tidligere år, siden boligtilbudet fortsatt er høy og utlånsrentene ventes å øke framover.

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



Kilde: SSB (KNR)

Igangsettingstallene er en indikator for framtidige boliginvesteringer, da flere prosjekter kan bli gjennomført med et visst tidsetterslep. Samtidig påvirkes igangsetting av nye byggeprosjekter av utviklingen i boligprisene. Vi har allerede sett en oppgang i antall igangsettingstillatser de siste månedene. Vi venter derfor at boliginvesteringene vil øke moderat framover (tabell 2).

Vekst i industriinvesteringene

I fjor økte investeringene i industri og bergverk med 10,4 prosent. Til dette bidro en betydelig oppgang i industriinvesteringene i andre kvartal, mens utviklingen var noe svakere resten av året. Det er særlig oljeraffinerer, kjemisk og farmasøytisk industri, samt næringsmiddelindustrien som står bak investeringsoppgangen i industrien. I tillegg bidro næringsgruppen gummi, plast og mineralsk industri positivt, mens et klart fall i investeringene i metallindustrien trakk ned.

Ifølge SSBs investeringsundersøkelse fra februar er virksomhetenes anslag på industriinvesteringene i år 30 prosent høyere enn tilsvarende anslag for 2018, målt i løpende priser. Anslaget på industriinvesteringene i 2019 har blitt oppjustert siden forrige undersøkelse. Det er særlig høyt investeringsanslag innen oljeraffinerer, kjemisk og farmasøytisk industri, samt næringsmiddelindustri, som bidrar til dette. Investeringsvekst i metallindustrien og innen maskinrepara-

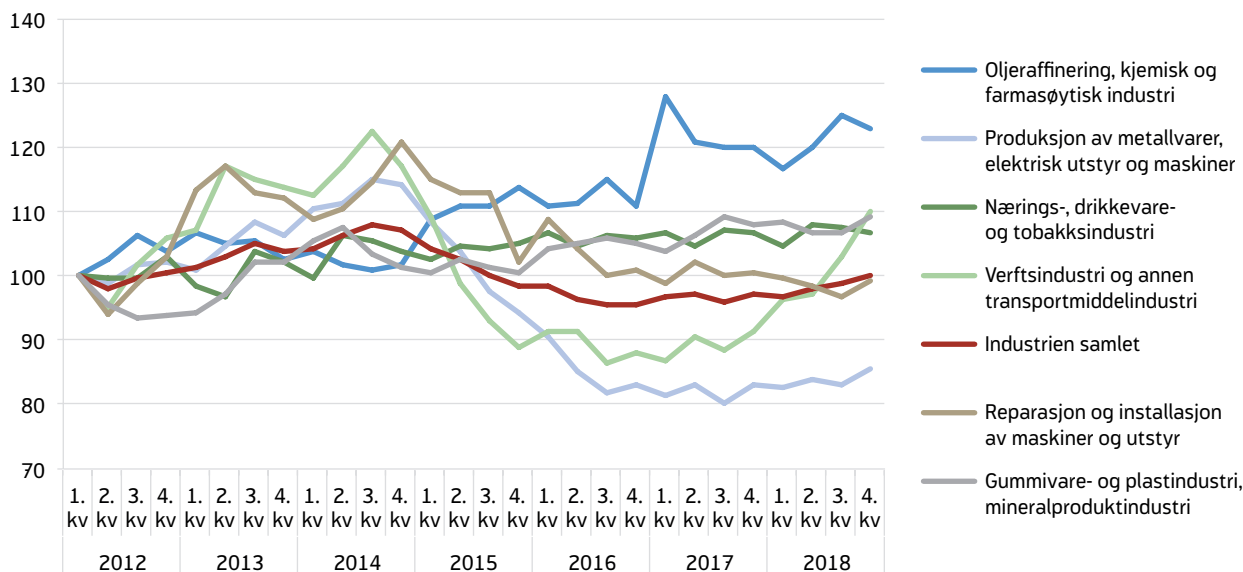
sjon og -installasjon bidrar også. Vi venter derfor at industriinvesteringene vil øke omtrent like mye i år som i fjor. I 2020 vil industriinvesteringene ifølge våre beregninger bli lavere enn i 2019. Lavere vekst i den utenlandske etterspørselen og i oljeinvesteringene, samt høyere renter, vil bidra til dette.

Vekst i industriproduksjonen

Etter to år med nedgang, i stor grad på grunn av lavere produksjon i næringene som leverer til oljeindustrien, økte bruttoproduktet i industrien noe gjennom 2017 (figur 12). Høy vekst innen oljeraffinerer, kjemisk og farmasøytisk industri bidro til oppgangen i industriproduksjonen, samtidig som produksjonen blant oljeleverandørene tok seg opp i fjerde kvartal 2017. Etter nedgang i begynnelsen av 2018 var det en jevn vekst i industriproduksjonen resten av året. For 2018 samlet var industriproduksjonen 0,9 prosent høyere enn i 2017. Det var fortsatt god vekst innen oljeraffinerer, kjemisk og farmasøytisk industri, mens næringsmiddelindustri hadde en svak utvikling i fjor. I tillegg var det i fjor en betydelig vekst i produksjonen blant viktige leverandører til oljenæringen, som produsenter av metallvarer, elektrisk utstyr og maskiner, samt verftsindustrien.

Ifølge SSBs konjunkturbarometer for industrien er den generelle bedømmelsen av utsiktene for første kvartal i år klart positiv hos de fleste, og det ventes videre vekst

Figur 12. Bruttoproduct for industrien. Utvalgte industrinæringer. Sesongjustert. Indeksert: 1. kvartal 2012=100



Kilde: SSB (KNR)

i aktivitetsnivå og sysselsetting. Både ordretilgangen i hjemme- og eksportmarkedet ventes å øke ytterligere sammen med samlet ordrebeholdning. Indeksen for den generelle bedømmelsen av utsiktene for det kommende kvartal er nå er på det høyeste nivået på 8 år. Fortsatt svak krone og økt etterspørsel fra utlandet vil bidra til vekst i eksportnæringene, samtidig som oppgangen i oljeinvesteringene vil bidra til økt produksjon blant oljeleverandørene. Vi venter derfor at industriproduksjonen tar seg videre opp i år og neste år.

Moderat 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 1,9 prosent etter en vekst på 2,2 prosent i 2017. Bortsett fra en solid økning i andre kvartal, var utviklingen i det private konsumet ganske svak resten av 2018. Dette skyldes hovedsakelig utviklingen i varekonsumet, som falt i tre av fire kvartaler i fjor. Bilkjøpene har variert mye fra måned til måned det siste året, og dette har bidratt til å dra ned varekonsumet. Tjenestekonsumet viste derimot en jevn vekst gjennom året. Økningen i strømprisene i fjor medførte høyere prisvekst og dermed lavere kjøpekraft hos forbrukerne, noe som også bidro til å dempe veksten i privat konsum.

Framover venter vi at reallønningene, det vil si lønninger justert for prisvekst, vil øke noe raskere enn i de to siste årene som følge av bedrede konjunkturer, lavere arbeidsledighet og lavere prisvekst. Sammen med økt sysselsetting vil dette bidra til høyere vekst i disponibel realinntekt for husholdningene fram til 2020 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. Vi venter at boligprisene kun øker svakt fram til utgangen av 2020. Dette, sammen med høyere renter, vil trekke i retning av lavere vekst i konsumet. I sum venter vi at privat konsum i år og neste år vil vokse noe raskere enn i 2018 (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. En ekspansiv finanspolitikk

under den siste nedgangskonjunkturen bidro til å heve veksten i fastlandsøkonomien. I vår prognose legger vi til grunn at offentlige utgifter vil vokse saktere i år og neste år enn i fjor, slik det foreslås i nasjonalbudsjett 2019, 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

Eksporten av tradisjonelle varer tok seg opp i 2017 og ble 1,7 prosent høyere enn i 2016. Oppgangen kom etter en nedgang på hele 8,6 prosent fra 2015 til 2016. I fjor fortsatte eksporten av tradisjonelle varer å øke, og til tross for en nedgang i første kvartal, var den 2,5 prosent høyere enn året før. Veksten tiltok på slutten av året, med en økning på 4,9 prosent i fjerde kvartal. Det var særlig vekst i eksport av farmasøytiske produkter og maskiner og utstyr som bidro.

Den utenlandske etterspørselen etter norske varer og tjenester vil fortsette å øke fram mot 2020, om enn noe saktere etter hvert som veksten internasjonalt avtar. Vi venter at den norske kronen vil holde seg svak fram til 2020, noe som bidrar til økt eksport fra Norge, siden det gjør prisen på norske varer relativt billigere i internasjonale markeder. Industriledere melder til SSBs konjunkturbarometer om fortsatt vekst i ordretilgangen fra eksportmarkedet. Vi venter derfor at veksten i eksporten av tradisjonelle varer blir høyere i år enn i fjor, for så å avta noe i 2020 (tabell 2).

Valutakurs og rente

Den norske krona svekket seg gradvis i fjor høst og var på slutten av desember 2018 på sitt svakeste nivå mot euroen siden finanskrisen. Nedgangen i oljeprisen i samme perioden kan ha bidratt til kronesvekkelsen, på samme måte kan økningen i oljeprisen de siste månedene ha bidratt til at den norske krona har styrket seg noe hittil i år. Kronekursen er imidlertid fortsatt svakere enn modellberegninger⁸ tilsier gitt nivået på oljeprisen, samt renten og prisvekst i Norge og utlandet.

⁸ Vi benytter KVARTS-modellen i vårt prognosearbeid. Denne modellen er utviklet i SSBs forskningsavdeling. I boks 2.1 i «Konjunkturtendensene 2019/1» redegjør SSB for valget mellom konstant kronekurs og kursen som følger av modellberegningene, samt konsekvensene av en sterkere kronekurs for norsk økonomi ifølge KVARTS.

Dette kan gjenspeile økt usikkerhet blant utenlandske investorer og mindre risikovilje til å holde norske kroner. I denne prognosen har vi derfor valgt å holde eurokursen konstant på 9,66 kroner fram til 2020, som var dagens kurs da vi avsluttet våre beregninger.

Norges Bank hevet styringsrenten fra 0,75 prosent til 1,0 prosent i mars. Ifølge deres siste renteprognose vil styringsrenten trolig bli satt opp igjen i løpet av det neste halve året og deretter øke gradvis opp til 1,75 prosent ved utgangen av 2022. Prognosen innebærer en høyere styringsrente i år og neste år og litt lavere lenger fram enn anslått i forrige rentemøte. En høyere styringsrente kan bidra til økte kostnader med å betjene lån og dermed dempe investeringene og konsumet. Norges Bank legger til grunn at den høye gjeldsgraden i husholdningene gjør at en renteøkning nå vil dempe konsumet mer enn tidligere. Om rentedifferansen med utlandet også øker, kan høyere styringsrente bidra til styrking av den norske kronen.

Moderat konjunkturoppgang

Fastlandsøkonomien har siden slutten av 2016 vært inne i en moderat oppgangskonjunktur som vi venter vil fortsette fram til 2020. Oljeinvesteringene vil øke markant i år og bidra til å løfte veksten i fastlandsøkonomien. I tillegg vil flere sysselsatte og økt kjøpekraft bidra til høyere vekst i privat konsum framover. Fortsatt lav rente, svak kronekurs og god vekst internasjonalt vil også bidra til vekst i eksporten og næringsinvesteringene, men i stadig mindre grad etter hvert som rentene øker og veksten blant våre viktigste handelspartnere avtar i løpet av prognoseperioden. Lav vekst i boliginvesteringene samt lavere vekst i offentlig utgifter vil på den andre siden dempe veksten i norsk økonomi i år og neste år.

NAV's arbeidsmarkedsprognose

Arbidsmarkedet har bedret seg i løpet av de siste to årene i takt med høyere vekst i fastlandsøkonomien.

Tabell 2. NAVs prognose for utviklingen i norsk økonomi i 2019 og 2020. Prosentvis vekst om ikke annet er angitt

	2019	2020
Arbidsmarked		
Registrerte helt ledige	63 000	62 000
Registrerte helt ledige i prosent av arbeidsstyrken	2,3	2,2
AKU-arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken	3,7	3,7
Sysselsettingsvekst (AKU)	1,3	0,8
Arbeidsstyrkevekst (AKU)	1,1	0,8
Realøkonomi		
Konsum i husholdninger mv.	2,2	2,3
Bruttoinvesteringer Fastlands-Norge	1,9	1,4
- Boliginvesteringer	1,0	2,1
Petroleumsinvesteringer	12,9	-0,6
Eksport	1,3	5,4
- Tradisjonelle varer	5,0	4,2
Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge	2,3	2,2
Valutakurs og oljepris (nivå)		
NOK per euro	9,7	9,7
Råoljepris i dollar	66	65

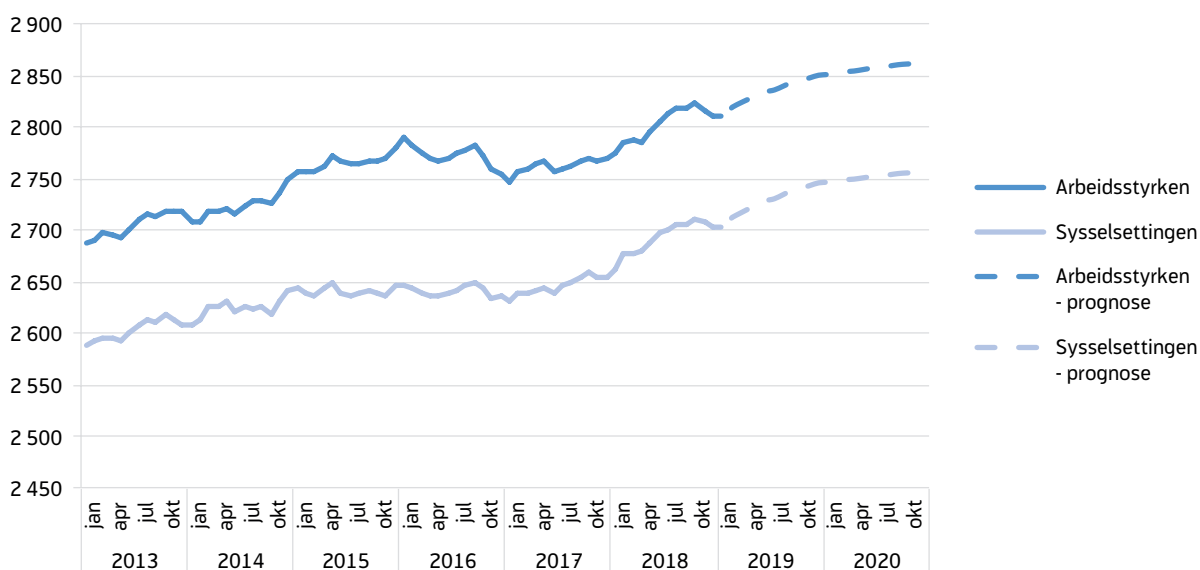
Kilde: NAV

Ifølge tall fra nasjonalregnskapet tok veksten i sysselsettingen seg opp i 2017 og det har det blitt mer enn 80 000 flere sysselsatte i løpet av de siste to årene. Antallet registrerte helt ledige begynte å gå ned allerede i 2016. Om man inkluderer arbeidssøkerne som deltar på tiltak, har nedgangen vart i over to år nå. Sysselsettingen målt med AKU viste kun svak vekst i 2017, men tok seg markant opp i fjor. Det samme gjorde antall personer i arbeidsstyrken. Arbeidsledigheten målt med AKU fortsatte derfor å gå ned i fjor, men i et saktere tempo. Både NAVs og SSBs statistikk viser at antallet ledige stillinger har gått opp det siste året. Selv om begge statistikker viser tegn til oppbremsing i slutten av året, er tilgangen på ledige stillinger fortsatt høy og tyder på at etterspørsel etter arbeidskraft vil fortsette å øke.

Ifølge AKU økte antall sysselsatte i 2017 etter to år uten vekst. Antall sysselsatte økte betydelig raskere i løpet av fjoråret, med til sammen 56 000 personer, selv om veksten var noe lavere i fjerde kvartal, ifølge sesongjusterte AKU-tall. Vi venter at sysselsettingen fortsetter å øke fram til 2020, men at veksttakten avtar etter hvert som veksten i fastlandsøkonomien også blir mer moderat (figur 13). Som årlig gjennomsnitt anslår vi at veksten i sysselsettingen målt med AKU vil bli på 1,3 prosent i år og 0,8 prosent i 2020. Det betyr at antall sysselsatte vil øke med cirka 47 000 fram til utgangen av 2020.

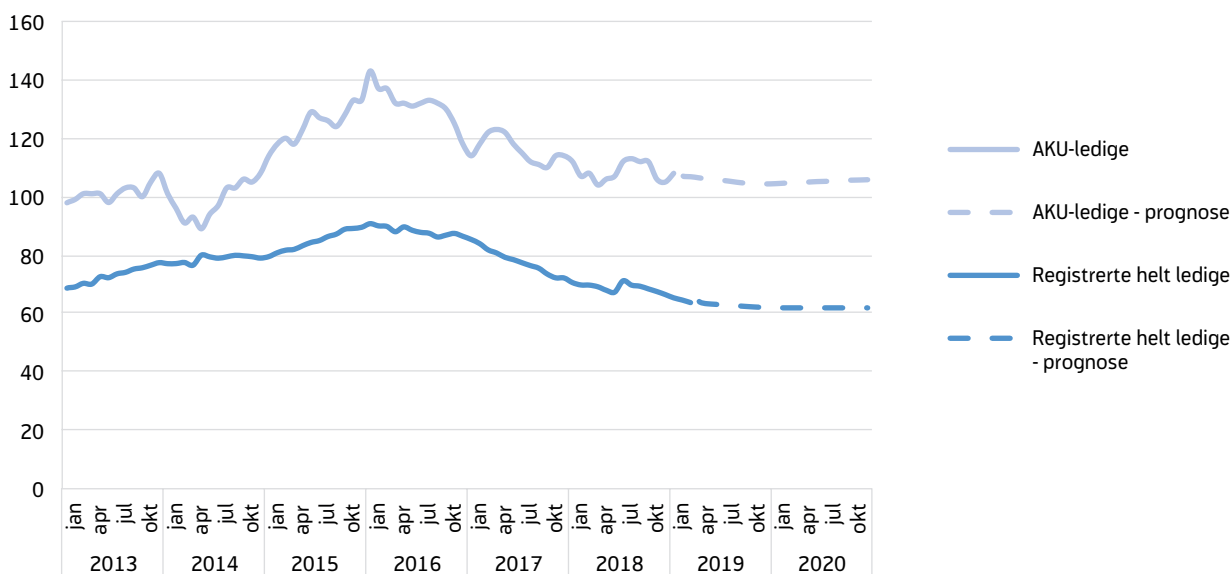
Ifølge tall fra SSB var nettoinnvandringen i 2018 på 18 000 personer. Dette er det laveste tallet på nettoinnvandring siden 2005. Det var statsborgere fra Syria som bidro mest til nettoinnvandring i fjor, blant annet fordi det nesten ikke var noen utvandring til Syria. Nettoinnvandringen fra landene de fleste arbeidsinnvandrerne kommer fra har vært avtakende de siste årene. Dette henger sammen med at en svak krone har gjort det norske arbeidsmarkedet mindre attraktivt for utenlandske arbeidstakere, samtidig som den økonomiske utviklingen har vært positiv i de landene de fleste arbeidsinnvandrerne kommer fra. Selv om det fortsatt er et betydelig antall innvandring fra disse landene, har antallet som utvandrer blitt stadig høyere. I fjor innvandret nesten 5 000 polakker til Norge, men omtrent like mange utvandret, slik at nettoinnvandring fra Polen var nesten null. For statsborgere fra Island, Estland og Sverige var nettoinnvandringen negativ i fjor. Vi legger til grunn lavere nettoinnvandringen framover, også fra Europa, slik det anslås i SSBs befolkningsframskriving. Dette bidrar til å dra ned veksten i arbeidsstyrken de nærmeste årene. Samtidig venter vi at flere av flyktningene som kom til Norge i 2015 vil begynne å delta på arbeidsmarkedet de nærmeste årene. Bedrede konjunkturer vil på sin side bidra til at yrkesdeltakelsen øker noe mot 2020, slik vi så i fjor. Samlet anslår vi at antall personer i arbeidsstyrken vil øke med i gjennomsnitt 1,1 prosent i år og 0,8 prosent i 2020.

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



Kilde: SSB og NAV

Figur 14. Antall registrerte helt ledige og ledige ifølge AKU. 1000 personer. Sesongjusterte tall



Kilde: SSB og NAV

AKU-ledigheten var i januar på 3,9 prosent av arbeidsstyrken ifølge sesongjusterte tall, eller 1,2 prosentpoeng lavere enn toppen i januar 2016. De siste månedene har AKU-ledigheten vekslet mellom oppgang og nedgang, men trenden viser en stabil arbeidsledighet på cirka 3,8 prosent. Ifølge vår prognose vil den fortsette å gå svakt ned resten av året, da vi venter noe høyere vekst i sysselsettingen enn i arbeidsstyrken, og så holde seg stabil i 2020 (figur 14). Etter halvannet år med nedgang økte både bruttoledigheten og antall helt ledige betraktelig i juli i fjor. Denne økningen kan blant annet sees i sammenheng med innføring av SMS-påminnelse til arbeidsledige om å fornye registreringen, og som det ikke korrigeres for i sesongjusteringen. Etter dette har antall helt ledige og bruttoledigheten fortsatt å gå ned

ifølge tall som er både sesongkorrigert og justert for bruddet i statistikken.⁹ Vi venter at den registrerte arbeidsledigheten vil fortsette å falle sakte resten av året og holde seg omtrent uendret neste år. Vi anslår at det i gjennomsnitt vil være 63 000 helt ledige i år og 62 000 i 2020. Det innebærer en ledighet på 2,3 prosent av arbeidsstyrken i 2019 og på 2,2 prosent i 2020. Dette nivået på den registrerte ledigheten tilsvarer det historiske gjennomsnittet siden 1948, og er cirka ett prosentpoeng lavere enn gjennomsnittet for de siste 30 årene (figur 15).

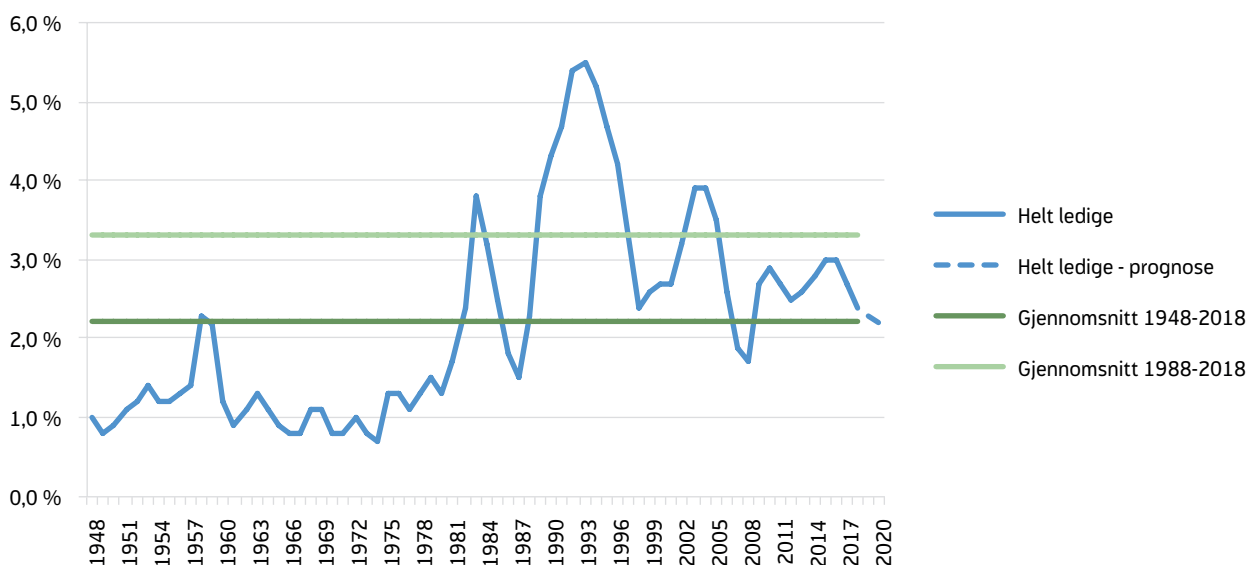
⁹ For nærmere forklaring om bruddet og øvrige endringer i statistikken, se kapittel 5 i Om statistikken - Arbeidssøkere - www.nav.no

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

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Befolkning 15–74 år	3 743 000	3 798 000	3 850 000	3 896 000	3 934 000	3 965 000	3 993 000
Arbeidsstyrken	2 677 000	2 704 000	2 734 000	2 772 000	2 779 000	2 769 000	2 802 000
Sysselsatte	2 591 000	2 610 000	2 637 000	2 651 000	2 647 000	2 652 000	2 694 000
Yrkesdeltakelsen	71,5 %	71,2 %	71,0 %	71,2 %	70,6 %	69,8 %	70,2 %
AKU-arbeidsledige	86 000	95 000	96 000	121 000	132 000	117 000	108 000
Registrerte helt ledige (NAV)	65 682	69 719	75 254	80 561	83 813	74 235	65 547

Kilde: SSB og NAV

Figur 15. Registrerte helt ledige i prosent av arbeidsstyrken



Kilde: NAV

Næringsvise forskjeller

Vi forventer høyere oljeinvesteringer i år og neste år, og at sysselsettingen innen utvinning av olje og gass og i industrinæringene som leverer til oljeindustrien vil øke fram til 2020. I andre deler av industrien forventer vi også økt aktivitet og økt sysselsetting de nærmeste årene som følge av høyere vekst i privat konsum og vekst i eksporten.

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 2020, men at den vil vokse saktere framover som følge av lavere vekst i boliginvesteringer.

Våre beregninger tyder også på vekst i sysselsettingen i kommuneforvaltning, som i stor grad består av sysselsatte innen undervisning og helse- og omsorgstjenester. Videre er det i de private tjenestenæringene at vi venter størst vekst i sysselsettingen fram til 2020.

Makromodellen KVARTS

Denne prognosen er basert på modellsimuleringer vi har gjort med den makroøkonomiske 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

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.

Statistisk sentralbyrå (2019). *Konjunkturtendensene 2019/1*.

UTGIVER
Arbeids- og velferdsdirektoratet
Postboks 5
St. Olavs plass
0130 OSLO

TRYKK: 07 Media, 07.no
ISSN: 1504-8217

