



Arbeid og velferd

Utviklingen på arbeidsmarkedet

Koronakrisa førte til stor auke i tapte årsverk i 2020

Aktivitet og samhandling – hvilken oppfølging får unge som kommer til NAV?

Ulønnet og lønnet foreldrepermisjon – mødre og fedres bruk og vurderinger

REDAKSJON

Ansvarlig redaktør

Heidi Nicolaisen

Redaktør

Åshild Male Kalstø

Redaksjon

Ragnhild Ekelund, Åshild Male Kalstø, Ivar Lima, Kristian Myklathun, Heidi Nicolaisen

Redaksjonsråd

Lone Dahlin Arntsen, Espen Steinung Dahl, Ragnhild Ekelund, Åshild Male Kalstø, Ole Christian Lien, Ivar Lima, Nina Lysø, Marianne Pedersen, Andreas Myhre, Heidi Nicolaisen, Ida Frisak Ringnes, Helle Sundby, Anders Thorgersen

Redaksjonen avsluttet sitt arbeid den 17.03.2022

EIER

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Postboks 5, St. Olavs plass

0130 Oslo

Arbeid og velferd er tilgjengelig på arbeidogvelferd.nav.no

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

ISSN 1504-6729

Innhold

Utviklingen på arbeidsmarkedet	5
Koronakrisa førte til stor auke i tapte årsverk i 2020	19
Aktivitet og samhandling – hvilken oppfølging får unge som kommer til NAV?	35
Ulønnet og lønnet foreldrepermisjon – mødre og fedres bruk og vurderinger	59

UTVIKLINGEN PÅ ARBEIDSMARKEDET

NAVs arbeidsmarkedsprognose

Av Kristian Myklathun, Johannes Sørbø og Eugenia Vidal-Gil¹

Sammendrag

Til tross for dystre tider, med krig i Ukraina, ser vi en sterk utvikling på arbeidsmarkedet i Norge. Utbruddet av omikron i Norge i desember førte kun til en kortvarig negativ effekt på arbeidsmarkedet, men i februar gikk arbeidsledigheten på ny raskt ned. Vi har nå færre helt arbeidsledige enn det som var tilfellet før pandemien, mens antallet delvis ledige fortsatt er høye.

Krigen i Ukraina vil på kort sikt ikke ha stor betydning for arbeidsmarkedet i Norge. Etterspørselen etter arbeidskraft er nå svært høy og ledigheten lav. I tillegg var det om lag 4 000 helt permitterte i februar som går ut maksimal permitteringsperiode i vår, og 8 000 helt ledige som mister dagpengene. De nærmeste månedene venter vi derfor ytterligere fall i en allerede lav arbeidsledighet.

Utover andre halvår og i 2023 venter vi derimot at ledigheten vil begynne å øke noe. Renten er på vei opp, inflasjonen er høy og krigen i Ukraina bidrar til å øke den ytterligere. Dette øker kostnadene for både husholdninger og bedrifter, og vil dempe etterspørselen etter arbeidskraft. Mange av de samme momentene gjør også at vi venter lavere vekst internasjonalt, som også vil gi lavere eksportvekst her hjemme. Vi antar at det vil komme om lag 30 000 flyktninger fra Ukraina i år. Det vil øke arbeidstilbudet, men også behovet for arbeidskraft. I sum anslår vi at det vil være 54 000 helt ledige i gjennomsnitt i år og 58 000 neste år. Det tilsvarer 1,9 prosent av arbeidsstyrken i 2022 og 2,0 prosent i 2023, og innebærer en svært lav ledighet i et historisk perspektiv.

.....
¹ NAVs arbeidsmarkedsprognoser er utarbeidet av prognosegruppen i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Artikkelen er basert på informasjon tilgjengelig per 16. mars.
.....

Færre helt arbeidsledige enn før pandemien

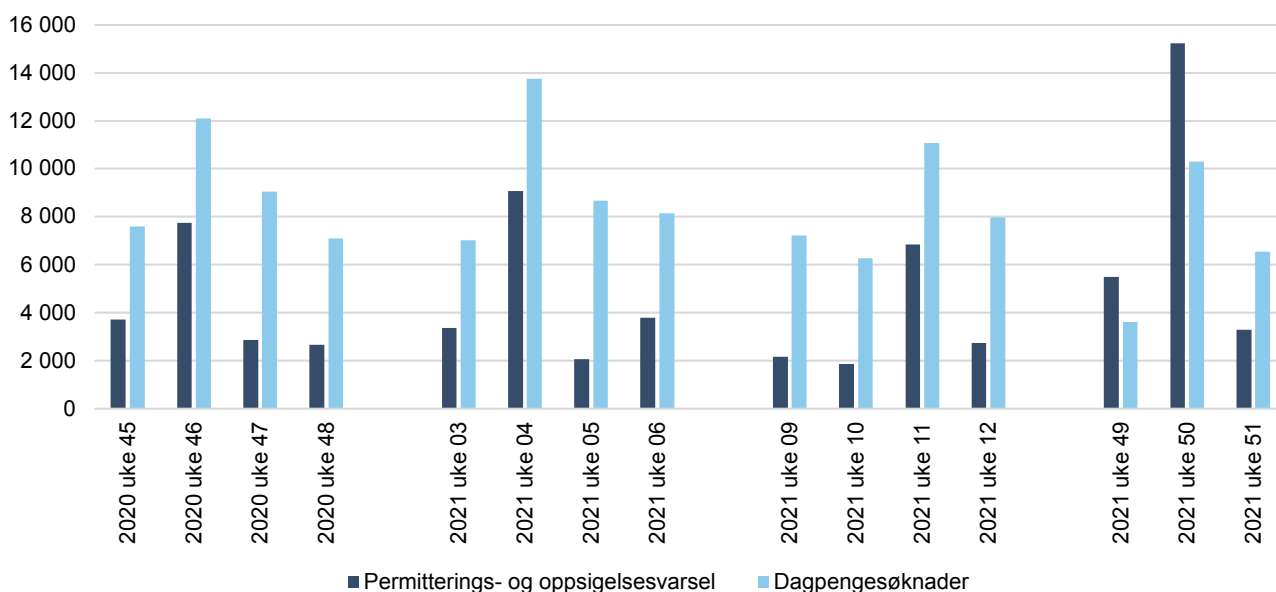
Omikronvarianten av koronaviruset, som traff Norge før jul, fikk en kortvarig negativ effekt på arbeidsmarkedet. Fra desember til januar økte antallet arbeidssøkere registrert hos NAV med 2 100, justert for normale sesongvariasjoner. Det var første gang siden februar 2021 at antallet arbeidssøkere økte fra en måned til den neste, men økningen ble fulgt av en nedgang på 9 500 arbeidssøkere i februar.

Det er flere grunner til at omikron ikke ga større utslag i ledighetstallene. Smitteverntiltakene rammet først og fremst bransjer som servering og uteliv, mens etterspørselen etter arbeidskraft fortsatt var svært høy i andre deler av økonomien. Omikron har også vist seg å være mindre alvorlig enn fryktet, slik at det kom lettelser i smitteverntiltakene i midten av januar, noe som gjorde at ledigheten gikk noe ned alt mot slutten måneden.

I midten av desember ble det også innført en lønnsstøtteordning til bedriftene, noe man ikke har hatt ved de foregående rundene med smitteverntiltak. Denne ble annonsert den 17. desember, som var fredag i uke 50. I figur 1 ser vi at det i uke 49 og 50 (nye smitteverntiltak grunnet omikron) var langt flere personer berørt av

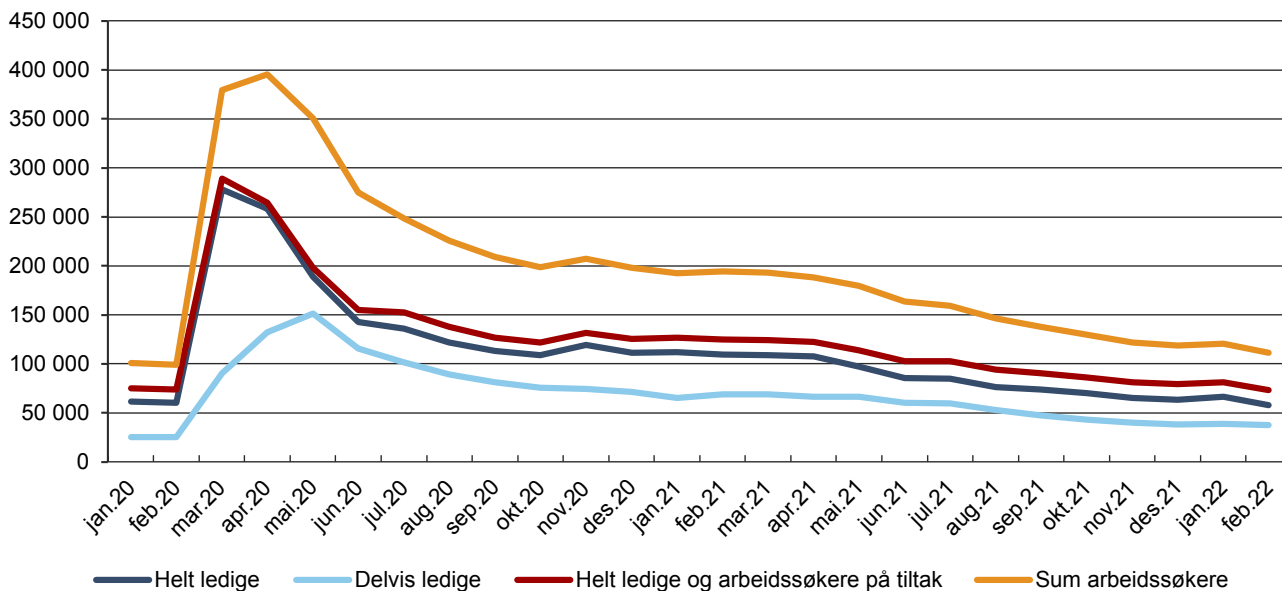
varsler NAV mottok om permittering og oppsigelser enn det var nye dagpengesøknader til NAV. Dette skiller seg fra tidligere innstramminger i forbindelse med smitteutbrudd, da har alltid antallet dagpengesøknader vært høyere enn antallet varsler. Det gjaldt for eksempel da det ble innført strengere tiltak i november 2020 og under utbruddet i Nordre Follo i starten av 2021. En forskjell kan være at flere hadde kommet tilbake i jobb etter permittering i de utsatte bransjene denne gangen, og at dermed var flere som sto i fare for å permitteres på ny. Men det ser også ut til at lønnsstøtteordningen førte til at en del av de varslede permitteringen likevel ikke ble noe av, blant annet for en del hoteller. Samtidig kan de høye varslene i uke 49 og 50 også dels ha vært taktiske, nettopp for å få på plass en lønnsstøtteordning raskt. Varslene i uke 50 var betydelige høyere enn i de foregående smittebølgene, kun da vi hadde nedstengingen i mars/april 2020 har vi sett like høye tall. Den gang kom det over varsler om permittering eller oppsigelse av mer enn 20 000 personer på en uke, men da mottok NAV også over 200 000 dagpengesøknader på en enkelt uke. Det høye tallet på varsler ved omikron kan tyde på at diskusjonen og innføringen av lønnsstøtteordningen både bidro til høyere permitteringsvarsler, men også at en del virksomheter som ellers ville permittert likevel ikke gjorde det.

Figur 1. Antall personer som ble berørt av permitterings- eller oppsigelsesvarsel og antall dagpengesøknader i utvalgte uker med smitteutbrudd i 2020 og 2021



Kilde: NAV

Figur 2. Antall registrerte helt ledige, delvis ledige, summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak og summen av antall arbeidssøkere per måned. Justert for normale sesongvariasjoner. Januar 2020 – februar 2021



Kilde: NAV

Til tross for omikron har altså den positive trenden på arbeidsmarkedet fortsatt. Det siste året har antallet arbeidssøkere registrert hos NAV falt med 88 500 personer, og ved utgangen av februar var 119 400 personer registrert som arbeidssøkere. Dette er 13 500 flere enn i februar 2020, like før pandemien traff oss. Økningen skyldes i all hovedsak flere delvis ledige, mens antallet helt ledige nå er lavere enn før pandemien (figur 2). NAV har også mottatt færre dagpenge-søknader enn normalt i januar og februar. I alt mottok NAV 31 200 søknader om dagpenger i årets to første måneder, det er det laveste antallet i løpet av januar og februar de siste ti årene.

Høyeste sysselsetting siden 2012

Sysselsettingen har også tatt seg klart opp under pandemien, etter nedgang de første månedene. Fra februar til november 2021 økte andelen av befolkningen (15–74 år) som er sysselsatt fra 66,6 til 69,0 prosent ifølge sesong- og bruddjusterte tall fra SSB. Andelen sysselsatte har ikke vært høyere enn dette siden høsten 2012, noe som må sies å være en ganske annen utviklingen enn det vi så for oss da pandemien traff oss våren 2020.

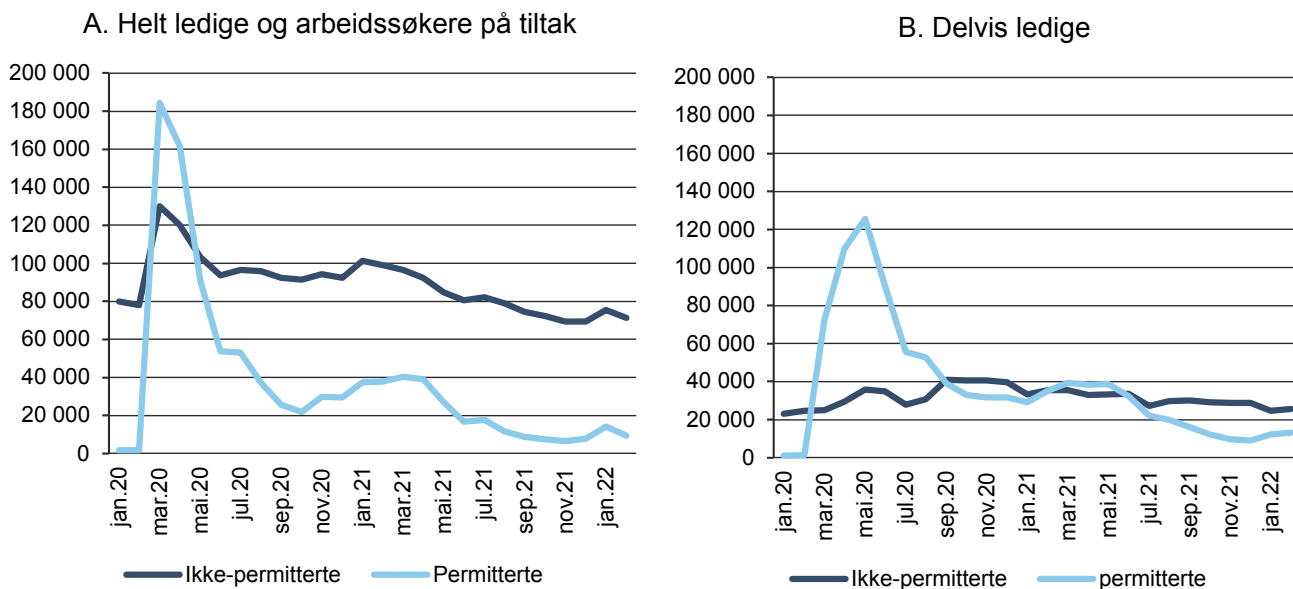
Den svært positive utviklingen vi har sett på arbeidsmarkedet det siste året henger sammen med sterk vekst i norsk økonomi. Fra gjenåpningen startet i april og

fram til desember 2021 økte BNP for Fastlands-Norge med i 5,3 prosent, og var dermed 2,8 prosent høyere i desember enn like før pandemien traff oss i 2020. Det var særlig økt privat konsum som bidro til veksten i norsk økonomi i denne perioden, og da i størst grad vekst i tjenestekonsumet etter at samfunnet åpnet opp igjen. Det at vi igjen har kunnet gå på restauranter, benytte hoteller, kulturtilbud og lignende har naturligvis også vært svært viktig for sysselsetting og ledighet i disse bransjene. Økt eksport har også dratt opp veksten i norsk økonomi i denne perioden. Det henger sammen med god vekst hos våre viktigste handelspartnere gjennom fjoråret. Både EU, Storbritannia og USA hadde høy økonomisk vekst gjennom 2021, og arbeidsledigheten har også kommet ned på et lavt nivå. I eurosonen var arbeidsledigheten i desember på sitt laveste nivå siden målingene begynte i 1998.

Syv ganger flere permitterte enn før pandemien

Ved utgangen av februar var 22 500 personer registrert som helt eller delvis permitterte arbeidssøkere, noe som utgjorde 0,8 prosent av arbeidsstyrken. Antallet permitterte økte med 9 500 personer fra desember til januar, som følge av innstramningene etter omikron. Fra januar til februar falt antallet permitterte med 3 600 personer. Sammenlignet med februar 2021 har antallet permitterte falt med 50 800

Figur 3. Antall helt ledige og arbeidssøkere på tiltak (panel A) og delvis ledige (panel B), fordelt på permitterte og ikke-permitterte. Januar 2020 – februar 2022



Kilde: NAV

personer, slik at over halvparten av nedgangen i antallet arbeidssøkere det siste året er i form av færre permitterte.

Selv om antallet permitterte arbeidssøkere har gått raskere ned med gjenåpningen enn antallet arbeidssøkere som ikke er permittert, var det fortsatt 7 ganger flere permitterte i februar enn før pandemien, mens antall arbeidssøkere som ikke er permittert nå er lavere enn i februar 2020.

Det har vært utstrakt bruk av delvis permitteringer under koronapandemien, noe som kan være en god måte å holde flere ansatte i jobb. Vi har også sett en tydelig dreining fra helt til delvis permitterte når smitteverntiltak har blitt lettet på eller fjernet, og omvendt når nye restriksjoner har blitt innført. Ved utgangen av februar var 9 300 personer registrert som helt permittert, mens 13 200 var delvis permittert. Etter fjerningen av smitteverntiltak i februar fikk vi dermed igjen en dreining hvor færre var helt permittert og flere ble delvis permittert.

Gjennom pandemien har maksimal permitteringsperiode også blitt utvidet flere ganger. Dette gjør at en del av de som ble permittert de første månedene av pan-

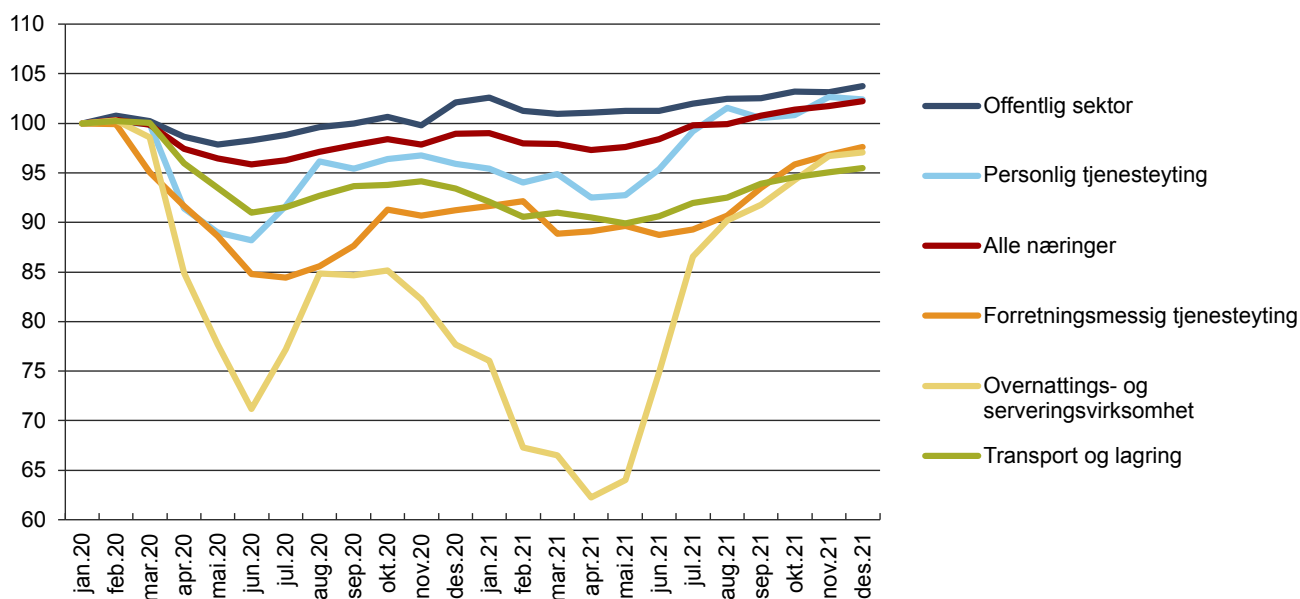
demien fortsatt er permittert. Nå løper imidlertid permitteringsperioden ut ved utgangen av mars for de som har vært permittert lenge.

Bedring i reiseliv og transport

Lettelserne i smitteverntiltakene sist vår gjorde at sysselsettingen i de næringene som var hardest rammet av koronarestriksjonene tok seg klart opp igjen, særlig gjaldt det innen overnattings- og serveringsvirksomhet (figur 4). Det var i denne næringen sysselsettingen falt mest da koronapandemien traff Norge, og på det meste var det nesten 40 prosent færre lønnstakere² der enn like før pandemien. Etter bunnen i april 2021 tok sysselsettingen seg kraftig opp igjen, og var nesten tilbake på tidligere nivå ved utgangen av året. Antallet overnattinger på norske hotell økte med 11 prosent fra 2020 til 2021, men var likevel fortsatt godt under nivået fra 2019. Innen serveringsvirksomhet viser tall fra SSB at omsetningen tok seg opp med 75 prosent fra første til tredje kvartal i fjor, og den kom dermed opp på et høyere nivå enn i 2019.

² SSBs statistikk over antall lønnstakere inkluderer både bosatte og ikke-bosatte lønnstakere, mens selvstendig næringsdrivende ikke er inkludert.

Figur 4. Antall lønnstakere i utvalgte næringer. Sesongjustert. Indeksert: Januar 2020 =100



Kilde: SSB

Innen transport og lagring falt sysselsettingen på langt nær like mye, men til gjengjeld har også oppgangen gått saktere. Ved utgangen av året var antallet lønnstakere fortsatt fem prosent lavere enn før pandemien. Det skyldes blant annet at antallet passasjerer som var innom norske flyplasser i 2021 fortsatt var 57 prosent lavere enn i 2019. Også annen kollektivtransport og taxinæringen har vært rammet av økt bruk av hjemmekontor og mindre reising under pandemien.

Innen personlig tjenesteyting, som inkluderer blant annet kultur, kunst, sport og fritidsaktiviteter, har antall lønnstakere tatt seg betydelig opp med gjenåpningen, og var ved utgangen av 2021 to prosent høyere enn i januar 2020. I det som i figur 4 noe forenklet kalles offentlig sektor³, har antallet lønnstakere fortsatt å øke gjennom pandemien.

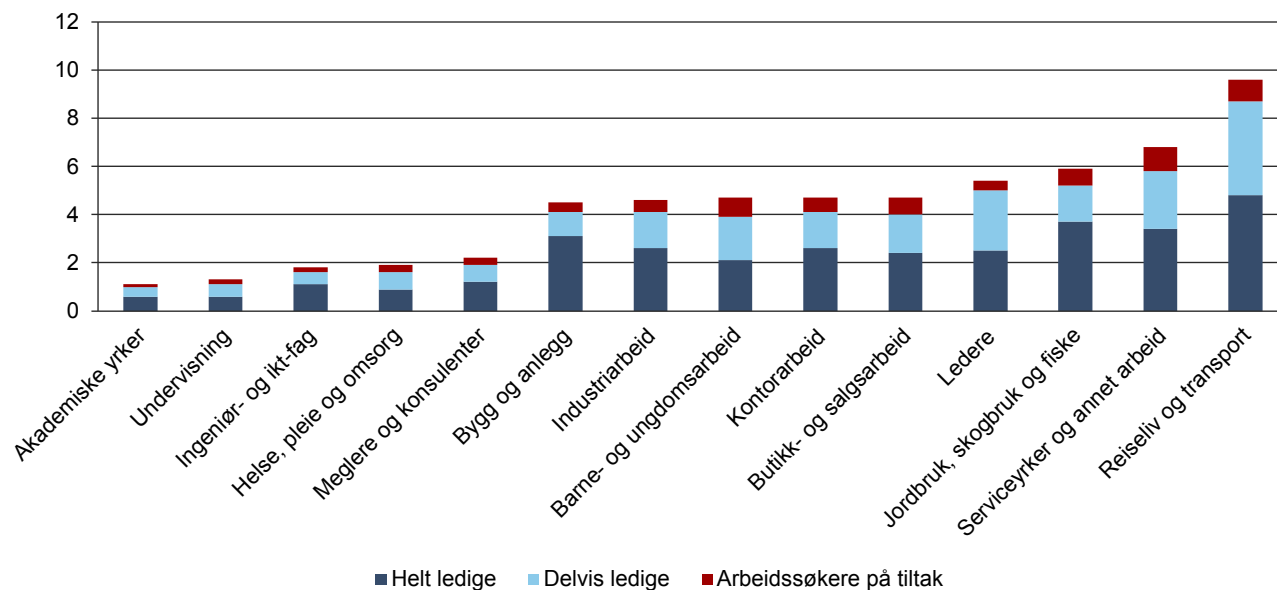
NAV's statistikk over antall arbeidssøkere viser samme bilde. Etter gjenåpningen i april 2021, har antallet arbeidssøkere registrert hos NAV falt med 77 000 personer, justert for normale sesongvariasjo-

ner. Om lag to tredjedeler av nedgangen i antall arbeidssøkere i denne perioden skyldes færre permitterte. Nedgangen siden april har vært størst for personer med bakgrunn fra yrker innen butikk- og salgsarbeid, samt reiseliv og transport med henholdsvis 18 300 og 18 200 personer. Det tilsvarer en nedgang på henholdsvis 60 og 54 prosent. Innen serviceyrker og annet arbeid har antallet arbeidssøkere falt med 10 000 personer i samme periode. Over halvparten av nedgangen i antallet arbeidssøkere siden april i fjor har dermed kommet fra disse tre yrkesgruppene. For noen yrkesgrupper er det nå færre arbeidssøkere enn det var før pandemien. Det gjelder blant annet helse, pleie og omsorg, barne- og ungdomsarbeid og butikk- og salgsarbeid.

Ved utgangen av februar var det fortsatt innen reiseliv og transport at andelen av arbeidsstyrken som var registrert som arbeidssøkere var klart høyest, med 9,6 prosent. Nest høyest var andelen innen serviceyrker og annet arbeid, med 6,7 prosent av arbeidsstyrken. Innen akademiske yrker og undervisning er andelen arbeidssøkere svært lav, med henholdsvis 1,2 og 1,4 prosent av arbeidsstyrken (figur 5).

³ Offentlig sektor er en sammenslåing av næringene offentlig administrasjon, forsvar, sosialforsikring, undervisning og helse- og sosialtjenester.

Figur 5. Andel arbeidssøkere i prosent av arbeidsstyrken, etter yrkesbakgrunn og arbeidssøkerstatus. Februar 2021



Kilde: NAV

Antallet unge arbeidssøkere på samme nivå som før pandemien

Personer under 30 år er en prioritert gruppe å følge opp for NAV. Dette var også aldersgruppen som opplevde den største økingen i arbeidsledigheten da koronapandemien traff Norge våren 2020. Etter ledighetstoppene i mars og april 2020 har imidlertid de under 30 år også hatt den største nedgangen (figur 6). Ved utgangen av februar var andelen arbeidssøkere lavere enn før pandemien for de under 20 år. I aldersgruppen 20–29 år var 4,8 prosent av arbeidsstyrken registrert som arbeidssøkere (sesongjustert), mot 4,7 prosent i februar 2020. For personer i aldersgruppene 30–49 år og 50 år og over, var andelen arbeidssøkere henholdsvis 0,5 og 0,6 prosentpoeng høyere enn før pandemien. Selv om det fortsatt er høyest andel arbeidssøkere blant personer i 20-årene er dermed forskjellen mot eldre aldersgruppene nå mindre enn tidligere.

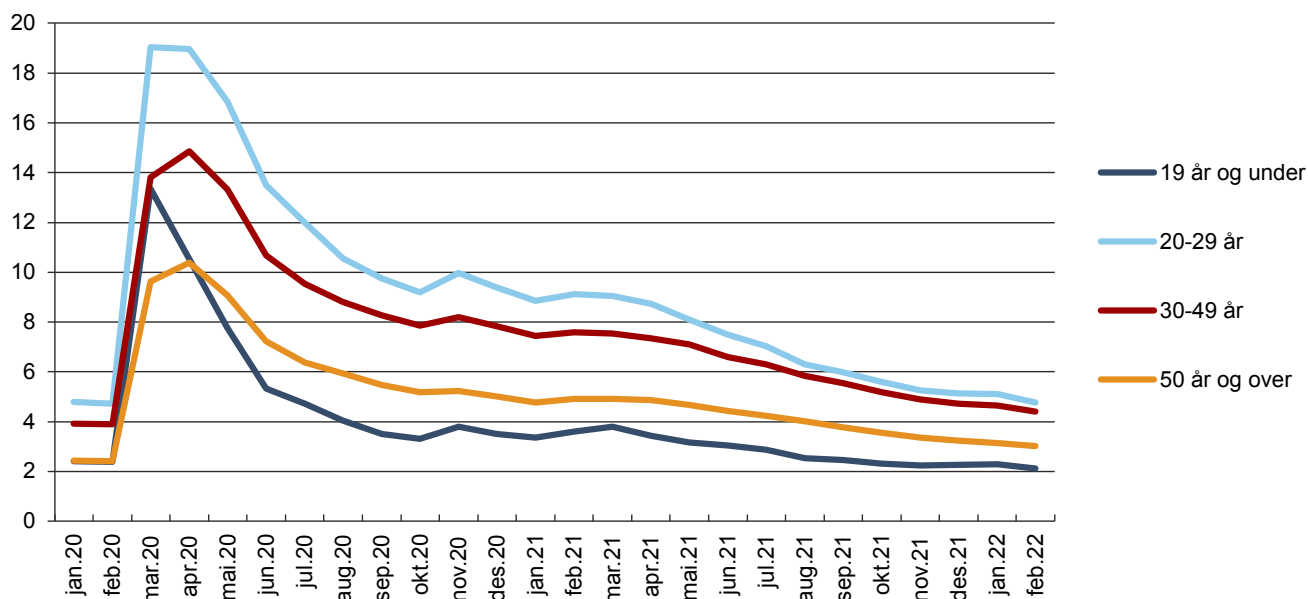
Samtidig er det stor forskjell i hvor lenge de ulike aldersgruppene har vært arbeidssøkere. Mens 83 prosent av de under 20 år og 57 prosent av de i 20-årene har vært arbeidssøkere i mindre enn et halvt år, gjelder det samme 31 prosent av de over 50 år (ikke vist i figur). Motsatt har over halvparten av de over 50 år har vært arbeidssøkere i mer enn ett år, mens det gjelder om lag en av fire blant de i 20-årene. Selv om ledigheten fortsatt er høyest blant personer i 20-årene har altså langt flere vært arbeidssøkere lenge blant de over 30 år.

Sammenlignet med februar 2020 er det nå langt flere som har vært arbeidssøkere lenge. Ved utgangen av februar hadde i alt 52 400 personer vært arbeidssøkere i mer enn ett år (figur 7), noe som tilsvarer 44 prosent av arbeidssøkerne. Gruppen som har vært arbeidssøkere mellom halvannet og to år har nesten tredoblet seg sammenlignet med for to år siden. Her finner vi de som ble permittert eller sagt opp i de første månedene av pandemien våren 2020. Samtidig har antallet personer som har vært arbeidssøkere i mer enn 2 år økt med 49 prosent sammenlignet med februar 2020. Dette er personer som ble arbeidsledige før pandemien. Mange av disse vil også miste dagpengene i løpet av de neste månedene. Hele 23 100 av de som var registrert som arbeidssøkere ved utgangen av februar vil nå maksimal dagpengeperiode i løpet av de neste tre månedene (mars-mai).

Det å være arbeidssøker over lang tid er trolig særlig uheldig for de som står helt uten jobb. De delvis ledige har fortsatt en fot innenfor arbeidsmarkedet, og går ikke i samme grad glipp av læring og kompetanseutvikling som de som er helt ledige. Ser vi kun på de som er helt ledige eller arbeidssøkere i et arbeidsmarkedstiltak, hadde 34 500 personer vært arbeidssøkere i mer enn ett år, og 12 900 av disse hadde vært arbeidssøkere i mer enn to år.

Selv om antallet langtidsarbeidssøkere fortsatt er betydelig høyere enn før pandemien, har det avtatt de siste måne-

Figur 6. Prosent av arbeidsstyrken registrert som helt ledig, delvis ledig eller arbeidssøker på tiltak, etter alder. Sesongjustert. Januar 2020 – februar 2022



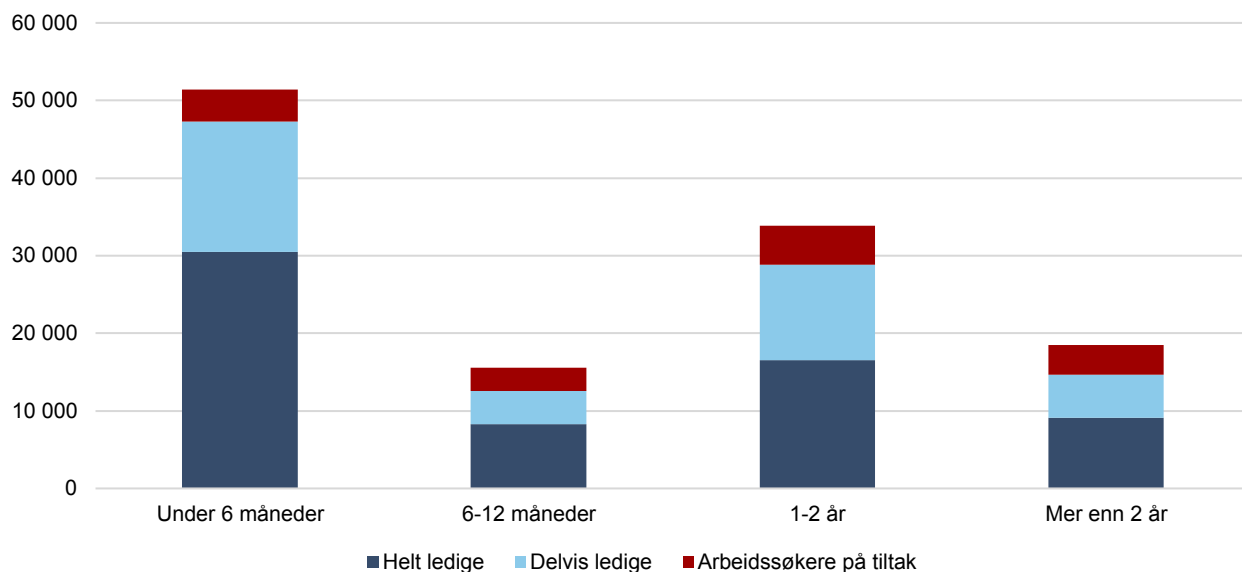
Kilde: NAV

dene. Sammenlignet med april 2021, og uten å justere for sesongvariasjoner, var det i februar 40 800 færre arbeidssøkere med varighet over et halvt år, og 25 200 færre med varighet over ett år. Personer med bakgrunn fra serviceyrker og annet arbeid, reiseliv og transport, samt butikk- og salgsarbeid er de tre største gruppene blant de som har vært arbeidssøkere i mer enn et halvt år. Til sammen var nesten 40 prosent av alle langtidsarbeidssøkere ved utgangen av februar bakgrunn fra en av disse gruppene.

Tre av fire i «utsatt» gruppe

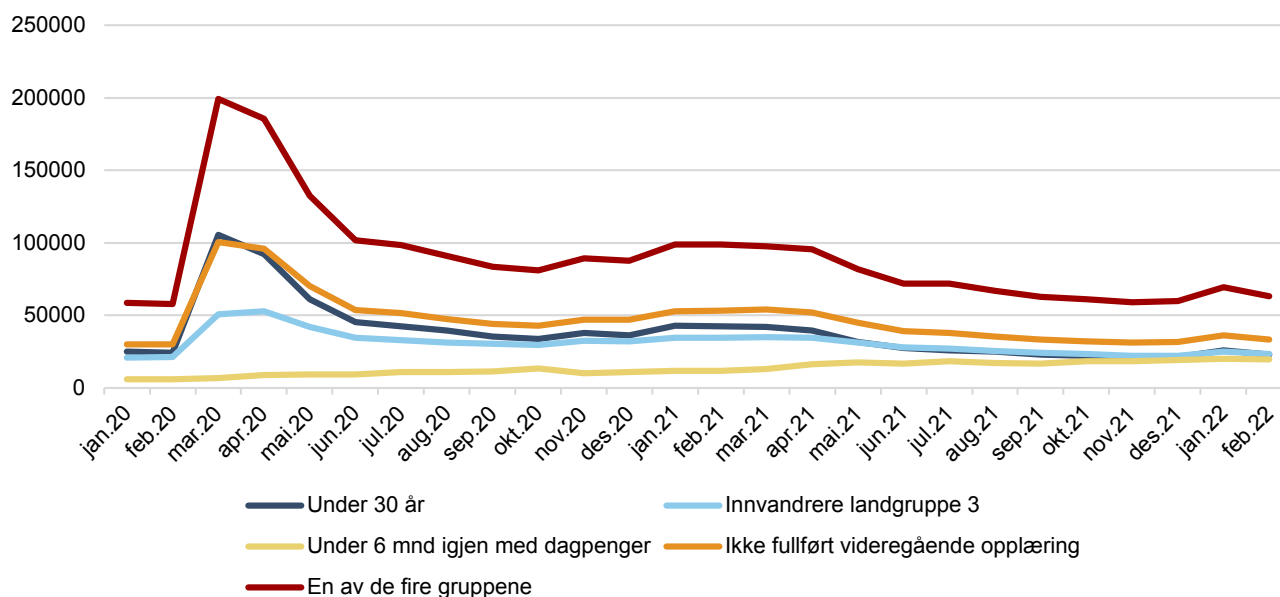
Noen grupper er mer utsatt for å få langvarige negative konsekvenser av arbeidsledighet. Forskning viser for eksempel at arbeidsledighet i ungdomstiden kan få langvarig negative effekter på sysselsetting og lønnsutvikling, se Nilsen og Reiso (2014) og Skans (2011), mens Bratsberg m.fl. (2018) finner at en del innvandrergupper har større problem med å komme tilbake i jobb når de blir arbeidsledige enn befolkningen for

Figur 7. Antall arbeidssøkere etter arbeidssøkerstatus og varighet som arbeidssøker. Februar 2022



Kilde: NAV

Figur 8: Antall helt ledige og arbeidssøkere i arbeidsmarkedstiltak som tilhører «utsatte» grupper



Kilde: NAV

øvrige. Derfor er også disse grupper som er prioritert i NAVs oppfølging, sammen med personer som har vært lenge arbeidsledige.

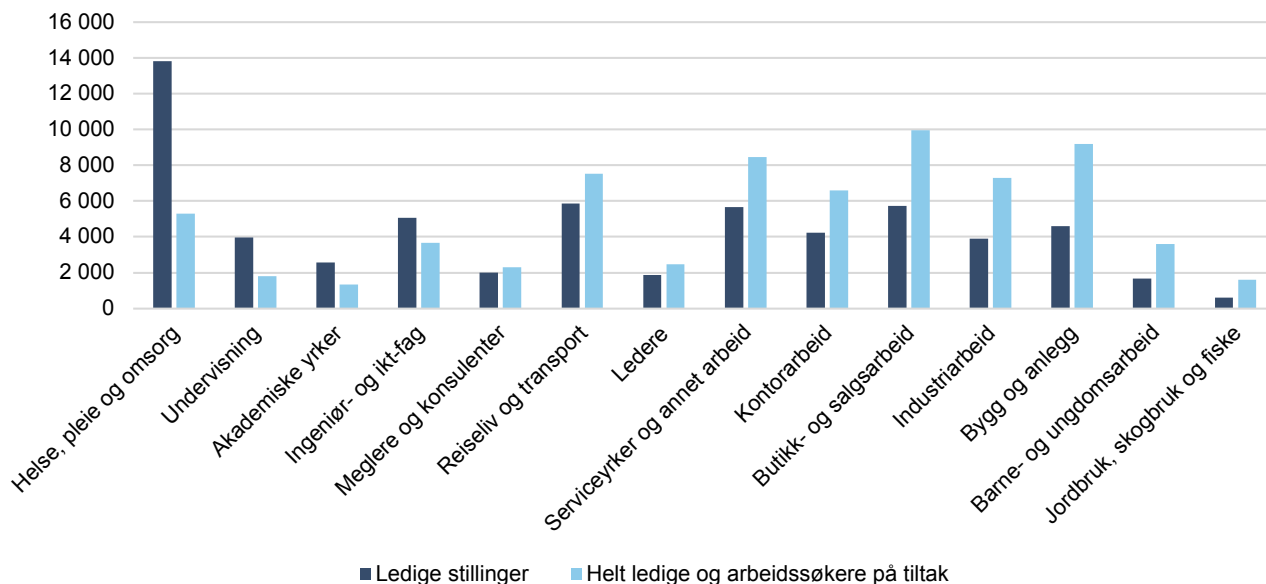
I figur 8 ser vi utviklingen i antallet helt ledige og arbeidssøkere som deltar i arbeidsmarkedstiltak som er unge, innvandrere, ikke har fullført videregående opplæring, har kort tid igjen med dagpenger, eller som er i minst en av disse fire gruppene. Ved utgangen av februar var om lag 63 000 i minst en av disse fire gruppene, som tilsvarer 78 prosent av alle som var registrert som helt ledige eller arbeidssøker i arbeidsmarkedstiltak hos NAV. En del vil være i flere av disse undergruppene, for eksempel en ungdom som ikke har fullført videregående opplæring. Da arbeidsledigheten var på sitt høyeste i mars 2020 var om lag 63 prosent i minst en av de fire gruppene, men etter dette har ledigheten falt mindre for disse gruppene enn andre arbeidssøkere. Når vi sammenligner med februar 2020 ser vi at hele økningen i antallet arbeidssøkere nå er i en av de fire «utsatte» gruppene, mens antallet arbeidssøkere som ikke tilhører disse nå er lavere enn før pandemien. Det er særlig antallet som har kort tid igjen med dagpenger som har økt, fra 6 000 for to år siden til nesten 20 000 nå. De unge skiller seg ut fra de tre andre gruppene ved at det i februar var færre helt ledige og arbeidssøkere på tiltak enn for to år siden.

Stor etterspørsel etter arbeidskraft

I løpet av 2021 ble det registrert 545 000 ledige stillinger på arbeidsplassen.no. Det er en kraftig økning både sammenlignet med 2020 og 2019, da det ble registrert henholdsvis 419 000 og 420 000 ledige stillinger. Den høye etterspørselen holder seg også inn i 2022. I alt ble det registrert 132 000 ledige stillinger i løpet av årets to første måneder, og justert for normale sesongvariasjoner har vi aldri registrert flere ledige stillinger per virkedag enn i februar i år. Etterspørselen er høyest innen helse, pleie og omsorg, som står for mer enn en fjerdedel av de ledige stillinger så langt i år. Sammenlignet med tilsvarende periode i fjor er det imidlertid innen reiseliv og transport at den relative økningen er størst, med mer enn en dobling i antallet ledige stillinger per virkedag. Deretter følger serviceyrker og annet arbeid med en økning på 88 prosent. Dette er yrkesgrupper som var hardt rammet av smitteverntiltak ved starten av 2020.

At etterspørselen har tatt seg så raskt og kraftig opp under pandemien er overraskende. Samtidig har både finans- og pengepolitikken vært svært ekspansiv. Norges Bank satte raskt styringsrenten ned til null, mens Stortinget vedtok nye støtteordninger til bedrifter, selvstendig næringsdrivende mv. Dermed har også den offentlige pengebruken økt sterkt. Antallet konkurser har vært lavere enn normalt

Figur 9. Antall nye ledige stillinger i løpet av februar og antall personer registrert som helt ledig eller arbeidssøker i et arbeidsmarkedstiltak ved utgangen av februar. Per yrkesgruppe



Kilde: NAV

gjennom pandemien. Samtidig har husholdningene brukt mer penger på konsum av varer, hytter, bolig osv. når de ikke har kunnet bruke like mye på tjenester, reiser og lignende. Det har bidratt til økt behov for arbeidskraft innen blant annet varehandel. Pandemien har også redusert antallet som pendler inn fra andre land for å jobbe i Norge. I fjerde kvartal 2021 var det 16 000 færre lønnstakere som ikke var bosatt enn i fjerde kvartal 2019. Særlig er det færre som pendler fra EU-land i Øst-Europa. Det har trolig også bidratt til at vi registrerer flere ledige stillinger.

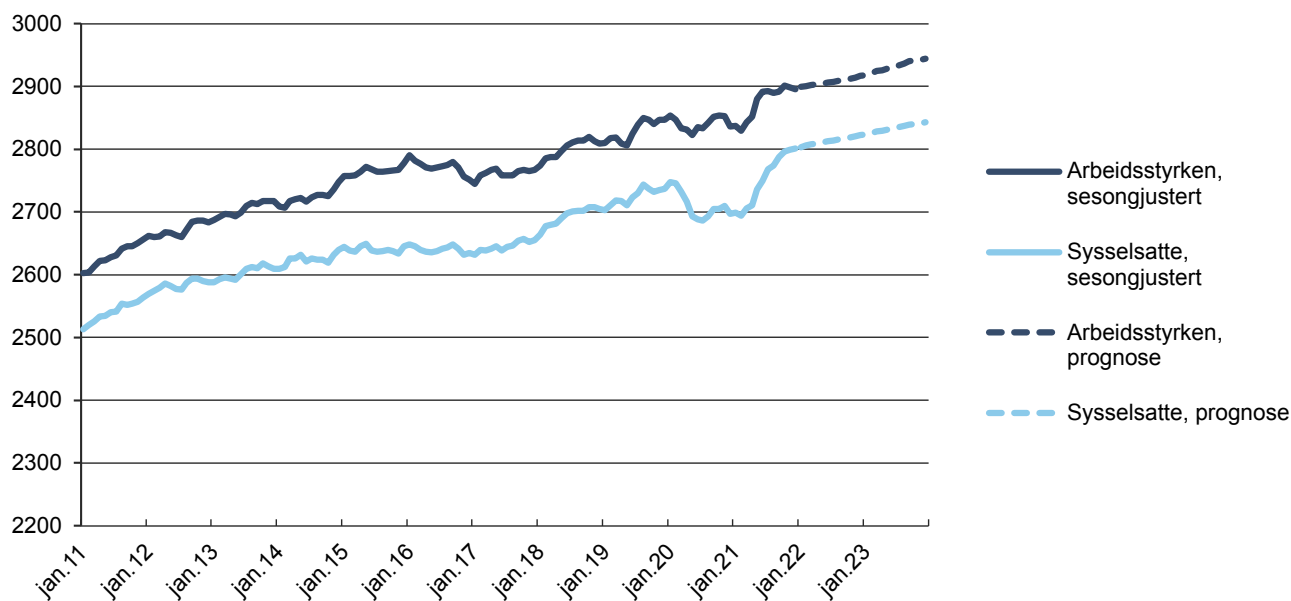
I dagens situasjon med svært mange ledige stillinger og en ledighet som nå er nede på et lavt nivå i et historisk perspektiv, er naturligvis også mangel på arbeidskraft et økende problem. Ifølge Norges Banks regionale nettverk må vil tilbake til tiden før finanskrisen i 2007 for å finne sist like mange virksomheter oppga at knapphet på arbeidskraft begrenser produksjonen. I figur 9 sammenligner vi antallet nye ledige stillinger i løpet av februar med antallet som var registrert som helt ledig eller arbeidssøker i et arbeidsmarkedstiltak ved utgangen av måneden. For fire yrkesgrupper ble det i februar lyst ut flere ledige stillinger enn det var arbeidsledige. Størst var misforholdet innen helse, pleie og omsorg, hvor det ble lyst ut 2,6 ledige stillinger per arbeidsledig. I en situasjon med høy etterspørsel og økende mangel på arbeidskraft

ligger det dermed an til at ledigheten vil gå ytterligere ned på kort sikt.

NAVs arbeidsmarkedsprogno

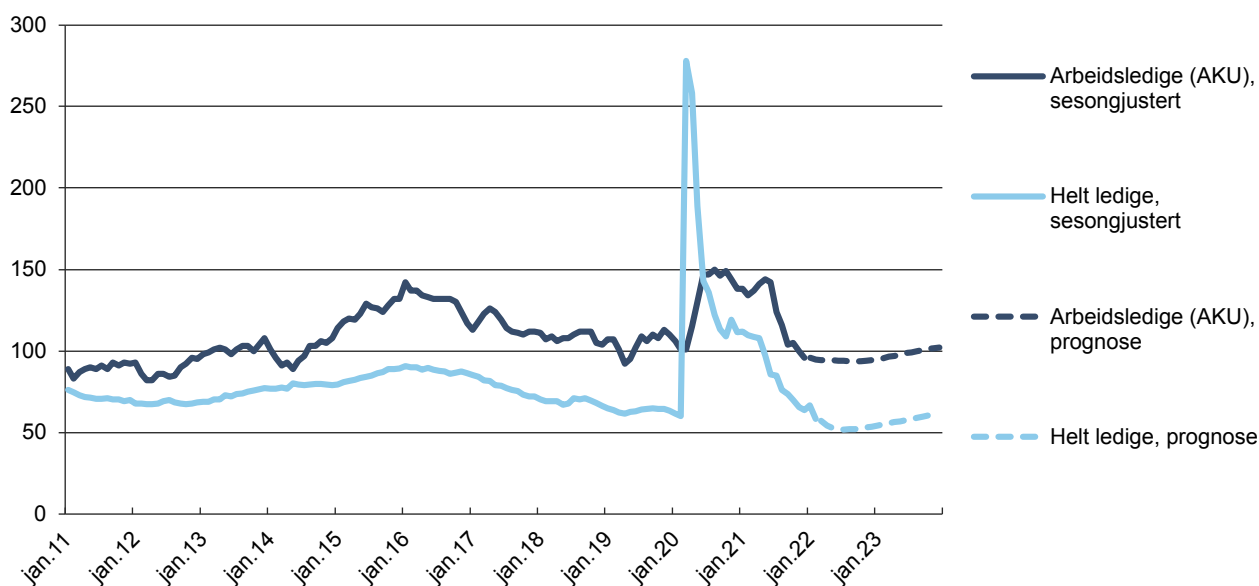
Bedringen på arbeidsmarkedet har fortsatt etter avvikling av smitteverntiltakene denne vinteren. Den registrerte arbeidsledigheten falt videre til 2,1 prosent av arbeidsstyrken i februar, justert for sesongvariasjoner. Dette er det samme nivået som i februar 2020, før pandemien. Antallet nye ledige stillinger i februar var rekordhøyt, noe som tyder på høy etterspørsel etter arbeidskraft den nærmeste tiden. Det er også mange som går ut permitteringsperioden i løpet av mars – mai: ved utgangen av februar gjaldt det nesten 4 000 helt permitterte. Erfaringsmessig vil mange i denne gruppen gå tilbake i jobb når permitteringsperioden går ut (Dokken m.fl. 2016). I tillegg er det drøyt 8 000 helt ledige (ikke permitterte) som går ut maksimal dagpengeperiode innen utgangen av mai, og tidligere analyser viser at overgang til arbeid øker når perioden med dagpenger nærmer seg slutten (Røed og Zhang 2005, Falch m.fl. 2012, Dokken m.fl. 2016). Vi venter derfor en betydelig nedgang i den registrerte arbeidsledigheten de kommende månedene. Utover høsten og fram mot 2023 venter vi at arbeidsledigheten tar seg noe opp igjen, da vi legger til grunn at

Figur 10. Antall personer i arbeidsstyrken og antall sysselsatte ifølge AKU. 1 000 personer. Sesongjusterte tall



Kilde: SSB og NAV

Figur 11. Antall registrerte helt ledige og ledige ifølge AKU. 1000 personer. Sesongjusterte tall



Kilde: SSB og NAV

antallet personer som melder seg i arbeidsstyrken vil øke raskere enn sysselsettingen (figurene 10 og 11). I gjennomsnitt venter vi 54 000 registrerte helt ledige i år og 58 000 neste år (tabell 1). Det tilsvarer henholdsvis 1,9 og 2,0 prosent av arbeidsstyrken i 2022 og 2023. Vi må tilbake til 2008, før finanskrisen, for å finne lavere nivå

på den registrerte arbeidsledigheten enn det vi venter de nærmeste to årene.

Aktiviteten i norsk økonomi er høy. Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge var i januar 2 prosent høyere enn før pandemien inntraff. Det er høy kapasitet

tetsutnyttelse i bedriftene, arbeidsledigheten er lav, og mange bedrifter opplever vanskeligheter med å rekruttere arbeidskraft. Dette kan medføre økt press på lønningene og prisene, mens stigende rente framover vil ha en dempende effekt. Vi venter at gjeninnhenting i norsk økonomi fortsetter, men at veksttakten avtar fram mot 2023. Vi anslår at årsveksten for fastlands-BNP blir på 3,5 prosent i 2022 og på 2,5 prosent i 2023 (tabell 1).

Russlands invasjon av Ukraina skaper stor usikkerhet om utviklingen framover, og har allerede medført merkbare konsekvenser for den internasjonale økonomien. Begge landene er store råvareprodusenter, og krigen har ført til en kraftig økning i olje- og gasspriser, og videre i strømprisene. Også prisen for hvete og andre matvarer har steget betydelig. Dette bidrar til en raskere økning i

produksjonskostnadene og høyere prisvekst, og demper veksten i den globale økonomien.

Russland har veldig liten vekt i Norges handel med utlandet. Sanksjonene mot Russland vil dermed påvirke Norge i liten grad, men vil medføre større konsekvenser for noen av Norges handelspartnere. Vi forventer at den økonomiske veksten blant Norges handelspartnere avtar fram mot 2023, og dermed at etterspørselen etter norske varer og tjenester øker saktere enn i fjor. Fortsatt vil økt eksport utgjøre et betydelig bidrag til veksten i norsk økonomi de to nærmeste årene.

Vi venter at prisveksten i år tar seg opp også i Norge, noe som reduserer kjøpekraften i husholdningene. Gjennom pandemien har ulike smitteverntiltak begren-

Tabell 1. NAVs prognose for utviklingen i norsk økonomi i 2022 – 2023. Historisk utvikling i 2020 – 2021. Prosentvis vekst om ikke annet er angitt

	2020	2021	2022	2023
Arbeidsmarked				
Registrerte helt ledige, antall	141 900	88 900	54 000	58 000
Registrerte helt ledige i prosent av arbeidsstyrken	5,0	3,1	1,9	2,0
AKU-arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken	4,6	4,4	3,4	3,5
Syssettingsvekst* (AKU)	-0,5	1,5	2,3	0,8
Arbeidsstyrkevekst* (AKU)	0,4	1,2	1,1	0,9
Syssettingsandel (AKU), nivå	67,2	68,7	70	70
Yrkesdeltakelse, nivå	70,4	72,1	72,4	72,5
Realøkonomi				
Konsum i husholdninger mm	-6,6	5,0	8,0	3,5
Bruttoinvesteringer Fastlands-Norge	-3,7	0,8	3,8	4,0
- Boliginvesteringer	-4,0	2,6	2,7	6,9
Petroleumsinvesteringer	-4,1	-2,8	-8,0	10,0
Eksport	-1,2	4,8	4,5	3,4
- Eksport fra Fastlands-Norge	-7,6	5,6	5,4	2,2
Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge	-2,3	4,2	3,5	2,5
BNP-vekst handelspartnere (veid gjennomsnitt)	-4,9	5,8	3,8	2,4
Valutakurs og oljepris (nivå)				
NOK per euro	10,7	10,2	10	10,1
Råoljepris i dollar	43	71	98	89

* Årsveksten i sysselsettingen og arbeidsstyrken er justert for bruddet som følger av omleggingen av AKU.

Kilde: NAV

set mulighetene for forbruk, og sparingen har vært høy. Mange husholdninger kan tillate seg nå å redusere sparingen for å opprettholde forbruket. Vi forventer derfor vekst i privat konsum framover, særlig av tjenester, og at det vil være det viktigste bidraget til veksten i fastlandsøkonomien fram mot 2023.

Etter flere år med nedgang økte boliginvesteringene i fjor, og vi venter videre vekst de nærmeste to årene. En ytterligere nedgang i oljeinvesteringene i år vil imidlertid dempe veksten i fastlandsøkonomien noe, men neste år venter vi en betydelig oppgang som vil bidra positivt.

I tillegg til konsekvenser for den globale økonomien, har krigen i Ukraina allerede medført en enorm flyktningstrøm. Det er særlig nabolandene som hittil har tatt imot flest flyktninger, men noen har også ankommet Norge. Utlendingsdirektoratet (UDI) har nylig publisert et foreløpig scenario der det er ventet at Norge vil motta 30 000 flyktninger fra Ukraina i år, og det har vi lagt til grunn i vår prognose. Befolkningen i Norge vil øke som følge av flyktningstrømmen og etter hvert vil også arbeidstilbudet øke. Samtidig kreves det økonomiske og menneskelige ressurser for å ta imot flyktningene. Det vil gi økt behov for barnehageplasser, skoleplasser, norskkurs, mottaksplasser og så videre, slik at den samlede etterspørselen og behovet for arbeidskraft øker også. Våre beregninger tyder på at økningen i arbeidsledigheten derfor blir relativt liten. Det er imidlertid stor usikkerhet både knyttet til

Makromodellen KVARTS

NAVs prognose om utviklingen i norsk økonomi og arbeidsmarked er basert på modellsimuleringer med den makroøkonometriske modellen KVARTS. KVARTS er en modell for norsk økonomi utviklet av SSB. Modellen er estimert på data fra nasjonalregnskapet og basert på økonomisk teori. For mer informasjon om modellen, se *MODAG og KVARTS - SSB*.

hvor mange som vil komme og hvor mange som er i arbeidsfør alder blant de som kommer.

Selv om vi venter at arbeidsledigheten vil begynne å stige noe utover høsten og neste år, tilsier vår prognose en svært lav arbeidsledighet både i år og i 2023. Som vi har sett i denne artikkelen er tre av fire arbeidsledige nå i grupper som NAV prioriterer å følge opp. I tillegg må vi nå forvente at det kommer mange flyktninger fra Ukraina. I en situasjon med lav ledighet og mangel på arbeidskraft er det gode muligheter for å få flere fra disse gruppene i jobb. Det samme gjelder for personer som f.eks. mottar arbeidsavklaringspenger eller deltar i kvalifiseringsprogrammet. I et slikt arbeidsmarked er det enda viktigere for NAV å hjelpe arbeidsgivere med å få tak i arbeidskraft, og se på hvilke tiltak og oppfølging som kan få arbeidssøkere raskt i arbeid. Når arbeidsledigheten er høy er det færre kostnader ved å bruke langvarige tiltak som utdanning, mens det trolig er viktigere med kortere tiltak og rekrutteringsbistand i dagens situasjon med stor mangel på arbeidskraft.

Tabell 2. Befolkning i yrkesaktiv alder, arbeidsstyrken, sysselsatte og arbeidsledige ifølge AKU og NAV.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Befolkning 15–74 år	3 850 000	3 896 000	3 935 000	3 966 000	3 993 000	4 015 000	4 035 000
Arbeidsstyrken	2 723 000	2 764 000	2 769 000	2 763 000	2 802 000	2 830 000	2 840 000
Sysselsatte	2 624 000	2 639 000	2 638 000	2 647 000	2 694 000	2 724 000	2 710 000
Yrkesdeltakelsen	70,7 %	71,0 %	70,4 %	69,7 %	70,2 %	70,5 %	70,4 %
Sysselsettingsandel	68,2 %	67,7 %	67,0 %	66,7 %	67,5 %	67,8 %	67,2 %
AKU-arbeidsledige	98 000	125 000	131 000	117 000	108 000	106 000	130 000
AKU-arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken	3,6 %	4,5 %	4,7 %	4,2 %	3,8 %	3,7 %	4,6 %
Registrerte helt ledige (NAV)	75 254	80 561	83 813	74 235	65 547	63 451	141 939
Registrerte helt ledige i prosent av arbeidsstyrken	2,8 %	3,0 %	3,0 %	2,7 %	2,4 %	2,3 %	5,0 %

Kilde: SSB og NAV

Referanser

- Bratsberg, Bernt, Oddbjørn Raaum og Knut Røed (2018) «Job loss and immigrant labor market performance» *Economica*, 85 (337).
- Dokken, Therese, Inger Cathrine Kann og Johannes Sørbo (2017) «Hvordan slår endringer i permitteringsregelverket ut for de permitterte?» *Arbeid og velferd*, 1, 37–56.
- Falch, Nina Skrove, Ines Hardoy og Knut Røed (2012) «Analyse av en dagpengereform. Virkninger av forkortet dagpengeperiode». *Søkelys på arbeidslivet*, 29 (3), 181–197.
- Nilsen, Øyvind Anti og Katrine Holm Reiso (2014) «Scarring Effects of Early-Career Unemployment» *Nordic Economic Policy Review*, 2014, 1, 13–45.
- Røed, Knut og Tao Zhang (2005) «Unemployment duration and economic incentives - a quasi random assignment approach». *European Economic Review*, 49 (7), 1799–1825.
- Skans, Oskar Nordstrøm (2011) «Scarring effects of the first labour market experience» *IZA Discussion Paper No. 5565*.

KORONAKRISA FØRTE TIL STOR AUKE I TAPTE ÅRSVERK I 2020

Av Jorunn Furuberg og Ola Thune

Samandrag

I 2020 gjekk i underkant 789 000 årsverk tapt i produksjon av varer og tenester som følgje av helseutfordringar og arbeidsløyse. Langt dei fleste tapte årsverka er relatert til helseutfordringar, i overkant av 602 000 av årsverka gjekk tapt grunna dette, medan det gjekk tapt i underkant av 187 000 årsverk på grunn av arbeidsløyse. Til saman utgjorde dei tapte årsverka 21,9 prosent av folkemengda i alderen 16-67 år. Det utgjorde ein auke på 3,1 prosentpoeng, eller 115 000 årsverk, frå 2019. Auken skuldast den høge arbeidsløysa som følgde smitteverntiltaka som vart innført då koronakrisa ramma Noreg våren 2020. Tapte årsverk på grunn av arbeidsløyse meir enn dobla seg frå året før, auken var sterkast blant delvis arbeidslause. Veksten i helserelaterte tapte årsverk var langt meir beskjeden. 17 800 fleire helseårsverk gjekk tapt i 2020 samanlikna med 2019, ein auke på tre prosent.

Blant norskfødde auka tapte årsverk på grunn av arbeidsløyse med 126 prosent frå 2019 til 2020, medan den tilsvarende auken blant innvandrarar var på 83 prosent. Sjølv om den relative auken var sterkast blant norskfødde, er nivået klart høgare blant innvandrarar, både blant kvinner og menn, og i alle aldersgrupper. Rekna i prosent av folkemengda svarte tapte årsverk på grunn av arbeidsløyse i 2020 til 3,9 prosent av folkemengda blant personar født i Noreg, og 9,4 prosent av folkemengda blant innvandrarar.

Personar født i Noreg taper klart fleire helserelaterte årsverk enn innvandrarar. I 2020 utgjorde tapte helseårsverk 17,2 prosent av folkemengda født i Noreg og 14,6 prosent av folkemengda blant innvandrarar. Blant norskfødde er det ein langt høgare andel tapte helseårsverk blant personar under 50 år, medan det relativt sett er fleire tapte helseårsverk blant eldre innvandrarar.

Nesten 1,83 millionar ulike personar bidrog til dei tapte årsverka i 2020. Det vil seia at det i gjennomsnitt stod 2,3 personar bak kvart tapte årsverk. Det er altså ikkje slik at det er dei same personane som er utafor arbeidslivet heile tida. Det er stor gjennomstrøyming i mange av ordningane som er med i estimatet, spesielt blant dei delvis ledige.

Innleiing

Å delta i arbeidslivet er viktig både for den einskilde og for samfunnet. Det er arbeidet som skapar verdiar som vi kan bruka til å finansiera felles gode, samstundes som arbeid gir inntekt og sjølvstende til den einskilde. Mange er utanfor ordinært arbeid heilt eller delvis, anten på grunn av sjukdom, dårleg helse eller på grunn av arbeidsløyse. Andre er utanfor arbeidslivet på grunn av utdanning, på grunn av omsorgsarbeid eller fordi dei av andre grunnar ikkje søker arbeid. Vårt utgangspunkt er å estimera kor mange årsverk som går tapt i produksjonen av varer og tenester i Noreg på grunn av helsemessige utfordringar og arbeidsløyse blant personar i alderen 16-67 år. Vi ser på kor mange personar som i løpet av året er registrert hos NAV som utanfor det ordinære arbeidslivet av slike årsaker, og kor lenge kvar person er borte. I utrekninga er det også teke omsyn til at ein del personar er delvis utanfor arbeidslivet. Vi ser på kor mange som er mottakarar av uføretrygd, er registrert med nedsett arbeidsevne eller har sjukefråvær, og kor mange som er heilt eller delvis arbeidslause og arbeidssøkjarar i tiltak. For ei meir inngåande utgreiing av metode og definisjonar viser vi til faktaboks.

NAV har i ei årrekke publisert estimat på tapte årsverk, siste gong for 2018 (Furuberg og Thune 2019). I denne artikkelen publiserer vi nye tal for tapte årsverk for 2019 og 2020, og legg vekt på å sjå korleis koronakrisa påverka utviklinga i tapte årsverk for ulike grupper i folkemengda. Vi ser på utviklinga i tapte årsverk totalt og tapte årsverk på grunn av helserelaterte utfordringar og arbeidsløyse kvar for seg. Vi vil også sjå på korleis storleiken på, og samansetjinga av, dei tapte årsverka har utviklinga seg frå 2005 til 2020.

Bakgrunn

Det finst ikkje ein fasit for korleis ein skal måla det ein kan kalla utanforskap. Kor stort utanforskapet er vil avhengja av korleis ein definerer det å vera utanfor. SSB publiserer kvart år statistikk over folkemengda si tilknytning til arbeid, utdanning og velferdsordningar (SSB 2021). Statistikken er basert på status ein gitt dag i året, og viser kor mange som er i arbeid, er arbeidslause, i utdanning, trygdemottakarar eller alderspensjonistar.

Det er eit særskilt fokus på utanforskap hos unge, kor mange unge som er utafør arbeid, utdanning eller arbeidsretta tiltak, det ein internasjonalt kallar NEET. SSB publiserer årleg tal på dette (Pettersen 2021) og OECD lagar tal over NEET for samanlikningar mellom ulike land (OECD 2022).

NAV publiserer også eit mål på utanforskap der ein ser på kor mange i arbeidsfør alder som på eit gitt tidspunkt verken er i arbeid eller i utdanning (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2021). I artikkelen her er estimatet på tapte årsverk eit forsøk på å sjå kor mange årsverk som i løpet av eit år, heller enn på eit gitt tidspunkt, går tapt på grunn av arbeidsløyse og helseutfordringar. Dei ulike måla kan utfylla kvarandre i forsøket på å beskriva utanforskapet i Noreg.

Koronapandemien slo inn over oss i mars 2020 og førte først og fremst til ein auke i arbeidsløysa og mottak av dagpengar, medan andre ordningar vart mindre råka. Dei fleste kom raskt tilbake til arbeid, og i denne gruppa var norskfødde overrepresentert (Gjerde med fleire 2021). I artikkelen her vil vi sjå korleis arbeidsløysa slo ut i talet på tapte årsverk for ulike grupper.

Korleis koronapandemien påverka helserelaterte tapte årsverk er meir usikkert. Sjukefråværet auka som følge av korona, men i langt meir beskjeden grad enn arbeidsløysa (Dahl med fleire 2021). Som følge av smittevernstiltaka blei det i 2020 innført ei rekke endringar i regelverket for mottak av ulike stønader frå folketrygda.¹ Mellom anna blei regelverket for mottak av dagpengar endra slik at kompensasjonsgraden auka og kravet til tidlegare arbeidsinntekt blei senka. Også maksimal periode for mottak av arbeidsavklaringspengar vart forlenga. Dette kan også ha ført til endringar i dei helserelaterte årsverka. Vi vil sjå på korleis pandemien påverka utviklinga i tapte helseårsverk for alle og for ulike grupper.

Prosentdelen av folkemengda i alderen 18 – 66 år som er mottakarar av helserelaterte ytingar var stabil i perioden frå 2003 til 2010, for deretter å gå ned fram til 2017. Nedgangen har kome i dei eldste aldersgrup-

.....
¹ Sjå t.d Dahl med fleire 2021 for eit oversyn over endringane.

pene, medan det har vore ein auke blant unge under 30 år. (Dahl 2021). I same periode har det vore ein nedgang i talet på unge som mottar ikkje-helserelaterte ytingar, som til dømes dagpengar og økonomisk sosialhjelp (Kalstø og Kann 2018). Arbeidsløysa, og der-

med også tapte årsverk knytt til arbeidsløyse, svingar med konjunkturane på kort sikt. På lengre sikt vil også strukturelle endringar i økonomien og demografiske endringar påverka kor mange og kven som blir ledige (Vidal-Gil 2017). I perioden 2002 fram til koronakrisa

Data og metode

Tala i denne artikkelen baserer seg på individdata over alle personar i alderen 16-67 år, som i løpet av åra 2005 og 2009 – 2020 hadde ein eller fleire av følgjande stønader/arbeidsmarknadsstatusar:

- uføretrygd (før 2015 uførepensjon)
- nedsett arbeidsevne, med og utan arbeidsavklaringspengar¹
- legemeldt sjukefråvær
- registrert heilt arbeidslaus (med og utan dagpengar)
- registrert delvis arbeidslaus (med og utan dagpengar)
- registrert arbeidssøklar på tiltak

For uføretrygd² er det nytta individdata for behaldninga ved utgangen av kvart kvartal. For sjukefråvær er det nytta data over alle sjukefråvær i kvart kvartal. For personar med nedsett arbeidsevne, heilt arbeidslaus, delvis arbeidslaus og arbeidssøklarar på tiltak er det nytta individdata for behaldninga ved utgangen av kvar månad.

Ved å kopla saman datamaterialet på individnivå er det justert for at fleire av personane får meir enn ein stønad på eit og same tidspunkt. Det er til dømes ikkje uvanleg at ein person får arbeidsavklaringspengar (til dømes 50 prosent) og uføretrygd (til dømes 50 prosent) samstundes. Ved å kopla individopplysningar om arbeidsavklaringspengar med uføregisteret, vil denne personen berre telja som eit tappt årsverk. Ein person kan vera registrert i fleire register samstundes. Til dømes kan ein heilt arbeidslaus vera sjukmeldt, og ein person som er 100 prosent ufør kan samstundes vera i eit tiltak for personar med nedsett arbeidsevne. I tilfelle der summen av alle registreringane overstig eit årsverk per person, har vi prioritert kva for ordning årsverket skal telja med i slik:

Uføretrygd er prioritert over nedsett arbeidsevne, deretter følgjer sjukefråvær, heilt arbeidslaus, delvis arbeidslaus og til slutt arbeidssøklar på tiltak.

Det er heller ikkje uvanleg for ein stønadsmottakar å ha ein gradert stønad, og mange arbeider noko ved sidan av ein gradert stønad. Når vi estimerer dei tapte årsverka, tek vi utgangspunkt i kor stor del av ei full trygdeyting dei einskilde har, det vil seia at vi reduserer for den delen dei som har graderte ytingar ikkje tek i mot trygd. For personar som arbeider ved sida av 100 prosent trygdeyting, har vi ikkje redusert for arbeid. For mottakarar av uføretrygd esti-

merer vi tapte årsverk ut frå gradering og kor mange dagar ein har hatt uføretrygd. Mottakarar av dagpengar og arbeidsavklaringspengar sender kvar 14. dag inn eit meldkort til NAV der dei opplyser om kor mykje dei eventuelt har arbeidd i løpet av dei siste to vekene. Opplysningane frå meldekorta er brukte til å estimera kor stor prosentdel av eit årsverk delvis arbeidslaus og mottakarar av arbeidsavklaringspengar står for. Delvis arbeidslaus utan dagpengar fører ikkje opp arbeidet på meldekortet. For denne gruppa er det lagt til grunn at dei arbeidar like mykje som dei delvis arbeidslaus med dagpengar. Heilt arbeidslaus taper eit dagsverk for kvar dag dei er registrert ledig uavhengig av om dei mottar dagpengar. Det er vidare lagt til grunn at personar som er registrert med nedsett arbeidsevne utan å vera mottakar av arbeidsavklaringspengar i utgangspunktet taper eit dagsverk kvar dag dei er registrert. Det er også lagt til grunn at alle som er registrert som deltakarar på tiltak, er i tiltak på heiltid.

Tapte årsverk til sjukefråvær er estimert med bakgrunn i individdata frå sjukefråværsstatistikken. Denne statistikken inneheld legemeldt sjukefråvær for alle arbeidstakarar busett i Noreg med arbeidsforhold registrert i A-ordninga.

Talet på tapte årsverk kjem fram ved å summera saman på individnivå kor lenge og kor mykje (gradering) i løpet av året kvar person anten var heilt eller delvis mottakarar av ein eller fleire av stønadene nemnd innleiingsvis, eller som heilt eller delvis hadde sjukefråvær eller var i ein av dei nemnde arbeidssøklarstatusane.

Talet på tapte årsverk gir dermed uttrykk for talet på årsverk som går tapt i produksjonen av varer og tenester, som følgje av arbeidsløyse eller helseutfordringar blant personar i alderen 16– 67 år.

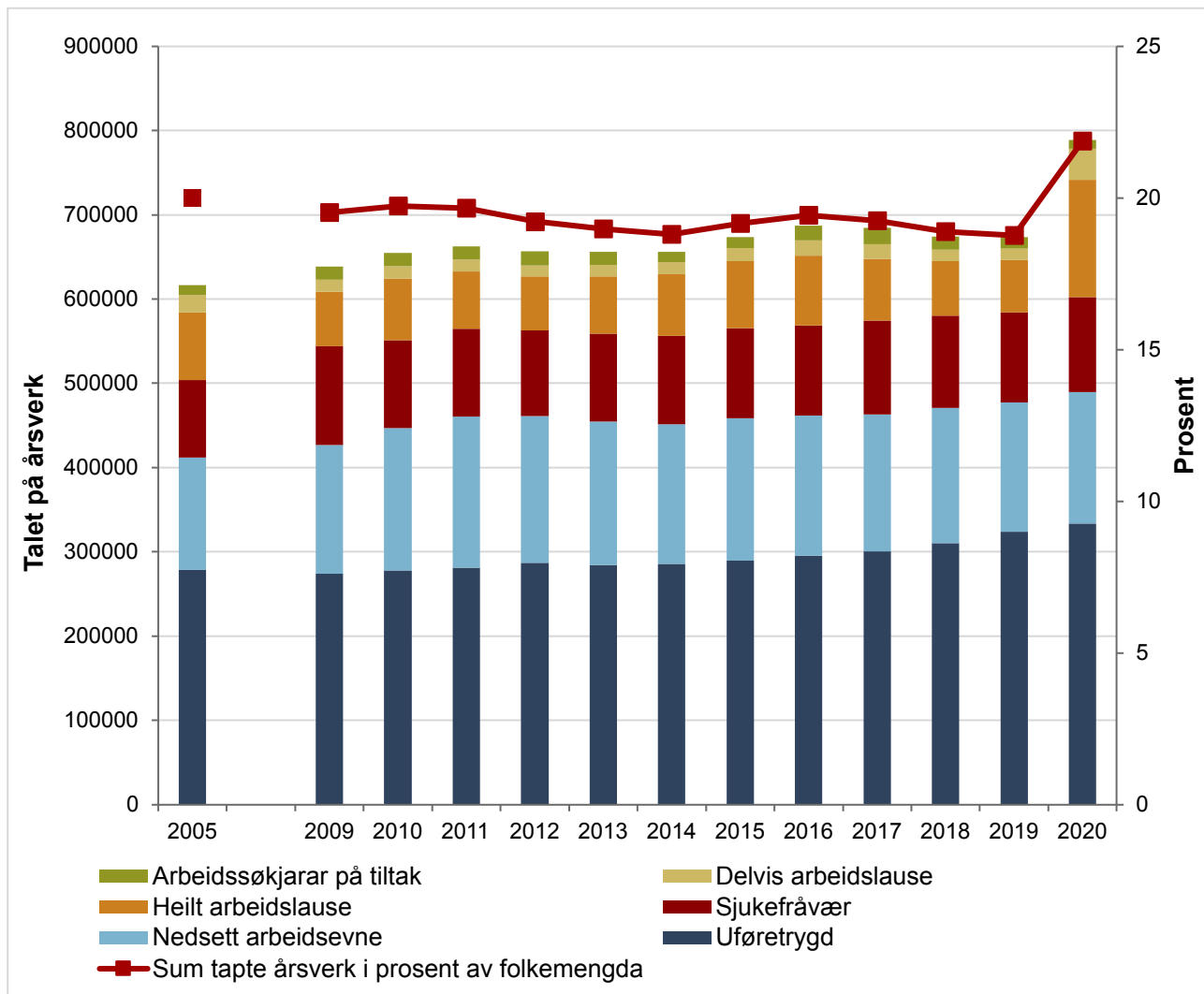
Vi har gruppert dei tapte årsverka i to: tapte årsverk knytt til helse og tapte årsverk knytt til arbeidsløyse. Vi har gruppert alle tapte årsverk innan uføretrygd, nedsett arbeidsevne og sjukefråvær som helsereelaterte tapte årsverk. Tapte årsverk for heilt og delvis arbeidslaus, samt arbeidssøklarar i tiltak er gruppert som tapte årsverk knytt til arbeidsløyse.

Tapte årsverk i prosent av folkemengda i alderen 16-67 år er brukt for å sjå på utviklinga i tapte årsverk innan ulike grupper kontrollert for demografiske endringar.

¹ I perioden til og med februar 2010: Tidsavgrensa uførestønad, rehabiliteringspengar og yrkesvalhemma/nedsett arbeidsevne med og utan attføringspengar.

² For perioden t.o.m. februar 2010 også tidsavgrensa uførestønad og rehabiliteringspengar

Figur 1. Tapte årsverk på grunn av arbeidsløyse og tapte årsverk relatert til helse, for personar i alderen 16 – 67 år. Årsverk i løpet av kalenderåret. Talet på tapte årsverk etter kategori (venstre akse) og sum tapte årsverk i prosent av folkemengda (høgre akse)



Kjelde: NAV

var Noreg gjennom tre nedgangskonjunkturar, samstundes har det skjedd store demografiske endringar. Høg innvandring, mellom anna arbeidsinnvandring i etterkant av EU-utvidinga i 2004, har ført til ein aukande andel innvandrarar i folkemengda. Frå 2005 til 2021 har talet på innvandrarar i folkemengda auka med nesten ein halv million personar, og innvandrarar utgjorde 14,8 prosent av folkemengda per januar 2021 (Steinkelner og Guldbrandsen 2021). Ei anna viktig endring er pensjonsreforma frå 2011, som førte til at fleire, særleg menn, kombinerer arbeid og alders- eller tidlegpensjon frå 62 år (Bjørnstad 2019).

Vi har tidlegare vist at det i perioden 2005 – 2018 var ein nedgang i tapte årsverk rekna i prosent av folkemengda², både blant norskfødde og blant innvandrarar (Furuberg og Thune 2019). Norskfødde tapte fleire helserelaterte årsverk enn innvandrarar, som på si side tapte fleire årsverk til arbeidsløyse. Vi vil sjå om denne utviklinga held fram eller om det har skjedd endringar.

² Med «i prosent av folkemengda» meiner vi i prosent av folkemengda i alderen 16-67 år, dersom ikkje noko anna framgår av teksten.

Stor auke i tapte årsverk i 2020

Fram til og med 2019 har summen av tapte årsverk i prosent av folkemengda vist små variasjonar, med ein liten nedgang frå toppåret i 2005 på 20,0 prosent til det lågaste nivået med 18,8 prosent av folkemengda i 2014 og i 2019 (figur 1).

Det vi kan kalla helserelevante årsverka, summen av tapte årsverk blant uføretrygda, personar med nedsett arbeidsevne og sjukmelde, utgjer klart dei fleste tapte årsverka. Fram til og med 2019 utgjer helserelevante årsverk mellom 500.000 og 600.000 kvart år, medan tapte årsverk på grunn av arbeidsløyse varierer mellom i underkant av 90 000 til om lag 118 000. Det vil seia at over 8 av 10 tapte årsverk i desse åra er helse-relaterte.

I 2020 gjekk til saman i underkant av 789 000 årsverk tapt, ein auke på om lag 115 000 årsverk frå 2019 då 674 000 årsverk gjekk tapt, dette svarer til ein auke på 17,1 prosent. Rekna i prosent av folkemengda auka dei tapte årsverk frå 18,8 til 21,9. Den store auken skuldast følgene av koronapandemien og smittevernstiltaka som vart innført. I løpet av mars 2020 auka arbeidsløysa dramatisk og talet på arbeids-søkjarar som registrerte seg hos NAV har aldri vore høgare. Dette viser seg i tala på tapte årsverk på grunn av arbeidsløyse som meir enn dobla seg, med ein auke på i underkant av 98 000 årsverk, eller 110 prosent. Auken i tapte årsverk var sterkast i gruppa delvis arbeidslause med 23 600 fleire årsverk, ein auke på 172 prosent. Dette skuldast at mange vart delvis permitterte våren 2020, som følge av korona-tiltaka. Også blant dei heilt arbeidslause var det ein sterk vekst, med 77 000 fleire tapte årsverk enn i 2019, ein auke på 124 prosent. Det var ein nedgang i tapte årsverk blant arbeidssøkjarar på tiltak med 2 900, eller 22 prosent. Nedgangen i tapte årsverk blant arbeidssøkjarar i tiltak skuldast at smitteverns-tiltaka gjorde det vanskelegare både å finna tiltaks-plassar og delta i tiltak.

I dei helserelevante tapte årsverka var det også ein vekst frå 2019 til 2020, men langt meir beskjeden. Til saman auka helserelevante årsverk med 17 800, ein auke på tre prosent. Om lag 9 600 fleire årsverk gjekk tapt på grunn av uføretrygd i 2020 samanlikna med

året før, ein auke på tre prosent. Dette er litt lågare enn auken frå 2018 til 2019, og må sjåast i samanheng med at færre hadde overgang frå arbeidsavklarings-pengar til uføretrygd i 2020 samanlikna med året før. Tapte årsverk i gruppa med nedsett arbeidsevne auka også med i underkant av 2 600, eller 1,7 prosent. Mange med nedsett arbeidsevne som var mottakarar av arbeidsavklaringspengar fekk forlenga stønads-perioden som følgje av koronapandemien. Vel 5 600 fleire årsverk gjekk tapt grunna sjukefråvær i 2020, ein auke på 5,2 prosent samanlikna med året før. Auken i sjukefråværet i 2020 var først og fremst rela-tert til koronasituasjonen. Truleg førte bruk av heime-kontor og det at mange var permitterte (og dermed rekna som i eit aktivt arbeidsforhold i sjukefråværs-statistikken) til eit lågare sjukefråvær enn ein elles kunne venta (Dahl mfl. 2021).

Mange personar bidrar til dei tapte årsverka

Mange personar, til saman i underkant av 1 827 700, hadde kortare eller lengre fråvær frå ordinært arbeid i 2020 og bidrog til dei 789 000 tapte årsverka (tabell 1). Dette viser at det er stor utskifting av personar i dei ulike ordningane. Det er ikkje slik at det er dei same personane som er utan ordinært arbeid heile året på full tid. I gjennomsnitt for alle ordningane deler 2,3 personar på eit tapt årsverk, men det er store forskjellar mellom dei ulike ordningane. Ufø-trygd er den ordninga der det står færrest personar bak kvart tapte årsverk. Dei fleste personar som får innvilga uføretrygd har denne stønaden til dei blir alderspensjonistar. Bak kvart tapte årsverk til ufø-trygd står det 1,1 person. Flest personar bak kvart tapte årsverk finn vi blant dei delvis arbeidslause. Her står det 9,4 personar bak kvart tapte årsverk. Dette skuldast at delvis ledige er delvis i arbeid, og at mange var delvis ledige ein kortare periode frå mars 2020 som følgje av koronatiltaka.

Flest tapte årsverk blant kvinner

I 2020 gjekk til saman i underkant av 427 000 årsverk tapt blant kvinner, ein auke på 51 400 årsverk frå året før. Blant menn var auken i talet på tapte årsverk større, i overkant av 362 000 årsverk gjekk tapt blant

Tabell 1. Talet på personar som er med i grunnlagstala for tapte årsverk i 2020

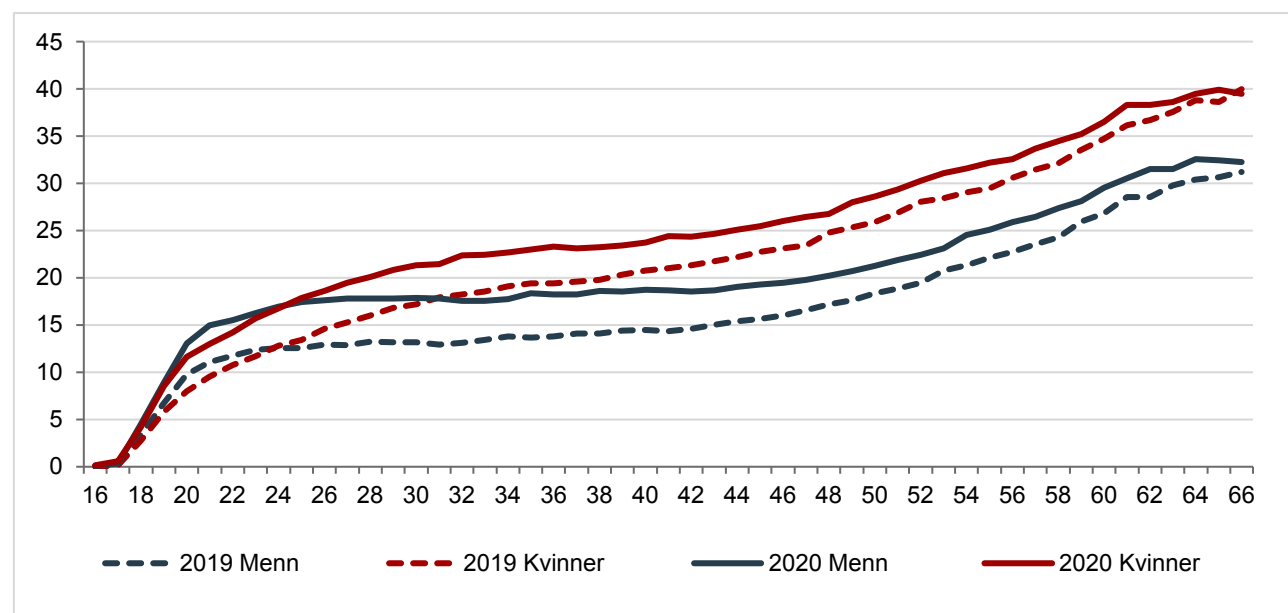
	Talet på personar bak dei tapte årsverka	Tapte årsverk	Talet på personar per tapte årsverk
Uføretrygd	379 630	333 401	1,1
Nedsett arbeidsevne	245 298	156 047	1,6
Sjukefråvær	906 262	112 741	8,0
Sum helse	1 398 999	602 190	2,3
Heilt arbeidslause	528 000	138 994	3,8
Delvis arbeidslause	350 521	37 321	9,4
Arbeidssøkjjarar på tiltak	34 374	10 442	3,3
Sum arbeidsløyse	619 000	186 757	3,3
I alt	1 827 664	788 947	2,3

Kjelde: NAV

menn i 2020, ein auke på 64 000 årsverk. I 2020 svarer tapte årsverk blant kvinner til 24,2 prosent av folkekemengda, blant menn er det tilsvarande talet 19,6 prosent. Koronakrisa førte til fleire tapte årsverk blant begge kjønn og i alle aldersgrupper i 2020,

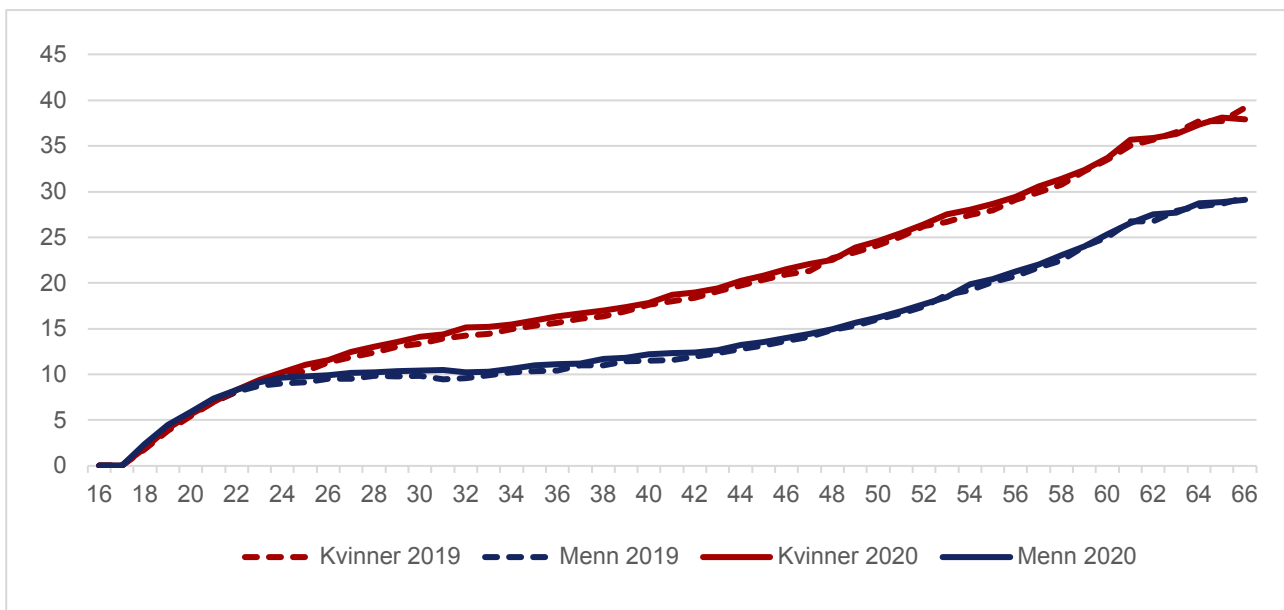
men auken var større blant menn enn blant kvinner, og størst i dei yngste aldersklassane (figur 2a). Sjølv om auken er størst blant menn, tapte kvinner, både i 2019 og i 2020, fleire årsverk enn menn i alle aldersgrupper over 25 år.

Figur 2a. Tapte årsverk i prosent av folkekemengda etter kjønn og alder, 2019 og 2020



Kjelde : NAV

Figur 2b. Tapte helseårsverk i prosent av folkemengda etter kjønn og alder, 2019 og 2020



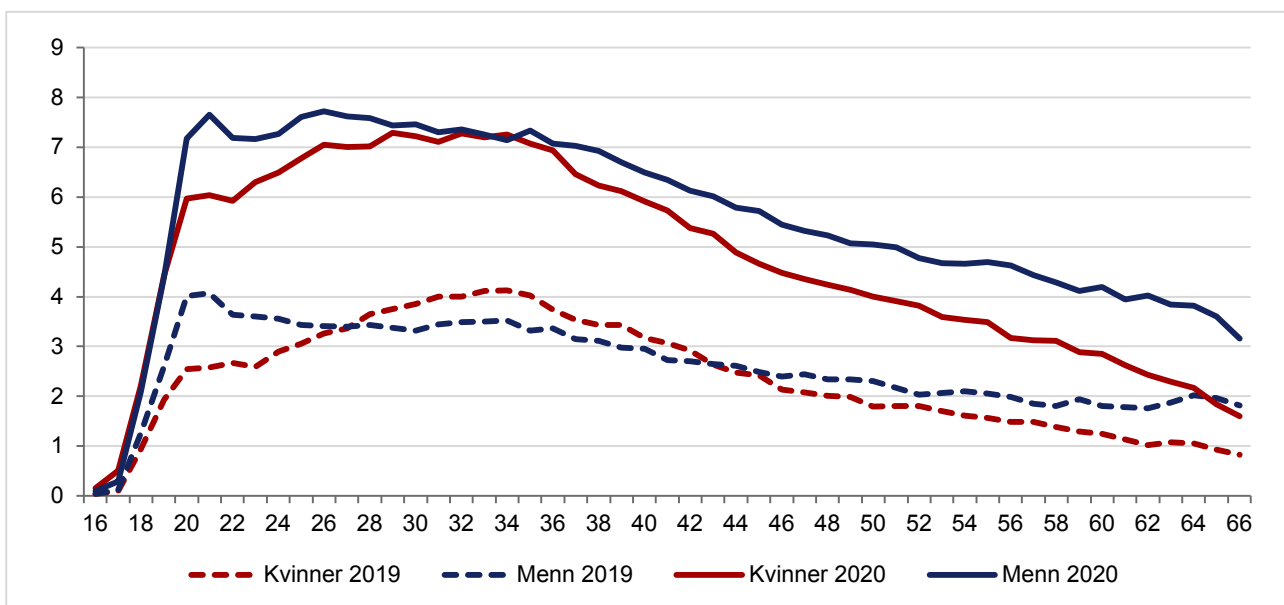
Kjelde: NAV

Kvinner taper helserelaterte årsverk, menn taper årsverk på grunn av arbeidsløse

Vi har sett at dei fleste årsverka som går tapt er helse-relaterte. Koronapandemien førte til ein auke i tapte årsverk relatert til helse både blant kvinner og menn,

men auken er reativt beskjeden. I 2020 gjekk 343 000 helserelaterte årsverk tapt blant kvinner, ein auke på om lag 9 000 årsverk frå 2019. Blant menn gjekk 259 200 helserelaterte årsverk tapt, ein auke på 8 700 årsverk frå året før. Dei tapte helserelaterte årsverka

Figur 2c. Tapte årsverk på grunn arbeidsløse, i prosent av folkemengda etter kjønn og alder, 2019 og 2020



Kjelde: NAV

i 2020 svarer til 19,5 prosent av folkemengda blant kvinner og 14,0 prosent av folkemengda blant menn. Kvinner taper langt fleire helserelaterte årsverk enn menn, uansett år. Endringane frå 2019 til 2020 er små, også når vi ser på utviklinga etter alder og kjønn. I dei yngste aldersklassane er tapte helseårsverk om lag like mange blant kvinner og menn, men blant dei over 24 år er det kvinner som taper flest helserelaterte årsverk. Det var ein liten auken i dei fleste aldersgrupper, sterkast for dei under 40 år og svakast for dei over 60 år (figur 2b).

Auken i tapte helserelaterte årsverk er langt meir beskjeden enn auken i tapte årsverk som skuldast arbeidsløyse. Koronaepidemien og smitteverntiltaka førte til den største auken i arbeidsløysa i Noreg nokon gong, og med dette også ein kraftig auke i tapte årsverk. I 2019 førte arbeidsløyse til at det gjekk 41 500 årsverk tapt blant kvinner, i 2020 auka dette talet til 83 800 årsverk. Blant menn auka tapte årsverk på grunn av arbeidsløyse frå 47 700 til 102 900. Tapte årsverk auka blandt begge kjønn i alle aldersgrupper (figur 2c). Prosentvis var auken størst blant menn med 116 prosent, medan det var ein auke på 102 prosent blant kvinner.

At auken er noko større blant menn enn blant kvinner skuldast at fleire menn arbeider i privat sektor som blei hardast ramma av smitteverntiltak (Gjerde med fleire 2020). Sjølv om mange kvinner også arbeider innan yrke som vart hardt ramma av nedstenging i 2020, som reiseliv og transport og ulike serviceyrker i privat sektor, så er det relativt sett fleire kvinner enn menn i offentleg sektor. Store kvinnedominerte yrkesgrupper i offentleg sektor som helse- pleie og omsorg og undervisning blei ikkje ramma av nedstenginga. Blant menn var auken i tapte årsverk sterkast for dei mellom 35 og 62 år, det vil seia i den alderen der det er vanlegast å ha ei fast og stabil tilknytning til arbeidslivet. Auken blant kvinner var størst blant dei yngste og blant dei eldste, under 27 år og over 46 år. Samla taper menn fleire årsverk på grunn av arbeidsløyse enn kvinner. I 2019 utgjorde tapte årsverk på grunn av arbeidsløyse 2,4 prosent av folkemengda blant kvinner, og 2,6 prosent av folkemengda blant menn. I 2020 var desse tala auka til 4,8 prosent blant kvinner og 5,6 prosent blant menn.

Fødeland og innvandraredefinisjon.

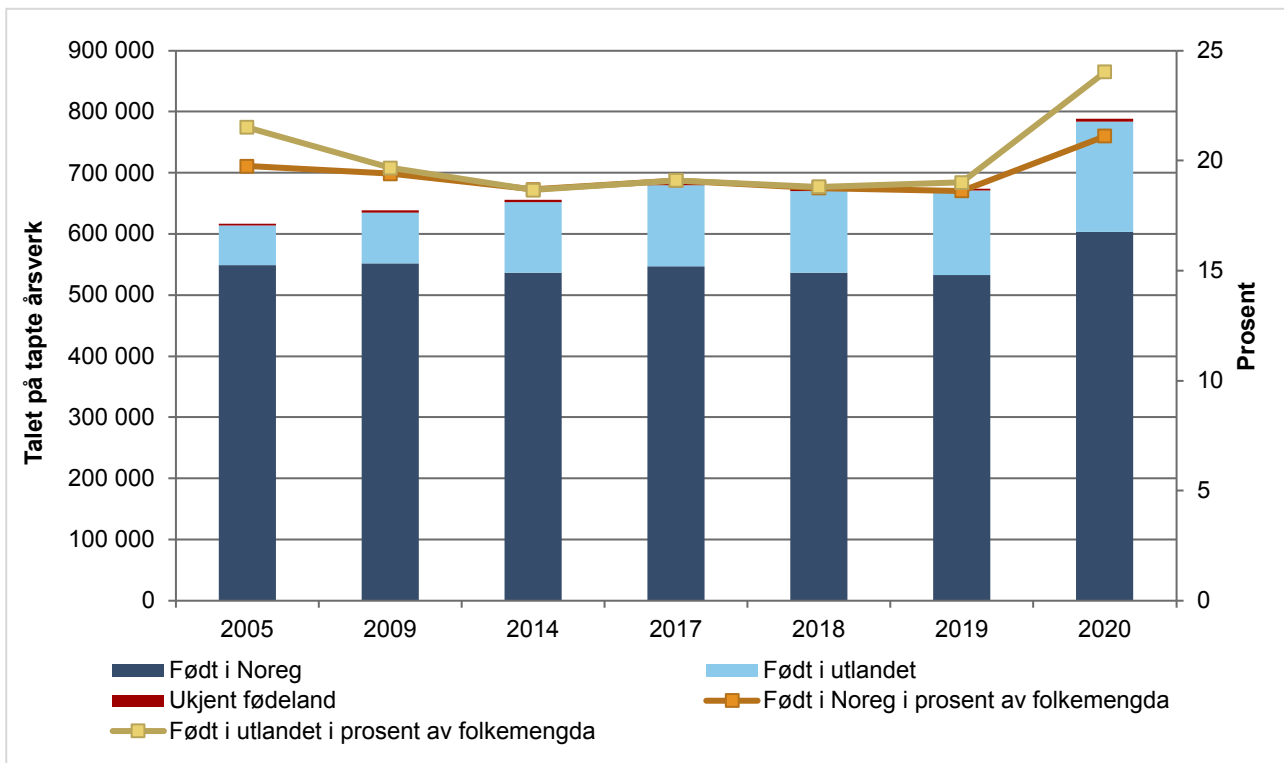
Vi har brukt opplysningar om fødeland til å definera innvandringsstatus. Vi definerer her alle som er født i utlandet som innvandrare. Denne definisjonen inkluderer nokon fleire personar enn det vi vanlegvis reknar som innvandrare. I estimata over utviklinga i tapte årsverk etter fødeland har vi brukt data frå folkeregisteret for å finna fødeland for alle personar som inngår i dei tapte årsverka. Når vi reknar tapte årsverk i prosent av folkemengda for eit gitt år bruker vi middelfolkemengda i alderen 16-67 år for dette året. For den totale middelfolkemengda har vi brukt data over folketalet frå SSB. For å finna middelfolkemengda fordelt på fødeland har vi brukt data over folkemengda frå TPS (NAV sin kopi av folkeregisteret).

Størst auke i tapte årsverk blant innvandrare

Frå 2019 til 2020 auka tapte årsverk både for personar født i Noreg og personar født i utlandet, men auken var klart sterkast blant utanlandsfødde (figur 3). Blant personar fødd i Noreg gjekk i overkant av 603 000 årsverk tapt i 2020, ein auke på 71 000 årsverk, eller 13 prosent, samanlikna med året før. Tilsvarende tal for personar fødd i utlandet er 180 000 tapte årsverk, ein auke på 41 000 årsverk (30 prosent). Rekna i prosent av folkemengda auka tapte årsverk for personar født i Noreg frå 18,6 prosent til 21,1 prosent, medan den tilsvarende auken blant innvandrare var frå 19,0 prosent til 24,0 prosent.

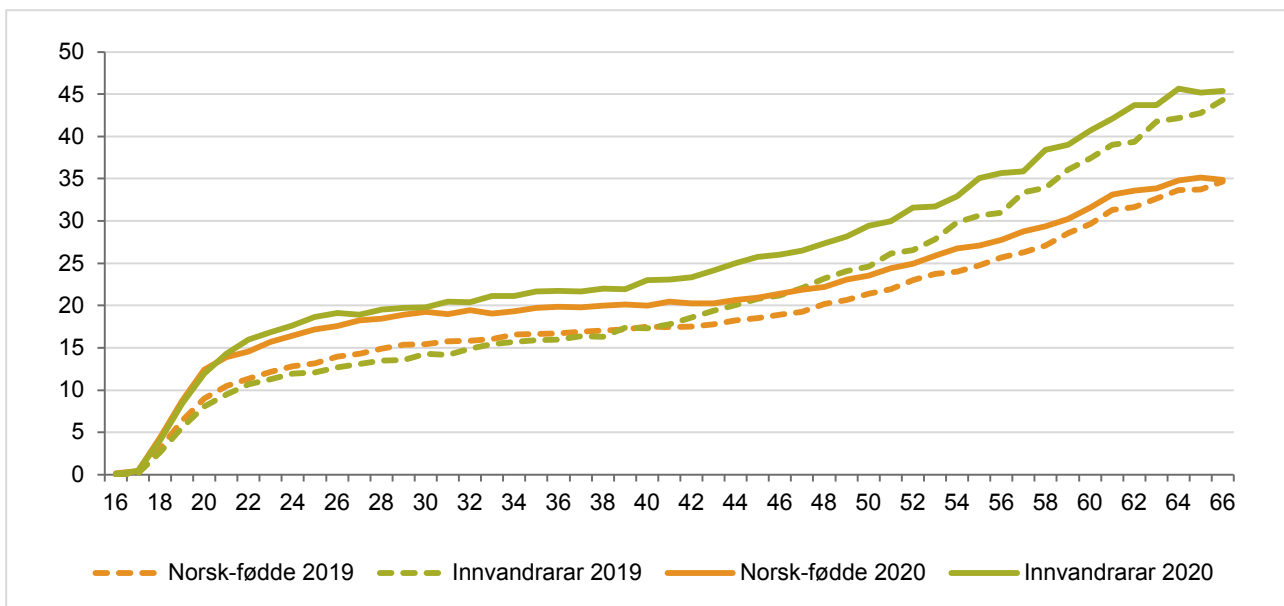
I perioden 2009 til 2019 har tapte årsverk rekna i prosent av folkemengda vore om lag like høgt for begge grupper uavhengig av fødeland. Forskjellen har vore at tapte årsverk blant innvandrare i langt større grad har vore knytt til arbeidsløyse, medan norskfødde har tapt flest helserelaterte årsverk. Ein annan forskjell før koronakrisa, er at norskfødde hadde høgast andel tapte årsverk blant dei yngste, medan innvandrare hadde høgast andel tapte årsverk blant dei eldste (Furuberg og Thune 2019). Koronakrisa har ført til ein større auke i tapte årsverk blant innvandrare enn blant norskfødde, og tapte årsverk i 2020 utgjer ein større andel av folkemengda blant innvandrare enn blant norskfødde.

Figur 3. Talet på tapte årsverk etter fødeland (venstre akse) og tapte årsverk i prosent av folkemengda etter fødeland (høgre akse). 2005, 2009, 2014, 2017 - 2020



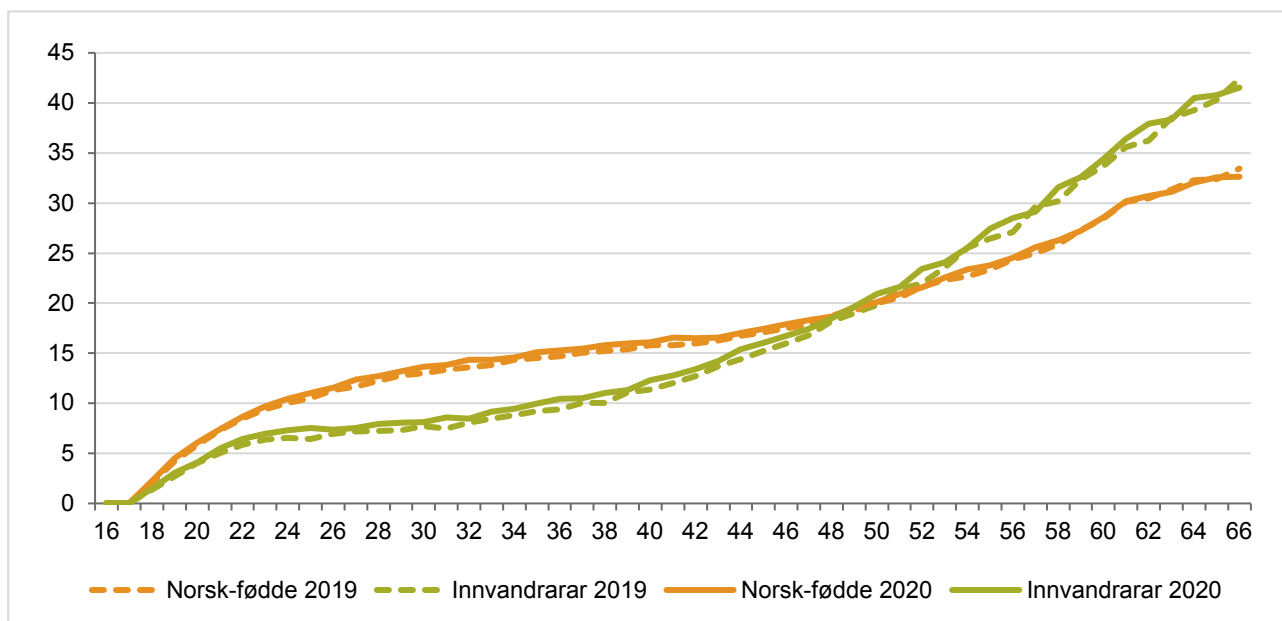
Kjelde: NAV

Figur 4a. Tapte årsverk i prosent av folkemengda etter alder og fødeland. 2019 og 2020



Kjelde: NAV

Figur 4b. Tapte helseårsverk i prosent av folkemengda etter alder og fødeland. 2019 og 2020



Kjelde: NAV

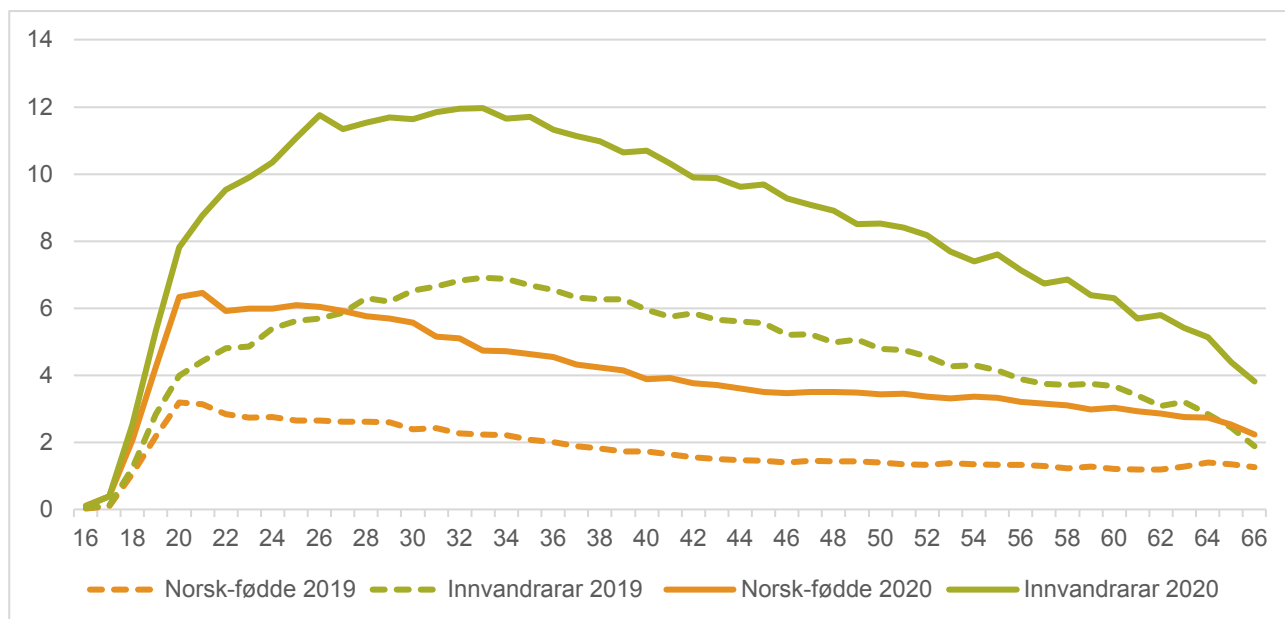
Frå 2019 til 2020 har andelen tapte årsverk auka i alle aldersgrupper uansett fødeland (figur 4a.). For norskfødde var auken størst blant dei yngste, medan det blant innvandrarakar også var ein sterk auke blant godt vaksne. I 2019 var det færre tapte årsverk blant innvandrarakar enn blant norskfødde for personar under 40 år, i 2020 er det fleire tapte årsverk blant innvandrarakar i dei fleste aldersgrupper, sjølv om forskjellen er liten blant dei yngste. Innvandrarakane skil seg frå majoritetsfolkemengda når det gjeld alderssamansetjing. Blant innvandrarakane er det langt fleire unge vaksne og langt færre barn og eldre enn blant norskfødde. Mellom anna er andelen av innvandrarakane som er 60 år og eldre i 2021 11 prosent mot 24 prosent i folkemengda totalt (Dzamarija m.fl 2022). Andelen tapte årsverk aukar med alderen uansett fødeland. Få eldre blant innvandrarakane gjer at den totale andelen tapte årsverk ikkje er høgare, trass den høge andelen tapte årsverk i dei eldste aldersklassane.

I 2020 gjekk 491 400 helserelaterte årsverk tapt blant personar født i Noreg, ein auke på 8 600 årsverk frå året før. Rekna i prosent av folkemengda auka tapte helseårsverk blant norskfødde frå 16,9 prosent til 17,2 prosent. Blant innvandrarakar gjekk 109 400 helserelaterte årsverk tapt i 2020, 9 100 fleire årsverk enn i

2019. Denne auken førte til at tapte helseårsverk i 2020 svarte til 14,6 prosent av folkemengda født i utlandet mot 13,7 prosent i 2019. Vi ser at personar født i Noreg taper klart fleire helserelaterte årsverk enn innvandrarakar både i 2019 og i 2020, sjølv om auken var størst for innvandrarakar. Blant norskfødde er det ein langt høgare andel tapte helseårsverk blant personar under 50 år, medan det relativt sett er fleire tapte helseårsverk blant eldre innvandrarakar (figur 4b). Uansett fødeland auka tapte helseårsverk i dei fleste aldersgrupper 62 år og yngre frå 2019 til 2020, medan det var ein liten nedgang blant dei eldste.

Koronapandemien førte til ein sterk auke i arbeidsløysa både blant innvandrarakar og norskfødde. I 2020 gjekk 112 000 årsverk tapt på grunn av arbeidsløysa blant personar født i Noreg, ein auke 62 500 årsverk, eller 126 prosent frå 2019. Blant innvandrarakar auka tapte årsverk på grunn av arbeidsløysa med 83 prosent frå 38 700 årsverk til 70 600 årsverk. Sjølv om auken i tapte årsverk på grunn av arbeidsløysa var sterkast blant norskfødde, er nivået mykje høgare blant innvandrarakar. I 2020 svarer tapte årsverk på grunn av arbeidsløysa til 3,9 prosent av folkemengda født i Noreg og 9,4 prosent av folkemengda født i utlandet. Rekna i prosent av folkemengda taper innvandrarakar

Figur 4c. Tapte årsverk på grunn arbeidsløyse, i prosent av folkemengda etter alder fødeland, 2019 og 2020



Kjelde: NAV

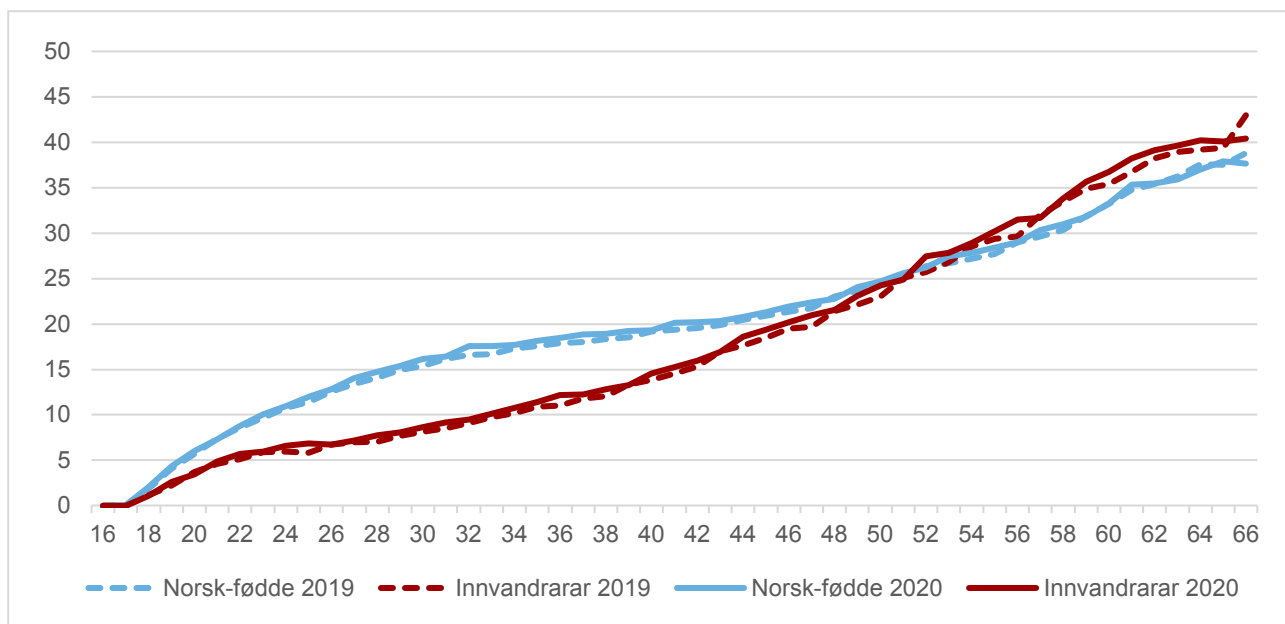
langt fleire årsverk grunna arbeidsløyse enn norsk-fødde, dette gjeld i alle aldersgrupper og både i 2019 og 2020 (figur 4c). I koronaåret 2020 gjekk det relativt sett færre årsverk tapt grunna arbeidsløyse blant norskfødde i alle aldersgrupper over 27 år enn det gjorde blant innvandrarak i desse aldersgruppene før koronapandemien, i 2019. Uansett fødeland var auken i 2020 størst for dei under 27 år, medan nivået på tapte årsverk var høgast blant innvandrarak i starten på 30-åra. Innvandrarak blei sterkare råka av arbeidsløyse som følgje av koronakrisa enn norskfødde. Særleg blant personar fødd i Afrika, Asia og Latin-Amerika var det færre som kom raskt tilbake i jobb, og fleire som opplevde langvarig arbeidsløyse samanlikna med personar fødd i Noreg (Furuberg 2021). Truleg ligg mykje av forklaringa i skilnader i yrkesbakgrunn, fleire innvandrarak arbeider i yrke som vart råka av langvarig nedstenging (Gjerde, Myklatun og Sørbø 2021).

Flest tapte helseårsverk blant norskfødde kvinner

I 2019 gjekk 280 600 helserelaterte årsverk tapt blant kvinner fødd i Noreg. Dette auka med 4 700 årsverk, eller 2 prosent, til 285 200 helserelaterte årsverk i 2020. Blant innvandrarakvinner gjekk

53 200 helserelaterte årsverk tapt i 2019, året etter gjekk 57 500 årsverk tapt, ein auke på 4 400, eller 8 prosent. Norske kvinner taper flerie helserelaterte årsverk enn innvandrarakvinner. Tapte helseårsverk blant norskfødde kvinner utgjorde 20,3 prosent av folkemengda i 2020, mot 16,0 prosent blant innvandrarakvinnene. Forskjellen kan forklarast med at yngre norskfødte kvinner (under 52 år) har ein høgare andel tapte årsverk enn yngre innvandrarakvinner (figur 5a). Prosentdelen tapte helseårsverk er for dei eldste innvandrarakvinnene (over 52 år) høgare enn blant dei norskfødde. Samanhengen mellom dårleg helse og alder er generelt sterkare blant innvandrarak enn blant norskfødde, i følge ein rapport frå Folkehelseinstituttet (Kjøllesdal med fleire 2019). Sjukdomar og dårleg helse aukar med alderen for alle, og innvandrarakane oppleverer dette tidligare i livet enn den øvrige folkemengda. Det synes difor usannsynleg at forskjellen kan forklarast med at unge innvandrarakvinner har betre helse enn unge norskfødde kvinner. For uføretrygd, og også arbeidsavklaringspengar, som er aktuelt for fleirtallet av personar med nedsett arbeidsevne, er det krav om butid i Noreg for å ha rett til stønad. Kort butid kan vera ei forklaring på færre tapte helseårsverk blant yngre innvandrarakvinner. Fleire studiar har

Figur 5a. Tapte helseårsverk i prosent av folkemengda, etter alder år og fødeland. Kvinner

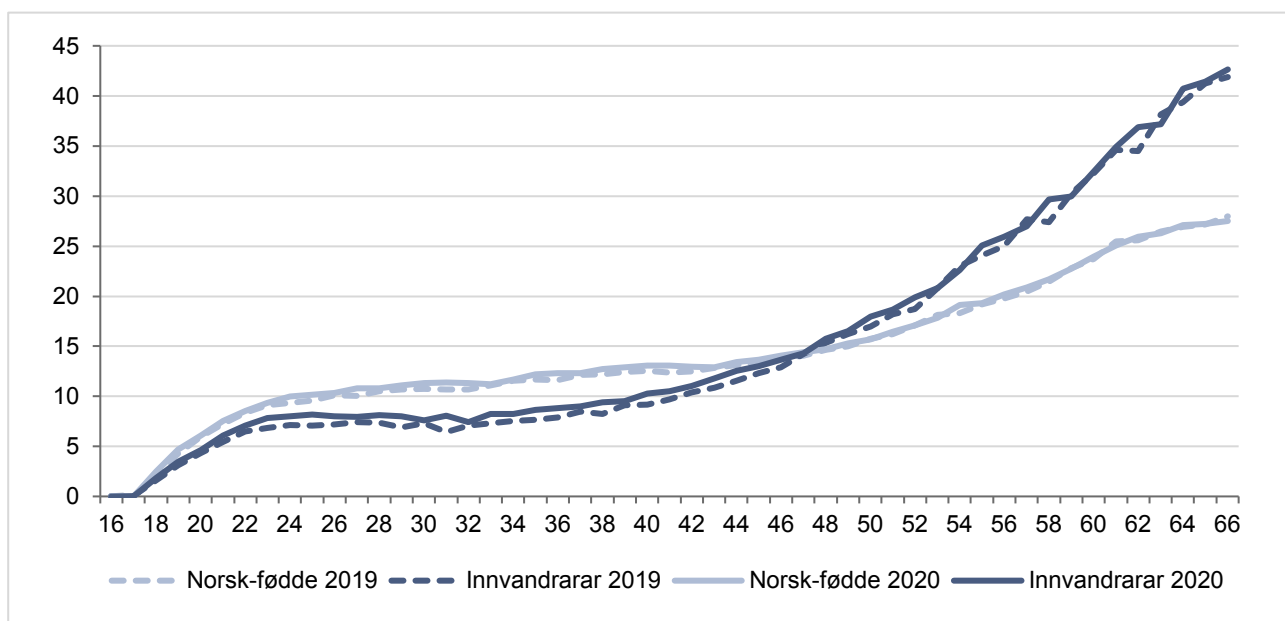


Kjelde: NAV

vist at omsorg for barn påverkar yrkesdeltakinga meir negativt for innvandarkvinner enn for majoritetskvinner, men det er store forskjellar mellom ulike innvandrargrupper (Umblis 2020). Unge innvandarkvinner har lågare yrkesdeltaking en norsk-

fødde unge kvinner (SSB 2021), dette gjer at unge innvandarkvinner med dårleg helse i mindre grad enn norskfødde har helserelaterte stønader, noko som i dei fleste tilfelle føreset at ein har arbeid eller ynskjer å komma i arbeid.

Figur 5b. Tapte helseårsverk i prosent av folkemengda, etter alder år og fødeland. Menn



Kjelde: NAV

Blant menn født i Noreg gjekk 202 200 helseårsverk tapt i 2019, dette auka med 4 000 årsverk, til 206 200 årsverk i 2020. Også blant menn auka tapte helserelaterte årsverk mest blant innvandrarar. Blant innvandrarar-menn gjekk 47 200 helserelaterte årsverk tapt i 2019, i 2020 gjekk i underkant av 51 800 årsverk tapt, ein auke på 4 700 årsverk, eller 10 prosent. Menn født i Noreg taper litt fleire helserelaterte årsverk enn innvandrar-menn, i 2020 utgjorde tapte årsverk i denne gruppa 14,2 prosent av folkemengda, medan tapte helseårsverk blant innvandrar-menn tilsvarende utgjorde 13,3 prosent.

Innvandrar-menn taper lang fleire helseårsverk enn norskfødde menn i dei eldste aldersklassane, medan norskfødde taper flest blant dei yngre (figur 5b). Truleg har dette også for innvandrar-menn samanheng med butid i Noreg og tilknytning til arbeidslivet. Innvandrarane i Noreg er yngre enn resten av folkemengda. Dette bidrar til at den samla andelen tapte helseårsverk er lågare blant innvandrar enn blant norskfødde, både blant kvinner og menn.

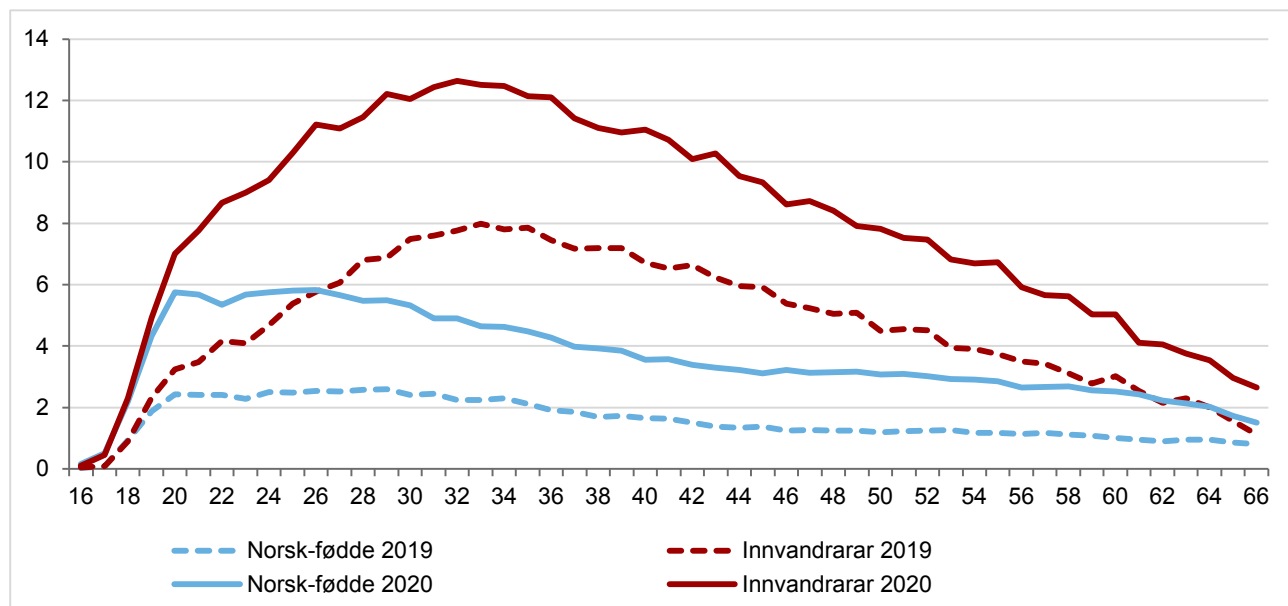
Innvandrarane taper mange årsverk til arbeidsløyse

Langt færre årsverk går tapt på grunn av arbeidsløyse samanlikna med helserelaterte årsverk, det gjeld uan-

sett fødeland og uansett år. I 2019 gjekk 21 800 årsverk tapt på grunn av arbeidsløyse blant norskfødde kvinner, dette auka med 28 000 årsverk, eller 129 prosent, til 49 800 tapte årsverk i 2020. Trass i den kraftige auken utgjorde tapte årsverk på grunn av arbeidsløyse blant norskfødde kvinner berre 3,6 prosent av folkemengda i 2020. Blant innvandrar-kvinner gjekk 19 500 årsverk tapt i 2019, i 2020 hadde dette auka til 33 300 årsverk, ein auke på 13 800 årsverk eller 71 prosent. Tapte årsverk til arbeidsløyse utgjorde i 2020 heile 9,3 prosent av folkemengda blant innvandrar-kvinner. Arbeidsløyse fører til langt fleire tapte årsverk blant innvandrar-kvinner enn blant norskfødde kvinner, i alle aldersgrupper, både i 2019 og i 2020 (figur 6a).

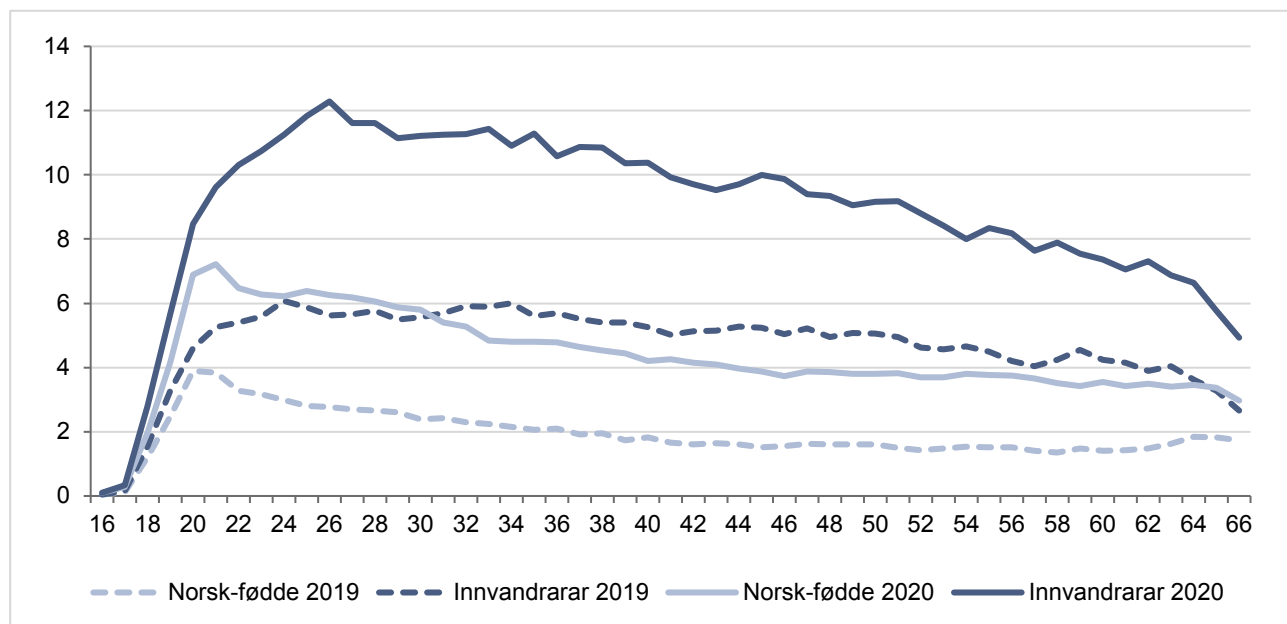
Blant norskfødde menn gjekk 27 700 årsverk tapt på grunn av arbeidsløyse i 2019. Arbeidsløysa som følge av koronapandemien førte til at dette talet var 62 200 årsverk i 2020, ein auke på 34 400 årsverk, eller 124 prosent. Det var også ein kraftig auke i tapte årsverk blant innvandrar-menn, frå 19 100 årsverk i 2019 til 37 300 i 2020, ein auke på 18 200 årsverk eller 95 prosent. Trass i auken i tapte årsverk på grunn av arbeidsløyse blant norske menn i 2020, så er andelen tapte årsverk i prosent av folkemengda

Figur 6a. Tapte årsverk på grunn av arbeidsløyse, i prosent av folkemengda etter alder, år og fødeland. Kvinner



Kjelde: NAV

Figur 6b. Tapte årsverk på grunn av arbeidsløyse, i prosent av folkemengda etter alder, år og fødeland. Menn



Kjelde: NAV

langt høgare blant innvandarmenn. Til saman svare tapte årsverk på grunn av arbeidsløyse til 9,6 prosent blant innvandarmennene mot 4,3 prosent av norskfødde menn. Innvandarmenn taper langt fleire årsverk i alle aldersklassar, både i 2019 og i 2020 (figur 6b.).

Oppsummering

2020 skil seg ut som året der svært mange årsverk gjekk tapt til arbeidsløyse. Sjølv om det var ein kraftig auke i talet på tapte årsverk til arbeidsløyse blant norskfødde, var innvandrarar hardast råka. Langt dei fleste årsverka som går tapt er likevel helserelaterte, dette gjeld for begge kjønn og uansett fødeland. Koronapandemien førte til ein liten auke i tapte helserelaterte årsverk både blant norskfødde og blant innvandrarar i 2020.

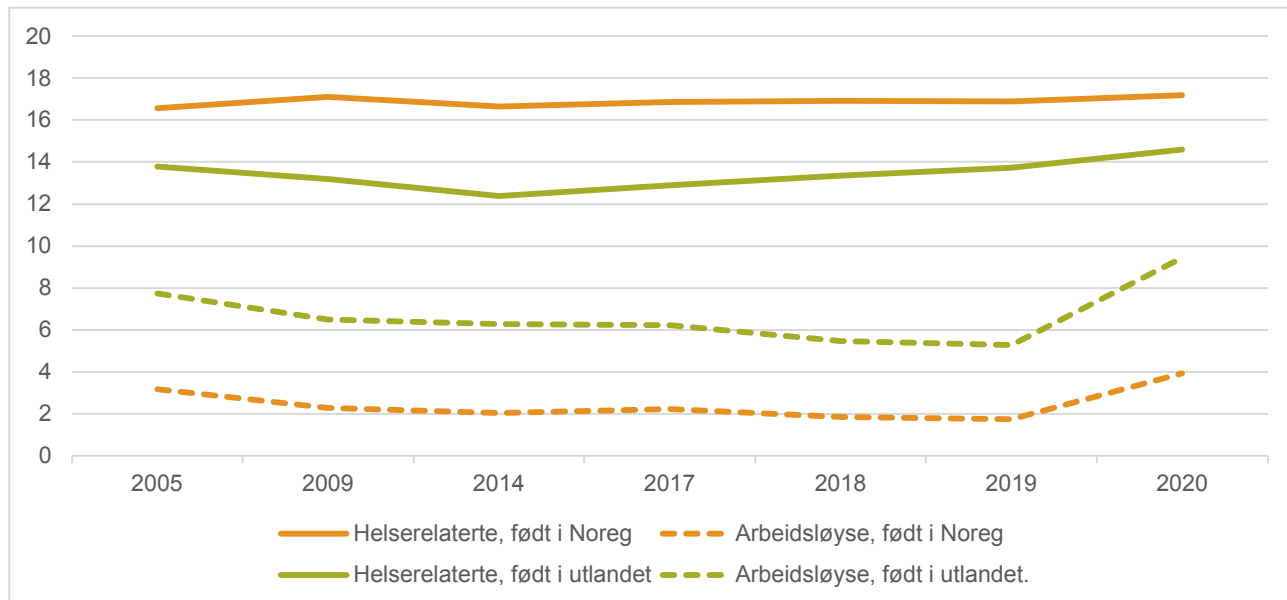
Når vi ser perioden 2005-2020 under eitt, er det små endringar i andelen tapte årsverk i prosent av folkemengda (figur 7). Den store forskjellen er mellom innvandrarar og norskfødde, og den er tilnærma konstant over tid. Norskfødde taper flest helserelaterte årsverk, medan innvandrarar taper flest årsverk til arbeidsløyse.

For personar født i Noreg er utviklinga i tapte årsverk relatert til helse i prosent av folkemengda stabil, men denne andelen har auka i dei yngste aldersklassane, og særleg blant kvinner (Furuberg og Thune 2019). Blant innvandrarar har andelen tapte helserelaterte årsverk i prosent av folkemengda vist ein svakt aukande trend frå 2014. Dette skuldast først og fremst ein auke blant eldre innvandrankvinner.

Tapte årsverk til arbeidsløyse varierer meir over perioden vi studerer. Både blant norskfødde og blant innvandrarar hadde andelen tapte årsverk i denne kategorien ein topp i 2005 for deretter å ha vore relativt stabilt i 10-årsperioden frå 2009, fram til den store auken frå 2019 til 2020.

Kva effekt pandemien vil få på helserelaterte årsverk på litt lengre sikt er vanskelegare å seia. Tapte helseårsverk kan visa seg å ha auka i 2021 og 2022 etter som pandemien har vorte langvarig, og mange har hatt koronasjukefråvær i denne perioden. Høg arbeidsløyse har tidlegare ført til auke tilstrøyming til helserelaterte ytingar (Lima 2016). Sjølv om mange som vart arbeidslause våren 2020 kom raskt tilbake i arbeid, har det også i 2021 vore mange arbeidslause som følgje av sentrale og regionale smittevernstiltak.

Figur 7. Tapte årsverk i prosent av folkemengda etter år og fødeland. Helserelaterte årsverk og årsverk tapt på grunn av arbeidsløyse



Kjelde: NAV

Statistikk frå NAV viser at 44 prosent av alle arbeids-søkjarane som var registrert hos NAV ved utgangen av februar 2022 hadde vore samanhengande registrert i eit år eller lengre. Langtidsarbeidsløyse aukar i seg sjølv risikoen for dårleg helse og det å falla permanent ut av arbeidsmarkanden.

Ei langsiktig utvikling i tapte årsverk blant innvandrarakar kan vera vanskeleg å tolka. Innvandrarakar taper fleire årsverk på grunn av arbeidsløyse og færre helserelaterte årsverk enn norskfødde. Vi ser likevel at andelen tapte årsverk på grunn av helse har vore svakt aukande over tid, og andelen er høgare blant eldre innvandrarakar enn blant eldre norskfødde. Det er større variasjon i helse blant innvandrarakar med ulik landbakgrunn enn mellom innvandrarakar som gruppe og norskfødde (Kjøllesdal m.fl. 2019). I 15-års perioden vi ser på har det vore ei sterk nettoinnvandring til Noreg, slik at folkemengda i innvandrargruppa har endra seg. Sidan butid i Noreg er avgjerande for å ha rett til mange ytingar etter Folketrygdloven, vil mange med kort butid ikkje kvalifisera for ytingar som til dømes uføretrygd. På same måte kvalifiserer tidlegare arbeidsinntekt til dagpengar, og rett til dagpengar

gir intensiv for å vera registrert arbeidslaus og dermed komma med i tala over tapte årsverk til arbeidsløyse. Samansetjinga av innvandarfolkemengda i 2020 er ikkje den same som i 2005. Ei sterk innvandring har ikkje berre ført til fleire innvandrarakar i folkemengda men har også endra samansetjinga av innvandarfolkemengda på fleire måtar, som til dømes landbakgrunn, arbeidserfaring, utdanning og helse.

Referansar

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2021). «Utenforskapet fra arbeidslivet svakt ned under pandemien». Tilgjengeleg frå: <https://memu.no/artikler/utenforskapet-fra-arbeidslivet-svakt-ned-under-pandemien/> (Henta 21.02. 2022).

Bjørnstad, Atle Fremming (2019) «Utviklingen i selsesetjing og pensjonering blant seniorer» *Arbeid og velferd*, 2/2019, 43.-55

Dahl, Espen Steinung (2021). «9. Helse.» I: *NAV's omverdensanalyse 2021*. NAV-rapport nr. 1/2021, 73-85. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Dahl, Espen Steinung, Jorunn Furuberg, Ingunn Helde, Åshild Male Kalstø, Inger Cathrine Kann, Andreas Myhre, Heidi Nicolaisen, Jon Petter Nossen og Mia Sohlman (2021) «Ett år med korona. Utvikling og utsikter for Navs ytelser og brukere». *Arbeid og velferd*, 1/2021, 1-23.

Dzamarija, Minja Tea, Espen Andersen og Øyvind Kleven (2022) *Eldre innvandrere i Norge* SSB Rapporter 2022/2. Oslo – Kongsvinger SSB.

Furuberg, Jorunn (2021) «Kven vart arbeidslause i den første bølga av koronakrisa og korleis har det gått med dei?» *Arbeid og Velferd*, 2/2021, 4-19.

Furuberg, Jorunn og Ola Thune (2019) «674 000 tapte årsverk i 2018» *Arbeid og velferd*, 3/2019, 23–40.

Gjerde, Audun, Malin Charlotte Engel Jensen og Johannes Sørbo (2020) «Den store nedstengingen. Arbeidsmarkedet gjennom første del av koronakrisen» *Arbeid og velferd*, 2/2020, 3-24.

Gjerde, Audun, Kristian Myklathun og Johannes Sørbo (2021) «Arbeidslaus i fyrste del av koronakrisa - dei fleste kom raskt i arbeid» *Arbeid og velferd*, 3/2021, 23- 40.

Kalstø, Åshild Male og Inger Cathrine Kann (2018) «Færre på helserelaterte ytelses- friskere befolkning?» *Arbeid og velferd*, 4/2018, 3-18.

Kjøllestad, Marte, Melaine Lindsay Straiton, Carine Øien-Ødegaard, Arild Aambø, Olaf Holmboe, Rune Johansen, Navnit Kaur Grewal og Thor Indseth (2019) «Helse blant innvandrere i Norge» [Health among immigrants in Norway] 2019. Oslo: Folkehelseinstituttet, 2019.

Lima, Ivar Andreas Åsland (2016) «Hvordan har økt ledighet påvirket bruken av helseytelser og økonomisk sosialhjelp?» *Arbeid og velferd*, 3/2016, 131-150.

OECD (2022), *Youth and the labour market - Youth not in employment, education or training (NEET) - OECD Data*. doi: 10.1787/72d1033a-en (Accessed on 07 March 2022)

Pettersen, Malin (2021) «Trenden er brutt – flere unge utenfor i 2020» Tilgjengeleg frå: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/tilknytning-til-arbeid-utdanning-og-velferdsordninger> Oslo Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå

SSB (2021) «Tilknytning til arbeid, utdanning og velferdsordninger» Nettartikkel tilgjengeleg frå: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/tilknytning-til-arbeid-utdanning-og-velferdsordninger> (Henta 21.02.2022)

Stambøl, Lasse Sigbjørn, Tom Kornstad og Terje Skjerpen (2021) *Yrkesdeltakelse og potensialet for økte yrkesprosenter blant personer med innvandrerbakgrunn* SSB Rapporter 2021/28. Oslo – Kongsvinger SSB.

Steinkelner, Alice og Fredrik Berger Gulbrandsen *Laveste økning i bosatte innvandrere siden 2002* Tilgjengeleg frå: <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/laveste-okning-i-bosatte-innvandrere-siden-2002> (Henta 21.02.2022)

Umblijs, Janis (2020) *Kunnskapsoppsummering om deltakelse i arbeidslivet for kvinner med innvandrerbakgrunn* Rapport 2020:2 Institutt for samfunnsforskning

Vidal-Gil, Eugenia (2017) «Endringer i arbeidsledigheten over tid», *Arbeid og Velferd*, 1/2017, 19 – 36.

AKTIVITET OG SAMHANDLING – HVILKEN OPPFØLGING FÅR UNGE SOM KOMMER TIL NAV?

Av Åshild Male Kalstø

Sammendrag

Unge som registrerer seg hos NAV blir plassert i en innsatsgruppe etter hvilken arbeidsrettet oppfølging den enkelte har behov for. Her undersøker vi hva de unge med behov for arbeidsrettet oppfølging gjør, samt hvilken samhandling de har med NAV, basert på registerdata fra den digitale aktivitetsplanen.

Konsekvensene av at unge faller varig ut av arbeidslivet er spesielt alvorlige. Derfor er unge en særlig prioritert gruppe hos NAV, både ved tildeling av arbeidsmarkedstiltak og gjennom forsterket oppfølging. Oppfølgingen skjer imidlertid innenfor en ramme av høy arbeidsbelastning, knapphet på ressurser og virkemidler, og de unge har svært forskjellige utfordringer og oppfølgingsbehov. Hvordan NAV prioriterer ressursene de har til rådighet er derfor viktig.

De aller fleste unge er registrert med en eller annen form for aktivitet i perioden vi følger dem. I underkant av halvparten av de med situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsatsbehov er i arbeidsmarkedstiltak, mens halvparten av de med standardinnsats er delvis i arbeid. Å ha vært registrert hos NAV i under ett halvt år, å være i medisinsk behandling eller å ha en arbeidsmarkeds-tilknytning er alle forhold som minsker sannsynligheten for å være i tiltak og aktivitet.

De fleste unge bruker den digitale dialogen, mens færre har vært i møter og samtaler. De som er prioritert til tettere oppfølging er i større grad i møter og samtaler enn de med standardinnsats. Å være i medisinsk behandling eller i tiltak øker sannsynlighet for både å ha digital dialog og å ha samtale eller møte med NAV, mens det å være permittert eller delvis i arbeid trekker i motsatt retning.

Innledning

At unge ikke fullfører utdanning eller blir stående utenfor arbeidslivet kan få langvarige konsekvenser for den enkelte. Arbeidsledighet tidlig i livet har sammenheng med senere arbeidsmarkedsintegrering og lønn, og øker risikoen for senere ledighet (Hyggen 2010). I tillegg er konsekvensene av utenforskap kostbart for samfunnet. Mange av de unge som står uten arbeid kommer til NAV med behov for bistand til å fullføre utdanning og komme i arbeid. Siden konsekvensene av at unge faller varig ut av arbeidslivet vil være spesielt alvorlig, er unge en særlig prioritert gruppe hos NAV, både ved tildeling av arbeidsmarkedstiltak og gjennom forsterket oppfølging. Den forsterkede ungdomsinnsatsen som ble iverksatt i NAV fra 2017, skulle være et sentralt virkemiddel for å få flere unge i utdanning og arbeid. Innsatsen ble videreført og styrket i 2021 (Prop 1 S 2020/2021). I tillegg til unge skal personer med nedsatt arbeidsevne og innvandrere utenfor EØS-området også prioriteres for tettere oppfølging.

Unge har lenge vært en prioritert gruppe i NAV, men med den forsterkende ungdomsinnsatsen legges det vekt på å være enda tidligere ute med å lage et tilpasset oppfølgingsløp for de unge (Prop 1 S 2020/2021). Den løpende oppfølgingen i NAV finner imidlertid sted innenfor rammebetingelser som kjennetegnes ved høy arbeidsbelastning, knappe ressurser og virkemidler, og at enkeltpersoner har svært forskjellige utfordringer og oppfølgingsbehov (Bråthen 2020). I sin evaluering av ungdomsinnsatsen konkluderer Strand m.fl. (2020) med at mangel på tid nok til tett oppfølging av de unge fremstår som hindringer i ungdomsarbeidet i NAV. Samtidig klarer store deler av gruppen seg godt uten særlig bistand fra NAV (Nossen m.fl 2021). Hvordan NAV prioriterer ressursene sine vil derfor være viktig.

Fra tidligere forskning vet vi relativt mye om hva som kjennetegner de unge som står utenfor arbeid og utdanning. Vi vet imidlertid mindre om hva som skjer med dem når de er under oppfølging fra NAV. Siden 2018 har NAV lagt noe om på den arbeidsrettede oppfølgingen. Oppfølgingen støttes nå av en digital aktivitetsplan hvor både veileder og personen selv har tilgang. Her skal alle aktiviteter, møter og medisinsk behandling

føres inn. I tillegg har aktivitetsplanen en egen dialogfunksjon hvor de unge og veileder kan ha dialog om arbeid og oppfølging (se faktaboks for mer informasjon om den digitale aktivitetsplanen).

Den digitale planen gjør det mulig å hente ut mer informasjon om hvilken type oppfølging de unge får, og hvordan dette varierer mellom grupper av unge. Vi kan også gå nærmere inn i hvilke aktiviteter som skjer samtidig. Disse dataene har i liten grad vært analysert tidligere. Det vil vi gjøre i denne artikkelen. Vi undersøker hvilke aktiviteter de unge er i og hvordan de unge og NAV samhandler.

Problemstilling

Her skal vi undersøke nærmere hvilken oppfølging unge som kommer til NAV får. Vi vil komme nærmere inn på variasjoner i hvor tett oppfølging ulike grupper får. Noen kan i stor grad klare seg selv med å søke jobber og ha digital dialog med veileder, mens andre vil trenge tettere oppfølging, i form av både arbeidsmarkedstiltak, medisinsk behandling samt møte veileder ansikt til ansikt. Følgende spørsmål blir sentrale i denne analysen:

- Hvilke arbeidsrettede aktiviteter er de unge med behov for arbeidsrettet oppfølging registrert med, og hvem er i arbeidsmarkedstiltak?
- Hvor mange av de med spesielt tilpasset innsats og arbeidsavklaringspenger er i medisinsk behandling, og hvor mange av disse har samtidig en arbeidsrettet aktivitet?
- Hvor mange står uten aktiviteter i planen og hvem er disse?
- Hvor mye er den digitale dialogen brukt, og hvem bruker denne i størst grad?
- Hvor mye møter og samtaler er det mellom de unge og NAV, og hvem deltar i størst grad i disse?

Behovsvurdering, aktivitetsplan og aktivitetskrav

Unge som registrerer seg hos NAV fordi de står helt eller delvis uten arbeid, har rett til å få vurdert sitt behov for bistand til å beholde eller skaffe arbeid (NAV-loven, paragraf 14a). NAV skal vurdere den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet, og hvilke

bistandsbehov personen har for å kunne nå sitt mål. På bakgrunn av vurderingen fastsetter NAV en av de aktuelle innsatsgruppene standardinnsats, situasjonsbestemt innsats, spesielt tilpasset innsats eller varig tilpasset innsats (se faktaboks «Bistandsbehov og innsatsgrupper» for mer informasjon).

De som har fått fastslått at de har et bistandsbehov, har rett til å delta i utarbeidelsen av en konkret plan for hvordan de skal komme i arbeid, kalt aktivitets-

plan. Aktivitetsplanen¹ skal være en konkret plan for hvordan den enkelte skal komme i arbeid. Det er et mål at planen brukes aktivt i samhandlingen med de

¹ Aktivitetsplanen har siden 2017/2018 vært digital. Før dette var det veileder som fylte ut planen. En typisk situasjon var at man i et møte ble enig om hva som skulle gjøres den nærmeste tiden for at personen skulle komme nærmere arbeid eller utdanning. Planen skulle skrives ut på papir og sendes til personen for underskrift, men det varierte hvor rutinemessig dette ble gjort (Proba 2012).

Bistandsbehov og innsatsgrupper

Ifølge NAV-lovens paragraf 14a. har «alle som henvender seg til NAV-kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få en arbeidsevnevurdering.» Dette sammenfattes i et oppfølgingsvedtak som sendes til den enkelte. Konklusjonen av NAVs vurdering fastsettes ved å velge en av de aktuelle innsatsgruppene:

Standardinnsats tilbys personer som forventes å kunne nå sitt mål om arbeid hovedsakelig gjennom egenaktiviteter og i løpet av relativt kort tid. Dette er jobbsøkere med kompetanse og/eller erfaring som arbeidsmarkedet etterspør. Eksempler kan være personer som ønsker en ny jobb eller nyutdannede.

Utfallet innebærer at disse i hovedsak får tilbud om digitale selvbetjeningsløsninger på nav.no. NAV kan også vurdere om det er behov for å tilby generelle tjenester i form av formidlingsbistand, veiledning i jobbsøking og lignende. Personer i denne innsatsgruppen har tilgang til aktivitetsplan som et verktøy for å strukturere jobbsøking.

Situasjonsbestemt innsats tilbys personer som kan ha utfordringer med å skaffe seg eller beholde arbeid. Ofte vil dette behovet ha sammenheng med endringer i arbeidsmarkedet eller at det er dårlig sammenfall mellom den enkeltes kvalifikasjoner og arbeidslivets krav.

Her er noen eksempler på årsaker til behov for situasjonsbestemt innsats:

- Endringer i arbeidsmarkedet som reduserer etterspørselen etter kvalifikasjonene de ledige innehar
- Ikke fullført videregående opplæring
- Manglende grunnleggende ferdigheter
- Språkproblemer som gjør at personen ikke møter de kravene som stilles til å beherske norsk i arbeidslivet

I tillegg til personens egeninnsats og digitale tjenester på nav.no, innebærer dette utfallet en innsats fra NAV som kan omfatte veiledning i yrkesvalg, jobbsøking og tiltak av kortere varighet. Tiltak kan for eksempel være kurs eller tilskudd til lønn. Personer med situasjonsbestemt innsats får aktivitetsplan som en tjeneste for å strukturere jobbsøking

og andre arbeidsrettede aktiviteter, og for å samhandle med NAV om prosessen mot arbeid.

Spesielt tilpasset innsats tilbys personer som etter en arbeidsevnevurdering har fått fastslått at arbeidsevnen er nedsatt, samtidig som det legges til grunn at personen vil kunne skaffe seg eller beholde arbeid (på sikt) gjennom egeninnsats og innsats fra NAV og/eller andre samarbeidende aktører. Det presiseres at det skal legges til grunn en vid tolkning av personens mulighet til å skaffe seg eller beholde arbeid.

Her er noen eksempler på årsaker som kan medføre nedsatt arbeidsevne og behov for spesielt tilpasset innsats:

- Helseproblemer
- Sammensatte sosiale problemer
- Manglende kompetanse på grunnleggende ferdigheter
- Kombinasjon av utfordringer som nevnt over

I tillegg til egeninnsats og digitale tjenester på nav.no, kan innsatsen fra NAV omfatte aktiviteter og tjenester av både kortere og lengre varighet. Det forventes at personen har behov for mer omfattende veiledning fra NAV om for eksempel yrkesmål og/eller tiltak. Innsatsen fra NAV vil ofte skje i kombinasjon med virkemidler fra andre, for eksempel medisinsk behandling og rehabilitering, tilrettelegging, sosial trening/oppfølging mv. Personer med spesielt tilpasset innsats får aktivitetsplan som en tjeneste for å strukturere sine arbeidsrettede aktiviteter, og for å samhandle med NAV om prosessen mot arbeid.

Varig tilpasset innsats tilbys personer som etter en arbeidsevnevurdering har fått fastslått at arbeidsevnen er varig nedsatt, og som ikke vil kunne skaffe seg eller beholde ordinært arbeid gjennom en innsats fra NAV eller andre samarbeidende aktører. Det legges til grunn at utfallet varig tilpasset innsats kun i et fåtall tilfeller vil være utfallet etter en første arbeidsevnevurdering. Vanligvis kreves det at personen har forsøkt ulike arbeidsrettede virkemidler. Dette utfallet er derfor ofte først er aktuelt når det er vurdert at ingen virkemidler vil kunne føre fram til ordinært arbeid.

Personer med varig tilpasset innsats er ikke med i denne analysen.

Aktivitetsplan

Aktivitetsplanen skal være en konkret plan for hvordan den enkelte skal komme i arbeid.

Samhandling

Det vi her kaller samhandling kan være digital dialog i aktivitetsplanen, telefonsamtaler, videomøter og/eller fysiske møter. Måten samhandling telles på i statistikken som brukes her er som følger:

- De som har hatt møte med NAV som er satt til fullført i aktivitetsplanen i løpet av de siste 30 dagene vil få en telling. Det er planlagte møter som føres her. Det telles kun om det har vært et møte eller ikke, selv om det i løpet av måneden kan ha vært flere møter.
- De som har et samtalereferat som er satt til fullført i aktivitetsplanen i løpet av de siste 30 dagene vil få telling. Slike samtalereferat gjelder møter og samtaler som ikke er avtalt på forhånd. Det telles kun om det har vært en samtale eller ikke, selv om det i løpet av måneden kan ha vært flere samtaler.
- De som har hatt en dialoghenvendelse i aktivitetsplanen i løpet av de siste 30 dagene. Henvendelsen kan komme fra både de unge selv og veileder. Det er her et mål at NAV-veileder skal svare ut spørsmål innen 48 timer. Det telles kun om det har vært dialog eller ikke, selv om det i løpet av måneden kan ha vært flere dialoger.

I denne artikkelen følger vi personene i tre måneder og teller opp samhandling innenfor hver av månedene. Det betyr at personene kan få registrert alt fra én til ni samhandlingsaktiviteter. I realiteten kan de også ha hatt mer enn ni samhandlingsaktiviteter, siden vi kun teller én av hver type per måned.

Aktiviteter

I aktivitetsplanen føres også andre aktiviteter som den enkelte er i, med sikte på å øke arbeidsevnen eller komme i jobb. Under gjengis aktivitetene og måten de telles i statistikken som brukes her:

Søkt jobb/En jobb jeg vil søke på (fullført siste 30 dager): Denne er knyttet til en konkret stilling som er lyst ut, som personen skal eller har søkt på.

Avtale om jobbsøk (gjennomføres/fullført siste 30 dager): Personen anses å være helt eller delvis klar for jobb (med eller uten tilrettelegging/oppfølging fra NAV). Dette er ikke knyttet til konkret, utlyst stilling, men er en avtale mellom personen og NAV om å følge med og søke på passende stillinger.

Jobbrettet egenaktivitet (fullført siste 30 dager): Alle egenaktiviteter som ikke passer inn i de andre aktivitetene, som vil være helsefremmende og bidra til å øke arbeidsevnen/komme i jobb. Dette kan være alt fra trening til tjenester i andre enheter i NAV (eks NAV arbeidsrådgivning og lokale/kommunale arbeidsrettede tiltak). Dette kan også være en tilretteleggingsavtale fra NAV.

Jobb jeg har nå (gjennomføres/fullført siste 30 dager): Personer som har en arbeidsgiver, og som ofte jobber noe, og gjerne med mål om å øke deltakelse i egen stilling. Kan også være en jobb man trenger en avklaring av om man vil kunne komme tilbake til.

Arbeidsrettede tiltak (gjennomføres/fullført siste 30 dager): NAV kan gi tilbud om arbeidsmarkedstiltak dersom dette er nødvendig og hensiktsmessig for å hjelpe de unge til å komme i arbeid. Hovedformålet med arbeidsmarkedstiltakene er å styrke den enkeltes muligheter til å skaffe eller beholde arbeid. Tiltakene kan også benyttes for å avklare arbeidsevne. Se *forskrift om arbeidsmarkedstiltak* for mer informasjon om de ulike tiltakene.

Medisinsk behandling (gjennomføres/fullført siste 30 dager): Behandling initiert via fastlege, kommunehelsetjenesten eller spesialisthelsetjenesten. Dette kan være alt fra samtaler med psykolog til medisinerings for kjent sykdom.

Gruppeaktivitet (gjennomføres /fullført siste 30 dager) Kan for eksempel være jobbmesse eller webinar for jobbsøkere.

Egenfinansiert utdanning/kurs (gjennomføres/fullført siste 30 dager) Personer med godkjent utdanning via NAV, men som ikke mottar ytelse i en del av utdanningen. Kan for eksempel være personer som tar utdanning utover det som kan tildeles etter tiltaksforskriften, og der det er gjort avtale med NAV om at siste del av utdanningen gjennomføres uten ytelse fra NAV. Aktivitetstypen benyttes også i tilfeller der utdanningen har svært lite omfang, f.eks. hvis er personer følger undervisning i et enkeltfag på videregående skole samtidig med gjennomføring av medisinsk behandling.

Det vil antageligvis være underrapportering på noen aktiviteter og da særlig «jobbsøking» og «jobb jeg har nå». Dette vil trolig særlig gjelde for de med standardinnsats som i liten grad får oppfølging fra NAV.

Aktivitetene må ikke nødvendigvis være avtalt med NAV og de unge har selv mulighet til å registrere aktivitetene «Søkt jobb/En jobb jeg vil søke på», «jobbrettet egenaktivitet», «Jobb jeg har nå» samt «medisinsk behandling». Det gis kun en telling per aktivitet per person i løpet av en måned.

unge for å evaluere fremdrift, og sikre arbeidsretting i personens prosess på vei mot arbeid (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2021).

I aktivitetsplanen skal det settes mål om for eksempel utdanning og/eller jobb. I tillegg registreres møter og aktiviteter. Planen har også en egen dialogfunksjon hvor veileder og de unge kan kommunisere med hver-

andre. Det er et mål at planen skal være de unges viktigste dokument for medvirkning, og legger til rette for det ved at den enkelte selv kan legge inn enkelte aktiviteter, kontakte veilederen sin, og har tilgang på referater fra møter og telefonsamtaler de har hatt med NAV (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2021).

Samtidig som de unge har rett til en aktivitetsplan, stilles det også ofte krav om å gjøre de aktivitetene som er avtalt med NAV. Eksempler på dette kan være, å gjennomføre behandling som er anbefalt fra lege, delta i tiltak eller i avtalte møter. Det er særlig knyttet aktivitetskrav til å motta en ytelse fra NAV. Det stilles krav om aktivitet til unge som mottar både dagpenger, arbeidsavklaringspenger og sosialhjelp (Se folketrykkløven og sosialtjenesteløven). Den ytterste konsekvensen av å ikke møte kravet til aktivitet, er at ytelsen stanses. I tillegg til at NAV tilbyr oppfølging, stilles det altså også krav om at de unge skal delta aktivt selv.

Data og metode

I denne analysen vil vi benytte registerdata fra NAV for å besvare problemstillingene. Dataene avgrenses til personer under 30 år som er registrert med standard-, situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsatsbehov, ettersom dette er de innsatsgruppene som får arbeidsrettet oppfølging fra NAV.

Vi ser på februar måned hvert år fra 2011 til 2021 for å undersøke utviklingen i antall personer i målgruppen. Vi har valgt februar for å minimere påvirkningen fra koronakrisen i dataene i 2020. I mars 2020 økte ledigheten voldsomt i Norge grunnet koronakrisen, og vi ønsker ikke å ha fokus på dette, men snarere på innholdet i oppfølgingen. Antall unge med behov for arbeidsrettet oppfølging var fremdeles høyt i februar 2021. Sammenliknet med en normalsituasjon, førte dette at det var flere med standardinnsats og situasjon bestemt innsats å følge opp.

Når vi går nærmere inn på hva som kjennetegner de unge i de ulike innsatsgruppe har vi valgt å bruke dataene fra februar 2021. Utvalget består da av 92 993 personer.

Videre kobler vi på informasjon fra aktivitetsplanen (se faktaboks for informasjon om aktivitetsplanen).

Vi følger da personene i tre måneder, februar, mars og april 2021. Kun personer som er registrert i alle de tre månedene er med i analysen. Utvalget reduseres en del når vi skal følge personene over lengre tid, fordi noen slutter å være registrert samt at vi mister noen få personer når vi slår sammen flere datasett. Når vi gjør analyser på hvilken oppfølging de unge består utvalget av 76 719 personer. Det er særlig personer som står nær arbeidsmarkedet vi da ikke får med i vår analyse, fordi de ofte kun er registrert i en kort periode hos NAV. Over 10 000 av de vi «mister» har innsatsgruppen standardinnsats. Ved å følge personene over noe lengre tid minsker vi sjansen for at resultatene vi finner er tilfeldige, og vi setter større fokus på de vi må anta har et større oppfølgingsbehov.

De tre månedene vi følger personene blir behandlet som én periode. Det betyr at personene kun må ha hatt en aktivitet i minst en av de tre månedene for å få uttelling. Mange har aktiviteter i to eller flere måneder, men dette skiller vi ikke på i analysen. Personer som står uten aktivitet, har da gjort det i alle de tre månedene.

I tillegg til informasjon fra aktivitetsplanen kobler vi på informasjon om hvem som er permittert og hvem som har registrert at de er delvis i arbeid på meldekortet. Vi kobler også på informasjon om bakgrunnskjennetegn. Vi har ikke koblet på informasjon om arbeidsforhold.

Vi gjør regresjonsanalyse for å undersøke hva som påvirker sannsynligheten for å være i arbeidsmarkedstiltak, uten aktivitet, ha digital dialog samt ha samtaler og møter med NAV. De uavhengige variablene i analysen er gjengitt i tabell 1.

Varighet er beregnet fra personen ble registrert hos NAV. Ved mer enn en måned avbrudd i registreringen, starter en ny varighet. Når vi ser nærmere på hvilken oppfølging de unge har, er det kun de som er registrert i februar, mars og april som er inkludert i analysen. Det vil derfor ikke være noen som har mindre enn tre måneders varighet.

Alle unge som registrerer seg hos NAV skal få en aktivitetsplan. De fleste NAV-kontor er også organisert slik at de har egne team som følger opp de unge ledige,

Tabell 1 Unge under 30 år etter innsatsgruppe og kjennetegn. Februar - april 2021. Prosentvis fordeling.

		Standardinnsats	Situasjonsbestemt innsats	Spesielt tilpasset innsats
Antall		22 791	17 976	35 952
Kjønn	Kvinner	48 %	43 %	52 %
	Menn	52 %	57 %	49 %
Alder	19 år og under	3 %	8 %	6 %
	20-24 år	39 %	42 %	43 %
	25-29 år	58 %	50 %	51 %
Fødeland	Norge	68 %	63 %	85 %
	Vest-Europa*	5 %	3 %	2 %
	Østeuropeiske EU-land	8 %	8 %	1 %
	Asia, Afrika, Amerika**	14 %	24 %	11 %
	Innvandrere, ikke bosatt	4 %	2 %	0 %
	Ukjent	0 %	0 %	0 %
Utdanningsnivå	Grunnskole	7 %	13 %	15 %
	Videregående utdanning	69 %	69 %	63 %
	Høyere utdanning, inntil 4 år	19 %	12 %	9 %
	Høyere utdanning, over 4 år	4 %	3 %	1 %
	Ukjent	2 %	4 %	12 %
Ytelse	Arbeidsavklaringspenger	0 %	1 %	69 %
	Dagpenger	77 %	43 %	2 %
	Ingen statlig livsoppholdsytelse	23 %	42 %	23 %
	Tiltakspenger	0 %	14 %	6 %
Fylke	Oslo	22 %	17 %	11 %
	Rogaland	7 %	9 %	9 %
	Nordland	3 %	4 %	5 %
	Møre og Romsdal	3 %	4 %	5 %
	Viken	23 %	25 %	20 %
	Innlandet	5 %	6 %	7 %
	Telemark og Vestfold	7 %	9 %	8 %
	Agder	5 %	9 %	8 %
	Vestland	12 %	9 %	11 %
	Trøndelag	8 %	6 %	11 %
	Finnmark og Troms	4 %	4 %	5 %
	Øvrige områder	0 %	0 %	0 %
	Ukjent	1 %	0 %	0 %
Delvis ledige og delvis permittert	36 %	14 %		
Helt permittert	24 %	6 %		
Varighet	3-5 mnd	55 %	30 %	8 %
	6-13 mnd	39 %	42 %	18 %
	14-25 mnd	5 %	21 %	28 %
	26-37 mnd	1 %	4 %	18 %
	38-49 mnd	0 %	1 %	11 %
	Over 49 mnd	0 %	2 %	17 %
Har barn	13 %	19 %	17 %	

* (utenom Norge), USA, Canada, Australia og New Zealand

** (utenom USA og Canada), Øst-Europa (utenfor EU), Oseania (utenom Australia og New Zealand)

Kilde: NAV

Lineær regresjon

Regresjonsanalyse er statistiske analysemetoder for å beskrive sammenhengen mellom én eller flere uavhengige variabler og en avhengig variabel (Store norske leksikon 2021).

Når analysen gjennomføres med flere uavhengige variabler, kalles den multippel regresjonsanalyse. De uavhengige variablene blir da kontrollert opp mot hverandre og vi kan se nettoeffekten den enkelte uavhengige variabelen har på den avhengige variabelen.

Den mest vanlige formen for regresjonsanalyse er lineær regresjon, hvor sammenhengen mellom uavhengig og avhengig variabel beskrives ved hjelp av en rett linje. Selv om de avhengige variablene i våre analyser er dikotome, har vi valgt å benytte denne formen for regresjon. Hellevik (2007) argumenterer for at det også på denne typen variabler er bedre å bruke lineær regresjon, fremfor logistisk, fordi det er mye lettere å tolke resultatene fra denne.

I tabellene er signifikante verdier (B-koeffisient) på 0,01-nivå markert med tre stjerner, 0,05-nivå med to stjerner og 0,10-nivå med en stjerne. Kun signifikante resultater nevnes i teksten.

uavhengig av hvilken ytelse de har. Det som omhandler sosiale tjenester (som f.eks. mottak av sosialhjelp og deltakelse i kvalifiseringsprogrammet), skal på grunn av personvern ikke omtales i aktivitetsplanen. Aktiviteter og samtaler de unge som er under kommu-

nal oppfølging deltar i, skal registreres i de kommunale systemene. Det vil da kreve en dobbelregistreing hvis dette også skal føres i aktivitetsplanen. Det er derfor mulig at det kan være noe mindre registrering i aktivitetsplanen til personer som mottar kommunale tjenester fra NAV, noe som er viktig å ha i mente når vi tolker resultatene fra analysene. Vi har imidlertid også gjort analysene med å kun inkludere de unge som mottar en statlig ytelse, og resultatene endrer seg stort sett ikke nevneverdig. Der vi finner forskjeller har vi kommentert det i teksten.

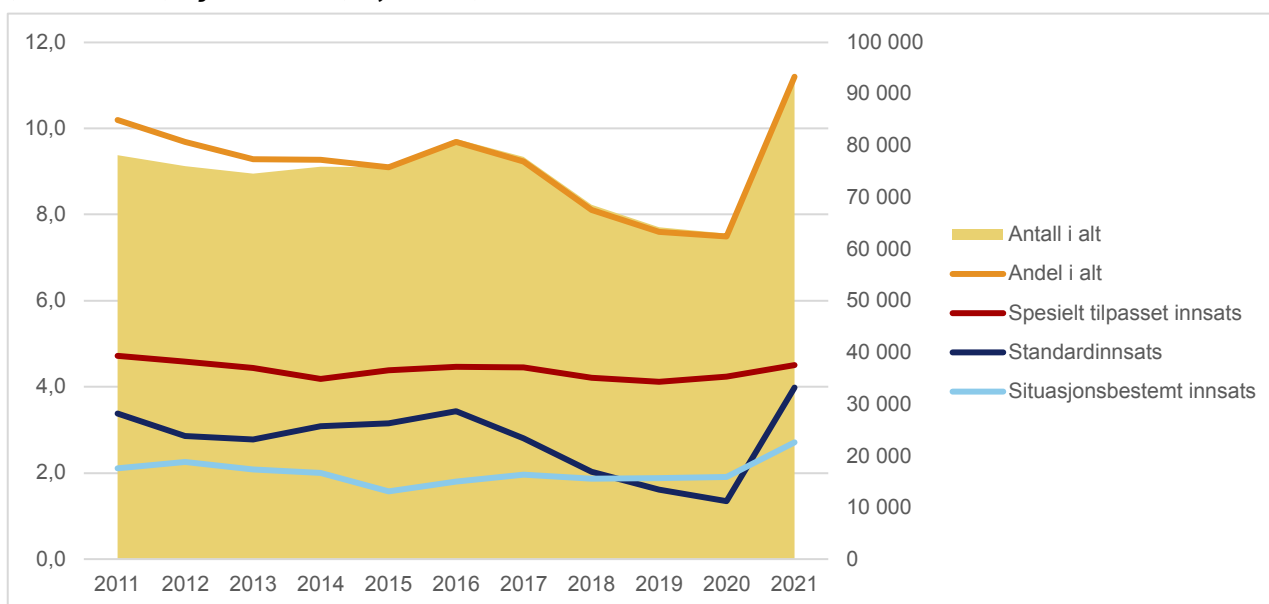
Det kan også være andre formen av underregistrering i planen. For eksempel kan det være underrapportering av samtaler som ikke var planlagt.

Mer enn en av ti unge er registrert hos NAV

Antall unge som er registrert hos NAV med en av de tre innsatsbehovene standard-, situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsats² lå stabilt fra 2011 til 2015 (figur 1). Under oljekrisen gikk antallet opp, for så å falle

² Personer med varig tilpasset innsats er ikke med i denne analysen. Det er også til enhver tid mellom 0,2 og 0,4 prosent i denne aldersgruppen som venter på oppfølgingsvedtak eller arbeidsevnevurdering.

Figur 1 Personer under 30 år etter innsatsgruppe. Februar 2011-2021. Andel av befolkningen i prosent (venstre akse) og antall i alt (høyre akse).



Kilde: NAV

frem til før koronakrisen. Med smittevernstiltakene som ble satt inn mars 2020 nærmest eksploderte antall registrert hos NAV. Siden vi her ser på februar hvert år får vi ikke med den største toppen i antall registrerte, men ett år etter, februar 2021 var det fortsatt mange unge med behov for arbeidsrettet oppfølging. Det var da 93 000 unge eller 11,2 prosent av befolkningen i alderen 18-29 år som var registrert hos NAV med en av de tre innsatsbehovene. I aldergruppen 30-66 år, lå andelen på 10,5 prosent (ikke vist i figur).

Den største gruppen av unge er registrert med spesielt tilpasset innsats (figur 1). Disse blir vurdert til å trenge mer omfattende og langvarig oppfølging, ofte i kombinasjon med medisinsk behandling. De unge med spesielt tilpasset innsats er særlig prioritert for arbeidsmarkedstiltak og tett oppfølging. Det er lite variasjon i antall unge i denne gruppen de siste ti årene, men antallet svinger noe med konjunktorene. Ved utgangen av februar 2021 var 37 400 personer eller 4,5 prosent i alderen 18-29 år registrert med spesielt tilpasset innsats. Kvinner, de som er født i Norge og de med kun grunnskoleutdanning er overrepresentert (figur 2). Nær 2 av 3 mottok arbeidsavklaringspenger, hvor det er et krav at arbeidsevnen skal være nedsatt med minst 50 prosent grunnet sykdom. Ikke overraskende er de med spesielt tilpasset innsats som er lengst registrert hos NAV. I februar 2021 hadde om lag halvparten vært registrert i over 2 år.

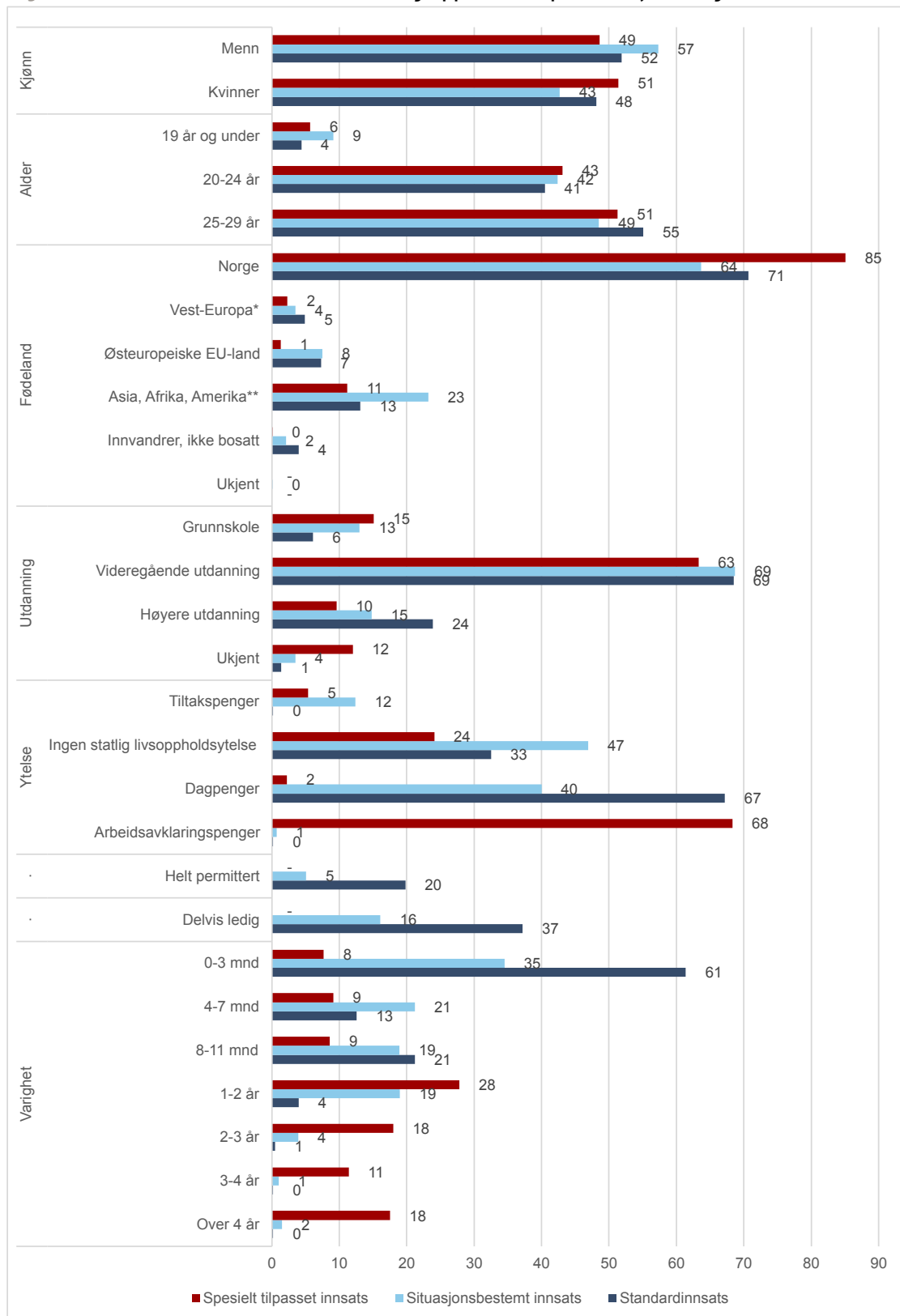
Den nest største gruppen er registrert med standardinnsats, altså unge som stort sett er vurdert til å klare å skaffe arbeid uten bistand fra NAV. Antall med dette innsatsbehovet svinger tydelig med konjunktorene (figur 1). Andel av befolkningen mellom 18-29 med standardinnsats gikk fra 1,1 prosent av befolkningen februar 2020 til 4,0 prosent ett år senere. Unge i denne gruppen har en tydelig sterkere arbeidsmarkedstilknytning. Hele 37 prosent var delvis i arbeid, enten registrert som delvis permittert eller delvis ledig februar 2021. 20 prosent var registrert som helt permittert. Over halvparten hadde altså tilknytning til en arbeidsgiver. To av tre mottok dagpenger. Siden dagpenger er knyttet til tidligere inntekt betyr det at disse

nylig har vært i arbeid (figur 2). De med standardinnsats er også de som er kortest registrert hos NAV. 60 prosent har vært registrert i tre måneder eller mindre. Vi ser likevel at rundt en av fire har vært registrert i åtte måneder eller mer. De som er permittert eller delvis ledig er overrepresentert her. Dette henger sannsynligvis sammen med den ekstraordinære koronasituasjonen, som har ført til at mange har blitt langvarig permittert. Disse står ikke nødvendigvis langt unna arbeidsmarkedet, men venter på at det skal bli lettelse i smittevernstiltakene.

Den minste gruppen er unge med situasjonsbestemt innsats, som er vurdert til å trenge bistand fra NAV for å skaffe eller beholde arbeid, men som regel av kortere varighet enn personer som vurderes til spesielt tilpasset innsats. Antallet i denne gruppen svinger også noe med konjunktorene (figur 1). Ved utgangen av februar 2021 var 2,7 prosent i alderen 18-29 år registrert med behov for situasjonsbestemt innsats. På samme måte som blant de med spesielt tilpasset innsats, er det flere blant de med situasjonsbestemt innsats som kun har grunnskoleutdanning og innvandrere er overrepresentert. Halvparten mottok ingen statlig livsoppholdsyttelse fra NAV. Disse kan motta kommunale ytelser som kvalifiseringsstønad, introduksjonsstønad eller sosialhjelp, eller de kan være forsørget av andre. 40 prosent mottok dagpenger, mens 12 prosent mottok tiltakspenger. Personer med situasjonsbestemt innsats er i snitt kortere registrert hos NAV enn de med spesielt tilpasset innsats, men lengre enn de med standardinnsats. Om lag halvparten har vært registrert i 7 måneder eller mindre, mens den andre halvparten har vært registrert mellom 8 måneder og 2 år. Et fåtall har vært registrert i over 2 år.

NAV skal løpende vurdere om de unge står med rett innsatsbehov, og mange får derfor mer enn ett oppfølgingsvedtak. Ofte vil det etter en tid bli klart at personen trenger mer oppfølging enn det man først trodde, og NAV vil måtte gjøre en ny behovsvurdering. De med standardinnsats som ikke kommer seg ut i arbeid vil derfor etter hvert ofte få vedtak om situasjonsbestemt innsats.

Figur 2. Personer under 30 år etter innsatsgruppe fordelt på ulike kjennetegn. Februar 2021.



* (utenom Norge), USA, Canada, Australia og New Zealand

** (utenom USA og Canada), Øst-Europa (utenfor EU), Oseania (utenom Australia og New Zealand)

N: standardinnsats 33 049, situasjonsbestemt innsats 22 505, spesielt tilpasset innsats 37 439

Kilde: NAV

Hva gjør de unge med behov for arbeidsrettet oppfølging?

Vi skal nå undersøke hva de unge med behov for arbeidsrettet oppfølging gjør mens de er registrert hos NAV.

Jobbsøk, arbeidsmarkedstiltak og medisinsk behandling – Hvilke aktiviteter er de unge i?

De fleste unge var i en eller annen form for aktivitet i løpet av februar, mars og april 2021. Omfanget av de ulike aktivitetene, og hva som foregår innenfor samme aktivitet, varierer imidlertid (figur 3 og 4).

De fleste er i arbeidsrettet aktivitet

Blant personer med standardinnsats var i overkant av 80 prosent i arbeidsrettet aktivitet. Den vanligste aktiviteten er delvis arbeid fulgt av å søke på jobber eller planlegge jobbsøk³ (figur 4). 18 prosent var ikke registrert med noen form for aktivitet. De med standardinnsats er vurdert til stort sett å skulle klare seg selv, og

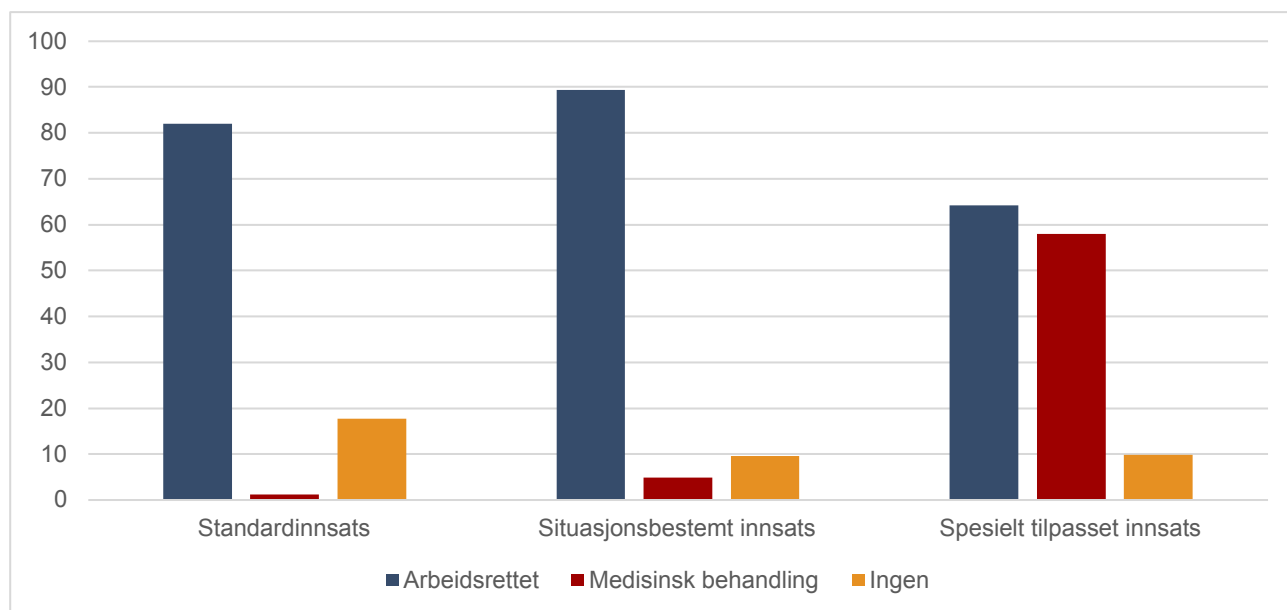
mange vil nok ikke registrere alle jobbsøk de gjør i planen. Tidligere forskning har også vist at mange unge kun er registrert en kort periode hos NAV før de kommer over i arbeid og blir der (Nossen m.fl. 2021). En del av disse vil gjerne se mindre nytte i å bruke aktivitetsplanen.

Nær 90 prosent av de med situasjonsbestemt innsats har vært i aktivitet i de tre månedene vi følger dem. Den vanligste aktiviteten er jobbsøking fulgt av arbeidsmarkedstiltak. Nær en av tre har vært i arbeidsrettet egenaktivitet (figur 4). Noen er registrert med medisinsk behandling. Dette skyldes trolig forbigående sykdom som hindrer dem fra å delta i aktiviteter, men som ikke er årsaken til at de står uten arbeid. 10 prosent er ikke registrert i noen form for aktivitet i de tre månedene vi følger dem.

Blant de unge med spesielt tilpasset innsats har også 90 prosent vært i en eller annen form for aktivitet fra februar til april 2021 (figur 3). 60 prosent har vært i arbeidsrettet aktivitet. De fleste av disse har vært i arbeidsmarkedstiltak (figur 4).

³ Aktivitetene «søkt jobb» og «avtale om jobbsøk» er her slått sammen.

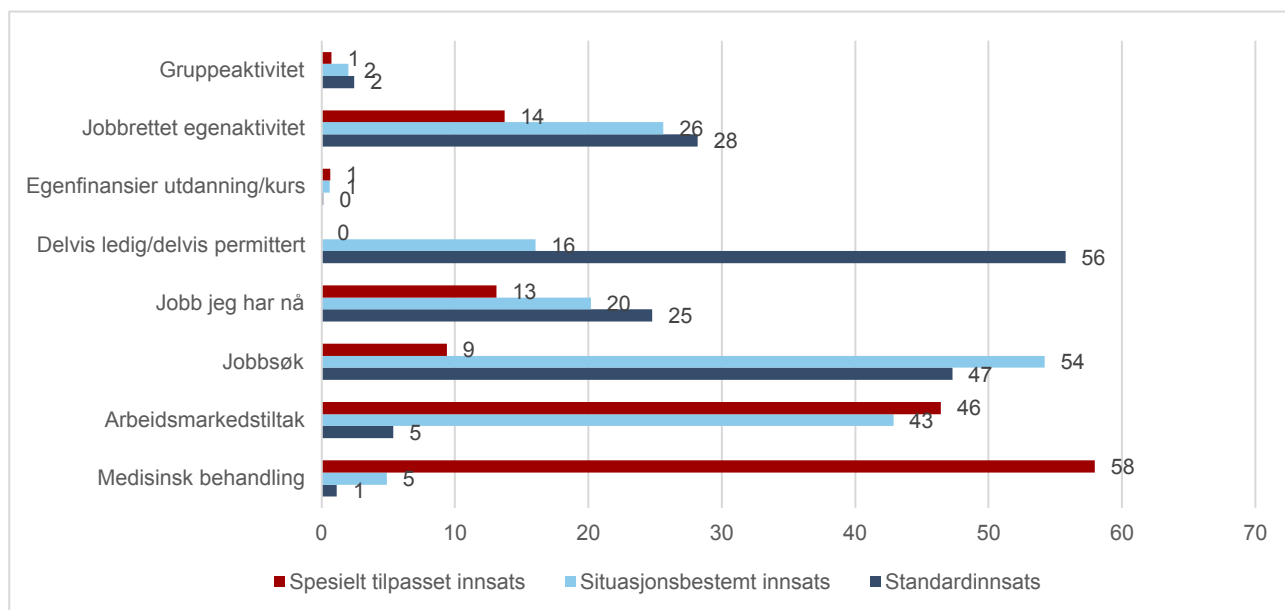
Figur 3. Andel i aktivitet i etter innsatsgruppe. Februar-april 2021. Prosent



N=76 719

Kilde: NAV

Figur 4 Andel i ulike aktiviteter etter innsatsgruppe (mulig med flere aktiviteter samtidig). Februar-april 2021.



N=76 719

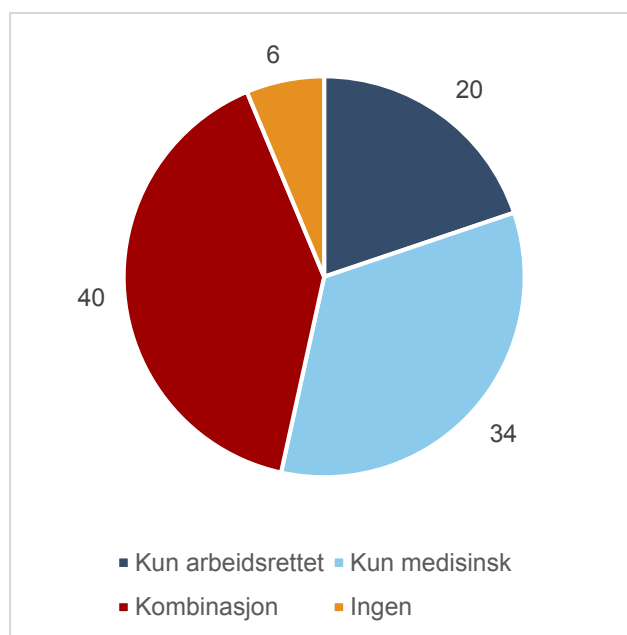
Kilde: NAV

Kombinasjon av arbeidsrettet aktivitet og medisinsk behandling

I underkant av 60 prosent av de med spesielt tilpasset innsats har vært i medisinsk behandling. Medisinsk behandling kan innebære mye forskjellig, og dataene gir oss ikke mulighet til å skille på omfanget av den medisinske behandlingen. Det kan variere fra å gå til psykolog en gang i uken til å være innlagt på en institusjon. Galaasen m.fl. (2017) finner imidlertid at over halvparten av mottakerne av arbeidsavklaringspenger som var i medisinsk behandling, har kontakt med sin behandler månedlig eller sjeldnere.

For personer som mottar arbeidsavklaringspenger er det føringer på at man skal forsøke å få til arbeidsrettet aktivitet og medisinsk behandling samtidig (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2021). Det underbygges blant annet av de positive erfaringene med Individual Placement and Support (IPS) som består av ordinært arbeid i kombinasjon med medisinsk behandling og tett oppfølging fra jobbspesialist, både før og etter jobbstart (se NOU 2021: 2 for en gjennomgang).

Figur 5. Personer med spesielt tilpasset innsats og arbeidsavklaringspenger og kombinasjon av aktiviteter. Februar-april 2021.



N= 24 787

Kilde: NAV

Blant unge med spesielt tilpasset innsats som mottar arbeidsavklaringspenger er det 40 prosent som kombinerer medisinsk behandling med arbeidsrettet aktivitet. I underkant av halvparten av de unge ser altså ut til å være i parallelle løp, med aktivitet og behandling samtidig. Av de som ikke har et parallelt løp, er 34 prosent kun i medisinsk behandling og 20 prosent kun i arbeidsrettet aktivitet (figur 5). En tredjedel av gruppen er altså kun i medisinsk behandling. Bråthen (2020) intervjuet NAV-veiledere som har erfart at kombinasjon av behandling og arbeidsrettet aktivitet kan være vanskelig for personer som er syke, og at aktivitet i noen tilfeller kan gjøre dem dårligere. I tillegg er veilederne opp-tatt av å opprettholde et godt forhold til arbeidsgiverne, noe som er vanskelig hvis de anbefaler dem kandidater som ikke er klare for å jobbe på en ordinær arbeidsplass. Dette viser at det ikke alltid er hensiktsmessig, og heller ikke mulig, for alle å gjøre denne kombinasjonen. Tidligere studier (Bragstad 2017; Lande og Selnes 2017) finner at det ofte er behov for medisinsk behandling i starten av forløpet og at å kombinere de to aktivitetene er mer aktuelt senere i forløpet.

Varighet, arbeidsmarkedstilknytning og medisinsk behandling påvirker om man er i arbeidsmarkedstiltak

Dataene våre gir mindre informasjon om omfanget av de ulike aktivitetene. Vi skiller for eksempel ikke på om personen har søkt én, eller flere jobber i løpet av perioden. Arbeidsmarkedstiltak blir ofte ansett for å være det fremste virkemidlet NAV har for å få personer over i utdanning eller arbeid. Dette er en knapp ressurs som er styrt av bevilgninger fra Stortinget. Unge skal prioriteres, men det er likevel ikke nok plasser til at alle kan tildeles tiltak. Hvem som får dette, kan derfor si noe mer om NAVs prioriteringer. 46 prosent av de med spesielt tilpasset innsats og 43 prosent av de med situasjonsbestemt innsats deltok i arbeidsmarkedstiltak i løpet av februar-april 2021 (figur 4). De aller fleste av disse var i tiltak i samtlige måneder.

For unge med spesielt tilpasset innsats, er sannsynligheten for å delta i tiltak mest påvirket av hvor lenge personen har vært registrert hos NAV og deltakelse i medisinsk behandling (Tabell V1 i vedlegg). Sannsynligheten for å være i tiltak er minst blant de som har vært registrert hos NAV i mindre enn ett år, og spesielt

blant de med under ett halvt års varighet. Det samme gjelder for de som deltar i medisinsk behandling. Dette har sannsynligvis sammenheng med at noen er for syke til å starte med arbeidsmarkedstiltak når de registrerer seg hos NAV, og har behov for å først motta medisinsk behandling (Bråthen 2020). I tillegg forsinkes oppstart på tiltak av at det tidvis er ventetid på tiltak. Kvinner, de som er under 20 år, de med kun grunnskoleutdanning og de som er født i Afrika, Amerika eller Asia har noe mindre sannsynlighet for å være i tiltak⁴. Menn og de med utdanning på universitets- eller høyskolenivå har større sannsynlighet for å være i tiltak.

Blant unge med situasjonsbestemt innsats er det særlig arbeidsmarkedstilknytning som spiller inn på hvem som er i arbeidsmarkedstiltak. Det er også avgjørende hvor lenge man har vært arbeidssøker (Tabell V1 i vedlegg). Det er større sannsynlighet for å være i tiltak hvis man ikke er delvis i arbeid, ikke er permittert, ikke mottar dagpenger eller har vært arbeidssøker over et halvt år. De som bor andre steder enn Oslo (og Vestfold og Telemark) har større sannsynlighet for å være i tiltak, som kan ha sammenheng med koronapandemien. I Oslo har det vært mest nedstengninger, noe som har gjort det vanskeligere å utplassere personer i praksis. Også her er det en tendens til at menn og personer med høyere utdanning har større sannsynlighet for å være i tiltak, mens de som er født i Østeuropeiske EU-land og de med kun grunnskoleutdanning har lavere sannsynlighet.

At de som har en arbeidsmarkedstilknytning, i mindre grad er i tiltak virker fornuftig, mens det er mer uheldig at dette også gjelder for prioriterte grupper som innvandrere og de med lite utdanning. Bråthen (2020) finner at NAV-veilederne prioriteringer er preget av om de har nødvendige virkemidler for å imøtekomme enkeltgruppers bistandsbehov. Enkelte NAV-ansatte mente for eksempel at de ikke hadde tilstrekkelige

⁴ Siden noen av de unge er under kommunal oppfølging, har vi også kjørt analysene med kun de som mottar arbeidsavklaringspenger. Dette har lite å si for resultatene, bortsett fra at det ikke lengre er forskjeller i sannsynlighet for å være i arbeidsmarkedstiltak mellom innvandrere og norskfødte. Innvandrere er overrepresentert blant de som mottar sosialhjelp (og derfor har kommunal oppfølging), så det kan bety at noen av disse er i andre aktiviteter enn det som fanges opp i den digitale aktivitetsplanen.

oppfølgingsverktøy til rådighet overfor innvandrere med psykiske helseproblemer, noe som vanskeliggjorde tett oppfølging. I en annen undersøkelse blant NAV-veiledere, påpeker flere at det mangler lavterskeltiltak for de unge som står lengst fra arbeidsmarkedet, og som har behov for langsom opptrapping (Lysø m.fl. 2022). Våre resultater kan bety at det er behov for å se på NAVs tiltakspakke og oppfølgingsstrategier ovenfor innvandrere med lav utdanning. Det er imidlertid viktig å huske på at det er mindre forskjeller mellom grupper, og at det som har mest å si for tiltaksdeltakelse eller ikke, er hvor lenge man har vært registrert hos NAV, det å være i behandling samt arbeidsmarkedstilknytning.

10 prosent står uten aktiviteter i planen

Det er relativt få av de med behov for arbeidsrettet oppfølging som ikke er registrert med verken arbeidsrettet aktivitet eller medisinsk behandling i løpet av de tre månedene vi følger dem. Flere av aktivitetene er imidlertid såpass «lavterskel» at det kan være problematisk at en del av de med situasjonsbestemt innsats og spesielt tilpasset innsats ikke har vært i noen av dem. Det gjelder 10 prosent som utgjør 5 300 personer. Samtidig kan aktiviteter for aktivitetens skyld være lite hensiktsmessig. Noen vil for eksempel vente på at en tiltak de er søkt inn på skal starte, mens andre venter på behandling. Andre igjen kan ha lite motivasjon for aktivitet og det å ta i bruk aktivitetsplanen (Lysø m.fl. 2022).

Blant de med spesielt tilpasset innsats har de yngste under 20 år, personer født i Afrika, Asia og Amerika, de som ikke har arbeidsavklaringspenger og de med kun grunnskoleutdanning større sannsynlighet for å ikke være i aktivitet, men det er kun snakk om mindre forskjeller (Tabell V2 i vedlegg). Blant de unge med situasjonsbestemt innsats er det tydelig at de som er helt permittert er overrepresentert blant de uten aktivitet. Det samme er de under 20 år og de som har vært registrert i mindre enn et halvt år. Disse mønstrene likner de vi finner når vi ser på sannsynlighet for å være i arbeidsmarkedstiltak.

Det er viktig å huske på at vi her kun fanger opp aktiviteter som er registrert i den digitale aktivitetsplanen. I tillegg er det kun et mindretall som står uten aktiviteter i perioden. Det kan være noe mangelfull registre-

ring i aktivitetsplanen til personer som har kommunal oppfølging (se metodedel for mer informasjon). Resultatene fra regresjonsanalysen endrer seg imidlertid ikke nevneverdig når vi kun ser på de unge som har en statlig ytelse.

Digital dialog, møter og samtaler

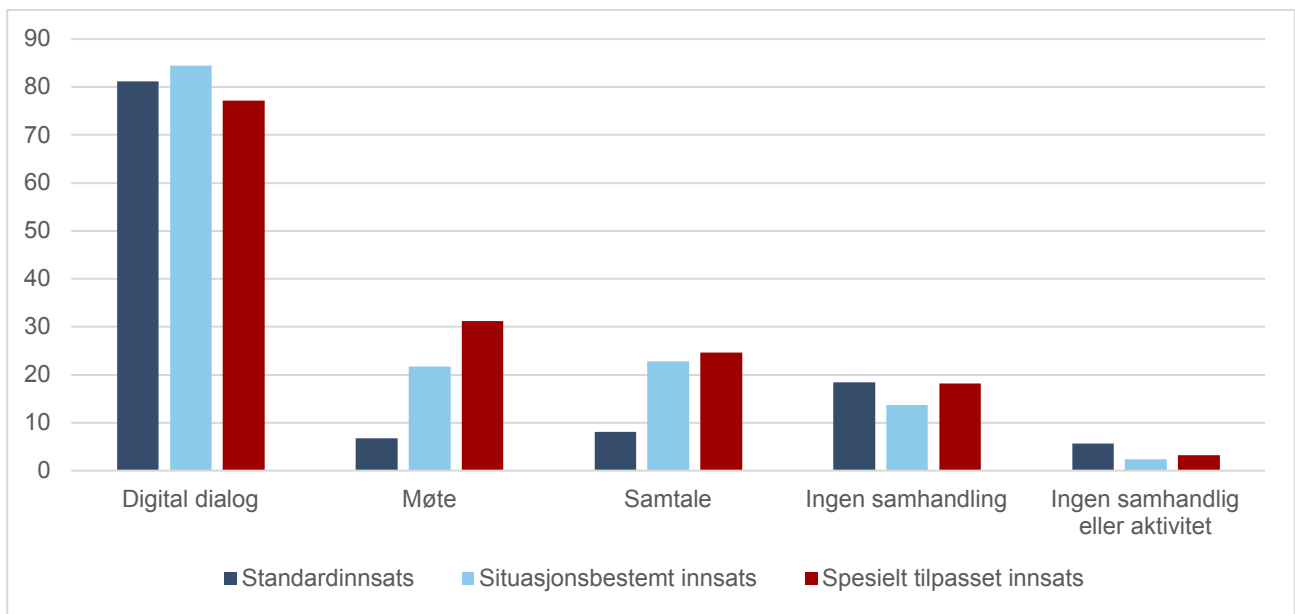
Det vi har sett på så langt er kun den delen av planen som handler om aktiviteter. En viktig del av oppfølging fra NAV handler om samhandling mellom de unge og veileder. De unge kan ha både fysiske og digitale møter med NAV, telefonsamtaler samt digital dialog (se faktaboks for mer informasjon). I den neste delen skal vi se nærmere på dette.

De fleste benytter den digitale dialogen

Den hyppigst brukte kontaktformen mellom NAV og de unge er den digitale dialogen (figur 6). I løpet av de tre månedene vi følger de unge har rundt 8 av 10 benyttet denne samhandlingsformen, og det er små forskjeller mellom innsatsgruppene. Den digitale dialogen kan her være brukt av veileder, personen selv eller begge. I to av tre tilfeller er det veileder som starter dialogen og svartiden er i gjennomsnitt ca. ett døgn. De som benyttet den digitale dialogen deler seg omtrent i tre, hvor én del har vært i dialog en av månedene, en del i to av månedene og en del i alle tre månedene (Figur 7). Også denne fordelingen er relativt lik mellom innsatsgruppene. Den digitale dialogen er kanskje den største endringen som kom med den digitale aktivitetsplanen, sammenlignet med den tidligere papirversjonen. Dette er en kanal som stort sett brukes til å avklare korte spørsmål, og mindre til mer omfattende samtaler. Det skjer altså ikke så mye direkte arbeidsrettet oppfølging gjennom denne kanalen (Ekelund 2021).

Tidligere forskning viser at en viktig forutsetning for et godt oppfølgingsløp er at veileder lykkes med å opprette et tillitsforhold med dem de skal følge opp. Veilederne anser tillit som helt nødvendig for å oppnå en åpen dialog om sosiale, helsemessige og karrieremessige forhold i alle faser av oppfølgingsløpet. Videre påpekes det at en åpen dialog er viktig for å oppnå medvirkning (Bråthen 2020). Andre har funnet at den digitale dialogen gjør det lettere for veileder, og de som har behov for oppfølging, å knytte bånd, samt at

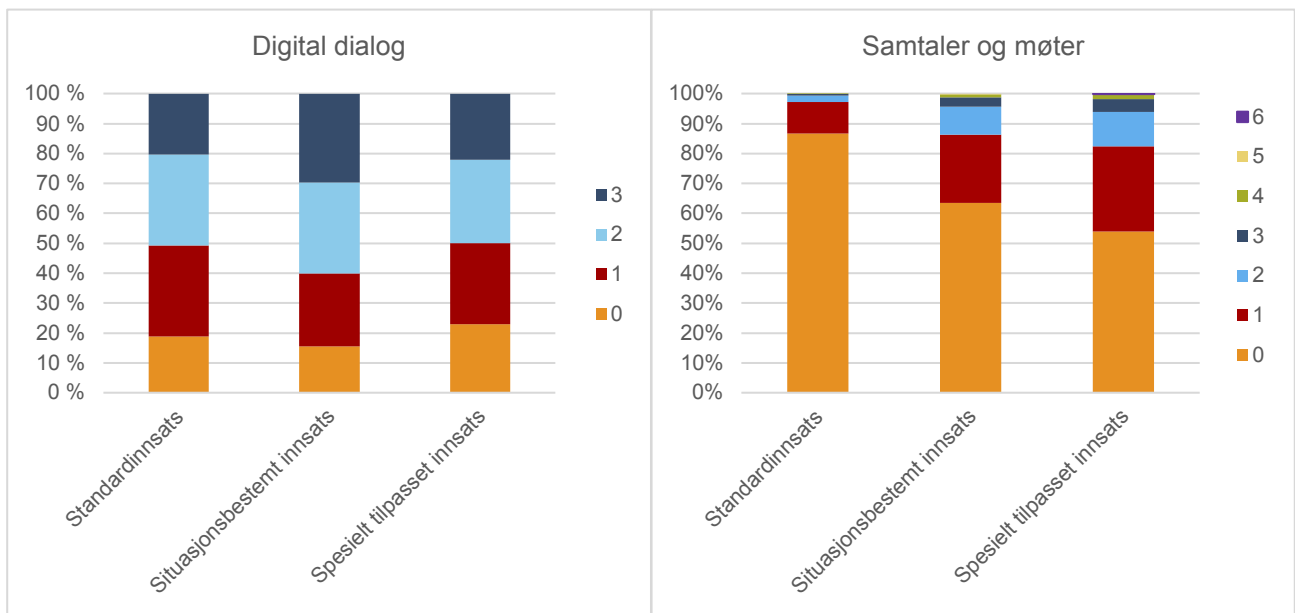
Figur 6 Andel samhandling mellom NAV og unge etter innsatsgruppe og samhandlingsform. Februar-april 2021.



N=76 719

Kilde: NAV

Figur 7. Andel med møte, samtale eller digital dialog med veileder, etter innsatsgruppe og antall gjennomføringer. Februar-april 2021.



N=76 719

Kilde: NAV

den er med på øker tilliten til NAV (Proba 2022). Dermed kan den digitale dialogen være viktig for å få til treffsikker arbeidsrettet oppfølging, selv om det ikke foregår så mye direkte arbeidsrettet oppfølging der.

Blant unge med situasjonsbestemt eller standardinnsats har de som er født i Norge, de som er i tiltak og de som har vært arbeidssøker i tre måneder eller mindre større sannsynlighet for å ha dialog. Varigheten som arbeidssøker er en spesielt viktig faktor. Det er også en del forskjeller mellom fylkene (tabell V3 i vedlegg). Det er mindre sannsynlighet for å ha dialog blant de med ukjent eller kun grunnskoleutdanning og blant innvandrere. Dette kan være grupper som synes det er vanskelig å benytte den digitale dialogen og/eller at veileder tenker at dette ikke er beste måte å nå disse på. Det er imidlertid snakk om små forskjeller i sannsynlighet for dialog når det kommer til utdanning og landbakgrunn. Også personer som er permittert eller delvis i arbeid benytter dialogen mindre. Dette er gjerne personer som har mindre behov for å være i dialog med NAV fordi de har en arbeidsmarkedstilknytning.

Blant personer med spesielt tilpasset innsats finner vi en del av det samme bildet som for de to andre innsatsgruppene (tabell V3 i vedlegg). De med som har vært registrert hos NAV i under et halvt år og de som er i medisinsk behandling har større sannsynlighet for å ha dialog. Enkelte fylker ser også ut til å bruke dialogen mer enn andre. Menn, de yngste, de med ukjent eller kun grunnskoleutdanning og de som er født i Afrika, Asia eller Amerika har mindre sannsynlighet for å ha digital dialog.

Det har vært uttrykt bekymring for at mange spørsmål i den digitale dialogen kan «stjele» tid fra veiledere som burde vært brukt på annen oppfølging og andre personer (Fossestøl m.fl 2020; Proba 2022). Vi ser her bare små forskjeller mellom grupper, og hovedbildet er at digital dialog er mye brukt sammenlignet med mer tradisjonelle kanaler. Proba (2022) finner at veilederne uttrykker at de med standard-, og til en viss grad situasjonsbestemt innsats, i større grad kan følges opp digitalt. Ofte er dette personer som er vurdert å ha relativt lite behov for bistand fra NAV. De er kortere registrert hos NAV og mottar dagpenger. Under koronapandemien gjelder dette mange av de permitterte. For denne gruppen er ikke fysiske møter like nødvendige, og det

kan være tilstrekkelig med digital kommunikasjon og enkel informasjon i dialogfunksjonen. For andre grupper vil det å møtes være høyst nødvendig. I neste del skal vi se nærmere på hvem som er i muntlige samtaler med NAV, enten gjennom fysiske eller digitale møter, eller gjennom samtaler per telefon.

Større variasjon i hvem som er i møter

Samlet sett med andel som benyttet den digitale dialogen, har langt færre vært i møter eller samtaler, men her er det større variasjoner mellom innsatsgruppene (figur 7). I løpet av tre måneder har 46 prosent av de unge med spesielt tilpasset innsats hatt samtale eller møte med NAV. Det samme gjelder 36 prosent med situasjonsbestemt innsats og 13 prosent av de med standardinnsats. Den største gruppen som har hatt møte eller samtale har hatt det i løpet av en av månedene, men noen har også hatt det flere av månedene (Figur 7).

NAV-veilederne oppgir at de har mer fokus på målet med den arbeidsrettede oppfølgingen i møter og samtaler enn i den digitale dialogen. De mener også at de trenger disse møtene for å bli bedre kjent, og for å kunne snakke om mer personlige og alvorlige ting (Proba 2022).

De som er under medisinsk behandling og/eller i tiltak har større sannsynlighet for å være i samtale eller møte med NAV, mens det å være permittert eller delvis i arbeid trekker i motsatt retning (Tabell V4 i vedlegg). Vi så det samme mønsteret med den digitale dialogen. Dette viser at de som har en arbeidsmarkedstilknytning generelt har mindre kontakt med NAV, mens de som er prioritert til tiltak og er i behandling får en tettere oppfølging generelt.

Både blant unge med spesielt tilpasset og situasjonsbestemt innsats er det særlig bosted som spiller inn på om man har vært i møte eller samtale i perioden eller ikke. Å bo andre steder enn i Oslo, Viken og Møre og Romsdal øker sannsynligheten for å ha vært i møter eller samtaler. Dette kan tyde på at ressursituasjonen og koronapandemien spiller en rolle. Vi vet at særlig Oslo og Viken har vært hardere rammet av smitteverntiltak, og har fått spesielt mange nye ledige under pandemien. Smittevern, og det å ha mange flere å følge opp, kan ha ført til at det disse stedene har vært vanskeligere å avholde møter og samtaler.

Hvor lenge man har vært registrert hos NAV spiller også en tydelig rolle. De med varighet på under ett år, og særlig de på under ett halvt år, har i større grad vært i samtaler og møter med NAV. Dette henger trolig sammen med at det i starten av et oppfølgingsløp er behov for at de unge og veileder skal bli kjent. Blant de unge med situasjonsbestemt innsats har også de med varighet på over to år større sannsynlighet for å være i samtaler eller møter med NAV.

Oppsummering og diskusjon

I denne artikkelen har vi undersøkt hvilken oppfølging unge som kommer til NAV får. Vi har sett på hvilke aktiviteter de er i og, hvordan de samhandler med veileder. De unge er en sammensatt gruppe og behovet for oppfølging varierer mye. Mange unge registrerer seg hos NAV fordi de står helt eller delvis uten arbeid. En stor del av disse er bare kortvarig registrert, og kommer seg raskt i arbeid uten særlig oppfølging fra NAV, mens andre har mer sammensatte problemer og har behov for mer omfattende oppfølging for å komme dit.

Med utgangspunkt i den digitale aktivitetsplanen, har vi her fulgt unge som er registrert hos NAV over tre måneder. De fleste er i en eller annen form for aktivitet i perioden vi følger dem. Blant de med standardinnsats er den vanligste aktiviteten delvis arbeid fulgt av jobbsøk. I underkant av halvparten av de unge med situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsats er i arbeidsmarkedstiltak. Jobbsøk og jobbetten egenaktivitet er også vanlige aktiviteter blant de med situasjonsbestemt innsats, mens mange av de med spesielt tilpasset innsats er i medisinsk behandling.

Det er et mål at unge med arbeidsavklaringspenger skal delta i arbeidsrettet aktivitet *samtidig* med at de mottar medisinsk behandling. Fire av ti av de med spesielt tilpasset innsats og arbeidsavklaringspenger har et slikt parallelt løp, mens tre av ti er kun i medisinsk behandling i perioden på tre måneder. Det å være i behandling gjør det også mindre sannsynlig å delta i arbeidsmarkedstiltak. Målet om samtidighet er sannsynligvis ikke realistisk for alle i denne gruppen. Noen er for syke til å starte med arbeidsrettet aktivitet, og trenger å gå i behandling først. Flere studier tyder

imidlertid på at kombinasjonen vil være bra for mange i denne gruppen, noe som tilsier at man bør etterstrebe å øke andelen med et parallelt løp. Vi finner at de som er i medisinsk behandling i større grad er i samtaler og møter med veileder. Selv om de ikke er i arbeidsrettet aktivitet, ser det altså ut til at de opprettholder kontakten med veileder.

Nærheten til arbeidsmarkedet varierer i gruppen som verken er i arbeidsmarkedstiltak eller annen aktivitet. De permitterte og delvis ledige er overrepresentert, og vil sannsynligvis komme relativt raskt i arbeid uten særlig bistand fra NAV. De helt yngste, innvandrere og personer med kun grunnskoleutdanning har imidlertid også større sannsynlighet for å ikke være i aktivitet. Her er det mindre forskjeller mellom grupper, men dette er gjerne personer som burde vært særlig prioritert. At disse står uten tiltak og aktiviteter er det større grunn til å bekymre seg for. I flere studier er det pekt på at NAV mangler lavterskeltilbud for de som ikke er klar for mer omfattende arbeidsrettet aktivitet. Dette tilsier at det bør vurderes om det skal opprettes flere typer lavterskeltiltak for de som står lengre fra arbeidsmarkedet.

De fleste unge er i kontakt med NAV i perioden vi følger dem. Den digitale dialogen er hyppig brukt. Tidligere forskning har vist at denne i stor grad brukes til raske avklaringer, og ikke til mer omfattende arbeidsrettet oppfølging. Dialogen kan likevel mer indirekte være viktig for den arbeidsrettede oppfølgingen, ved at de unge opplever å ha en direkte kanal inn til NAV, samt få raskt svar på ting de lurer på. Dette kan være med på å bygge et tillitsforhold mellom de unge og veileder, som er noe av det viktigste for å kunne gi god arbeidsrettet oppfølging.

Den direkte dialogen inn til NAV kan føre til at tid som veileder burde brukt på annen oppfølging, og andre personer, blir brukt til å besvare spørsmål i dialogen. Hvis dette betyr at veileder i sum bruker mer tid på de som egentlig vil klare seg selv er det uheldig. Det er imidlertid et krav om at veileder skal gi alle unge som registrert seg hos NAV et tilbud. For unge med tilknytning til arbeidsmarkedet, som permitterte og delvis ledige, kan det være tilstrekkelig med digital oppfølging. Det at veilederne nå slipper å bruke tid på

å ha møter og samtaler med disse, slik de måtte før det var mulig med digital dialog, kan også føre til at de har bedre tid til å ha samtaler og møter med dem som trenger det. Vi finner at den digitale dialogen er brukt blant rundt 8 av 10 av de unge som er registrert hos NAV, og at de med spesielt tilpasset innsats og de uten arbeidsmarkedstilknytning i større grad er i samtaler og møter med veileder.

Hvor lenge de unge har vært registrert hos NAV spiller også en tydelig rolle når det gjelder kontakt med NAV. De med lengre varighet har mindre sannsynlighet for ha digital dialog og være i samtaler eller møter. I starten er det behov for at den unge og veileder blir kjent, noe som vil gi større behov for kontakt. Samtidig er det viktig med kontinuitet i oppfølging, og det kan være uheldig hvis de som har vært lengre registrert får lavere prioritet i oppfølgingen.

Referanser

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2021) *Endelig Mål- og disponeringsbrev 2021 til NAV fylke*. Oslo: Arbeids og velferdsdirektoratet.

Bragstad, Torunn (2017) *Arbeidsavklaringspenger - om aktivitet i ytelsesforløpet*, NAV-rapport, 2/2017. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Bråthen, Magne (2020) «Nav-veilederes dilemmaer i oppfølgingen av personer med psykiske helseproblemer», Søkelys på arbeidslivet, 1-2/2020, s. 52–66.

Ekelund, Ragnhild (2021) «Utydelig til stede? Et innblikk i 80 unge AAP-mottakeres digitale aktivitetsplaner» *Arbeid og velferd*, 3/2021.

Fossestøl, Knut, Elin Borg og Erik Breit (2020) *Nav i en ny tid? En evaluering av hvordan retningsvalgene i Stortingsmelding 33 implementeres på Nav-kontorene*. AFI-rapport, 9/2020. Oslo: AFI.

Galaasen, Anders Mølster (red.), Sverre Friis-Petersen, Anne Haugen, Sigrid Lande, Nina Lysø, Christine Selnes og Olena Tkachenko (2017) *Aktiv eller passiv med arbeidsavklaringspenger?* NAV-rapport, 1/2017. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Hellevik, Ottar (2007) «Linear versus logistic regression when the dependent variable is dichotomy», *Springer science and Business Media*, 43/2007.

Hyggen, Christer (2010) *Livsløp i velferdsstaten*, NOVA Rapport, 6/2010, Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Lande, Sigrid og Christine Selnes (2017) «Årsaker til sen oppstart i første tiltak for NAV-brukere med nedsatt arbeidsevne». *Arbeid og velferd*, 2/2017.

Lysø, Nina, Ivar Lima og Ragnhild Ekelund (2022) *Veilederes erfaringer med aktivitetskravet i AAP-ordningen*. NAV-rapport 1/2022. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

NAV-loven (2006) *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* (LOV-2006-06-16-20). Lovdata.

Nossen, Jon Petter, Audun Gjerde og Thomas Lorentzen (2021) «Unge som søker arbeidsrettet bistand fra NAV – hvor går veien videre?» *Arbeid og velferd*, 3/2021.

NOU (2021) *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*, NOU 2021:2, Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Proba (2022) *Digital aktivitetsplan for NAV og brukerne*, Proba-rapport 9/2022. Oslo: Proba samfunnsanalyse.

Proba (2012) *Evaluering av arbeidsevnevurdering i NAV. Oppfølgingsundersøkelse*. Proba-rapport 10/2012.

Prop 1. S (2020/2021) *For budsjettåret 2021*, Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Strand, Anne Hege, Arne Backer Grønningsæter, Roy A. Nielsen og Jon Helgheim Holte (2020) *Tid for aktivisering. Evaluering av forsterket ungdomsinnsats i NAV*, Fafo-rapport 19/2020. Oslo: Fafo.

Vedlegg

Tabell V1 Hva påvirker sannsynligheten for å være i arbeidsmarkedstiltak? Unge under 30 år med situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsats. Februar-april 2021. (Avhengig variabel: arbeidsmarkedstiltak =1, ikke i arbeidsmarkedstiltak =0).

Variabel	Verdier	Situasjonsbestemt innsats		Spesielt tilpasset innsats	
		B-koff.	Sig.	B-koff.	Sig.
Konstant		0,577	***	0,617	***
Kjønn	Kvinner	-0,025	***	-0,042	***
	Menn	referanse		referanse	
Alder	19 år og under	0,012		-0,032	***
	20-24 år	referanse		referanse	
	25-29 år	-0,015	*	-0,012	**
Fødeland	Norge	referanse		referanse	
	Vest-Europa (utenom Norge), USA, Canada, Australia og New Zealand	-0,021		-0,006	
	Østeuropeiske EU-land	-0,038	***	-0,025	
	Asia, Afrika, Amerika (utenom USA og Canada), Øst-Europa (utenfor EU), Oseania (utenom Australia og New Zealand)	0,01		-0,052	***
	Innvandrere, ikke bosatt/Ukjent	-0,128	***	0,098	
Utdanningsnivå	Grunnskole	-0,04	***	-0,089	***
	Videregående utdanning	referanse		referanse	
	Høyere utdanning	0,059	***	0,064	***
	Ukjent utdanning	0,027		-0,09	***
Ytelse	Arbeidsavklaringspenger	referanse		0,004	
	Dagpenger	-0,187	***	referanse	
	Ingen statlig livsoppholdsytelse eller tiltakspenger	referanse		referanse	
Fylke	Oslo	referanse		referanse	
	Rogaland	0,041	***	0,028	***
	Møre og Romsdal	0,114	***	0,046	***
	Nordland	0,085	***	0,056	***
	Viken	0,082	***	-0,021	**
	Innlandet	0,084	***	0,015	
	Telemark og Vestfold	-0,012		0,014	
	Agder	0,128	***	0,002	
	Vestland	0,087	***	0,021	**
	Trøndelag	0,089	***	-0,007	
	Finnmark og Troms	0,114	***	0,032	**
Øvrige områder/Ukjent	-0,174	***	-0,347	***	
Delvis ledige og delvis permittert		-0,318	***		

Variabel	Verdier	Situasjonsbestemt innsats		Spesielt tilpasset innsats	
		B-koff.	Sig.	B-koff.	Sig.
Helt permittert		-0,259	***		
Varighet	3-5 mnd	-0,132	***	-0,132	***
	6-13 mnd	referanse		referanse	
	14-25 mnd	-0,008		0,056	***
	Over 25 mnd	-0,018			
	26-37 mnd			0,063	***
	38-49 mnd			0,069	***
	Over 49 mnd			0,069	***
Har barn		-0,045	***	-0,046	***
Medisinsk behandling				-0,239	***
R-kvadrert			0,15		0,088

Kilde:NAV

Tabell V2 Hva påvirker sannsynligheten for å ikke være i aktivitet? Unge under 30 år med situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsats. Februar-april 2021. (Avhengig variabel: Ingen aktivitet =1, I aktivitet =0)

Variabel	Verdier	Situasjonsbestemt innsats		Spesielt tilpasset innsats	
		B-koff.	Sig.	B-koff.	Sig.
Konstant		0,064	***	0,153	***
Kjønn	Kvinner	-0,002		-0,01	***
	Menn	referanse		referanse	
Alder	19 år og under	0,061	***	0,058	***
	20-24 år	referanse		referanse	
	25-29 år	-0,005		-0,002	
Fødeland	Norge	referanse		referanse	
	Vest-Europa (utenom Norge), USA, Canada, Australia og New Zealand	0,014		-0,001	
	Østeuropeiske EU-land	0		0,003	
	Asia, Afrika, Amerika (utenom USA og Canada), Øst-Europa (utenfor EU), Oseania (utenom Australia og New Zealand)	0,013	***	0,07	**
	Innvandrere, ikke bosatt/Ukjent	0,082	***	-0,04	***
Utdanningsnivå	Grunnskole	0,028	***	0,036	***
	Videregående utdanning	referanse		referanse	
	Høyere utdanning	-0,003		-0,016	***
	Ukjent utdanning	0,013		0,032	***

Variabel	Verdier	Situasjonsbestemt innsats		Spesielt tilpasset innsats	
		B-koff.	Sig.	B-koff.	Sig.
Ytelse	Arbeidsavklaringspenger	referanse		-0,1	***
	Dagpenger	-0,011	**	referanse	
	Ingen statlig livsoppholdsytelse eller tiltakspenger	referanse		referanse	
Fylke	Oslo	referanse		referanse	
	Rogaland	-0,001		-0,016	**
	Møre og Romsdal	0,037	***	-0,021	**
	Nordland	-0,048	***	-0,031	***
	Viken	0,014	**	0,003	
	Innlandet	-0,013		-0,037	***
	Telemark og Vestfold	0,032	***	-0,006	
	Agder	-0,009		-0,005	
	Vestland	0,009		-0,001	
	Trøndelag	-0,005		-0,013	**
	Finnmark og Troms	-0,044	***	-0,026	***
	Øvrige områder/Ukjent	0,132	***	0,132	***
	Helt permittert		0,115	***	
Varighet	3-5 mnd	0,038	***	0,019	***
	6-13 mnd				
	14-25 mnd	0,005		-0,003	
	Over 25 mnd	0,008			
	26-37 mnd			0,007	
	38-49 mnd			0,029	***
	Over 49 mnd			0,019	***
Har barn		0,009		0,018	***
R-kvadrert			0,025		0,047

Kilde:NAV

Tabell V3 Hva påvirker sannsynligheten for å ha digital dialog? Unge under 30 år med standard-situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsats. Februar-april 2021. (Avhengig variabel: Hatt digital dialog =1, Ikke hatt digital dialog =0)

Variabel	Verdier	Standard- og situasjonsbestemt innsats		Spesielt tilpasset innsats	
		B-koff.	Sig.	B-koff.	Sig.
Konstant		0,847	***	0,662	***
Kjønn	Kvinner	0,004		0,042	***
	Menn	referanse		referanse	
Alder	19 år og under	-0,019	**	-0,044	***
	20-24 år	referanse		referanse	
	25-29 år	-0,016	***	0,001	
Fødeland	Norge	referanse		referanse	
	Vest-Europa (utenom Norge), USA, Canada, Australia og New Zealand	-0,018	***	-0,026	
	Østeuropeiske EU-land	-0,034	***	0,001	
	Asia, Afrika, Amerika (utenom USA og Canada), Øst-Europa (utenfor EU), Oseania (utenom Australia og New Zealand)	-0,024	***	-0,077	***
	Innvandrere, ikke bosatt/Ukjent	-0,165	***	-0,221	***
Utdanningsnivå	Grunnskole	-0,013	**	-0,081	***
	Videregående utdanning	referanse		referanse	
	Høyere utdanning	0,011	***	-0,036	*
	Ukjent utdanning	-0,08	***	-0,196	***
Ytelse	Arbeidsavklaringspenger	referanse		0,031	***
	Dagpenger	0,017	***	referanse	
	Ingen statlig livsoppholdsyttelse eller tiltakspenger	referanse		referanse	
Fylke	Oslo	referanse		referanse	
	Rogaland	0,026	***	0,078	***
	Møre og Romsdal	-0,051	***	0,011	
	Nordland	0,057	***	0,013	
	Viken	-0,043	***	0,003	
	Innlandet	-0,002		0,06	***
	Telemark og Vestfold	0,005		0,041	***
	Agder	0,06	***	0,074	***
	Vestland	-0,104	***	0,037	***
	Trøndelag	-0,012		0,05	***
	Finnmark og Troms	0,057	***	0,09	***
	Øvrige områder/Ukjent	-0,164	***	-0,183	***
Delvis ledige og delvis permittert		-0,058	***		
Helt permittert		-0,047	***		

Variabel	Verdier	Standard- og situasjonsbestemt innsats		Spesielt tilpasset innsats	
		B-koff.	Sig.	B-koff.	Sig.
Varighet	3-5 mnd	0,091	***	0,059	***
	6-13 mnd	referanse		referanse	
	14-25 mnd	-0,001		-0,03	***
	Over 25 mnd	-0,019			
	26-37 mnd			-0,029	***
	38-49 mnd			-0,044	***
	Over 49 mnd			-0,034	***
Har barn		-0,013	**	-0,002	
Medisinsk behandling				0,093	***
I tiltak		0,03	***	0,022	***
Standard innsats		-0,026	***		
R-kvadrert			0,047		0,037

Kilde:NAV

Tabell V4 Tabell V3 Hva påvirker sannsynligheten for å være i møter eller samtaler? Unge under 30 år med standard- situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsats. Februar-april 2021. (Avhengig variabel: Hatt samtale eller møte =1, Ikke hatt samtale eller møte =0)

Variabel	Verdier	Situasjonsbestemt innsats		Spesielt tilpasset innsats	
		B-koff.	Sig.	B-koff.	Sig.
Konstant		0,321	***	0,354	***
Kjønn	Kvinner	-0,019	***	-0,004	
	Menn	referanse		referanse	
Alder	19 år og under	0,035	***	0,006	
	20-24 år	referanse		referanse	
	25-29 år	-0,023	***	-0,033	***
Fødeland	Norge	referanse		referanse	
	Vest-Europa (utenom Norge), USA, Canada, Australia og New Zealand	-0,027		-0,002	
	Østeuropeiske EU-land	-0,09	***	0,005	
	Asia, Afrika, Amerika (utenom USA og Canada), Øst-Europa (utenfor EU), Oseania (utenom Australia og New Zealand)	0,008		0,002	
	Innvandrere, ikke bosatt/Ukjent	-0,12	***	-0,011	
Utdanningsnivå	Grunnskole	0,01	***	-0,018	**
	Videregående utdanning	referanse		referanse	
	Høyere utdanning	-0,04	***	-0,041	***
	Ukjent utdanning	-0,014		-0,053	***

Variabel	Verdier	Situasjonsbestemt innsats		Spesielt tilpasset innsats	
		B-koff.	Sig.	B-koff.	Sig.
Ytelse	Arbeidsavklaringspenger	referanse		-0,025	***
	Dagpenger	-0,039	***	referanse	
	Ingen statlig livsoppholdsytelse eller tiltakspenger	referanse		referanse	
Fylke	Oslo	referanse		referanse	
	Rogaland	0,121	***	0,124	***
	Møre og Romsdal	-0,015		0,005	
	Nordland	0,201	***	0,067	***
	Viken	-0,036	***	-0,03	***
	Innlandet	0,151	***	0,184	***
	Telemark og Vestfold	0,128	***	0,073	***
	Agder	0,16	***	0,187	***
	Vestland	0,128	***	0,042	***
	Trøndelag	0,189	***	0,177	***
	Finnmark og Troms	0,137	***	0,09	***
	Øvrige områder/Ukjent	0,007		-0,125	*
Delvis ledige og delvis permittert		-0,079	***		
Helt permittert		-0,106	***		
Varighet	3-5 mnd	0,045	***	0,078	***
	6-13 mnd	referanse		referanse	
	14-25 mnd	-0,003		-0,021	***
	Over 25 mnd	0,021			
	26-37 mnd			-0,022	***
	38-49 mnd			-0,038	***
	Over 49 mnd			-0,014	
Har barn		-0,013		-0,007	
Medisinsk behandling				0,111	***
I tiltak		0,065	***	0,069	***
R-kvadrert			0,073		0,044

Kilde:NAV

ULØNNET OG LØNNET FORELDREPERMISJON – MØDRE OG FEDRES BRUK OG VURDERINGER

Av Frøydis M. Bakken

Sammendrag

I denne artikkelen studeres bruken av lønnet og ulønnet foreldrepermisjon. Ved å se på den totale tiden mødre og fedre er borte fra arbeid når de får barn, viser det seg at skjevdelingen mellom mødre og fedre er større enn det registrerte uttaket av foreldrepenger kan gi inntrykk av.

Resultatene fra Foreldrepengeundersøkelsen 2021 viser at foreldrene i stor grad følger de oppsatte kvotene i foreldrepengeperioden ved at fedre tar 1/3 (fedrekvoten), mens mødre tar 2/3, det vil si mødrekvoten pluss fellesdelen. I tillegg tar mødre oftest og lengst ulønnet permisjon. 48 prosent av mødrene og 11 prosent av fedrene svarte at de tok ulønnet permisjon i forlengelse av den betalte foreldrepengeperioden. Av disse tok mødrene i gjennomsnitt 16 uker ulønnet permisjon, mens fedrene tok 11 uker.

I en likestillingskontekst trekker bruken av ulønnet permisjon i motsatt retning av det fedrekvoten og tredelingen gjør. Foreldre som er i ulønnet permisjon, mister både noen arbeidstakerrettigheter, opptjening og ansiennitet i perioden de er i ulønnet permisjon. Ulønnet permisjon har derfor noen uheldige konsekvenser, spesielt siden det er stor kjønnsmessig skjevhet i hvem som tar ulønnet permisjon. Den høyeste andelen mødre med ulønnet permisjon arbeidet i typiske kvinneyrker og -næringer.

Som årsak til bruk av ulønnet permisjon oppga flest at de ønsket at barnet skulle være hjemme lengre og at mor tok ulønnet permisjon for å amme barnet.

Innledning

Denne artikkelen handler om bruken av ulønnet permisjon i forlengelse av den tredelte foreldrepengeperioden. Ved å også inkludere ulønnet permisjon, som en «fjerde del» av foreldrepermisjonen i tillegg til den tredelte foreldrepengeperioden, får vi det totale bildet av hvordan mødre og fedre fordeler tiden de er borte fra arbeid når de får barn. Innføringen av tredelingen i 2018/2019 gjør dette til en aktuell problemstilling, siden den medførte at mødre og fedre i mindre grad enn tidligere kan fordele ukene med foreldrepenger fritt seg imellom. I artikkelen presenteres mødres og fedres bruk av ulønnet permisjon og relevante kjennetegn ved dem, hvorfor de velger dette, og hvor lang ulønnet permisjon de tar. Mulige konsekvenser ved bruk av ulønnet permisjon diskuteres også.

Artikkelen er basert på surveydata fra Foreldrepengeundersøkelsen 2021. Den ble gjennomført sommeren 2021, det vil si tre år etter innføringen av tredelingen av foreldrepengeperioden for 100 prosent sats, og 2,5 år etter at tredelingen ble innført for de med 80 prosent sats.

I 2018 ble lengden på mødrekvoten, fedrekvoten og fellesperioden justert, slik at foreldrepengeperioden ble delt i tre omtrent like lange deler. Som følge av denne lovendringen ble en større del av perioden forbeholdt hver av foreldrene, mens perioden foreldrene selv kan fordele seg imellom ble kortere. Dette skjedde 25 år etter at Norge i 1993, som det første landet i verden, innførte en egen foreldrepengekvote forbeholdt fedre. I 1993 var fedrekvoten på fire uker, og den har gradvis blitt utvidet til dagens 15 uker (ved 100 % dekningsgrad) eller 19 uker (ved 80 % dekningsgrad).

Foreldrepengeordningen skal favne mange behov. Den politiske debatten rundt mødre- og fedrekvoter har handlet om likestilling mellom mødre og fedre i omsorgen for barn, men også om likestilling mellom kjønnene både i ulønnet arbeid i hjemmet og lønnet arbeid utenfor hjemmet. Politiske skillelinjer har vist seg i debatten om hvordan mødres særstilling, at de bærer frem og ammer barn, skal ivaretas i foreldrepengeordningen og fordelingen av uker mellom mødre og fedre.

Likestilling har vært et av hovedformålene med foreldrepengeordningens utforming helt siden 1990-tallet (St.meld. nr. 70 (1991–1992) pkt. 3.3.2). Det var tre hovedbegrunnelser for innføringen av fedrekvoten i 1993 og de omfattet både barn, fedre og mødre. Fedrekvoten var for det første utformet av hensyn til barnet og at barnet også trenger å knytte bånd til far. For det andre av hensyn til fedre og styrking av deres rettigheter som omsorgspersoner. For det tredje av hensyn til målet om mer likestilling mellom mødre og fedre både hjemme og i arbeidslivet. Familierpolitikken generelt har hatt som mål å legge til rette for å kombinere det å få barn med lønnsarbeid, og da spesielt at ordningen ikke skal virke negativt på kvinners yrkesdeltakelse og tilbakevending til jobb etter fødsel. Å hindre at en lang foreldrepermisjon bidrar til å bremse kvinners yrkesdeltakelse og lønnsutvikling, og dermed svekke likestilling i arbeidslivet, er et viktig moment i både familie- og sysselsettingspolitikken.

Sysselsettingen i Norge er høy i en internasjonal kontekst både for menn og kvinner (OECD 2021). Kjønnforskjellene i det norske arbeidsmarkedet kommer til syne ved at kvinner har lavere sysselsetting, mer deltidsarbeid og noe lavere median månedslønn enn menn. I tillegg jobber kvinner i større grad i offentlig sektor (SSB 2021a).

Foreldrepenger er utformet med hensyn til omsorg for barna og at det skal være praktisk mulig og attraktivt for foreldrene å få barn. Foreldrepengeordningen er også utformet i tråd med arbeidslinja i norsk politikk, det vil si at skatter, trygder og overføringer er utformet slik at det for de aller fleste vil lønne seg å være i lønnet arbeid (Stortingsmelding nr. 351994–95). Arbeidslinjas mål er arbeid til alle. Foreldrepenger følger arbeidslinja, ved at det er opptjening av arbeidsinntekt før fødsel som gir rett til ordningen. Et stadig økende antall mødre opptjener rett til foreldrepenger gjennom yrkesdeltakelse, noe som vises i nedgangen i kvinner som mottar engangsstønad ved fødsel. Engangsstønad gis som en engangssum til foreldre som ikke har rett på foreldrepenger. I 2019 mottok 19 prosent av kvinnene engangsstønad ved fødsel. I første halvdel av 1990-tallet var andelen mottakere av engangsstønad stabil på rundt 27–28 prosent (Hasane 2020).

Flere samfunnsendringer har hatt betydning for økningen i kvinners yrkesdeltakelse de siste tiårene. Det er vanskelig å skille effektene av disse fra betydningen av innføringen og utvidelse av fedrekvoten, siden de har pågått parallelt. Tidligere forskning har pekt på barnehageutbyggingen som en de mest sentrale faktorene for økningen i småbarnsmødres sysselsetting (Cools, Fiva & Kirkebøen 2015; Andresen & Nix 2019). Barnehagereformen på begynnelsen av 2000-tallet gjorde det både rimeligere og lettere å ha barn i barnehage og la slik til rette for at småbarnsmødre kunne jobbe fulltid. Barnehagereformen omfattet blant annet makspris for barnehageplass (2005), full barnehagedekning (2006) og lovfestet rett til barnehageplass (2009). I 2020 var 85 prosent av 1–2 åringene og 97 prosent av 3–5 åringene i barnehage (SSB 2021b). Kontantstøtte er også en del av familiepolitikken som kan ha betydning for kvinners yrkesdeltakelse, men er en relativt kortvarig ytelse på maksimalt 11 måneder fra barnet fyller 13 måneder.

Fra barselpenger via fødselspenger til foreldrepenge- politiske ønsker om jevnere fordeling mellom mødre og fedre

Den politiske diskusjonen om betalt permisjon i forbindelse med fødsel og adopsjon har vært preget av lengden på perioden og siden 1993, fordelingen mellom mor og far. Holdningsskapende og politisk symbolikk har også vært brukt, som vises blant annet i navnet på ordningen. Opprinnelig het ordningen barselpenger. Fra 1978 endret ytelsen navn til fødsels-

penger samtidig som far ble gitt muligheten til å ta ut fødselspenger dersom mor arbeidet. Fra å være en ytelse forbeholdt mødre kunne nå en stor del av fødselspengeperioden deles mellom mødre og fedre. Det var likevel få fedre som benyttet seg av dette, og fra 1993 innførte regjeringen Brundtland III en egen fedrekvote. Det politiske pressmiddelet for å få flere fedre til å ta ut fødselspenger lå i at ukene med fedrekvote falt bort dersom far ikke benyttet dem. I 2007 endret ordningen navn til foreldrepenge for ytterligere å understreke at både fedre og mødre kan benytte den delen som ikke er bundet opp av mødre- eller fedrekvote (NOU 2017:6).

Likelønnskommissjonen foreslo i 2008 en tredeling av foreldrepengeperioden etter mal av den islandske ordningen med tre like deler fordelt på mødrekvote, fedrekvote og fellesdel. Regjeringen Solberg innførte den gang ikke tredeling etter islandsk modell med begrunnelsen i at dette ville være for stor inngripen i familiers valgfrihet (NOU 2008:6). Fra 2013 ble det innført 14 uker fedrekvote, 14 uker mødrekvote og 18 uker fellesdel. Tredelingen ved 100 prosent sats ble altså innført fullt ut i 2018, og for dem med 80 prosent sats i 2019.

Ved innføring av fedrekvote i 1993 var foreldrepengeperioden på 42 uker ved 100 prosent sats. Fra 1993 til i dag har fedrekvoten økt med ni uker fra 4 uker til 15 uker. Den totale perioden har økt med syv uker til dagens 49 uker. Utvidelsen av fedrekvoten

Tabell 1. Utvikling i lengden på foreldrepengeperioden og mødre- og fedrekvoter.

Antall uker	Fedrekvote	Mødrekvote	100 % sats	80 % sats
1993	4	3+6	42	52
2005	5	3+6	43	53
2006	6	3+6	44	54
2009	10	3+6	46	56
2011	12	3+6	47	57
2013	14	14+3	49	59
2014	10	10+3	49	59
2018*	15	15+3	49	59
2019*	19	19+3		59

*Innføring av tredeling innført for 100 % sats 1.7.18, og 1.1.19 for 80 % sats

Kilde: NAV og NOU 2017:6

har skjedd både ved en utvidelse av ordningen med friske uker øremerket far og ved å overføre uker fra fellesperioden til fedrekvoten. I 2005 og 2006 økte fedrekvoten med tilføring av til sammen to friske uker begrunnet i likestilling. Det var en holdningsmessig støtte til foreldre som ønsket en jevnere fordeling av foreldrepengeperioden, og slik lettere kombinere arbeid og familieliv (NOU 2017:6). I 2009 ble foreldrepengeperioden utvidet med to uker, mens fedrekvoten økt med fire uker, det vil si to friske uker og to overført fra fellesperioden. I 2011 ble fedrekvoten utvidet med to uker, mens foreldrepengeordningen ble utvidet med en uke. I 2014 ble fedrekvoten redusert med fire uker, mens total periode ble holdt konstant på 49 uker. I 2018 ble dette reversert da fedrekvoten ble økt til 15 uker både for redusert (80 %) og full sats (100 %). Fra 2019 ble det gjort en justering slik at tredelingen ble reell også for foreldre med 80 prosent sats, ved at fedre og mødrekvoten økte til 19 uker.

Data

Analysene i denne artikkelen er basert på data fra NAV Foreldrepengeundersøkelsen 2021. På oppdrag fra Barne- og familiedepartementet gjennomførte Arbeids- og velferdsdirektoratet en spørreundersø-

kelse rettet mot foreldre fra juni til august 2021. Spørreundersøkelsen ble distribuert per e-post og inneholdt spørsmål om foreldrepenge og foreldrenes valg, hvorfor de hadde valgt slik samt deres meninger om utformingen av foreldrepengeordningen. I denne artikkelen inkluderes spørsmålene om tredeling av foreldrepengeperioden og ulønnet permisjon. Data fra NAVs registre ble koblet på spørreundersøkellesdataene i ettertid.

NAV har gjennomført Foreldrepengeundersøkelsen også i 2008 og 2017. Resultatene på spørsmålene som er stilt i tidligere undersøkelser vil inkluderes i denne analysen. 2008- spørreundersøkelsen ble sendt per post til foreldre som fikk barn i september 2007. Svaropplutningen var 35 prosent. 2017 – spørreundersøkelsen ble sendt på e-post til foreldre som fikk barn i oktober og mars. Svaropplutningen var på 32 prosent.

Utvalget og svaropplutning

Alle foreldrepar med felles adresse som fikk barn i desember 2019 eller mars 2020 ble trukket ut til å delta i Foreldrepengeundersøkelsen 2021. Hensikten med spørreundersøkelsen var å få mer kunnskap om mødre og fedres valg, holdninger og vurdering av fordeling av foreldrepenge. Samkjønnede par, par som

Regler for fordeling av foreldrepengeperioden

De økonomiske ytelsene i forbindelse med fødsel og adopsjon er regulert i folketrygdloven kapittel 14.

§ 14-6: Rett til foreldrepenge opptjenes gjennom yrkesaktivitet. Både moren og faren kan opptjene rett til foreldrepenge ved å være yrkesaktiv med pensjonsgivende inntekt i minst seks av de siste ti månedene før de starter uttak av foreldrepenge.

§ 14-7: Foreldrepenge til hver av foreldrene beregnes på grunnlag av egen inntekt. Rett til foreldrepenge krever at beregningsgrunnlaget utgjør en årslønn på minst 53200 kroner (½ G). Det ytes ikke foreldrepenge for den del av inntekten som overstiger seks ganger grunnbeløpet. Mange arbeidstakere er dekket av avtaler som gir dem full lønn under foreldrepengeuttaket. Dette gjelder alle i offentlig sektor og mange i privat sektor.

§ 14-9: Stønadsperioden er 245 dager (49 uker) med 100 prosent av beregningsgrunnlaget eller 295 dager (59 uker) med 80 prosent. Stønadmottaker velger sats ved stø-

nadsperiodens begynnelse, og valget gjelder for hele stønadsperioden og for begge foreldrene.

De siste 15 stønadsdagene (3 ukene) før og de første 30 stønadsdagene (6 ukene) etter fødselen er forbeholdt moren. Mødre og fedrekvoten kan kun overføres til den andre forelderens ved skade eller sykdom som hindrer dem i å ta seg av barnet.

15 (19) uker er forbeholdt faren (fedrekvoten) og 15 (19) uker er forbeholdt moren (mødrekvoten). Disse ukene er unntatt fra deling. Det er ingen krav til mors aktivitet når far tar ut fedrekvoten.

§ 14-13: Faren kan ta ut foreldrepenge utover fedrekvoten bare dersom mor er i aktivitet som for eksempel arbeid, utdanning eller annen godkjent aktivitet.

Ved flerbarnsfødsler blir stønadsperioden utvidet.

Kilde: Lovdata (2022b)

ikke har felles bosted eller der en av foreldrene eller barnet var døde ble derfor ekskludert fra spørreundersøkelsen. E-postadresser til foreldrene ble hentet fra kontakt- og reservasjonsregisteret.

Vi vet ikke sikkert om e-postene med lenke til spørreskjemaet faktisk ble åpnet og lest. Om vi antar dette, er antallet som hadde mulighet til å svare på spørreundersøkelsen 11 675 personer. 4909 personer besvarte spørreundersøkelsen, noe som gir en svaropplutning på 42 prosent. Svaropplutningen var høyest blant mødre og 49,9 % av mødrene og 33,7 % av fedrene besvarte spørreskjemaet.

Representativitet og vektning

Data samlet inn gjennom spørreundersøkelser kan ha ulike feilkilder. Systematisk frafall, det vil si systematisk underrepresentasjon av enkelte grupper, er en feilkilde det er viktig å unngå for å sikre representativitet. Med frafall menes de som er trukket ut til å besvare undersøkelsen, men som ikke gjør det. Noen ønsker ikke å delta av ulike årsaker, mens andre ikke nås gjennom valgt kanal, som her er e-postadressen registret i kontakt- og reservasjonsregisteret. Det at de ikke nås kan skyldes at de ikke var tilgjengelig på e-post i den perioden undersøkelsen ble gjennomført, eller at de ikke lengre benytter den oppgitte e-postadressen. Vi kan ikke skille mellom de som ikke har åpnet e-posten og de som har åpnet, men ikke besvart.

Det ble gjort flere grep for å øke svaropplutningen og sikre best mulig representativitet i Foreldrepengeundersøkelsen 2021. For å forberede og informere personer i utvalget om undersøkelsen mottok alle et informasjonsbrev om at de var trukket ut til deltakelse og ville motta invitasjon og lenke til spørreundersøkelsen på e-post. Etter utsendelsen av spørreskjemaet ble det sendt ut tre påminnelser med oppfordring om å besvare spørreskjemaet. For å ytterligere motivere til deltakelse ble det trukket gavekort blant de som besvarte spørreskjemaet.

En frafallsanalyse sammenlikner de som har svart med alle som kunne ha svart på utvalgte variabler. I denne frafallsanalysen benyttes alder, inntekt og dekningsgrad. Frafallsanalysen viste at gjennomsnittsalderen for fedre var 32,4 år for respondentene og 32,2 år for

populasjonen. For mødre var gjennomsnittsalder for respondentene 35,5 og 35, 0 år for populasjonen. Det er ikke systematisk aldersmessig underrepresentasjon i surveydataene.

For populasjonen var fordelingen i dekningsgrad 76,2 prosent med 100 prosent sats og 23,8 prosent med 80 prosent. Blant respondentene var fordelingen 78 og 22. Det er ikke systematisk underrepresentasjon i dekningsgrad i surveydataene.

Både alder og dekningsgrad støtter dataenes representativitet. Tidligere forskning har vist at inntekt har betydning for uttak av foreldrepermisjon. Menn med årsinntekt under 400 000 kr og mer enn 900 000 er underrepresentert i surveydataene. Kvinner med årsinntekt under 400 000 kr er underrepresentert. Både mødre og fedres svar på spørsmål om meninger og holdninger til foreldrepenge viser ulikheter etter inntekt. Resultatene er derfor vektet etter inntekt og med en vekt for hvert kjønn.

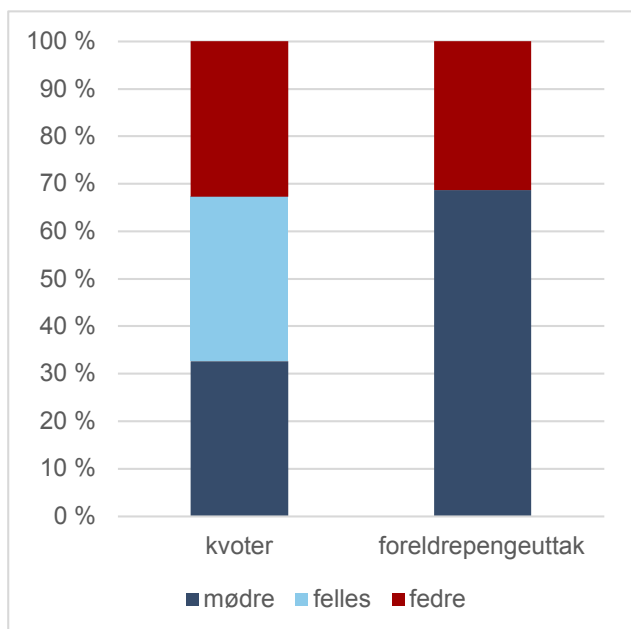
Det er 50 prosent flere kvinner enn menn som har besvart Foreldrepengeundersøkelsen 2021, noe som indikerer at kvinner kan ha en større interesse for temaet og derfor i større grad har besvart undersøkelsen. Dataene analyseres og presenteres for fedre og mødre hver for seg, resultatene er derfor ikke vektet på kjønn.

Tredeling av foreldrepengeperioden vil i praksis si 2/3 til mor og 1/3 til far

Hensikten med å innføre fedrekvoten i 1993 var å få flere fedre til å ta ut foreldrepenge, siden svært få benyttet seg av ordningen. Ved å også innføre en mødrekvote skulle det tydeliggjøre at permisjonen tilhører begge foreldrene og at fellesdelen kan deles mellom dem. Mødrekvoten skulle ha en prinsipiell betydning og signalisere at den resterende delen av perioden er til valgfri fordeling (Prop 64 L 2011–2012).

Når vi ser på faktisk brukte dager opp mot mødre- og fedrekvoten, så tar i gjennomsnitt mødre ut 2/3 av foreldrepengeperioden. Det vil da si at mødre i gjennomsnitt tok ut den totale lengden på mødrekvoten og fellesdelen til sammen. Ifølge registerdata som omfatter

Figur 1. Foreldrepengekvoter og faktisk foreldrepengeuttak i gjennomsnitt for alle foreldre som fikk barn desember 2019 og mars 2020 (populasjonen i Foreldrepengeundersøkelsen 2021).



Kilde: NAV

alle mødre til barn født i desember 2019 og mars 2020 så tok mødrene altså ut 68 prosent av foreldrepengeperioden, mens fedrene tok ut 32 prosent (Figur 1).

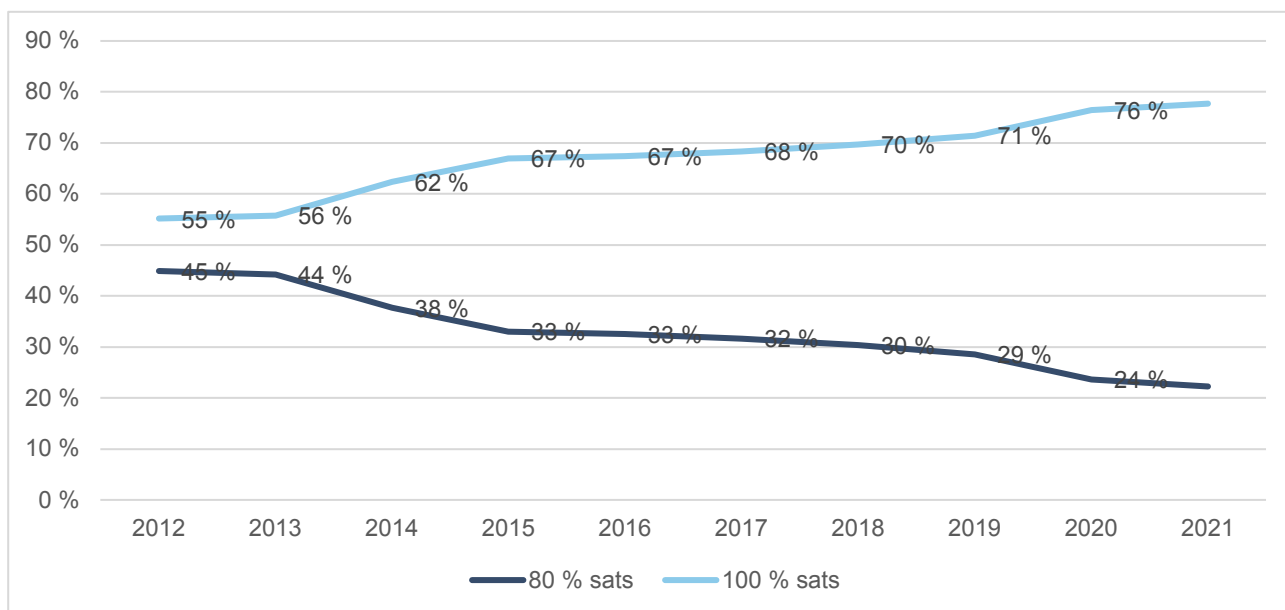
Dette tyder på at fedrene tar ut fedrekvoten på 15 uker, men at den tiltenkte symboleffekten i at mødre også fikk en egen kvote for å fremheve at fellesdelen også kan brukes av fedre, foreløpig ikke har hatt effekt på foreldrepengeuttaket. Dette støtter trenden som har vedvart siden fedrekvoten ble innført i 1993, nemlig at fedre i gjennomsnitt holder seg til de tilmålte ukene i fedrekvoten ved uttak av foreldrepenger.

3 av 4 velger full sats fordi det er økonomisk lønnsomt

Foreldrene kan velge mellom en dekningsgrad på 100 prosent i 49 uker eller redusert sats på 80 prosent i 59 uker. Dekningsgraden gjelder for paret og hele foreldrepengeperioden. Det siste tiåret har det vært en økende trend at stadig flere foreldre velger full sats når de søker om foreldrepenger. I 2012 valgte 55 prosent av foreldrene full sats, mens i 2021 var andelen som valgte full sats økt til 78 prosent (Figur 2).

Normalt vil 100 prosent sats gi mest i foreldrepenger. Dette opplyses det om i søknadsskjemaet om foreldrepenger. Dersom foreldreparet planlegger å ta 59 uker permisjon vil det da i de fleste tilfeller lønne seg økonomisk å ta 49 uker med foreldrepenger og deretter 10 uker uløn-

Figur 2. Kvinner med foreldrepenger i løpet av 1. halvår 2012–2021 fordelt etter dekningsgrad.



Kilde: NAV

net permisjon. Differansen mellom å velge 80 eller 100 prosent sats vil variere med både hvor mye mor og far tjener, hvor mye hver av dem bruker av foreldrepengeperioden og om arbeidsgiver betaler differansen mellom lønn og foreldrepenger for dem som tjener over 6 ganger grunnbeløpet i Folketrygden (638 394 kroner). I Foreldrepengeundersøkelsen 2021 oppga 69 prosent av mødrene og 59 prosent av fedrene at de mottok full lønn.

Foreldrene ble spurt om hva som hadde størst betydning for deres valg av dekningsgrad, det vil si enten 80 eller 100 prosent sats. Resultatene fra Foreldrepengeundersøkelsen 2021 viser at majoriteten av foreldre som valgte full sats oppga økonomi som den viktigste årsaken. Av de som hadde valgt full sats oppga 88 prosent av mødrene og 79 prosent av fedrene at de valgte det som ga høyest utbetaling, det vil si 100 prosent. I Foreldrepengeundersøkelsene i 2008 (Grambo og Myklebø) og 2017 (Schou) var det også slik at de som valgte full sats vektla økonomi i størst grad. Noen flere av fedrene (5 %) enn mødrene (1 %) oppga at de valgte full sats, fordi de ønsket å være kortest mulig borte fra jobb.

Av de som hadde valgt 80 prosent sats oppga 97 prosent av mødrene og 87 prosent av fedrene at de ønsket lengst mulig permisjon. De foreldrene som valgte redusert sats, vektla lengst mulig tid med barnet også i Foreldrepengeundersøkelsene i 2008 (Grambo og Myklebø) og 2017 (Schou).

I annet-kategorien skiller mødre og fedres svar seg derimot fra hverandre ved at 11 prosent av fedrene med redusert sats svarte annet, og 2 prosent av mødrene. 6 prosent av fedre med full sats svarte annet mot 3 prosent av mødrene. Om dette skyldes at det er mor som

har tatt avgjørelsen om satsen og at fedrene derfor ikke vet og derfor har svart annet, eller om det mangler et svaralternativ for å dekke deres årsak, er ukjent.

Redusert sats er også en form for ulønnet permisjon

Foreldre som velger redusert sats, får altså som oftest utbetalt lavere stønad fra NAV totalt sett i foreldrepengeperioden. Det å velge redusert sats innebærer også at de velger en form for ulønnet permisjon. Det vil si at de tar ut 20 prosent ulønnet permisjon gjennom hele stønadsperioden.

Selv om det økonomisk sett kan lønne seg å velge full sats i 49 uker og deretter ulønnet i 10 uker, fremfor redusert sats i 59 uker, kan det være inntekstrisiko knyttet til dette. Sykepengerrettigheten i folketrygden opphører etter 14 dager med ulønnet permisjon. Full rett til sykepenge opparbeides etter 4 uker i jobb (Lovdata 2022c). Det vil si at fra uke 3 står den forelderen som tar ut ulønnet permisjon uten sykepengerrettigheter inntil de igjen har arbeidet minimum fire uker og igjen har fulle sykepengerrettigheter. Dersom mor eller far blir syk i perioden uten sykepengerrettighet vil vedkommende få et inntektstap dersom hen blir sykmeldt utover den tiden de hadde planlagt å være i ulønnet permisjon.

Det er imidlertid et unntak til dette ved at arbeidsmiljøloven gir foreldre som tar ulønnet permisjon direkte etter uttak av foreldrepenger rett til sykepenge. I slike tilfeller vil sykepenge fra NAV først utbetales fra den 15. dagen, og ikke som dag én for de som er i arbeid, og med redusert sats. Det vil si 65 % av sykepengegrunnlaget og ikke 100 prosent som for de som er i arbeid (Lovdata 2022a).

Tabell 2.

	80 % sats		100 % sats	
	mødre	fedre	mødre	fedre
Vi ønsket lengst mulig tid med permisjon	97 %	87 %	7 %	10 %
Vi ønsket å være kortest mulig borte fra jobb	0 %	1 %	1 %	5 %
Vi valgte det som ga høyest utbetaling totalt, dvs 100 %	0 %	1 %	88 %	79 %
Annet	2 %	11 %	3 %	6 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %

Kilde: NAV Foreldrepengeundersøkelsen 2021

Både foreldrepar med full og redusert sats tar ulønnet permisjon

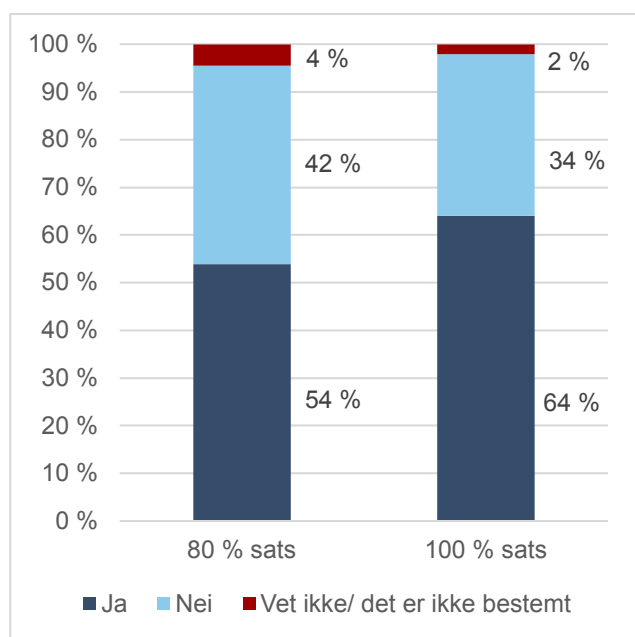
På spørsmålet «Tar dere ut ulønnet permisjon i forlengelsen av foreldrepengeperioden? Ferie skal ikke regnes med» svarer mødrene og fedrene på vegnet av paret og ikke kun seg selv. Resultatene presenteres derfor kun for mødrene siden de har høyest svaroppslutning i Foreldrepengeundersøkelsen 2021.

Mer enn halvparten av parene tok ulønnet permisjon i forlengelse av foreldrepengeperioden uavhengig av hvilken dekningsgrad de hadde valgt. Andelen av parene som tok ulønnet permisjon var 10 prosentpoeng høyere for par med full sats (64 %) sammenliknet med par som hadde valgt redusert sats (54 %) (figur 3).

Kraftig økning i ulønnet permisjon: Fra 1 av 5 mødre i 2008 til 1 av 2 i 2021

Det har vært en kraftig økning i bruken av ulønnet permisjon i forlengelse av foreldrepengeperioden fra 2008 til 2021. Sterkest har økningen vært for mødre. I 2008 oppga 1 av 5 (18 %) av mødrene at de tok ulønnet permisjon i forlengelse av foreldrepengeperioden

Figur 3. Mødres svar på spørsmålet: «Tar dere ut ulønnet permisjon i forlengelsen av foreldrepengeperioden? Ferie skal ikke regnes med.» N=2804



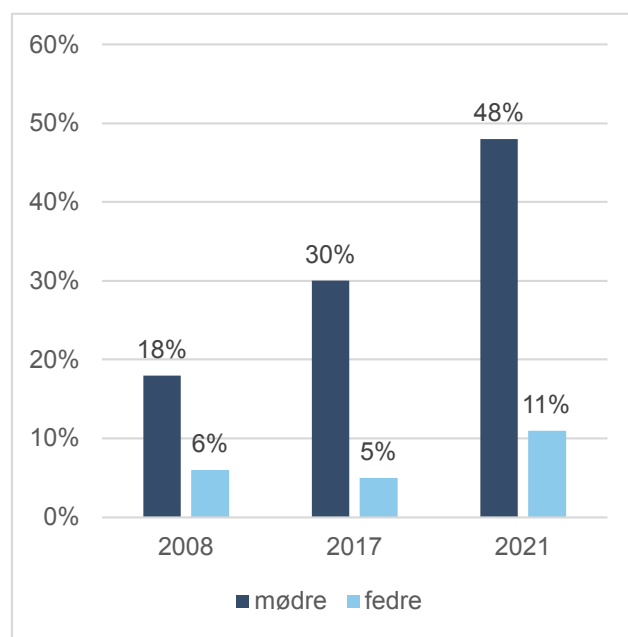
Kilde: NAV Foreldrepengeundersøkelsen 2021

(Grambo og Myklebø 2008). I 2017 gjaldt dette omtrent 30 % dvs om lag 1 av 3 (Schou 2017) og i 2021 var andelen mødre med ulønnet permisjon steget til omtrent annenhver mor (48 %). Andelen fedre som tok ulønnet permisjon i forlengelse av foreldrepengeperioden var stabil fra 2008 (6 %) til 2017 (5 %), men andelen fordoblet seg til 11 prosent i 2021 (figur 4).

Med den kraftige økningen i andelen mødre som tar ulønnet permisjon til 48 prosent i 2021, tar mer enn fire ganger så høy andel mødre (48 %) ulønnet permisjon som fedre (11 %).

I 2008 var det vanligst å velge 80 prosent dekning. 71 prosent av foreldreparene i Foreldrepengeundersøkelsen 2008 hadde valgt det, mens 29 prosent hadde full sats. I Foreldrepengeundersøkelsen 2017 var dette snudd på hodet ved at 69 prosent av respondentene hadde full sats, og 31 prosent hadde redusert sats. I 2021 hadde andelen som valgte full sats økt ytterligere og 78 prosent av respondentene hadde valgt dette mot 22 prosent med redusert sats. Det har altså vært en økning i andelen av respondentene som valgte den korteste foreldrepengeperioden (100 %) på 9 prosent-

Figur 4. Utviklingen i andel mødre og fedre som oppgir at de tar ulønnet permisjon i forlengelse av foreldrepengeordningen



Kilde: NAV Foreldrepengeundersøkelsen 2008, 2017 og 2021

poeng fra 2017 til 2021. Økningen i ulønnet permisjon i samme periode har vært på 18 prosentpoeng for kvinner og 6 prosentpoeng for menn, det vil si om lag dobbelt så stor for begge kjønn.

Registerdata for populasjonen til Foreldrepengeundersøkelsen viste at mødre tar ut 2/3 av den lønnete foreldrepermisjonen i gjennomsnitt (figur 1). Denne fordelingen stemmer med hva de som besvarte Foreldrepengeundersøkelsen oppga. Mødrene oppga at de i gjennomsnitt tok ut 35 uker og fedrene tok i gjennomsnitt ut 16 uker lønnet permisjon (figur 5). Ved å legge sammen gjennomsnittlig antall uker mødre og fedre tar ut av både lønnet og ulønnet permisjon får vi et mer komplett bilde av både fordelingen mellom mødre og fedre, og også det totale bildet av mødre og fedres fravær fra yrkesaktivitet når de får ett nytt barn.

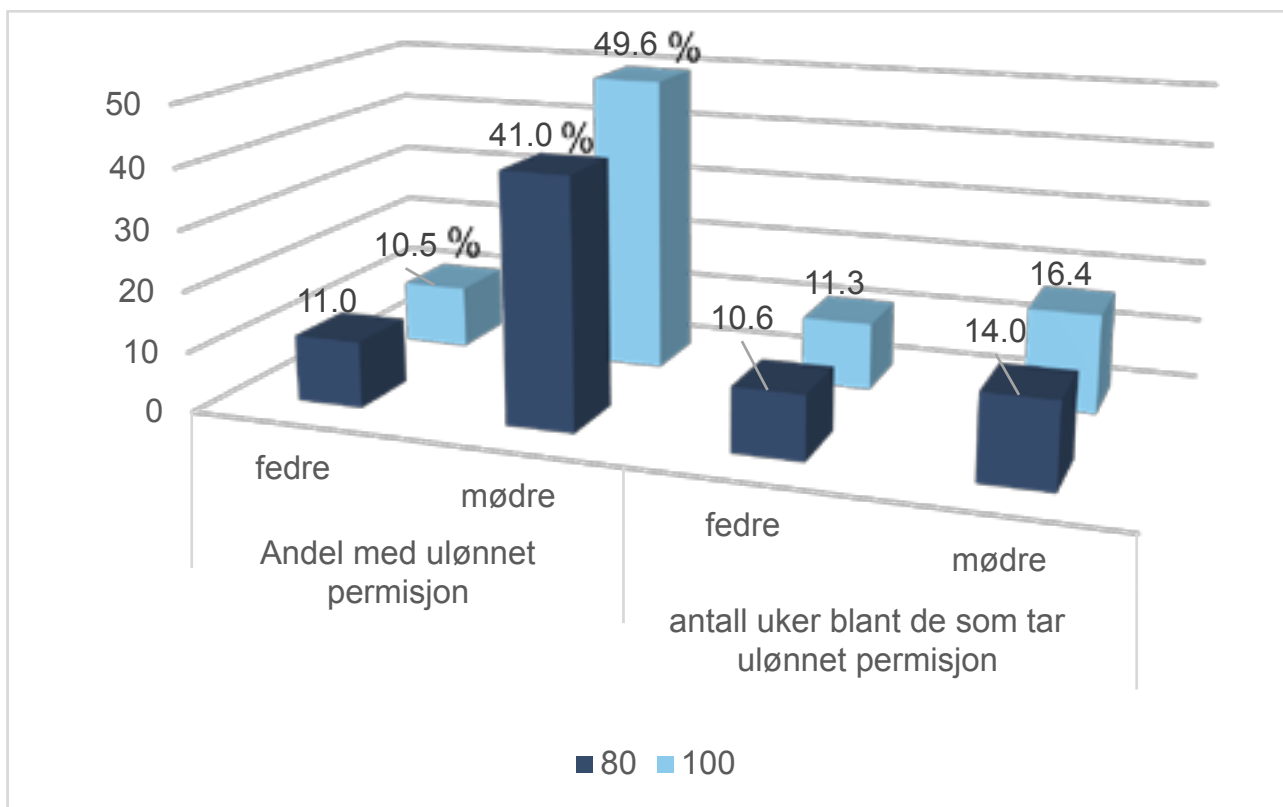
Både de foreldrene som valgte 80 og 100 prosent dekning oppgir at de tar ulønnet permisjon i forlengelse

av foreldrepengeperiode. 49,6 prosent av mødrene med 100 prosent og 41 prosent av mødrene med 100 prosent tok ulønnet permisjon. Det er altså noe vanligere med ulønnet permisjon for mødrene med full sats og 49 ukers foreldrepengeperiode. For fedre er det ganske lik andel som oppgir å ta ulønnet permisjon uavhengig av dekningsgrad, dvs 11 og 10,5 prosent for henholdsvis 80 og 100 prosent dekning.

Av de foreldrene som oppga at de tok ulønnet permisjon er det mødrene som tar ut flest ulønnede uker, og dette gjelder både for de som valgte 80 og 100 prosent dekning. Mødre med den korteste foreldrepengeperioden (100 %) tar i gjennomsnitt ut 16,4 uker ulønnet permisjon, det vil si 2,4 uker lengre enn de som tar den lengste foreldrepengeperioden på 59 uker. De tar i gjennomsnitt ut 14 uker.

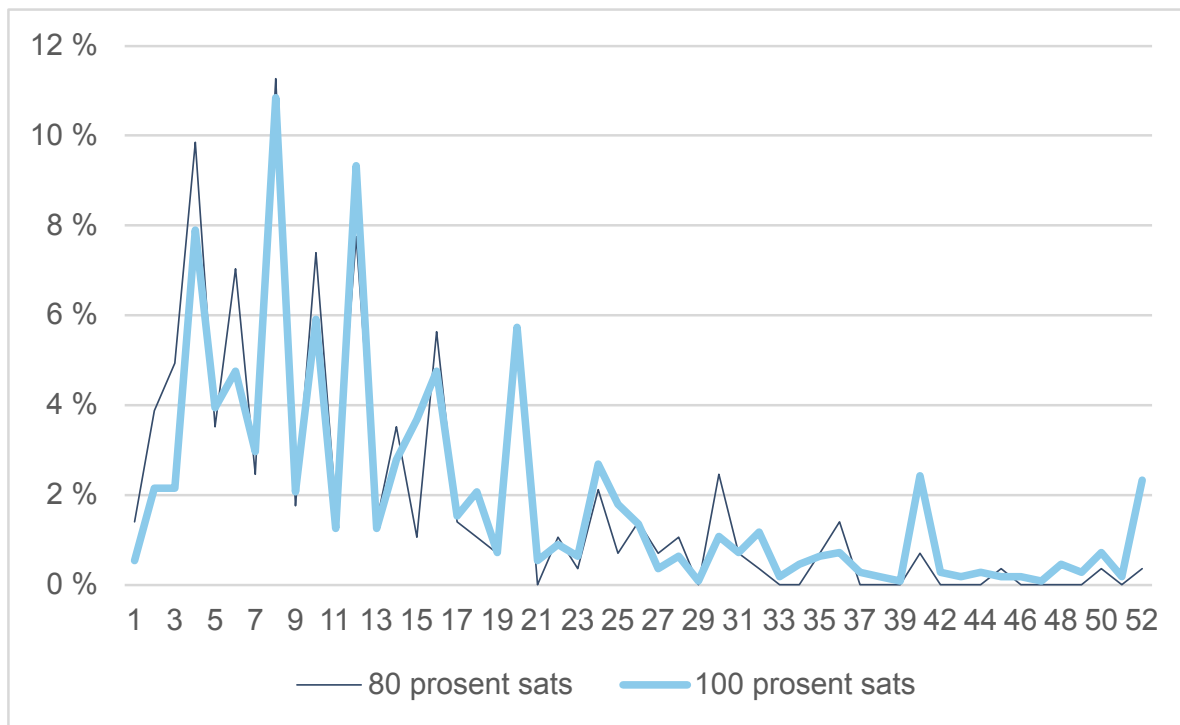
Forskjellene er mindre mellom fedre som tar redusert eller full dekningsgrad med henholdsvis 11,3 og 10,6 uker i gjennomsnitt. Av foreldrene med 80 prosent dek-

Figur 5. Andel mødre og fedre som har svart at de har tatt ulønnet permisjon og gjennomsnittlig antall uker med ulønnet permisjon for mødre og fedre.



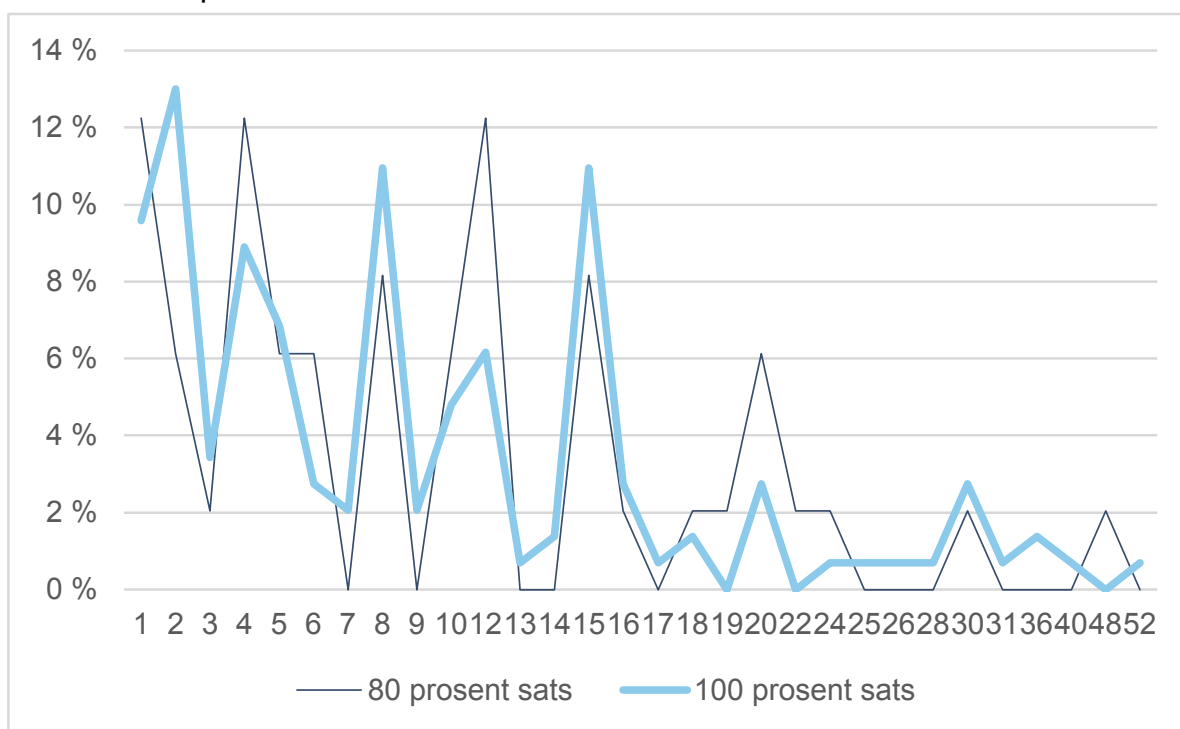
Kilde: NAV Foreldrepengeundersøkelsen 2021

Figur 6. Antall uker ulønnnet permisjon blant mødre som har oppgitt av de tar ulønnnet permisjon. Summert til 100 prosent innenfor hver av satsene. N=1399



Kilde: NAV Foreldrepengeundersøkelsen 2021

Figur 7. Antall uker ulønnnet permisjon blant fedre som oppga at de tar ulønnnet permisjon. Summert til 100 prosent innenfor hver av satsene. N=198



Kilde: NAV Foreldrepengeundersøkelsen 2021

Tabell 3. Andel mødre som har mottatt kontantstøtte fordelt etter lønnet og ulønnet permisjon. Vektet. Mødre. N= 2948

Mottatt kontantstøtte	ikke-ulønnet permisjon	ulønnet permisjon	Total
ikke kontantstøtte	60 %	42 %	51 %
Kontantstøtte	40 %	58 %	49 %
Totalt	100 %	100 %	100 %

Kilde: NAV Foreldrepengeundersøkelsen 2021

ning tar i gjennomsnitt mødre ut 16 uker ulønnet permisjon, mens fedre tar i gjennomsnitt ut 11 uker (figur 5).

Blant dem som tar ut ulønnet permisjon er det altså kun mindre forskjeller mellom de som har full eller redusert dekningsgrad dvs om de har 49 eller 59 uker med foreldrepenger, og da mest for mødre (figur 5).

Når vi ser fordelingen på antall uker med ulønnet permisjon for de med full og redusert sats bekrefter den gjennomsnittstallene (figur 5), det vil si at det ikke er så store forskjeller mellom redusert og full sats. For kvinner ligger hovedtyngden av uttak av ulønnet permisjon opptil 21 uker (figur 6), mens for menn ligger hovedtyngden opptil 15 uker (figur 7).

Mødre og fedre som oppga at de tok mer enn ett års ulønnet permisjon er ikke inkludert i figuren. 2 prosent av mødrene med 80 prosent sats og 4 prosent av mødrene med 100 prosent sats oppga at de tok mellom 53 og 150 uker ulønnet permisjon. 2 prosent av fedrene med 80 prosent sats og 1 prosent av fedrene med 100 prosent sats oppga at de tok mellom 53 og 156 uker ulønnet permisjon.

Nesten 60 prosent av mødrene mottok kontantstøtte i den ulønnede permisjonen

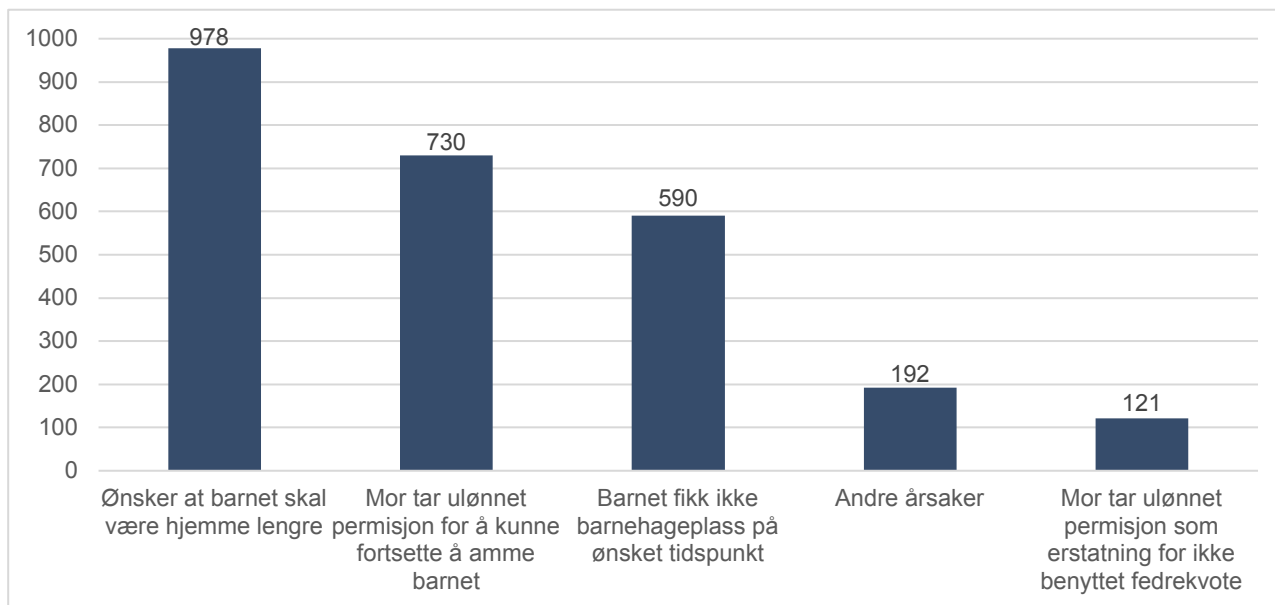
Blant respondentene i Foreldrepengeundersøkelsen 2021 var det høyest andel som mottok kontantstøtte blant de som tok ulønnet permisjon. 58 prosent av mødrene som tok ulønnet permisjon mottok kontantstøtte, mens 40 prosent av mødrene som ikke tok ulønnet permisjon mottok kontantstøtte. For å ha rett til kontantstøtte må barnet være fylt ett år og ikke gå i fulltids barnehage med offentlig tilskudd. Hvis barnet har deltids-plass, kan foreldrene få redusert sats med kontantstøtte. Foreldrene kan altså motta kontantstøtte fra barnets 53.

uke eller 13. måned. Dette vil si at mødre som tar ulønnet permisjon direkte etter sin egen kvote og fellesdelen (31 uker) ikke vil ha krav på kontantstøtte fordi barnet ikke er gammelt nok, dvs barnet er yngre enn ett år. Der-som for eksempel mor tar sin ulønnede permisjon etter at far har tatt ut sin del av foreldrepengene, vil barnet oftere være gammelt nok til å utløse kontantstøtte. I denne spørreundersøkelsen har vi ikke spurt om mødre tar ulønnet permisjon i direkte forlengelse av egen lønnet foreldrepengeperiode. Dette kan imidlertid være en av flere forklaringer på at selv om mange mødre og fedre nå tar ulønnet permisjon er det også et historisk lavt antall som mottar kontantstøtte. Nedgangen i mottak av kontantstøtte har også andre forklaringer som lavere fødselstall, lavere eksport av kontantstøtte som følge av færre arbeidsinnvandrere under koronapandemien og økt barnehageutbygging og mulighet for barnehageplass også utenom hovedopptakene (NAV 2022)

Mest ulønnet permisjon så barnet kan være lengre hjemme

På spørsmålet «Hvorfor tar dere ulønnet permisjon i forlengelse av foreldrepengeperioden?» kunne respondentene velge flere svaralternativ. «Ønsker at barnet skal være hjemme lengre» er krysset av flest ganger (978 mødre). Amming er krysset av blant nest flest mødre (730) som begrunnelse for den ulønnede permisjonen. Barnehagedekningen har økt de senere årene, og mange steder i landet er det nå mulig å få barnehageplass store deler av året, også utenom hovedopptaket. 590 mødre har oppgitt at de ikke fikk barnehageplass på ønsket tidspunkt som årsak til ulønnet permisjon for familien. Færrest har krysset av for at mor tar ulønnet permisjon som erstatning for ikke benyttet fedrekvote (121). 192 har oppgitt andre årsaker som grunn for ulønnet permisjon.

Figur 8. Mødres svar på spørsmålet: «Hvorfor tar dere ulønnet permisjon i forlengelse av foreldrepengeperioden? Du kan velge flere svaralternativ». Antall. Ikke gjensidig utelukkende kategorier.

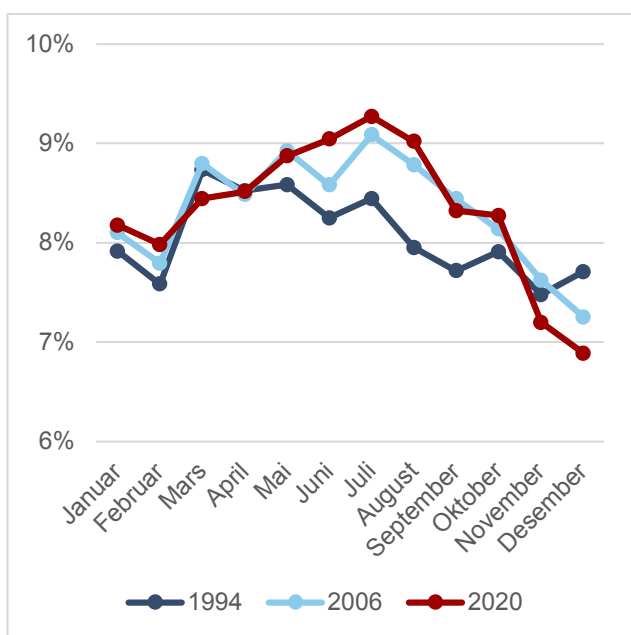


Kilde: NAV Foreldrepengeundersøkelsen 2021

I spørreskjemaet har foreldrene valgt mellom årsaker som er en blanding av verdivalg og personlige preferanser og ytre omstendigheter. Ønsker at barnet skal være hjemme lengre og begrunnelse i amming er typiske per-

sonlige valg, mens at barnet ikke fikk barnehageplass og at den ulønnede permisjonen er erstatning for ikke benyttet fedrekvote er mer ytre årsaker. Det er flere endringer i samfunnet de siste årene som også kan påvirke valget om ulønnet permisjon direkte og indirekte. For eksempel var dagmamma vanligere før, mens denne formen for barnepass har i stor grad forsvunnet med den økte barnehagedekningen. Det vil si at tidligere kunne dagmamma i kortere eller lengre perioder dekke skjøten mellom foreldrepenger og barnehagestart.

Figur 9. Andel barn født i ulike måneder. N: 1994=62 086, 2006=58 545, 2020= 52 976



Kilde: SSB 2021

Fra 1994, det året fedrekvoten ble innført, og frem til 2020 har hvilke måneder det er mest populært å få barn endret seg. I 1994 var mars den måneden flest av årets barn ble født. I både 2006 og 2020 ble flest barn født i juli (figur 9). Tall fra SSB viser at barnefødslene i Norge er sentrert rundt sommermånedene i større grad enn tidligere. Dette mønsteret kan leses som at foreldre tenker på barnehageopptak når de planlegger å få barn. Samtidig strekker sommerperioden med høy sesong for barnefødsler i 2020 seg fra april til oktober, slik at mange vil ha behov for å skjøte på foreldrepengeperioden med ulønnet permisjon eller annet barnepass. I 2020 var det historisk lav andel som ble født i november og desember, som er de månedene som ikke omfattes av barnehageopptaket det året barnet

fyller ett år. Samtidig har bedre barnehagedekning ført til at det har blitt lettere å få barnehageplass også utenfor hovedopptaket for barnehage.

Kvinner i typiske kvinneyrker og -næringer tar ulønnet foreldrepermisjon i størst grad

Næringene der det er vanligst å ta ut ulønnet permisjon, er undervisning samt helse- og sosialtjenester. Her tar henholdsvis 54 og 53 prosent av mødrene ut ulønnet permisjon i forlengelse av foreldrepermisjonen. Dette er næringer med høy kvinneandel. Ser man på yrker er barnehagelærer (64%), fysioterapeut (61%), grunnskolelærer (58%) og sykepleier (57%) yrkene der flest mødre tar ut ulønnet permisjon. Disse fire yrkene inngår i næringene undervisning og helse- og sosialtjenester (tabell 4).

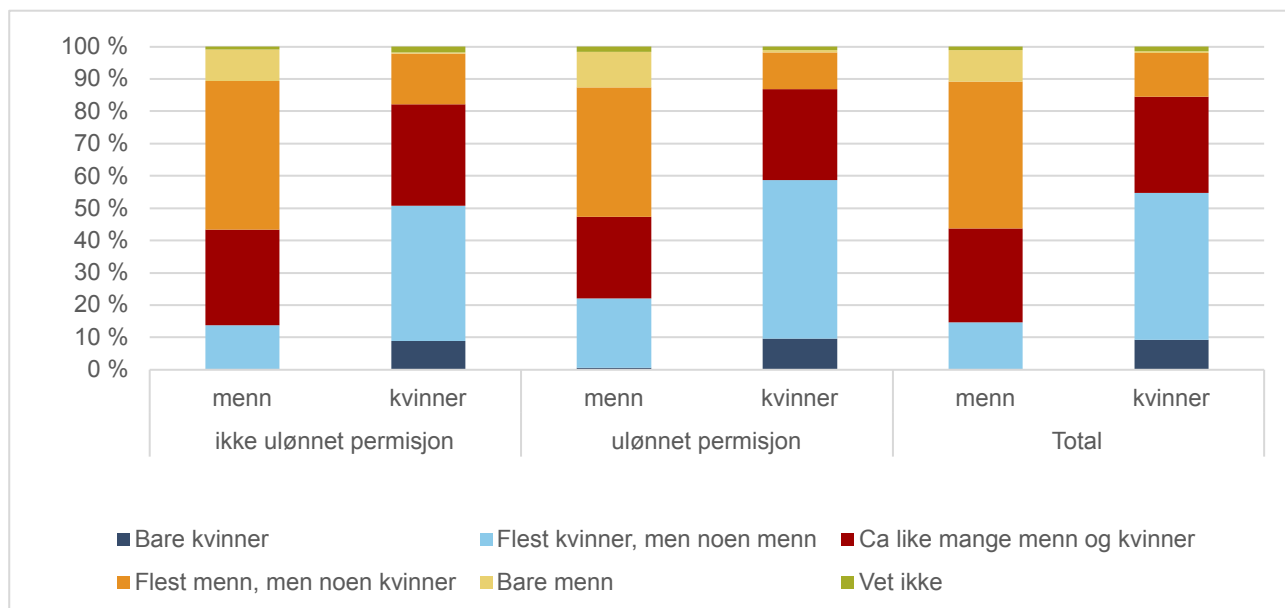
I spørreskjemaet til Foreldrepengeundersøkelsen 2021 ble foreldrene spurt om hvordan kjønnsfordelingen var på arbeidsplassen deres. Totalt sett har halvparten av de mannlige respondentene svart at de jobber ved arbeidsplasser med «mest menn, men noen kvinner» (45 %). Halvparten av de kvinnelige respondentene har svart at de jobber ved arbeidsplasser med «flest kvinner, men noen menn» (45 %). Dette understreker det kjønnsdelte arbeidsmarkedet i Norge innen yrker, næringer og sektorer.

Tabell 4. De 20 yrkene hvor det er mest vanlig å ta ut ulønnet permisjon blant mødre

	Antall	Andel
Barnehagelærer	105	64 %
Fysioterapeut o.l.	46	61 %
Grunnskolelærer	185	58 %
Sykepleier	233	57 %
Saksbehandler	62	56 %
Politi/vakt o.l.	31	55 %
Operatør industri	11	55 %
Revisor/finansrådgiver	65	54 %
Kontorarbeider	126	53 %
Lege/ psykolog o.l.	115	53 %
Leder, utdanning/helse	17	53 %
Operatør næringsmidler	19	53 %
Selger	40	53 %
Vernepleier/sosialarbeider	105	52 %
Frisør/kosmetolog	23	52 %
Barnehage-/skoleassistent	156	49 %
Salgsagent/megler	49	49 %
Kommunikasjonsyrker	35	49 %
Lektor/pedagog	95	48 %
Andre helserelaterte yrker	38	47 %

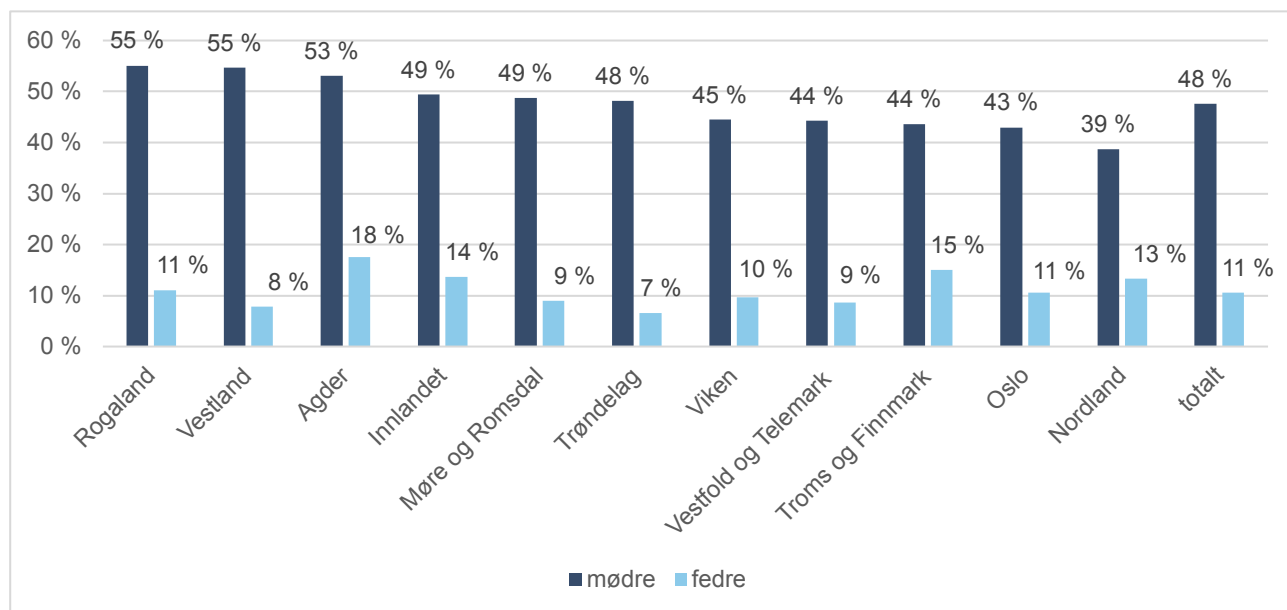
Kilde: NAV Foreldrepengeundersøkelsen 2021

Figur 10. Ulønnet permisjon og kjønnsfordeling på arbeidsplassen. Vektet. Kvinner. N= 2747 Menn. N= 1807



Kilde: NAV Foreldrepengeundersøkelsen 2021

Figur 11. Andel mødre og fedre som tar ulønnet permisjon fordelt etter fylke. Fedre N = 1866. mødre N = 2947



Kilde: NAV Foreldrepengeundersøkelsen 2021

Resultatene fra Foreldrepengeundersøkelsen 2021 viser at både menn og kvinner som arbeider på kvinnedominerte arbeidsplasser i større grad tar ut ulønnet permisjon enn andre. Det var 11 prosent av fedrene totalt sett som oppga at de hadde tatt ulønnet permisjon. Av menn som arbeidet ved arbeidsplasser med bare kvinner tok 25 prosent av fedrene ulønnet permisjon. Av menn som arbeidet ved arbeidsplasser med mest kvinner, men noen menn, tok 16 prosent av fedrene ulønnet permisjon.

Også mødre som tok ulønnet permisjon jobbet i stor grad ved kvinnedominerte arbeidsplasser. 51 prosent av mødrene som arbeidet med bare kvinner tok ulønnet permisjon og 53 prosent av mødrene som jobbet med flest kvinner, men noen menn (ikke vist i figur).

Foreldre i urbane strøk tar minst ulønnet permisjon

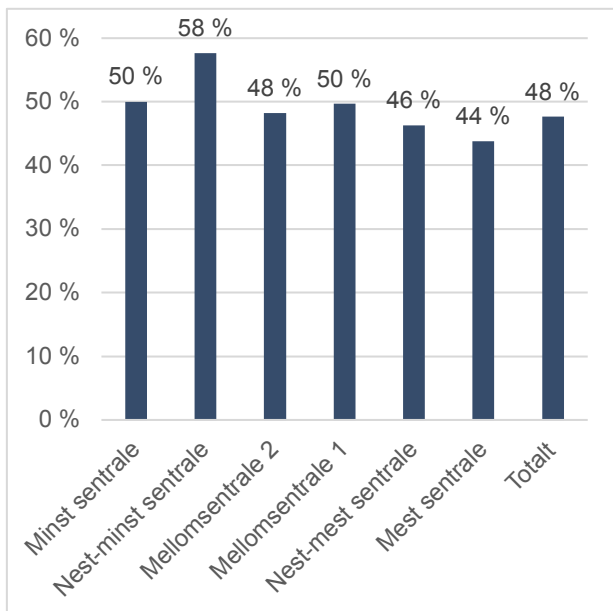
I denne artikkelen har jeg inkludert to geografiske variable, det vil si bostedsfylke og sentralitet. Sentralitet er en variabel som deler inn alle landets kommuner i seks nivåer ut fra en rekke kriterier. Den mest sentrale kommunen i Norge er Oslo. Det er både det fylket (figur 11) og det sentralitetsnivået med lavest andel mødre og fedre som tar ulønnet permisjon i for-

lengelse av foreldrepermisjonen. De fylkene med høyest andel mødre som tar ulønnet foreldrepermisjon er Rogaland, Vestland (begge 55 %) og Agder (53 %). Agder er også det fylket med høyest andel fedre som tar ulønnet foreldrepermisjon (18 %). Trøndelag (7 %) og Vestland (8 %) er de fylkene med lavest andel fedre som tar ulønnet permisjon.

Sentralitetsgrupperingen viser at det er en tendens til at andel mødre som tar ulønnet foreldrepermisjon faller med økende sentralitet (figur 12). Nivå 1, altså de mest sentrale kommunene, har lavest andel mødre med ulønnet permisjon med 44 prosent. Det femte nivået, kalt nest-minst sentrale kommunene, har 58 prosent av mødrene tatt ulønnet foreldrepermisjon. Sentralitetsnivåene plasser seg i en økende andel fra de mest sentrale til de nest minst sentrale. Det kan være kulturelle forskjeller mellom sentrale og mindre sentrale kommuner eller mellom ulike landsdeler og fylker.

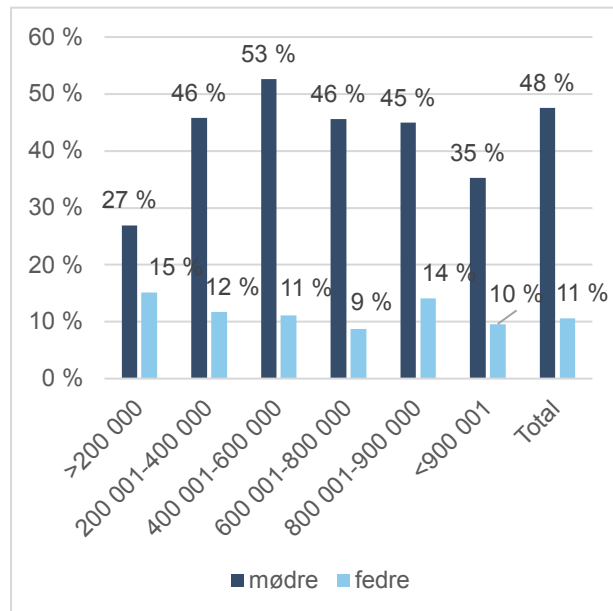
Men lønnsnivå og sentralitet samvarierer i stor grad, det vil si at de mest sentrale områdene har også en befolkning med i gjennomsnitt de høyeste inntektene. De sentrale områdene har også i gjennomsnitt de høyest bokostnadene ved høye boligpriser. Inntekt og spesielt parinntekten vil kunne ha stor betydning for

Figur 12. Andel mødre som tar ulønnet permisjon etter sentralitetsnivå. Vektet. N= 2886



Kilde: NAV Foreldrepengeundersøkelsen 2021

Figur 13. Andel ulønnet permisjon i ulike inntektsintervall. Vektet. Menn. N= 1807

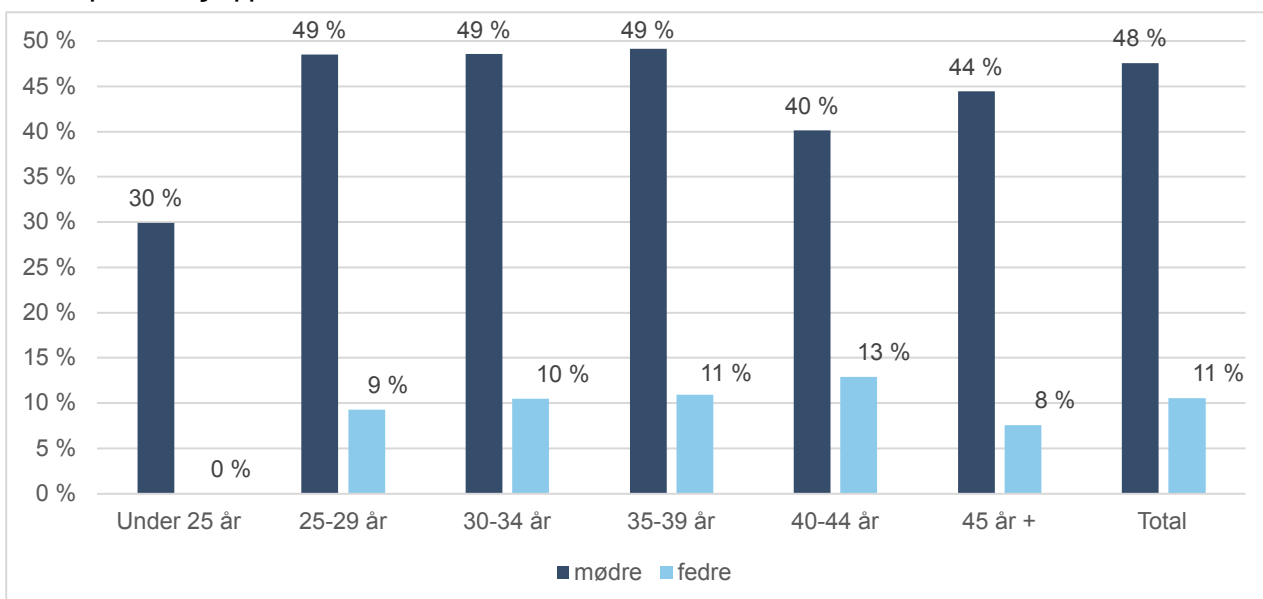


Kilde: NAV Foreldrepengeundersøkelsen 2021

muligheten til å ta ut ulønnet permisjon og også hvem i paret som tar den ulønnede permisjonen. I denne analysen ser vi kun på egen inntekt og uttak av ulønnet permisjon (figur 13). Høyest andel mødre med ulønnet

permisjon finner vi i inntektskategorien fra 4–600 000 (53 %). De høyeste andelen fedre (15 %) finner blant de lavest lønnede, det vil si de som tjente under 200 000 og de med inntekt fra 800–900 000 (14 %).

Figur 14. Andel mødre og fedre som oppgir at de tok ulønnet permisjon i forlengelse av foreldrepermisjonen fordelt på aldersgrupper. Mødre N=2949 Fedre N=1866



Kilde: NAV Foreldrepengeundersøkelsen 2021

Det er små aldersforskjeller blant mødre som tar ulønnet permisjon (figur 14). I de tre aldersgruppene som dekker den perioden kvinner får flest barn, dvs 25–29, 30–34 og 35–39 år har alle en andel på 49 prosent i ulønnet permisjon. Blant mødre under 25 år har færrest ulønnet permisjon (30 %). Blant de over 40 år tar også færre ut ulønnet permisjon enn gjennomsnittet for mødre på 48 prosent. Mødre i alderen 40–44 år har en andel på 40 prosent mens mødre over 45 år har en andel på 44 prosent. Det samme mønsteret finnes hos fedre som tar ulønnet permisjon, bortsett fra at her har fedre i alderen 40–44 år den høyeste andelen med 13 prosent som er to prosentpoeng høyere enn gjennomsnittet for alle fedre på 11 prosent.

Ønsker foreldrene en tredeling av foreldrepengeperioden?

Mødrene og fedrene som har deltatt i Foreldrepengeundersøkelsen 2021 har fordelt foreldrepengeperioden mellom seg i tråd med kvotene, det vil si at i gjennomsnitt bruker fedre tett opptil fedrekvoten på 15 uker, mens mødrene i gjennomsnitt tar 31 uker, som tilsvarer mødrekvote og felleskvote til sammen. Foreldrene ble spurt om hvor lang de synes mødre- og fedrekvoten skulle ha vært (tabell 5). Fedre virker tilfreds med den nåværende fedrekvoten i og med at fedrene i gjennomsnitt oppgir en ønsket lengde på 15 uker. Mødrene ønsker i gjennomsnitt en fedrekvote på 11 uker, noe som tilsvarer en fedrekvote som er fire uker kortere enn dagens ordning. Når det gjelder mødrekvoten oppgir fedrene i gjennomsnitt at de ønsker at denne skal være på 29 uker, det vil si tett opp

til det som utgjør samlet mødrekvote og fellesdel i dag på 31 uker (34 om de tre ukene før fødsel inkluderes). Mødrene oppgir i gjennomsnitt at de ønsker en mødrekvote på 33 uker. Tendensen i Foreldrepengeundersøkelsen 2021 er altså at både mødre og fedre ønsker at mødrekvoten skal være betydelig lengre enn i dag. Dette kan tolkes som at de vil at dagens fellesdel skal gå til mor. Det er avvik i svarene fra mødre og fedre om lengden på fedrekvoten. Fedrene ønsker en lengde på 15 uker slik det er i dag, mens mødre i gjennomsnitt ønsker en noe kortere fedrekvote.

13 prosent av mødre oppga at de synes fedrekvoten skal være null uker, og 3 prosent synes mødrekvoten skulle være null. 8 prosent av fedrene synes fedrekvoten skulle være null uker, mens 3 prosent av fedrene synes fedrekvoten skulle være null. At noen mener det ikke skal være fedre- eller mødrekvoter kan tolkes på ulike måter. Det at 13 prosent av mødrene ikke vil ha fedrekvote, kan tolkes som at de ønsker valgfriheten til å bestemme fordelingen selv, slik ordningen fungerte før fedrekvoten ble innført. Det kan også være et uttrykk for at de som har svart null mer generelt er imot at staten skal bestemme hvordan familiene skal organisere sitt familieliv og at de ønsker full valgfrihet.

Diskusjon og avslutning

Resultatene fra Foreldrepengeundersøkelsen 2021 bekrefter at foreldrene følger de lovfestede kvotene i sitt uttak av foreldrepenger etter at tredelingen av foreldrepengeperioden ble innført. I praksis vil tredeling av foreldrepermisjonen si at mødre tar 2/3 av foreldre-

Tabell 5. Hvor mange uker synes mødre og fedre at mødre- og fedrekvoten bør være?

	Fedre		Mødre	
	Hvor mange uker synes DU fedrekvoten skal være? N=1786	Hvor mange uker synes DU mødrekvoten skal være? N=1779	Hvor mange uker synes DU fedrekvoten skal være? N= 2863	Hvor mange uker synes DU mødrekvoten skal være? N=2859
Gjennomsnitt	15	29	11	33
Median	15	26	10	37
Standardavvik	10	13	9	14
Andel som oppgir 0 uker	8	4	13	3

Kilde: NAV Foreldrepengeundersøkelsen 2021

pengeperioden og fedre tar 1/3. I tillegg tar mødre mest ulønnet permisjon.

Foreldrepengeundersøkelsen 2021 viser at foreldrene er økonomisk bevisst og at den kraftige økningen i andelen som velger full sats i 49 uker skyldes at foreldrene velger den satsen som gir mest utbetalt, det vil si 80 prosent sats i 59 uker. Både foreldre som velger full og redusert sats tar imidlertid ulønnet permisjon i forlengelse av foreldrepengeperioden.

Svarene i Foreldrepengeundersøkelsen 2021 indikerer at det har vært en kraftig økning i bruk av ulønnet permisjon sammenlignet med undersøkelsene 2008 og til 2017. I 2008 oppga 1 av 5 mødre at de tok ulønnet permisjon, mens i 2021 gjaldt dette halvparten av mødrene. Majoriteten av foreldrene valgte redusert sats i 2008-undersøkelsen, mens majoriteten av foreldrene valgte full sats i 2021. Dette vil si at ulønnet permisjon i form av å velge redusert sats har blitt stadig mindre vanlig. Denne dreiningen vil gi større behov for ulønnet permisjon for dem som ikke får barnehageplass i direkte forlengelse av foreldrepengeperioden, siden majoriteten nå velger en permisjonslengde som er 10 uker kortere enn det majoriteten gjorde i 2008. Økningen i ulønnet permisjon er imidlertid større enn at det kun kan tilskrives økningen i bruk av full sats. Og det er flere forklaringer på økt bruk av ulønnet permisjon. Fedrekvoten har økt fra 6 uker til 15 uker i perioden, men likevel var svaralternativet «mor tar ulønnet permisjon som erstatning for ikke benyttet fedrekvote» det som færrest valgte i 2021-undersøkelsen. Flest valgte at de ønsket at barnet skulle være hjemme lengre og at mor tok ulønnet permisjon for å amme barnet. Det er vanskelig å vurdere hvor stor betydning innføringen av tredelingen har hatt å si for den kraftige økningen i ulønnet permisjon blant mødre. Fedre har også hatt en økning i ulønnet permisjon fra undersøkelsene i 2008 og 2017.

Foreldre som er i ulønnet permisjon mister i perioden noen arbeidstakerrettigheter, blant annet sykepenge-rettigheter dersom den ulønnede permisjonen ikke oppfyller kravene i arbeidsmiljøloven om at den ulønnede permisjonen blant annet må tas i direkte forlengelse av foreldrepengeperioden. Dersom den av foreldrene som er i ulønnet permisjon får en skade eller sykdom som

fører til langvarig sykefravær utover den planlagte perioden med ulønnet permisjon, kan dette bety økonomisk tap. I tillegg vil lengre avbrudd fra yrkesaktivitet kunne hemme lønnsvekst, kompetanseutvikling og pensjonsopptjening. Trenden med å velge 100 prosent dekning for å kombinere med ulønnet permisjon eller ta en lengre periode med ulønnet permisjon uavhengig av dekningsgrad kan derfor ha en viss risiko knyttet til seg.

Det er stor kjønnsmessig skjevhet i hvem som tar ulønnet permisjon. Nesten halvparten av mødrene som deltok i Foreldrepengeundersøkelsen tok ulønnet permisjon i forlengelse av foreldrepengeperioden. 11 prosent av fedrene tok ulønnet permisjon. Det er altså hovedsakelig mødre som tar ulønnet permisjon. Det var også høyest andel mødre som tok ulønnet permisjon i typiske kvinneyrker og -næringer.

Ved å se på den totale tiden mødre og fedre er borte fra arbeid når de får barn, det vil si og også inkludere den ulønnede permisjonen, kommer det frem at mødre og fedre deler permisjonen med barnet mer skjevt enn fordelingen av den betalte permisjonen kan gi inntrykk av. I en likestillingskontekst trekker bruken av ulønnet permisjon i motsatt retning av det den økte fedrekvoten og tredelingen gjør. Dersom kvinner i større grad tar ulønnet permisjon og dermed vier seg i større grad til ulønnet omsorgsarbeid enn menn vil dette bryte med målsettingen i familie- og likestillingspolitikken.

Når nesten halvparten av alle mødre tar ut ulønnet permisjon i forlengelse av foreldreperioden, kan dette også bety at det er andre faktorer enn selve foreldrepengeordningen som fører til dette. For det første kan det være et verdivalg å være hjemme lengre enn det staten betaler for. Som årsak til at de tok ut ulønnet permisjon var det flest mødre som svarte at de ønsket at barnet skulle være lengre hjemme, og kun én prosent av mødrene svarte at de valgte full sats for å være kortest tid borte fra jobb. Økningen i ulønnet permisjon kan for det andre være et velstandsvalg, det vil si at foreldrene har råd til at en av dem tar ulønnet permisjon og at de da velger det som passer dem og barnet best.

Arbeidsgivers forventninger til hvor lenge en far kontra en mor skal være borte fra jobb i forbindelse med at de får barn, kan også ha betydning for uttaket av ulønnet

permisjon. Foreldrepengeundersøkelsen 2021 viser at uttaket av ulønnet permisjon blant både mødre og fedre er høyest på typiske kvinnearbeidsplasser. At også menn på kvinnedominerte arbeidsplasser tar mer ulønnet permisjon tyder på at arbeidsplassen spiller en rolle. Det kan være at uttak av både lønnet og ulønnet er mer normalisert og legitimt på typiske kvinnearbeidsplasser og dette bidrar til å påvirke permisjonsatferden også til fedrene som jobber der. Samtidig så kan det være trekk ved menn som jobber ved kvinnedominerte arbeidsplasser som gjør at de i større grad velger å ta ulønnet permisjon når de får barn.

Referanser

- Andresen, Martin Eckhoff og Nix, Emily (2019): What causes the child penalty? Evidence from same sex couples and policy reforms, Discussion Papers, No. 902, Statistics Norway, Research Department, Oslo
- Cools, Sara, Jon H. Fiva og Lars J. Kirkebøen (2015) «Causal Effects of Paternity Leave on Children and Parents.» *Scandinavian Journal of Economics* 117 (3): 801–828.
- Grambo, Anne-Cathrine og Myklebø, Sigrid (2009). *Moderne familier – tradisjonelle valg, en studie av mors og fars uttak av foreldrepermisjon*. NAV-rapport nr. 2/2009. Oslo: Arbeids- og Velferdsdirektoratet
- Hasane, Sana (2020). «Færre i jobb med økt engangsstønad?». *Arbeid og velferd*, 3/2020, s. 27–44. Oslo: Arbeids- og Velferdsdirektoratet
- Lovdata (2022a) Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven). Kapittel 12. Rett til permisjon. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62/KAPITTEL_13#%C2%A712-5
- Lovdata (2022b) Lov om folketrygd (folketrygdloven). Del V. Ytelser knyttet til livsløp og familiesituasjon. Kapittel 14. Ytelser ved svangerskap, fødsel og adopsjon. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19/kap14#kap14>
- Lovdata (2022c) Lov om folketrygd (folketrygdloven) Del IV. Ytelser ved sykdom m.m. Kapittel 8. Sykepenger https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19/KAPITTEL_5-4#%C2%A78-1
- NAV (2022) Rekordlavt antall kontantstøttemottakere <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/familie-statistikk/nyheter/rekordlavt-antall-kontantstottemottakere>
- NOU 2008: 6. Kjønn og lønn— Fakta, analyser og virkemidler for likelønn. Oslo: Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2008-6/id501088/?ch=1>
- NOU 2017: 6. Offentlig støtte til barnefamiliene. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-6/id2540981/>
- OECD (2021): OECD Employment Outlook 2021. Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery. <https://doi.org/10.1787/5a700c4b-en> https://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook_19991266.
- Prop. 64 L (2011–2012). Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak). Endringer i folketrygdloven (tredeling av foreldrepengeperioden). Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet <https://www.regjeringen.no/contentassets/7de8b5fdf7504e08a1f992f5094a8e19/no/pdfs/prp201120120064000dddpdfs.pdf>
- Schou, Line (2017) «Fedrekvoten – Uttak og holdninger». *Arbeid og Velferd*, 3/2017, s. 81–95. Oslo: Arbeids- og Velferdsdirektoratet
- Statistisk sentralbyrå (2021a) Arbeidskraftundersøkelsen 2021. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/arbeidskraftundersokelsen>
- Statistisk sentralbyrå (2021b). Barnehager. <https://www.ssb.no/utdanning/barnehager/statistikk/barnehager>
- Stortingsmelding nr. 35 (1994–95) Velferdsmeldingen. Oslo: Sosial- og helsedepartementet
- Stortingsmelding nr. 70 (1991–92) Likestillingspolitikk for 1990-åra. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet

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

TRYKK: 07 Media AS
ISSN: 1504-6729

