

# Arbeid og velferd

- Utviklingen på arbeidsmarkedet
- Konjunktursvingninger og arbeidsinnvandring til Norge
- Flest delvis ledige i utkantstrøk
- Pensjonsreformen 2011 – effekter de første ti årene
- Alderspensionistar som bur i utlandet
- Medisinske årsaker til uførhet i alderen 25–39 år
- Sykefraværsutvalgets modell for oppfølging av sykmeldte – to år etter
- Fedres uttak av foreldrepenger etter fødsel
- Brukerundersøkelse barnebidrag

Utgiver: Arbeids- og velferdsdirektoratet 2009

Redaksjonen: Hans Kure, Ole Christian Lien, Per Brannsten,  
Nina Lysø, Jostein Ellingsen, Marianne Pedersen,  
Johannes Sørbo og Anne-Cathrine Grambo.

Redaksjonen avsluttet sitt arbeid 6. mars 2009.

Adresse: Arbeids- og velferdsdirektoratet  
Postboks 5, St. Olavs plass  
0164 Oslo

Bestilling:  
Arbeid og velferd kan bestilles på telefonnummer:  
21 07 00 00  
Eller per e-post: [nav.statistikk.utredning@nav.no](mailto:nav.statistikk.utredning@nav.no)

Arbeid og velferd er tilgjengelig på [www.nav.no](http://www.nav.no)  
på siden "Tall og analyse".

ISSN: 1504-8217

---

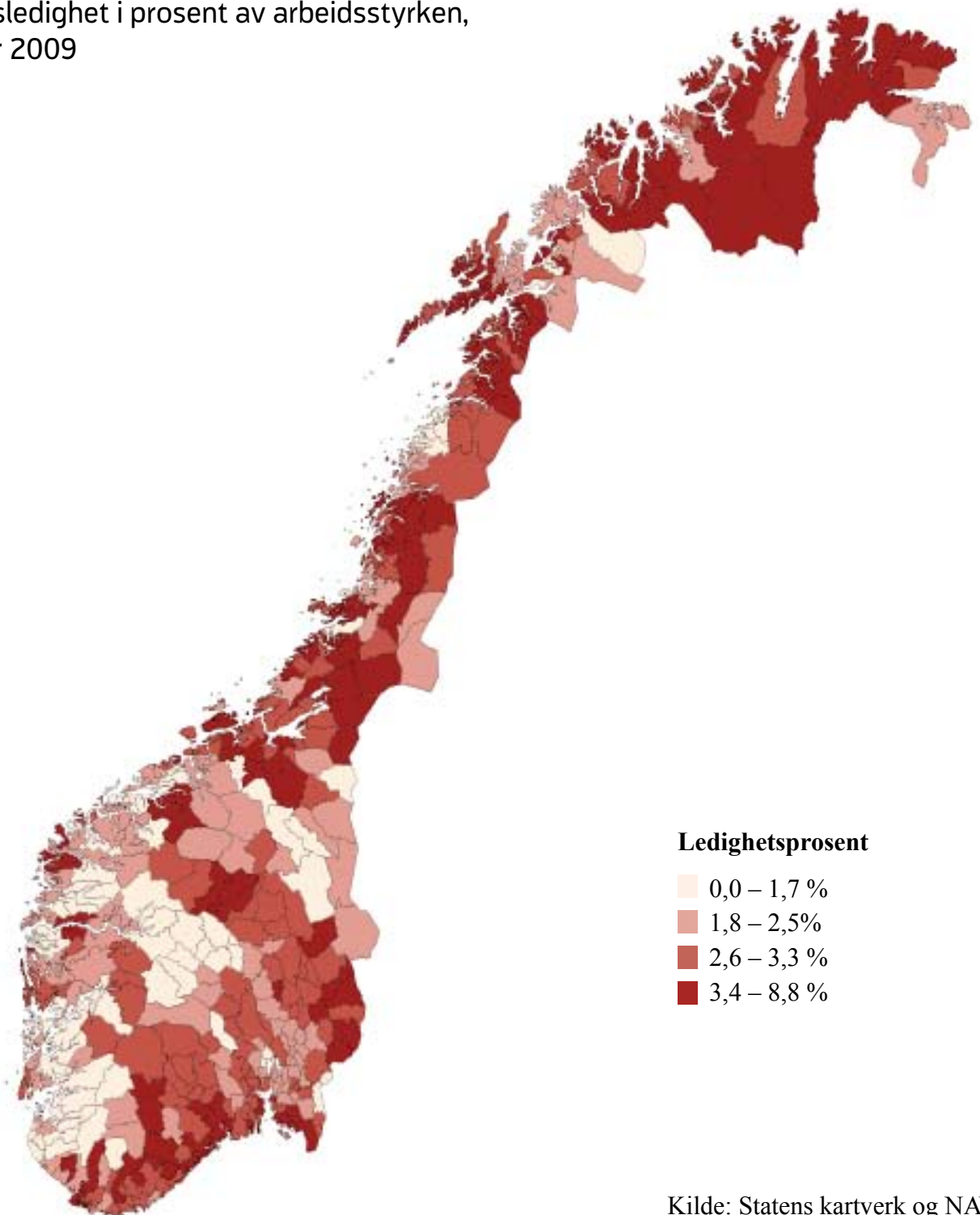
---

# Innhold

---

#	SIDE
5	UTVIKLINGEN PÅ ARBEIDSMARKEDET
13	KONJUNKTURSVINGNINGER OG ARBEIDSINNVANDRING TIL NORGE
21	FLEST DELVIS LEDIGE I UTKANTSTRØK
25	PENSJONSREFORMEN 2011 – EFFEKTER DE FØRSTE TI ÅRENE
37	ALDERSPENSJONISTAR SOM BUR I UTLANDET
43	MEDISINSKE ÅRSAKER TIL UFØRHET I ALDEREN 25–39 ÅR
50	SYKEFRAVÆRSUTVALGETS MODELL FOR OPPFØLGING AV SYKMELDTE – TO ÅR ETTER
60	FEDRES UTTAK AV FORELDREPENGER ETTER FØDSEL
70	BRUKERUNDERSØKELSE BARNEBIDRAG

Arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken,  
februar 2009



Kilde: Statens kartverk og NAV

# Utviklingen på arbeidsmarkedet

## SAMMENDRAG

Høsten 2008 skjedde et markert omslag på arbeidsmarkedet, og arbeidsledigheten har nå steget med 21 100 personer siden utgangen av september når vi justerer for vanlige sesongvariasjoner. Ved utgangen av februar var det registrert 67 500 helt arbeidsledige, noe som tilsvarer en arbeidsledighet på 2,7 prosent. Dette er en økning på 25 500 personer fra februar i fjor.

Det er særlig innen bygg og anlegg og innen industri at arbeidsledigheten øker, men ved utgangen av februar var ledigheten høyere for alle yrkesgrupper enn på tilsvarende tidspunkt i fjor. Arbeidsledigheten øker minst innen undervisning og helse, pleie og omsorg, og dette er også yrkesgruppene som har lavest arbeidsledighet.

Målt ved antall utlyste stillinger per virkedag, har det vært en nedgang i etterspørselen etter arbeidskraft siden november 2007. Sysselsettingen har også flatet ut gjennom 2008, når vi justerer for vanlige sesongvariasjoner. Den reduserte etterspørselen etter arbeidskraft ser ut til å gjøre at det nå kommer færre nye arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene, samtidig som flere arbeidsinnvandrere returnerer til hjemlandet.

Internasjonalt kan vi få den sterkeste konjunkturedgangen siden 2. verdenskrig. Industriproduksjonen faller nå kraftig i mange land, den økonomiske veksten er negativ og arbeidsledigheten øker raskt både i USA og Europa.

Det knytter seg stor usikkerhet til utviklingen på arbeidsmarkedet i Norge de neste to årene. NAV har på bakgrunn av utviklingen i norsk og internasjonal økonomi de siste månedene oppjustert ledighetsprognosen. Vi forventer at gjennomsnittlig antall registrerte ledige vil øke fra 42 570 i 2008 til 80 000 i 2009. Det innebærer at det mot slutten av året vil være mer enn 100 000 personer som er helt ledige. Vi antar at lavkonjunkturen fortsetter i 2010, og at arbeidsledigheten da vil stige til et gjennomsnitt på 110 000 personer. Etter å ha hatt rekordsterk sysselsettingsvekst de siste årene, venter vi nå at lavkonjunkturen vil gjøre at sysselsettingen faller de neste to årene. Vår prognose gir et fall i sysselsettingen på 25 000 personer i 2009, og ytterligere 40 000 i 2010. Til tross for dette, vil det i 2010 fortsatt være noe høyere sysselsetting enn det var i 2007.

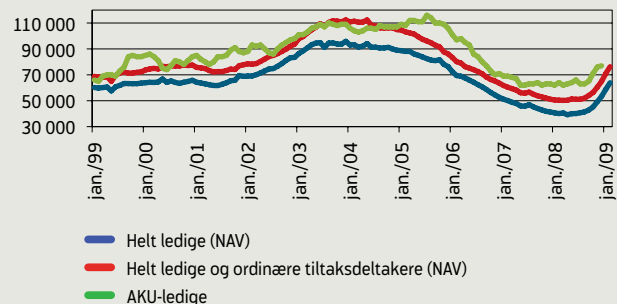
## STØRSTE ØKNING I LEDIGHETEN PÅ 20 ÅR

Etter fire år med synkende arbeidsledighet begynte ledigheten å stige raskt i fjor høst. De siste tre månedene har arbeidsledigheten steget med 14 700 personer, justert for vanlige sesongvariasjoner. Vi må tilbake til årsskiftet 1988/89 for å finne sist arbeidsledigheten steg så mye i løpet av tre måneder. Ved utgangen av februar var 67 400 registrert som helt ledige. Sammenlignet med februar i fjor, er dette en økning på 25 500 personer. 67 400 personer tilsvarer 2,7 prosent av arbeidsstyrken. Av de 67 400 personene var 7 500 permitterte. I forhold til februar i fjor er det dermed 5 900 flere personer som er helt permitterte, i tillegg har det blitt 4 000 flere som er delvis permittert.

Selv i tider med lavkonjunktur og høy arbeidsledighet er det stor gjennomstrømming på det norske arbeidsmarkedet. Ser vi på hvor mange som er helt ledige en eller annen gang i løpet av året i forhold til hvor mange som er ledige i gjennomsnitt, finner vi at dette forholdstallet varierer mellom 3,5 og 4,8. I lavkonjunkturer, som i 1993 og 2003, er det om

Figur 1:

**Utviklingen i antall registrerte ledige, summen av registrerte ledige og ordinære tiltaksdeltakere og arbeidsledige målt ved AKU. Sesongjusterte tall januar 1999-februar 2009.**



KILDE: NAV OG SSB

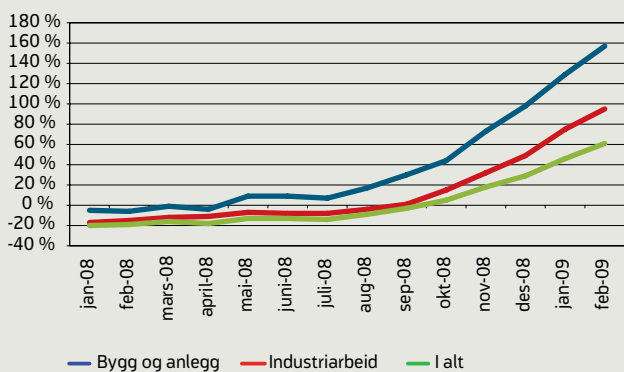
lag 3,5 ganger så mange som melder seg ledige i løpet av året enn det er ledige i gjennomsnitt i løpet av året. Er for eksempel 100 000 ledige i gjennomsnitt vil altså rundt 350 000 ha vært ledige en eller annen gang i løpet av året. Dette viser at det er stor fleksibilitet i det norske arbeidsmarkedet, og mange får seg ny jobb relativt raskt.

### ØKT LEDIGHET FOR ALLE YRKESGRUPPER

Det siste året har både boligprisene og boliginvesteringene falt. I desember 2008 ble det igangsatt 21 prosent færre boligbygg og 26 prosent mindre bruksareal til næringsbygg enn i desember 2007. Også bygging av fritidsboliger, garasjer og lignende gikk klart ned. Dette har ført til sterkt økende arbeidsledighet for bygge- og anleggsarbeidere, se figur 2. Mens det så sent som juli 2008 var en vekst i ledigheten blant bygge- og anleggsarbeidere på syv prosent, var det ved utgangen av februar 11 200 helt ledige med denne yrkesbakgrunnen, en økning på 157 prosent fra ett år tidligere. Det er for tømrere og snekkere at ledigheten har steget mest, her er det nå 2 600 (338 %) flere helt ledige enn det var for ett år siden. Vei- og anleggsarbeidere har hatt den minste økningen i ledigheten med 43 prosent (200 personer). Redusert produksjon innen bygge- og anleggsnæringen rammer også trevareindustrien og transportnæringen, hvor ledigheten øker raskt.

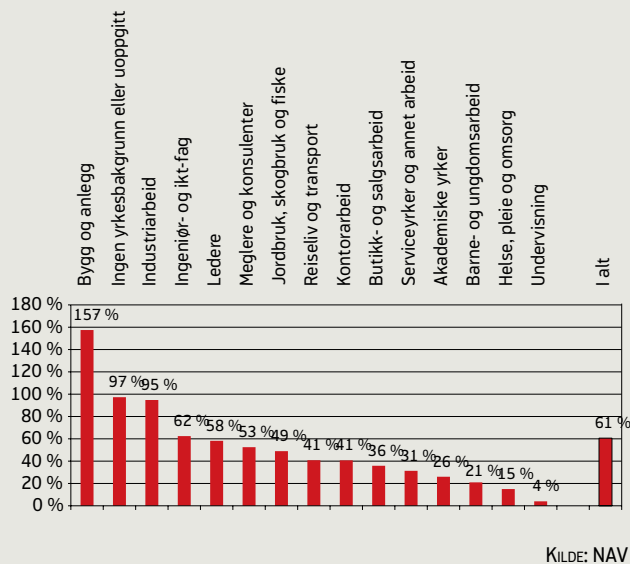
Den internasjonale konjunkturedgangen gjør at eksportindustrien nå opplever et dramatisk fall i etterspørselen etter sine varer. Spesielt gjelder dette for underleverandører til bilindustrien etter at salget av nye biler har stoppet opp internasjonalt. Også fiskeindustrien opplever

Figur 2: **Tolv måneders endring i antall helt ledige med yrkesbakgrunn bygg og anlegg, industri og for alle helt ledige totalt. Januar 2008-januar 2009.**



KILDE: NAV

Figur 3: **Prosentvis endring i antall registrerte ledige etter yrkesbakgrunn. Februar 2008-februar 2009.**



KILDE: NAV

nå redusert etterspørsel, mens fallende råvarepriser rammer for eksempel produksjon av aluminium. Andre deler av industrien går likevel fortsatt bra, dette gjelder for eksempel produksjon av solceller og den oljerelaterte industrien. Samlet sett ble det 4 700 (95 %) flere ledige personer med bakgrunn fra industrien fra februar i fjor til februar i år. Også her ser vi av figur 2 at tolv månedersveksten har økt svært raskt siden september, etter å ha gått relativt sakte mot null i de første åtte månedene av 2008.

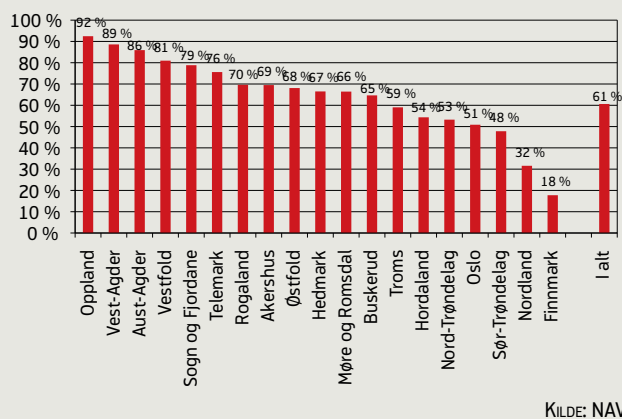
Lavere aktivitet innen industrien og bygge- og anleggsnæringen gjør også at ledigheten nå øker raskt for ingeniører, samt ledere innen bygge- og anleggsvirksomhet. For disse gruppene er likevel arbeidsledigheten fortsatt svært lav.

Innen offentlig sektor er også arbeidsledigheten svært lav, og særlig gjelder dette undervisning hvor kun 0,6 prosent av arbeidsstyrken er helt ledige. Når ledigheten øker i privat sektor og det blir vanskeligere å få jobb der, vil dette også merkes i offentlig sektor. Mange av dem som ellers ville jobbet i privat sektor, vil nå søke på jobber i offentlig sektor, og det blir dermed større konkurranse også om disse jobbene.

### STIGENDE ARBEIDSLEDIGHET I HELE LANDET

Arbeidsledigheten øker nå i alle landets fylker, men det er stor forskjell mellom fylkene. Ledigheten har økt mest i Oppland, Agder-fylkene og Vestfold (se figur 4). Det har

Figur 4:  
Prosentvis endring i antall registrerte ledige etter fylke. Februar 2008-februar 2009.



den siste måneden vært stor oppmerksomhet knyttet til nedleggelsen av industribedriften Fundo Wheels i Høyanger. Det er fortsatt likevel kun i Rogaland at arbeidsledigheten er lavere enn den er i Sogn og Fjordane, der er ledigheten på 1,8 prosent av arbeidsstyrken mot 1,9 prosent i Sogn og Fjordane.

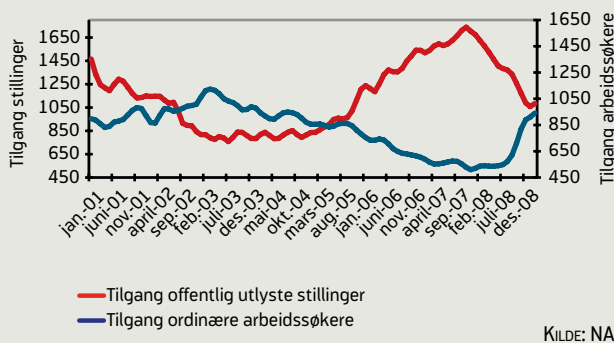
Minst økning i arbeidsledigheten har det vært i Finnmark og Nordland. Her er det nå er henholdsvis 18 og 32 prosent flere ledige enn det var for ett år siden. Finnmark er likevel fortsatt det fylket som har høyest ledighet i landet med 3,8 prosent av arbeidsstyrken, fulgt av Telemark (3,5 %), Nord-Trøndelag (3,3 %), Østfold og Oslo (3,2 %).

## LAVERE ETTERSPØRSEL ETTER ARBEIDSKRAFT

Målt ved tilgangen på ledige stillinger, har etterspørselen etter arbeidskraft gått klart ned siden senhøsten 2007. Tilgangen på ledige stillinger per virkedag var på sitt høyeste i november 2007, når vi justerer for vanlige sesongsvingninger (se figur 5). Etter dette har den falt med knappe 40 prosent, og trenden er fortsatt klart negativ. Fra januar til februar gikk tilgangen på ledige stillinger riktignok noe opp, men denne kan ofte svinge noe fra måned til måned og dette kan derfor være et tilfeldig utslag.

I årets to første måneder ble det registrert 28 200 (36 %) færre ledige stillinger enn i tilsvarende periode i 2008, og vi finner en nedgang i antall ledige stillinger innenfor samtlige yrkesgrupper. Nedgangen er størst innen industriarbeid, kontorarbeid og bygge- og anleggsvyrker, mens det er offentlig sektor som har minst nedgang så langt.

Figur 5:  
Tilgang ledige stillinger per virkedag. Stillinger utlyst i media, registrert av arbeidsgiver på nav.no eller meldt til NAV. Tilgang ordinære arbeidssøkere per virkedag. Sesongjusterte tall. Trend. Januar 2001-februar 2009.



Tilgangen av ordinære arbeidssøkere per virkedag har økt svært sterkt de siste månedene. I de tre månedene fra september til desember økte tilgangen rekordraskt, og selv om veksttakten har dempet seg noe etter dette er trenden fortsatt klart stigende. I februar var tilgangen av ordinære arbeidssøkere per virkedag tilbake på nivået fra høsten 2004.

## REDUSERT SYSSELSETTING?

Etter at vi har hatt rekordhøy sysselsettingsvekst de siste par årene, stoppet veksten i fjor høst helt opp. I perioden fra september til desember ble det 3 000 flere sysselsatte personer, justert for vanlige sesongvariasjoner. Blant de yngste arbeidstakerne (16-24 år) stoppet sysselsettingsveksten opp i februar i fjor, mens sysselsettingen fortsatte å øke fram til august for de mellom 25 og 74 år. Etter dette har imidlertid sysselsettingen vært stabil også for denne gruppen.

Fra 4. kvartal 2007 til 4. kvartal 2008 ble det likevel 40 000 flere sysselsatte, noe som kommer av at det var en svært høy vekst i sysselsetting i første del av 2008. Veksten var høyest innen helse- og sosialtjenester, hvor det har blitt 28 000 flere sysselsatte det siste året. Også innen eiendomsdrift og forretningsmessig tjenesteyting, samt andre sosiale og personlige tjenester har sysselsettingsveksten vært høy. Innen industri og bergverksdrift var det 4 000 flere sysselsatte i 4. kvartal 2008 enn i 4. kvartal 2007. Vi venter imidlertid at den sterke internasjonale nedgangskonjunkturen vil føre til redusert sysselsetting innen denne næringen.

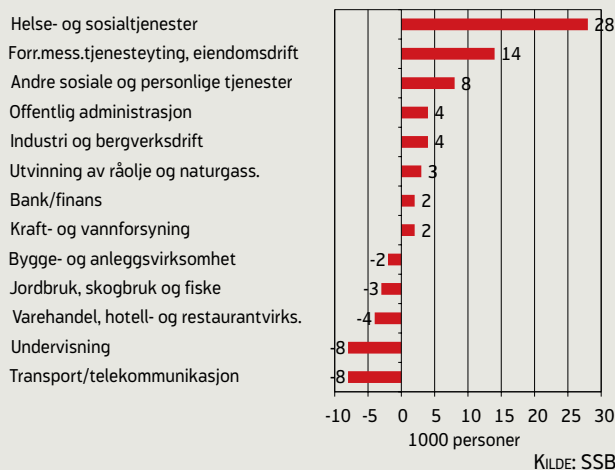
I forrige nedgangskonjunktur sank sysselsettingen samlet sett med 17 000 personer fra 2002 til 2003, og indus-



Figur 6:  
**Utvikling i sysselsettingen. Sesongjusterte tall, tre måneders glidende gjennomsnitt. Januar 2001-november 2008.**



Figur 7:  
**Endring i antall sysselsatte etter næring, AKU. 4. kvartal 2007 - 4. kvartal 2008. 1 000 personer.**



trien stod for en stor del av den reduserte sysselsettingen. Vi er nå inne i en nedgangskonjunktur som er sterkere enn det vi hadde den gangen, og det er grunn til å tro at sysselsettingen vil falle i tiden fremover.

## FÆRRE ARBEIDSINNVANDRERE

Arbeidsinnvandringen har økt betydelig gjennom oppgangskonjunktoren vi har hatt i Norge de siste årene, og det er spesielt personer fra de nye EU-landene (EU12)<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Med EU12 menes de 12 nyeste medlemslandene i EU. Det vil si Polen, Litauen, Slovakia, Latvia, Romania, Estland, Bulgaria, Tsjekkia, Ungarn, Slovenia, Malta og Kypros.

som har stått for denne økningen. Gjennom 2008 har imidlertid veksten i antall arbeidsinnvandrere gått jevnt ned. Det ble i løpet av 2008 gitt færre førstegangsarbeidstillatelser til personer fra EU12 enn i 2007, men til gjengjeld økte antall fornyelser slik at det samlet sett ble gitt noe flere arbeidstillatelser i 2008 enn i 2007. For andre halvår var imidlertid veksten i fornyelsene mindre enn nedgangen i antall førstegangstillatelser, og dette har også vært tilfellet i starten av 2009. Dette tyder på at det i år vil bli gitt færre arbeidstillatelser enn det ble gjort i 2008.

Antall personer med gyldig arbeidstillatelse er likevel høyere enn det var for ett år siden. Per 1. mars hadde 60 900 personer fra EU12 gyldig arbeidstillatelse i Norge. Det er en økning på 11 prosent i forhold til samme tidspunkt i fjor. Fra februar til mars har det imidlertid vært en nedgang på 200 personer med gyldig arbeidstillatelse, mens det de siste årene har vært en klar økning i antall personer med gyldig arbeidstillatelse fra februar til mars.

Bygg og anlegg er den næringen som mottar flest arbeidsinnvandrere. 31 prosent av arbeidsinnvandrerne fra EU12 jobber i denne næringen. Videre jobber 20 prosent i industrien, mens 18 prosent jobber i firma som driver med formidling og utleie av arbeidskraft. Flesteparten av disse er utleid til bedrifter innen bygg og anlegg og industri, og til sammen jobber da om lag 70 prosent av arbeidsinnvandrerne i bygge- og anleggsnæringen eller industrien.

Som tidligere nevnt er det i de to næringene ledigheten har økt mest det siste året, og vi ser også at ledigheten øker raskt for arbeidsinnvandrerne fra EU12. Ved utgangen av februar var til sammen 2 100 personer fra de nye EU-landene registrert som helt ledige, en økning på 1 400 personer fra februar i fjor. Årsveksten i ledigheten sank imidlertid for denne gruppen fra 1 500 personer i januar til 1 400 i februar, mens årsveksten den siste måneden økte sterkt for ledigheten samlet sett. Dette kan være tegn på at en del av arbeidsinnvandrerne som mister jobben reiser ut av landet i stedet for å melde seg ledig. Signal fra vår ytre etat går også på at arbeidsinnvandrerne som blir ledige og som kun har vært i Norge i kort tid velger å reise tilbake, mens de som er mer etablerte i Norge blir værende for å forsøke å få ny jobb.

## STABILT SYKEFRAVÆR

I tredje kvartal 2008 var sykefraværet på 6,9 prosent. Dette er en økning på 1,0 prosent fra tredje kvartal 2007. Det er det legemeldte sykefraværet som har økt, mens det egenmeldte har holdt seg uendret. Økningen er størst for menn mellom 16 og 29 år, og det er innen finansnæringen at sykefraværet øker mest. For kvinner over 45 år har sykefraværet gått ned.

Det er vanlig at sykefraværet øker når arbeidsledigheten går ned, og i Norge ser det ut til at sykefraværet har om lag



ett års etterslep i forhold til ledigheten<sup>2</sup>. Når arbeidsledigheten nå har begynt å øke kan vi altså vente at sykefraværet etter hvert vil begynne å gå ned. Imidlertid er det også andre faktorer som påvirker sykefraværet, slik som demografiske forhold, regelendringer og legers sykmeldingspraksis.

Ved utgangen av februar var det registrert 83 500 personer med nedsatt arbeidsevne<sup>3</sup> hos NAV. Dette er en økning på 2 700 i forhold til samme tidspunkt i fjor. I nedgangskonjunkturer vil gjerne de som har en løs tilknytning til arbeidsmarkedet rammes hardest. Dette kan gjøre at færre av de med nedsatt arbeidsevne vil klare å komme seg tilbake i jobb i de nærmeste årene, enn det som har vært tilfelle de under høykonjunkturen.

Per 30. september 2008 var det 336 300 personer som mottok en uføreytelse. Dette tilsvarer 11 prosent av befolkningen i alderen 18-67 år, og uføreraten er dermed uendret i forhold til tilsvarende tidspunkt i 2006 og 2007. Uføreraten blant kvinner har imidlertid gått noe opp siden i fjor, mens uføreraten blant menn har gått noe ned.

Vi finner flest mottakere av uføreytelser i aldersgruppa 60-64 år, der 34 prosent av befolkningen mottar uføreytelser. Andelen som mottar uføreytelser i denne aldersgruppa har gått litt ned siden samme tidspunkt i fjor, men antallet har gått opp fordi antall personer totalt i aldersgruppa har økt. De store etterkrigskullene er årsaken til at aldersgruppa 60-64 år nå har hatt en større befolkningsøkning enn de andre aldersgruppene. Dersom vi korrigerer for endringen i alderssammensetningen fra 2007 til 2008, har uføreraten gått ned med 0,3 prosentpoeng fra utgangen av september i fjor til utgangen av september i år.

## UTVIKLINGEN INTERNASJONALT

Vi er nå inne i en alvorlig internasjonal nedgangskonjunktur. Det er resesjon<sup>4</sup> i både USA, Euroområdet, Storbritannia, Sverige, Japan og flere østeuropeiske land. I USA falt sysselsettingen med nesten 600 000 personer i løpet av januar, det største fallet siden 1975. Samtidig steg ledigheten til 7,6 prosent av arbeidsstyrken. Det private forbruket har falt, og spesielt rammer dette bilsalget som har gått ned med 41 prosent det siste året. Boligbyggingen er også rekordlav, mens boligprisene og boligsalget fortsetter å falle. Dette bidrar til å opprettholde den store usikkerheten

knyttet til boliglån i USA. For å bedre tilliten i finansmarkedet, jobber regjeringen nå med en ny tiltakspakke rettet mot banknæringen, som vil være på opp mot 2 000 milliarder dollar. Det har også blitt vedtatt en stimuleringspakke på 787 milliarder dollar som skal gå til blant annet bygging av infrastruktur og skattelette for å stimulere den amerikanske økonomien.

Når forbruket, og dermed også importen, går ned i USA merkes dette også i resten av verden. Japan er nå inne i en svært dyp resesjon, drevet av nedgang i eksporten, og i Kina avtar veksten raskt som følge av lavere eksport. I Tyskland falt eksporten med 3,7 prosent i desember, og industriproduksjonen faller nå kraftig i hele euroområdet. Sysselsettingen faller både i Frankrike og Tyskland, mens arbeidsledigheten har steget med 0,8 prosentpoeng til 8 prosent for Euroområdet samlet fra desember 2007 til desember 2008. Også i Europa går bilsalget kraftig ned, noe som bidrar til å øke problemene for bilindustrien.

Sverige har en stor bilindustri, og også mye annen konjunkturfølsom industri. Denne er nå hardt rammet av den internasjonale konjunkturedgangen. Industriproduksjonen i Sverige sank med 5,1 prosent fra november til desember, og var dermed 20 prosent lavere enn ett år tidligere. Også ordreinngangen til industrien har falt med over 20 prosent det siste året. Arbeidsledigheten stiger også raskt og var på 6,2 prosent av arbeidsstyrken i januar, inkludert tiltaksdeltakere.

I Storbritannia steg arbeidsledigheten i desember for ellefte måned på rad, og er nå på 6,3 prosent. Industriproduksjonen var 10 prosent lavere i desember enn ett år tidligere, og BNP falt 5,9 prosent i 4. kvartal, målt i årlig rate. Banknæringen i Storbritannia er også blant de hardest rammede i Vest-Europa, og boligprisene synker raskt også her.

På grunn av den veldig svake økonomiske utviklingen, har flere sentralbanker kuttet renten kraftig. I Storbritannia er renten nå på 0,5 prosent (per 6. mars), som er det laveste rentenivået noensinne. Renten er også satt ned til 1 prosent i Sverige, i Euroområdet er renten på 1,5 prosent, mens USA nå har en nullrentepolitikk. I tillegg har sentralbankene iverksatt ulike pengepolitiske tiltak for å få kredittmarkedene til fungere bedre og gjenskape tillitt i bankmarkedet.

## UTVIKLINGEN I NORGE

Den internasjonale nedgangskonjunkturen gjør at eksporten faller. For varer utenom skip, oljeplattformer, råolje, naturgass og kondensater ble det eksportert varer til en verdi av 24,7 milliarder kroner i januar. Dette er en nedgang på 17 prosent fra januar i fjor, og er det laveste nivået siden juli 2006. Den svake utviklingen innen bygge- og anleggsnæringen gjør også at blant annet trevareindustrien opplever vanskeligere tider. Samlet har ordreinngangen til

<sup>2</sup> Se for eksempel «Sykefraværet og konjunkturerne – hva vet vi om sammenhengen?» i Arbeid og velferd nr. 4/2008.

<sup>3</sup> Fra og med januar 2009 er begrepet «yrkeshemmede» erstattet av «personer med nedsatt arbeidsevne».

<sup>4</sup> Resesjon er vanligvis definert ved at BNP faller i minst to kvartaler på rad. I USA er det i tillegg til BNP også andre faktorer som avgjør om landet offisielt er i resesjon.

industrien i Norge falt med 21 prosent fra 3. kvartal til 4. kvartal, og den er nå 31 prosent lavere enn den var i 4. kvartal 2007. Industriproduksjonen faller også, og var 2,1 prosent lavere i 4. kvartal enn i 3. kvartal. Det er stor forskjell på de ulike delene av industrien, det var et stort fall i produksjonen innen metallindustrien og produksjon av deler og utstyr til bilindustri, mens leverandørindustrien til olje fortsatt går bra.

Investeringene i industri, bergverk og kraftforsyning var i 2008 på 49,6 milliarder kroner, en økning på 23 prosent fra 2007. Forventningene til 2009 er imidlertid at investeringene blir lavere enn i 2008. I 1. kvartal 2009 forventet bedriftene at investeringsnivået vil bli på 40,9 milliarder kroner, som tilsier en nedgang på 18 prosent fra 2008. Det er særlig innen industrien at investeringene vil gå ned, mens de er omtrent uendret innen kraftforsyning.

Oljeprisen er svært viktig for deler av industrien. Etter å ha vært oppe i over 140 dollar i fjor sommer, falt oljeprisen raskt utover høsten. De siste månedene ser oljeprisen ut til å ha stabilisert seg på et nivå rundt 40 dollar, og den videre utviklingen i oljeprisen vil ha stor betydning for oljeinvesteringene. Dersom oljeinvesteringene nå begynner å falle vil dette ramme den oljerelaterte industrien hardt.

I følge foreløpige nasjonalregnskapstall, økte konsumet i husholdninger og ideelle organisasjoner med 1,5 prosent i 2008, mot hele 6 prosent i 2007. Spareraten<sup>5</sup> har vært svært lav de siste årene, men økte fra rekordlave 0,4 prosent i 2007 til 2,1 prosent i 2008. Vi venter at husholdningene nå vil bruke en del av den økte inntekten som kommer av lavere rente, til sparing og nedbetaling av gjeld. Økt usikkerhet om framtiden på grunn av økende arbeidsledighet vil også bidra til dette. Dette vil bidra til en svak utvikling i konsumet også i tiden fremover.

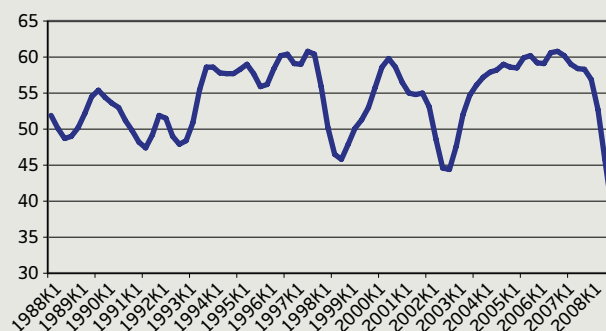
I slutten av januar la regjeringen fram en tiltakspakke på om lag 20 milliarder kroner for å stimulere norsk økonomi. Den samlede finanspolitiske stimulansen er beregnet til å utgjøre 2,3 prosent av bruttonasjonalproduktet i inneværende år. Omtrent 3 milliarder går til skattelette til bedriftene, mens 17 milliarder går til økt offentlig konsum og investeringer. Finansdepartementet har anslått at denne tiltakspakken vil gi 15 000 flere sysselsatte enn det som ellers ville vært tilfellet, og det er særlig bygge- og anleggsnæringen som vil få økt aktivitet som følge av de ekstra midlene.

## UTVIKLINGEN FRAMOVER

Etter en fire år lang oppgangskonjunktur har vi nå fått et

<sup>5</sup> Enkelt sagt er spareraten differansen mellom husholdningenes inntekt og det de bruker til konsum. Hvis man sparer hver tiende krone man tjener, er spareraten 10 prosent.

Figur 8.  
**Bedriftenes generelle bedømmelse av utsiktene for kommende kvartal\*. 1.kvartal 1988- 4. kvartal 2008.**



\*Verdier under 50 indikerer at det er flere bedrifter som forventer nedgang enn oppgang.

KILDE: SSB

kraftig konjunkturomslag, med en svært rask økning i arbeidsledigheten de siste månedene. Internasjonalt ser det ut til at vi nå vil få den sterkeste konjunkturedgangen siden 2. verdenskrig, og dette vil også få stor betydning for utviklingen i en liten og åpen økonomi som den norske. Spesielt er situasjonen internasjonalt viktig for industrien, og Statistisk sentralbyrås konjunkturbarometer for 4. kvartal viser at industrilederne nå ser svært mørkt på utsiktene for nærmeste framtid (se figur 8). Det forventes lavere produksjon og lavere ordretilgang, og flere industriledere meldte at de vurderer å justere ned vedtatte investeringsplaner. De dystre utsiktene gjelder også de fleste undergruppene i industrien, unntaket var næringsmiddelindustrien som fortsatt vurderer situasjonen og nærmeste framtid som god.

Etter at den internasjonale finanskrisen slo til i september, har bankene vært svært forsiktige med å låne ut penger til bedrifter og privatpersoner. Dette påvirker både boliginvesteringer og bedriftenes investeringer. For å avhjelpe denne situasjonen, har regjeringen så langt kommet med to bankpakker, som skal gjøre det lettere for bedriftene å få tilgang på kapital.

Utviklingen i kommuneøkonomien vil også være viktig for utviklingen på arbeidsmarkedet de neste årene. En sterk nedgangskonjunktur med økende arbeidsledighet og flere konkurser, vil bety redusert skatteinntang og dårligere økonomi for kommunene. Regjeringen har imidlertid varslet at kommunene skal kompenseres for lavere skatteinntang og har også gitt økte bevilgninger i forbindelse med tiltakspakken.

NAV forventer at det i gjennomsnitt vil være 80 000 registrerte arbeidsledige i 2009. Dette er en økning 37 400 sammenlignet med 2008. Ved utgangen av året vil det da være mer enn 100 000 arbeidsledige. Vi har da antatt et tiltaksnivå på linje med det som lå inne i statsbudsjettet og tiltakspakken. Tiltakspakken fra januar inneholdt 6 000 ekstra tiltaksplasser. Det vil ta noe tid å få på plass disse ekstra tiltaksplassene, noe som innebærer en tiltakende økning i tiltaksnivået utover året. Dette vil isolert sett dempe økningen i ledigheten noe.

Etter rekordhøy sysselsettingsvekst de siste par årene, venter vi nå at sysselsettingen vil falle i 2009 og 2010. I 2008 var det i gjennomsnitt 76 000 flere sysselsatte enn i 2007, men veksten avtok kraftig utover året og vi venter at det vil bli 25 000 færre sysselsatte i 2009 enn det var i 2008. Det er spesielt innen industrien og bygg og anlegg vi venter at det vil bli færre sysselsatte, mens det innen offentlig sektor fortsatt vil være en vekst i antall sysselsatte.

Vi anslår at lavkonjunkturen vil fortsette også i 2010. I alt venter vi at arbeidsledigheten vil øke med ytterligere 30 000 personer i 2010, slik at det i gjennomsnitt vil være 110 000 helt ledige. Dette tilsvarer en arbeidsledighet på rundt 120 000 personer mot slutten av året. Disse prognosene innebærer at ledigheten vil øke fra 1,7 prosent av arbeidsstyrken i 2008 til 4,2 prosent i 2010. Vi må tilbake til 1996 for å finne sist arbeidsledigheten var så høy i Norge.

Vår prognose innebærer at arbeidsledigheten vil øke med 67 000 personer i løpet av to år, dette tilsvarer omtrent 2 800 personer per måned. Til sammenligning økte ledigheten fra 57 300 i gjennomsnitt i 1988 til 132 700 i 1990 når vi inkluderer tiltaksdeltakerne. Dette tilsvarer 3 100 personer per måned. Den gang ble det over 30 000 flere tiltaksplasser i løpet av de to årene, og dette gjorde også at flere personer som ellers ikke ville meldt seg arbeidsledige allikevel gjorde dette. Vi ser altså for oss den sterkeste konjunkturedgangen i Norge siden slutten av åttitallet, og en økning i arbeidsledigheten omtrent på linje med det vi opplevde den gangen. Det må understrekes at det knytter seg usædvanlig stor usikkerhet til utviklingen i norsk økonomi og arbeidsmarkedet.

Det er likevel store ulikheter når vi sammenligner denne nedgangskonjunkturen med den på slutten av åttitallet. Den gang skyldtes nedgangskonjunkturen blant annet en svært lav oljepris som ga et stort fall i oljeinvesteringene, og som gjorde at finanspolitikken ble strammet kraftig inn. Samtidig var renten og husholdningenes gjeld blitt svært høy i løpet av de foregående årene, og nedgangskonjunkturen ga et sterkt fall i privat forbruk og boliginvesteringer. Internasjonalt var imidlertid den økonomiske veksten langt bedre enn i dag.

Dagens nedgangskonjunktur er drevet av en svært sterk internasjonal nedgangskonjunktur og kredittmarkeder som

ikke fungerer som normalt. Vi har nå muligheten til å drive en ekspansiv finanspolitikk, og renten er også satt raskt ned og ligger på et vesentlig lavere nivå enn den gjorde i perioden fra 1988 til 1993. Selv om gjeldsveksten har vært høy de siste årene, tror vi den lave renten vil gjøre at vi ikke får et like stort fall i privat konsum som vi hadde på slutten av åttitallet.

Det er stor usikkerhet knyttet til den videre økonomiske utviklingen både i Norge og internasjonalt. Vi har forutsatt en flat utvikling i oljeinvesteringene fra 2008 til 2009. Dersom vi i stedet får et fall i oljeinvesteringene, vil dette gi høyere arbeidsledighet innen industrien enn det som ligger i våre anslag.

Et annet stort usikkerhetsmoment er hva som skjer med arbeidsinnvandrerne. Dersom mange av arbeidsinnvandrerne som mister jobben velger å reise tilbake til sitt hjemland, vil dette bety at arbeidsledigheten i Norge øker mindre enn det som vanligvis vil være tilfelle under en slik konjunkturedgang. Vi har i våre prognoser forutsatt at arbeidsinnvandrere som ikke har rett på dagpenger velger å reise tilbake til hjemlandet sitt, mens personer med rett til dagpenger i større grad velger å bli i Norge og melde seg som arbeidsledige her.

De siste årene har også yrkesdeltakelsen økt mye blant de eldste arbeidstakerne. Dette henger både sammen med økt utdanningsnivå blant eldre, bedre helse og det gode arbeidsmarkedet vi har hatt. Mange har trolig valgt å utsette pensjoningstidspunktet sitt, eller eventuelt å kombinere arbeid og pensjon fordi det har vært stor etterspørsel etter arbeidskraft. I forrige nedgangskonjunktur (2001-2004) gikk yrkesdeltakelsen ned for både kvinner og menn mellom 55 og 59 år, mens den fortsatte å øke for de over 60 år. Dagens nedgangskonjunktur ser imidlertid ut til å bli vesentlig sterkere enn den vi opplevde da, og dette vil trolig også bli synlig i yrkesdeltakelsen i de eldste aldersgruppene.

De store fødselskullene fra årene etter krigen er nå i en alder hvor mange kan velge å gå av med alderspensjon eller tidligpensjon. I en periode med sterkt økende arbeidsledighet er det sannsynlig at flere vil velge å gå av med pensjon. Kullene som nå blir 67 år er også større enn dem vi har hatt de siste årene, noe som i seg selv vil gjøre at antallet som trekker seg ut av arbeidsstyrken og går av med pensjon vil være høyere. I motsatt retning trekker endring i pensjonsreglene for personer som i 2009 fyller 67 og 68 år som gjør det mulig å arbeide uten avkorting i pensjonen.

Også blant de under 30 år er det grunn til å vente at flere trekker seg helt ut av arbeidsstyrken, eller velger å utsette sin inntreden på arbeidsmarkedet. I perioder hvor det er vanskelig å få jobb vil flere velge å studere, og færre vil kombinere arbeid og studier fordi det er vanskeligere å få en jobb. Vi venter at nedgangskonjunkturen vil føre til at

flere vil trekke seg helt ut av arbeidsstyrken, både unge, eldre og arbeidsinnvandrere som velger å reise ut av landet. Spesielt i forhold til arbeidsinnvandrerne er det imid-

lertid vanskelig å si hvor stor denne effekten vil være, og dette skaper større usikkerhet rundt utviklingen i arbeidsledigheten enn det som tidligere har vært tilfelle.

Tabell 1:

**NAV's vurdering av gjennomsnittlig antall arbeidsledige i 2009 og 2010. Faktiske tall for 2008.**

	2008	2009	2010
Registrerte arbeidsledige (personer)	42 570	80 000	110 000
Registrerte arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken	1,7 %	3,1 %	4,2 %
Arbeidsledige, AKU i prosent av arbeidsstyrken	2,6 %	4,0 %	5,2 %

KILDE: NAV

Tabell 2:

**Endring i arbeidsstyrke, sysselsetting og arbeidsledighet fra året før.**

	2008	2009	2010
Arbeidsstyrke (AKU)	80 000	12 000	-10 000
Sysselsatte (AKU)	76 000	-25 000	-40 000
AKU arbeidsledige	4 000	37 000	30 000
Registrerte helt arbeidsledige (NAV)	-3 500	37 400	30 000

KILDE: NAV

# Konjunktursvingninger og arbeidsinnvandring til Norge<sup>1</sup>

AV: FRØYDIS BAKKEN, MAGNE BRÅTHEN, JØRN HANDAL OG TORBJØRN AARETHUN

## SAMMENDRAG

Som følge av EU-utvidelsen østover og den sterke etterspørselen etter arbeidskraft de siste årene, utgjør nå personer som kommer for å jobbe den største innvandringsgruppen til Norge. Omslaget i økonomien rundt årsskiftet 2007/2008 har imidlertid ført til en ny situasjon på arbeidsmarkedet, med økende ledighet og et avtakende arbeidskraftsbehov. Det at sysselsettingsutsiktene er endret vil både ha konsekvenser for arbeidsinnvandringen til Norge, og i hvilken grad arbeidsinnvandrere returnerer til hjemlandet. I denne artikkelen gis det en gjennomgang av faktorer som vil kunne påvirke det fremtidige flyttemønsteret. Betydningen av følgende faktorer blir belyst:

- Konjunktursituasjonen i Norge og i hjemlandet
- Forskjeller i lønnsnivå
- Offentlige velferdsordninger
- Nærhet i geografi, kultur og språk
- Sterk grad av tilknytning til Norge gjennom familie, venner og nettverk
- Innfrielse av målsetningen med oppholdet i Norge

Vi rangerer ikke betydningen av de ulike faktorene, men det er klart at økonomiske faktorer som høyt lønnsnivå i Norge, gode velferdsordninger og relativt gode sysselsettingsutsikter sammenliknet med andre land trekker i retning av et fortsatt høyt antall arbeidsinnvandrere i Norge. Det ser nå ut som om nedgangskonjunktoren kommer til å bli svakere i Norge enn i mange andre land, og dette trekker i retning av at arbeidsinnvandrere kommer til å bli, endog at flere vil bli trukket til Norge fra hjemlandet eller tredjeland. Usikkerhet i sysselsettingsutsiktene i Norge, det å bli arbeidsledig uten økonomiske ytelser, samt at målsetningen med oppholdet i Norge er oppnådd, er faktorer som trekker i retning av returnemigrasjon.

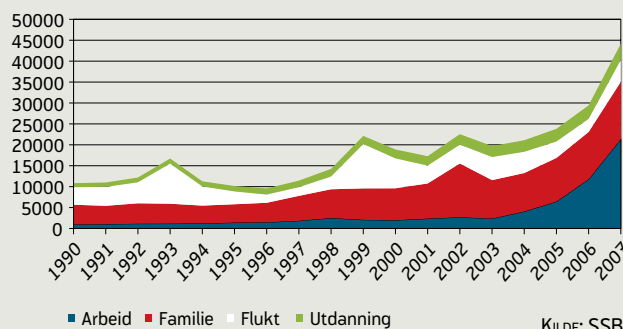
## INNLEDNING

Fra årsskiftet 2003/2004 frem til 2007 var Norge inne i en høykonjunktur. Antall helt ledige arbeidssøkere ble tilnærmet halvert, sysselsettingen økte med 175 000 personer, og etterspørselen etter arbeidskraft ga en sterk vekst i arbeidsinnvandringen. Denne veksten førte til at personer som kom til Norge på grunn av arbeid utgjorde den største innvandringsgruppen fra og med 2006, som vist i figur 1. Dette var en endring fra tidligere år, hvor flukt og familie-gjenforening utgjorde de vanligste innvandringsårsakene til landet, noe som har vært tilfelle etter at Norge innførte innvandringsstopp i 1975.

Antallet arbeidsinnvandrere til Norge har historisk sett variert med konjunkturforskjellene mellom Norge og de landene som har avgitt flest arbeidstakere til Norge. Dette har siden 1950-årene vært de andre nordiske landene, først

og fremst Sverige og Danmark, men også Finland har i perioder hatt stor arbeidsutvandring til Norge. Utenom de nordiske landene har Tyskland, Storbritannia, USA, Nederland, Frankrike og asiatiske land som Pakistan vært de landene der de fleste arbeidsinnvandrere til Norge kom fra.

Figur 1.  
Antall innvandrere fordelt etter innvandringsårsak og innvandringsår i perioden 1990–2007.



KILDE: SSB

<sup>1</sup> Denne artikkelen bygger på NAV-rapport nr 1 2009 *Hvordan vil en nedgangskonjunktur påvirke arbeidsinnvandrere i Norge?* (publiseres medio mars 2009)



I forbindelse med at åtte sentral- og østeuropeiske land ble medlemmer av EU fra og med 1. mai 2004, har arbeidsinnvandringen fra disse landene økt kraftig. Dette gjelder i særlig grad polakker og baltere, og i 2007 var polakkene den største innvandrerguppen til Norge, alle innvandringsårsaker sett under ett. Den store veksten kan forklares både av utvidelsen av EU og dermed enklere tilgang til det norske arbeidsmarkedet, men også den sterke oppgangskonjunktur Norge har hatt.

Det har altså vært stor grad av arbeidsinnvandring til Norge gjennom den siste oppgangskonjunktoren. Høsten 2008 var det imidlertid et omslag i det norske arbeidsmarkedet, noe som har gitt økende arbeidsledighet og lavere etterspørsel etter arbeidskraft. Det er derfor knyttet usikkerhet til hva som vil skje med tilstrømmningen av arbeidsinnvandrere og de arbeidsinnvandrene som allerede er i Norge. I denne artikkelen vil vi presentere og drøfte de mest sentrale faktorene for arbeidsinnvandrene situasjon i Norge, med spesielt fokus på muligheten for returnmigrasjon.

Arbeidsinnvandringen til Norge utgjøres i dag i all hovedsak av personer fra Norden og andre europeiske land. Disse geografiske områdene er derfor inkludert i denne artikkelen:

Norden:	Norge, Sverige, Danmark, Finland og Island
Nye EU-land:	Estland, Latvia, Litauen, Den Tsjekiske republikk, Polen, Slovakia, Slovenia og Ungarn (EU-medlemmer fra 1. mai 2004 <sup>1</sup> ) samt Romania og Bulgaria (EU-medlemmer fra 1. januar 2007)
Vest-Europa ellers:	Belgia, Frankrike, Hellas, Irland, Italia, Kypros, Liechtenstein, Luxembourg, Malta, Nederland, Portugal, Spania, Storbritannia, Sveits, Tyskland og Østerrike.

<sup>1</sup> Malta og Kypros ble også medlemmer 1. mai 2004, men er her ikke inkludert i nye EU-land. Årsaken til det er at de er omfattet av regelverket for gamle EU-land, og altså ikke er omfattet av overgangsreglene.

## Regler for arbeidsinnvandring og dagpengerettigheter for EU-borgere

### Arbeids- og oppholdstillatelse:

Borgere i EØS-land må fylle følgende krav for å få arbeids- og oppholdstillatelse i Norge:

1. De må ha et arbeidstilbud i Norge.
2. Arbeidstilbudet må være reelt og av et visst omfang.
3. Det stilles ikke krav til type arbeid og det er tillatt å ha flere arbeidsgivere

Borgere fra land som er omfattet av overgangsregler må i tillegg fylle følgende krav:

1. Stillingen må normalt være fulltid.
2. Lønnen må være i henhold til tariff eller det som er normalt for vedkommende sted og yrke.

Oppholdstillatelsen gis for 5 år for borgere av gamle EU-land, og 1 år for borgere fra nye-EU-land. Ved fornyelse får borgere fra nye-EU-land oppholdstillatelse i 5 år. Hvis arbeidstilbudet er for under ett år gis tillatelsen lik lengden av arbeidstilbudet. Dette gjelder borgere fra både nye og gamle EU-land.

### Dagpengerettigheter

Nødvendige men ikke tilstrekkelige vilkår for å få dagpenger er blant annet at personen

- har fått redusert arbeidstiden din med minst 50 prosent,
- har fått utbetalt arbeidsinntekt på minst kr 105 384 i siste avsluttede kalenderår (i fjor), eller minst kr 210 768 i løpet av de siste 3 avsluttede kalenderårene,
- er reell arbeidssøker,
- bor eller oppholder deg i landet.

Det norske dagpengeregulverket har noe ulik utforming alt etter hvilket land rettighetene er opptjent i. Vi kan dele dagpengemottakerne inn i fire grupper:

#### 1. *Dagpengemottakere med kun norske dagpengerettigheter.*

Dagpengene utgjør i gjennomsnitt 62,4 prosent av tidligere inntekt før skatt. En arbeidssøker kan motta dagpenger i 52

eller 104 uker avhengig av hvor høy arbeidsinntekten har vært i kalenderåret før, eller i gjennomsnitt i de 3 kalenderårene før kravet om dagpenger blir fremmet.

#### 2. *Dagpengemottakere med dagpengerettigheter fra EØS-20<sup>1</sup>*

Som hovedregel vil personer fra disse EØS-landene ha de samme dagpengerettighetene som nordmenn. Overføring av rettigheter opptjent i hjemlandet krever at vedkommende må ha utført fulltids arbeid i Norge av minst 8 ukers varighet innenfor de 12 siste ukene før arbeidsledigheten inntrådte. Arbeide må være påbegynt innen 12 uker etter ankomst til Norge.

#### 3. *Dagpengemottakere med dagpengerettigheter fra EØS-10<sup>2</sup>*

Personer fra de nye EU-landene (eksklusiv Kypros og Malta) må ha hatt fulltids arbeid i Norge i minst 12 måneder sammenhengende før de har rett til dagpenger. Når de har rett til dagpenger, har de som andre EØS-borgere rett til å få overført rettigheter opptjent i et annet EØS-land.

#### 4. *Dagpengemottakere fra land utenfor EØS-området.*

Arbeidsperioder, inntekt eller ytelser fra land utenfor EØS-område, inkluderes ikke i kvalifikasjonsgrunnlaget eller beregningsgrunnlaget for norske dagpenger. For denne gruppen, må all inntekt og alle ytelser være opptjent i Norge.

<sup>1</sup> Dette gjelder de 15 landene som var medlem av EU pr. 1 januar 1995; Belgia, Nederland, Luxembourg, Italia, Frankrike, Tyskland, Danmark, Storbritannia, Irland, Hellas, Spania, Portugal, Sverige, Finland og Østerrike. Det gjelder de 3 nåværende EFTA-landene utenom Norge; Sveits (ikke med i EØS), Liechtenstein og Island, samt de 2 nye EU-landene Kypros og Malta (medlemmer av EU fra 1. mai 2004 uten overgangsregler).

<sup>2</sup> Dette gjelder de 8 øst-europeiske landene som ble medlemmer av EU 1. mai 2004: Estland, Latvia, Litauen, Polen, Tsjekkia, Ungarn, Slovenia og Slovakia, samt de 2 øvrige østeuropeiske landene som ble medlemmer av Unionen 1. august 2007: Bulgaria og Romania.

## ARBEIDSINNVANDRINGEN TIL NORGE

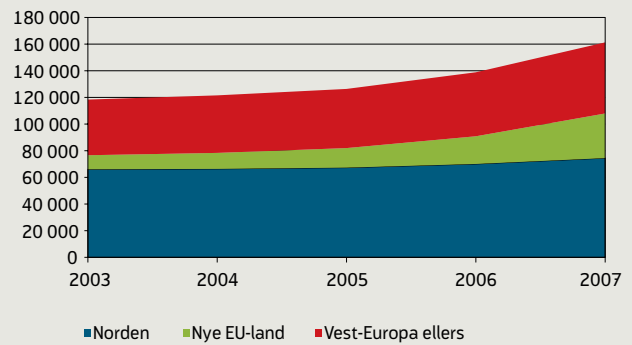
Figur 2 presenterer antall lønntakere registrert bosatt<sup>2</sup> i Norge i perioden 4. kvartal 2003 til 4. kvartal 2007 fra Norden, nye EU-land og resten av Europa. I 2007 var det i alt 161 000 bosatte lønntakere med landbakgrunn fra Norden og resten av Europa. Sammenliknet med 2003 er dette en økning på 33 prosent. Ser vi på beholdningen av alle innvandrere fra de europeiske landene i 2007, utgjør personer fra Norden i underkant av halvparten. 21 prosent har de nye EU-landene som landbakgrunn, mens den siste tredjedelen kommer fra Vest Europa ellers. Figuren viser at effekten av oppgangskonjunkturen slår tydelig inn fra 2005. Fra 2005 er det en økning i registrerte bosatte lønntakere fra både Norden, nye EU-land og Vest-Europa ellers. Økningen er sterkest for borgere av de nye EU-landene. Økningen i lønntakere fra Norden og Vest-Europa ellers kan ses på som en ren konjunkturreffekt. Økningen i bosatte lønntakere fra de nye EU-landene er et resultat både av oppgangskonjunkturen, men også av utvidelsen av EU som ga denne gruppen lettere adgang til å arbeide i Norge.

## FAKTORER SOM HAR BETYDNING FOR RETURMIGRASJON FRA NORGE

At arbeidsmarkedet snudde høsten 2008 viste seg ved at arbeidsledigheten begynte å øke, samtidig som tilgangen på nye stillinger falt. NAV gjennomfører bedriftsundersøkelser hver vår og høst angående deres sysselsettingsforventninger. Resultatene fra høsten 2008 bekrefter omslaget i norsk økonomi. Bedriftene hadde vesentlig lavere sysselsettingsforventninger høsten 2008 sammenliknet med høsten 2007. Dette gjelder særlig bedriftene innen bygge- og anleggsnæringen. NAVs prognoser fra mars 2009 anslår at den registrerte ledigheten vil øke med 2,6 prosentpoeng til 5,2 prosent fra 2008 til 2010.

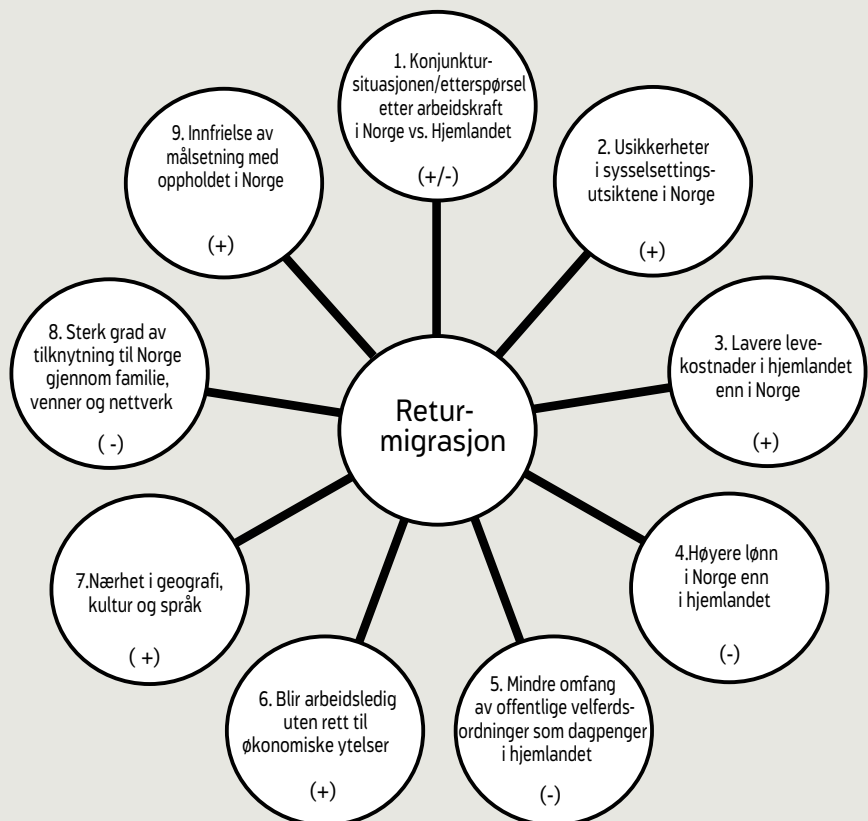
<sup>2</sup> Den registerbaserte sysselsettingsstatistikken omfatter bosatte personer 15-74 år som har utført arbeid av minst én times varighet i referanseuken, eller som var midlertidig fraværende fra slikt arbeid.

Figur 2.  
Lønntakere registrert bosatt 15-74 år, etter landbakgrunn. Absolutte tall.  
4. kvartal 2003 – 4. kvartal 2007.



KILDE: SSB

Figur 3.  
Faktorer som har betydning for om arbeidsinnvandrere blir eller returnerer til hjemlandet eller et tredjeland.  
Faktorer merket (+) øker sannsynligheten for returnemigrasjon, mens faktorer merket (-) øker sannsynligheten for å bli i Norge.



KILDE: NAV



Tabell 1.

**Standardiserte arbeidsledighetsrater. Årsgjennomsnitt for 2003-2007. Prognoser fra EU-kommisjonen for 2008 for EU-landene.**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Euro-sonen	8,70 %	8,80 %	8,90 %	8,30 %	7,40 %	7,50 %
Danmark	5,40 %	5,50 %	4,80 %	3,90 %	3,80 %	3,50 %
Litauen	12,50 %	11,40 %	8,30 %	5,60 %	4,30 %	5,40 %
Polen	19,70 %	19,00 %	17,80 %	13,90 %	9,60 %	7,40 %
Sverige	5,60 %	6,30 %	7,40 %	7,00 %	6,10 %	6,20 %
Norge	4,50 %	4,40 %	4,60 %	3,50 %	2,60 %	2,60 %
Storbritannia	5,00 %	4,70 %	4,80 %	5,40 %	5,30 %	5,70 %

KILDE: EUROSTAT

I gjennomsnitt vil da 110 000 personer være registrert som ledige hos NAV i 2010. Konklusjonen er altså at det forventes lavere etterspørsel etter arbeidskraft i tiden fremover.

Det er flere faktorer som spiller inn når arbeidsinnvandrere tar beslutninger om i første omgang å reise til et annet land for å arbeid, hvor lenge de vil arbeide der, og om de eventuelt vil returnere til hjemlandet. Faktorer som kan ha betydning for om arbeidsinnvandrere blir i Norge eller returnerer til hjemlandet eller et tredjeland, vises i figur 3. De faktorene som trekker i retning av returnigrasjon er merket med (+), mens de faktorene som trekker i retning av arbeidsmigrasjon til Norge, eventuelt fortsatt opphold i Norge, er merket med (-). Vi vil nå gi en nærmere presentasjon av disse faktorene.

## KONJUNKTURSITUASJONEN I NORGE VS. HJEMLANDET

De siste årene har, inntil konjunktorene snudde i 2007/2008, vært kjennetegnet av en sterk global økonomisk vekst. Dette har ført til at arbeidsledigheten har minket betydelig i de fleste land. Tabell 1 viser at særlig Polen og Litauen har hatt en markant nedgang i ledigheten i de siste fem årene. Ledighetsnedgangen i disse landene og de øvrige nye EU-landene må imidlertid også sees i sammenheng med den betydelige utvandringen som har funnet sted. Mens 19,7 prosent av arbeidsstyrken i Polen var arbeidsledige i 2003, var arbeidsledigheten på 9,6 prosent i 2007. Utviklingen i ledigheten gjennom denne perioden viser at mulighetene for å få jobb i både Polen og Litauen gradvis ble bedre. Dette var en periode der Norge og andre vesteuropeiske land mottok et stadig økende antall arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene.

Også Norden og eurosonen<sup>3</sup> har hatt en sterk konjunktur-

oppgang med påfølgende fall i arbeidsledigheten i årene etter 2005. Tabell 1 viser at Norge har hatt den klart sterkeste nedgangen i Vest-Europa, noe som nok er en viktig grunn til at svært mange arbeidsinnvandrere har kommet hit i de seneste årene. Men også i eurosonen, og særlig Tyskland, har det vært en sterk nedgang i ledigheten. Ser vi på Norden har Danmark betydelig lavere ledighet enn Sverige.

Tabell 1 viser at Norge har betydelig lavere arbeidsledighet enn de andre landene. Det er grunn til å vente at norsk økonomi vil komme gjennom den forestående lavkonjunktoren med et mindre produksjonsfall og med en lavere arbeidsledighet enn de fleste andre land. Dette følger av at Norge har et stort handlingsrom til å dempe virkningene av en konjunkturedgang. Samtidig er de norske finansinstitusjonene bedre rustet til å møte finanskrisen enn i mange andre land. Det er mange arbeidsinnvandrere fra både Norden og de nye EU-landene som arbeider i de næringene som trolig blir hardest rammet her hjemme (som bygg og anlegg og deler av industrien). Konjunktursituasjonen i Norge vil likevel trolig være bedre enn i de fleste andre vesteuropeiske land i tiden fremover. Dette trekker i retning av at arbeidsinnvandrere som blir ledige i Norge, i liten utstrekning vil kunne finne annet arbeid i hjemlandet. Dermed blir alternativene til ledighet i Norge færre.

## USIKKERHETER I SYSSELSETTINGS-UTSIKTENE I NORGE

Konjunkturukslaget har altså ført til at sysselsettingsutsiktene i enkelte bransjer er usikre. I løpet av høsten 2008 har ledigheten økt innen alle yrkesgrupper bortsett fra undervisning og helse, pleie og omsorg. Størst har denne økningen vært innen bygg og anlegg. Usikkerhet omkring egen situasjon kan ha betydning for returnigrasjon, og en del av returnigrasjonen kommer som følge av usikkerhet rundt engasjementer som løper ut.

<sup>3</sup> Euro er primært valuta i eurosonen som består av 16 EU-land: Belgia, Finland, Frankrike, Hellas, Irland, Italia, Kypros, Luxembourg, Malta, Nederland, Portugal, Slovakia, Slovenia, Spania, Tyskland, Østerrike

Tabell 2

**Lønnstakere med innvandrerbakgrunn registrert bosatt eller på korttidsopphold 15-74 år, etter næring.**

Næring	Korttidsopphold 2007	% endring 2003	Bosatt 2007	% endring 2003
I alt	64 297	145 %	161 311	36 %
Jordbruk, skogbruk og fiske	2 452	213 %	1 981	59 %
Utvinning av råolje og naturgass	2 146	38 %	2 778	43 %
Industri, bergverksdrift, kraft- og vannforsyning	9 594	206 %	19 048	38 %
Bygge- og anleggsvirksomhet	15 201	155 %	14 814	137 %
Varehandel, hotell- og restaurantvirks.	5 964	81 %	29 494	27 %
Transport/telekommunikasjon	3 154	52 %	8 993	24 %
Finansiell tj.yting og forretningsm. tj.yting	5 468	124 %	21 636	44 %
Formidling og utleie av arbeidskraft	12 172	745 %	7 604	326 %
Offentlig administrasjon	317	-24 %	7 255	3 %
Undervisning	946	19 %	12 169	15 %
Helse- og sosialtjenester	2 969	5 %	28 462	17 %
Andre sosiale og personlige tjenester	927	40 %	6 834	24 %
Uoppgitt	2 987	243 %	243	-33 %

KILDE: SSB

Noen arbeidsinnvandrere kan ha for lite eller ufullstendig kunnskap om innhold og utbredelse av sosiale programmer i mottakslandet, kort sagt hvilke muligheter de har dersom de opplever å miste arbeidet. Det vil bidra til at usikkerhet i sysselsettingsutsiktene kan føre til returnmigrasjon (Jensen og Pedersen 2007).

Statistisk sentralbyrå opererer med to typer arbeidsinnvandrere, de som er registrert bosatt og de som er på korttidsopphold<sup>4</sup>. Dette er presentert i tabell 2. Hvilke næringer innvandrerne er ansatt i, varierer både med om personene er bosatt eller ikke, samt hvilket opprinnelsesland de kommer fra. Næringsstrukturen blant de bosatte innvandrerne likner i større grad på lønnstakerne uten innvandrerbakgrunn, enn hva som er tilfelle for de på korttidsopphold. Felles for begge grupper er at ansatte innen bygg og anlegg utgjør en relativt stor andel. Her er det viktig å understreke at personer registrert i næringen utleie og formidling av arbeidskraft, i praksis vil ha sitt arbeid i andre næringer. SSB antar at mange av lønnstakerne i denne næringen egentlig har arbeid i byggenæringen. Dette gjelder spesielt for arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene.

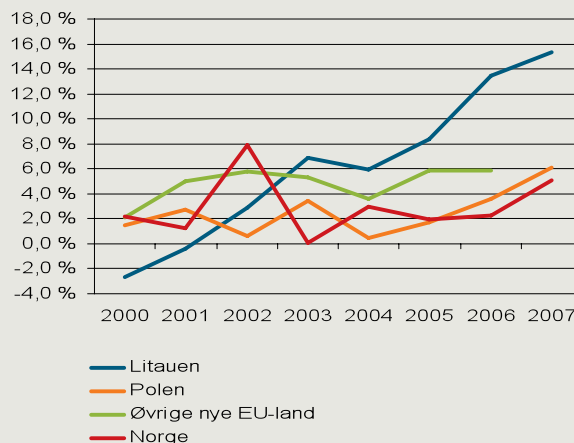
Innvandrere fra Norden har en næringsfordeling som ligger nærmere den personer uten innvandrerbakgrunn har. Det er flere fra Norden som har arbeid innenfor helse- og sosialtjenester, finansiell og forretningsmessig tjenesteyting og undervisning enn fra de nye EU-landene.

<sup>4</sup> Personer som arbeider i Norge uten å være registrert bosatt ifølge Det sentrale folkeregisteret (kriteriet er at en forventes å oppholde seg mindre enn seks måneder i landet).

**HØYERE LØNN I NORGE ENN I HJEMLANDET**

Et vesentlig moment i en persons beslutning om å emigrere til et annet land for å jobbe vil være forskjellen i reallønnen, og dermed økningen i levestandarden, han eller hun kan oppnå ved å emigrere. Figur 4 viser at den gjennomsnittlige reallønnen har økt mest i de nye EU-landene, og da særlig de to-tre siste årene. Dette viser at

Figur 4:  
**Prosentvis årlig endring i gjennomsnittlig månedlig reallønn i nye EU-land og Norge, 1999-2007.**



KILDE: ILO OG EUROSTAT

borgerne i de nye EU-landene har opplevd en klar bedring av kjøpekraften. Særlig i Litauen har det siden 2003 vært en sterk vekst, noe som både kommer av en sterk nominell lønnsvekst og en forholdsvis lav inflasjon. Sett i forhold til det nominelle lønnsnivået i Norge er det nominelle lønnsnivået i Litauen likevel fortsatt svært lavt. I 2007 utgjorde en gjennomsnittlig månedslønn (nominelt) i Litauen omtrent 4200 norske kroner. Til sammenligning var en gjennomsnittlig månedslønn i Norge 33 400 kroner. Dette viser at selv om de nye EU-landene har hatt en høy real-lønnsvekst, så vil høyere inntekt fortsatt være et viktig insentiv for å komme til Norge som arbeidsinnvandrer.

## UTVIKLINGEN I REALLØNNEN INNEN BYGG- OG ANLEGGSNÆRINGEN OG INDUSTRIEN

Bygg og anlegg er den næringen med den største andelen sysselsatte arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene. I løpet av de siste par årene har det vært en sterk økning i gjennomsnittlig reallønn innen bygg og anlegg i de nye EU-landene. Ser man på de to siste årene er bygg og anlegg blant de næringene som har hatt den sterkeste lønnsveksten i Polen med 7,1 og 13,1 prosents vekst i henholdsvis 2006 og 2007. Gjennomsnittlig månedslønn (nominelt) for en polsk arbeider ansatt i bygge- og anleggsnæringen var på 4900 norske kroner i 2007, noe som er under gjennomsnittet for alle næringene i Polen. Det var også langt under gjennomsnittslønnen i denne næringen i Norge, som var på 30 100 kroner.

I 2007 tjente en industriarbeider i Polen i gjennomsnitt 5 200 kroner. Til sammenligning var gjennomsnittslønnen i den samme næringen i Norge på 32 000 kroner. I Litauen tjente en gjennomsnittlig arbeider innen industrien omtrent 4 000 kroner, eller 12,5 prosent av det som var gjennomsnittslønnen i Norge innenfor den samme næringen.

### Reallønn

Reallønn er definert som nominell lønnsvekst minus inflasjon. Denne størrelsen sier dermed noe om den reelle inntektsutviklingen i et land. Månedlig lønn for en heltidsansatt er i denne rapporten brukt som mål på lønn. Harmonisert konsumprisindeks er brukt som mål på inflasjon. Harmonisert konsumprisindeks er spesielt utviklet for å sikre sammenlignbarhet i utviklingen i priser mellom land (for mer se <http://www.ssb.no/hkpi/>).

Hva lønnen er verdt i hjemlandet valuta vil spille en rolle i en persons beslutning om å søke etter jobb i et annet land. I forhold til polsk valuta styrket norske kroner seg med omtrent 16 prosent, mens den mot litauisk valuta var omtrent uendret i perioden fra 2003 til 2007.

Tabell 3:

**Årlig utbetalt bruttolønn til heltidsansatte i Norge og noen utvalgte europeiske land. NOK. 2004–2006.**

Årslønn	2004	2005	2006
Danmark	386041	380710	387425
Tyskland	342785	333969	339904
Frankrike	247821	244472	
Sverige	281399	272735	281374
Storbritannia	345291	343359	356855
Norge	353412	364336	378716

KILDE: EUROSTAT

## LØNN I NORGE SAMMENLIGNET MED ANDRE EU-LAND

Vi har altså sett at det er et betydelig høyere lønnsnivå i Norge sammenliknet med de nye EU-landene. Lønnsnivået i andre europeiske land vil også være av betydning for hvor en person ønsker å arbeide. Lønnsnivået i Norge var lenge lavt sett i forhold til andre vesteuropeiske land, men spesielt siden rundt midten av 90-tallet har lønnsveksten vært større enn i andre vestlige land.

I tabell 3 framgår det at den årlige bruttolønnen i Norge og Danmark var godt over nivået i Sverige, Storbritannia og Tyskland i 2006. I årene etter 2006 har trolig lønnsveksten i Norge vært sterkere sammenlignet med de fleste andre vestlige land, og det gjennomsnittlige lønnsnivået i Norge er nå blant de høyeste i Europa. I tillegg er lønningene i Norge mer sammenpresset, noe som innebærer at det er mindre forskjeller i lønnsnivået på tvers av ulike yrkes- og utdanningsgrupper. Særlig for lavt kvalifisert arbeidskraft vil Norge dermed framstå som et attraktivt land å flytte til.

### Utviklingen i lønningene på lang sikt

Forskjeller i de nominelle lønningene mellom Norge og de nye EU-landene vil bestå i lang tid framover. Store lønnsforskjeller vil dermed, isolert sett, trekke i retning av at Norge også i fremtiden vil være et attraktivt land å flytte til for mange av de nye EU-borgerne. Det er imidlertid ventet at forskjellene mellom de nye EU-landene og Vest-Europa på lang sikt etter hvert vil bli mindre. Dette kommer av stadig tettere samarbeid og integrering i den Europeiske Union gjennom friere flyt av varer og arbeidskraft.

Ser man på perioden fra 1993 til 2007, har Litauen og Polen hatt en svært sterk lønnsvekst. I gjennomsnitt har

---

---

den årlige veksten i de nominelle lønningene vært på omtrent 21 og 15 prosent for henholdsvis Litauen og Polen. Særlig begynnelsen og midten av 1990-tallet var preget av høy lønns- og prisvekst. Men fortsatt befinner lønnsnivået seg langt under gjennomsnittslønnen i Norge.

Hvis vi antar at det nominelle lønnsnivået i tiden framover vil utvikle seg slik det har gjort de siste 10 årene i Norge, Polen og Litauen, kan vi få en indikasjon på hvor lang tid det vil ta før det nominelle lønnsnivået i disse landene vil være på et likt nivå. Sagt på en annen måte, så får vi en indikasjon på hvor lang tid det tar før disse landene har innhentet Norge når det gjelder nominell lønn.

Polen har hatt en noe sterkere lønnsvekst enn Litauen i løpet av den siste tiårsperioden. I følge vårt lille regnestykke vil det ta Litauen i underkant av 53 år før det nominelle lønnsnivået er det samme som det vil være i Norge. I Polen vil det ta omtrent 37 år før lønnsnivået er det samme i Polen og i Norge, gitt at lønningene i de to landene utvikler seg slik de har gjort de siste 10 årene. Denne perioden har vært kjennetegnet av svært høy vekst i lønningene i disse landene, noe som gjør at disse anslagene er usikre. Dette viser at lønnsforskjeller mellom Norge og de nye EU-landene vil fortsette å være en faktor som trekker i retning av tilstrømming av arbeidsinnvandrere til Norge i lang tid framover.

## MINDRE OMFANG AV OFFENTLIGE VELFERDSORDNINGER SOM DAGPENGER I HJEMLANDET

Omfanget av offentlige velferdsordninger er større i Norge enn i mange andre land. Innvandrere som bor i Norge vil kunne ha krav på ulike ytelser som for eksempel sykepenge, barnetrygd og andre familierelaterte ytelser som fødselspenge og kontantstøtte. Dagpenger er også en svært sentral stønad i dette henseendet. Ved arbeidsløshet vil det i mange tilfeller kunne være økonomisk lønnsomt å bli i Norge og motta dagpenger. Spesielt dersom det er dårligere utsikter til å få jobb i andre land enn det er i Norge. NAV tror at dagpengerrettigheter vil være av stor betydning for om arbeidsinnvandrere blir i Norge under arbeidsløshet, eller om de velger å reise fra Norge. Økonomiske ytelser av ulik art vil altså isolert sett trekke i retning av at arbeidsinnvandrere vil bli i Norge.

Det kan være relevant å skille mellom tilgang og beholdning av arbeidsinnvandrere. En EØS-borger som innvandrer til Norge kan etter EØS-reglene være i Norge i seks måneder for å søke arbeid. Dersom vedkommende fortsatt er uten arbeid etter seks måneder må han forlate Norge. For arbeidsinnvandrere som allerede har arbeidet i Norge og har oppholds- og arbeidstillatelse vil situasjonen være noe annerledes. For det første vil vedkommende kunne

være i Norge til arbeids- og oppholdstillatelsen utløper. Det avgjørende vil her i de fleste tilfeller være muligheten for å forsørge seg selv.

## NÆRHET I GEOGRAFI OG SPRÅK

Selv i en tid med økt globalisering er mønsteret for de som ønsker å jobbe i Norge preget av at de kommer fra land som ligger geografisk nær oss. Selv om noe av årsaken til dette kan være at innvandrere flest ønsker å forbli i kjente sosiale og kulturelle omgivelser, er nok hovedgrunnen de reguleringsreguleringene som utgjør rammebetingelsene for migrasjonen. Gjennom det felles nordiske arbeidsmarkedet og EØS/EFTA, har målet vært å bygge ned hindringene for å øke mobiliteten mellom disse landene.

De fleste arbeidsinnvandrerne kommer fra de nordiske landene, men økningen har vært sterkest for arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene fra 2005, jmf figur 2. Den grunnleggende årsaken til den store arbeidsinnvandringen fra Norden er i tillegg til geografisk nærhet, at Norge siden 1954 har vært del av et felles nordisk arbeidsmarked som gir alle innbyggere fri mulighet til å arbeide og bosette seg i et annet nordisk land.

Språklig og kulturelt sett ligger Norden nærmere Norge enn de nye EU-landene og Vest-Europa ellers. Spesielt språk er nok en viktig årsak til at arbeidsinnvandrere fra Norden i større grad arbeider innenfor helse- og sosialtjenester, finansiell og forretningsmessig tjenesteyting og undervisning enn de andre innvandringsgruppene. Ved arbeidsledighet vil personer som behersker norsk som arbeidsspråk ha et større spekter av jobber de kan passe til.

Muligheten til å gå inn i flere næringer, vil også spille en positiv rolle ved lavere etterspørsel etter arbeidskraft og økende arbeidsledighet.

På den annen side ser vi at arbeidsinnvandrere fra fjernere områder, som Asia og Afrika, som kom før innvandringsstoppen i 1975 i stor grad ikke har returnert til hjemlandet. Dette viser at når de økonomiske forskjellene mellom avsender og mottakerland blir store, vil tilbøyeligheten til å bli i Norge være stor. Dette til tross for at disse landene er fjernere fra Norge både geografisk og kulturelt.

## STERK GRAD AV TILKNYTNING TIL NORGE GJENNOM FAMILIE, VENNER OG NETTVERK

Arbeidsinnvandrerne som var sysselsatt i Norge i 2007 var ganske unge. Gjennomsnittsalderen var 35 år, og andelen over 50 år var svært liten. Det er også en stor overvekt av menn blant innvandrere på korttidsopphold. Kjønnsforskjellen for enkelte landgrupper er imidlertid større i den offisielle sysselsettingsstatistikken fra SSB enn i statistik-

ken over gitte arbeidstillatelser fra UDI. Dette kan tyde på at kvinner i større grad arbeider i det uformelle arbeidsmarkedet. Blant de nordiske innvandrerne er fordelingen mellom menn og kvinner tilnærmet lik.

I takt med økningen i arbeidsinnvandringene har også familieinnvandringen økt de siste fire årene. Tall fra UDI viser at i 2007 kom 3 300 familieinnvandrere fra Polen, noe som var en fordobling fra året før. Veksten ser imidlertid ut til å ha flatet ut i 2008.

Familietilknypning spiller en rolle når det gjelder migrasjon. Å ta med seg familien når man immigrerer reduserer sannsynligheten for å returnere. Arbeidsinnvandrere som kommer alene, enten uten familie eller med familien igjen i hjemlandet, har større sannsynlighet for å returnere. Det kan også være lettere å bli integrert i det norske samfunnet dersom man har familie. Desto sterkere bånd man etablerer til Norge, desto lavere vil sannsynligheten være for å flytte derfra (Jensen og Pedersen 2007).

## INNFRIELSE AV MÅLSETNING MED OPPHOLDET I NORGE

I denne artikkelen har vi vist at økonomiske motiver er av de mest sentrale når det gjelder arbeidsmigrasjon. Det er også utbredt at arbeidsmigrasjon er midlertidig. En viktig hensikt med å arbeide i et annet land for en periode, kan være å skaffe seg kapital som kan bringes med tilbake til hjemlandet. Kapital kan her være økonomisk kapital, eller kapital i form av kunnskap og kompetanse. Selv om arbeidsinnvandrere da returnerer til et land med lavere lønnsutsikter enn Norge, vil den nyervervede kompetansen kunne gi dem utsikter til høyere lønn, eventuelt stillinger med høyere sosial status. Et arbeidsopphold i utlandet kan altså være planlagt for å øke kjøpekraften og den sosiale statusen i hjemlandet (Jensen og Pedersen 2007). Dette er faktorer som trekker i retning av returnmigrasjon når målsetningen er innfridd. Ved arbeidsledighet vil det ikke være like lett å akkumulere kapital, noe som for denne gruppen taler for en tidligere retur enn planlagt.

## HVORDAN VIL EN NEDGANGSKONJUNKTUR PÅVIRKE ARBEIDSINNVANDRERNE I NORGE?

Vi har nå gjennomgått ulike faktorer som har betydning for arbeidsinnvandring og arbeidsinnvandrernes situasjon i Norge. Konjunktursituasjonen i Norge og de økonomiske mulighetene som den gir er av stor betydning. Norge har for eksempel hatt betydelige større arbeidsinnvandring enn Sverige de siste årene, selv om Sverige i motsetning til Norge ikke har hatt overgangsregler for borgere av de nye

EU-landene. Den sterkere oppgangskonjunkturen i Norge har altså vært avgjørende.

En betydelig del av arbeidsinnvandrerne generelt, og fra de nye EU-landene spesielt, er sysselsatt i konjunktursensitive næringer. Omfanget av returnmigrasjon og tilstrømmingen av nye arbeidsinnvandrere til Norge i tiden fremover vil da være avhengig av etterspørselen etter arbeidskraft innen disse næringene, og om de som allerede er her får beholde arbeidet sitt. For dem som ikke rammes av arbeidsledighet vil ikke konjunktursituasjonen i Norge nødvendigvis bety noe, bortsett fra at usikkerhet rundt sysselsettingen i seg selv kan oppleves belastende og føre til retur.

De økonomiske velferdsgodene i Norge står sentralt for beslutningen om å bli i Norge eller ikke. For arbeidsinnvandrere vil spesielt dagpenger ved arbeidsledighet være av betydning, men også andre ytelser kan ha betydning. Ved bortfall av inntekt kan en mulig løsning være å bli forsørget av for eksempel en partner i Norge. Dette vil kunne hindre returnmigrasjon, eventuelt utsette den.

Ved arbeidsledighet vil rett på økonomiske ytelser i Norge samt utsiktene til å få nytt arbeid i Norge, sett i forhold til mulighetene for nytt arbeid i hjemlandet eller et tredje land, stå sentralt. Konjunkturutviklingen i andre land er derfor av betydning. Det er grunn til å vente at norsk økonomi vil komme gjennom den forestående lavkonjunkturen med et mindre produksjonsfall og med en lavere arbeidsledighet enn de fleste andre land. Dette skyldes at det offentlige har et stort handlingsrom når det gjelder bruk av økonomiske virkemidler for å dempe virkningene av en konjunkturedgang, samtidig som de norske finansinstitusjonene er bedre rustet til å møte finanskrisen enn mange andre lands institusjoner. Selv om det er mange arbeidsinnvandrere som arbeider i de næringene som trolig blir hardest rammet her hjemme, vil trolig konjunktursituasjonen i Norge være bedre enn i de fleste andre vest-europeiske land. Dette trekker i retning av at arbeidsinnvandrere som blir ledige i Norge, i liten utstrekning vil kunne finne annet arbeid i andre EU-land. Dermed blir alternativene til ledighet i Norge færre.

## REFERANSER

Jensen, Peter og Pedersen, Peder J (2007). To stay or not to stay? Out-Migration of immigrants from Denmark. International Migration Vol. 45 (5) 2007. Blackwell Publishing Ltd.



# Flest delvis ledige i utkantstrøk

Av: JØRN HANDAL

## SAMMENDRAG

I likhet med antall registrerte helt ledige, har antallet delvis ledige gått opp det siste året, som følge av omslaget på arbeidsmarkedet i fjor høst. Økningen i antallet delvis ledige har imidlertid vært betydelig svakere enn for helt ledige. Ved utgangen av januar var 22 500 personer, eller 0,9 prosent av arbeidsstyrken, registrert som delvis ledige hos NAV. Dette er en økning på 16 prosent i forhold til samme måned i fjor.

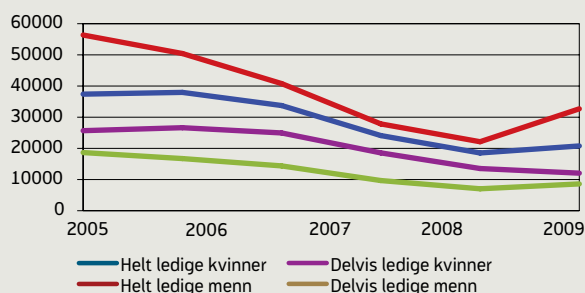
Andelen delvis ledige er betydelig høyere blant kvinner (1,1 %) enn blant menn (0,8 %). Det er store geografiske forskjeller i andelen delvis ledige. Rogaland og Akershus hadde færrest delvis ledige i januar med 0,5 prosent av arbeidsstyrken, mens Finnmark hadde flest med 1,9 prosent. Sett i forhold til antallet helt ledige er Sogn og Fjordane, Nordland og Finnmark de fylkene med flest delvis ledige. Oslo og Akershus er de to fylkene der dette forholdstallet er lavest. Barne- og ungdomsarbeidere er den yrkesgruppen som har flest delvis ledige, med 1,4 prosent av arbeidsstyrken. Helse, pleie og omsorg er yrkesgruppen med flest delvis ledige sett i forhold til antallet helt ledige.

Analysene av variasjonen i andelen delvis ledige av arbeidsstyrken på kommunenivå, viser at steder som er spredt og tynt befolket har flere delvis ledige enn tettbygde strøk. Dette gjelder også når det er kontrollert for ledighetsnivået i den økonomiske regionen kommunen tilhører, og utdanningsnivået blant kvinnene. En sannsynlig årsak til denne sammenhengen, er at det i utkantstrøk er færre ledige jobber å velge mellom, noe som gjør det vanskeligere å kombinere flere deltidsjobber. Kommuner med en høyt utdannet befolkning, i vår analyse målt ved andel kvinner med høyere utdanning, har en lavere andel delvis ledige. Dette gjenspeiler at økt utdanning bedrer jobbmulighetene til den enkelte.

## UTVIKLINGEN I DELVIS LEDIGE OG HELT LEDIGE ARBEIDSSØKERE DE SISTE ÅRENE

Det var i januar 2009 registrert 22 500 delvis ledige hos NAV. Dette er en økning på 16 prosent i forhold til samme tidspunkt i fjor. Fra årsskiftet 2003/2004 inntil i fjor, var det en nedgang i antallet delvis ledige. Sett i forhold til fjoråret, har antallet delvis ledige økt sterkt. Antallet delvis ledige er imidlertid fortsatt på et lavt nivå. Sammenlignet med januar 2004, er det en nedgang i antallet delvis ledige på 49 prosent, mot 36 prosent for helt ledige. Nedgangen i antallet delvis ledige har i denne perioden vært noe sterkere for kvinner enn for menn.

Figur 1:  
Antall helt ledige og delvis ledige kvinner og menn i januar. 2004 – 2009.



KILDE: NAV

## Delvis ledige og undersysselsatte

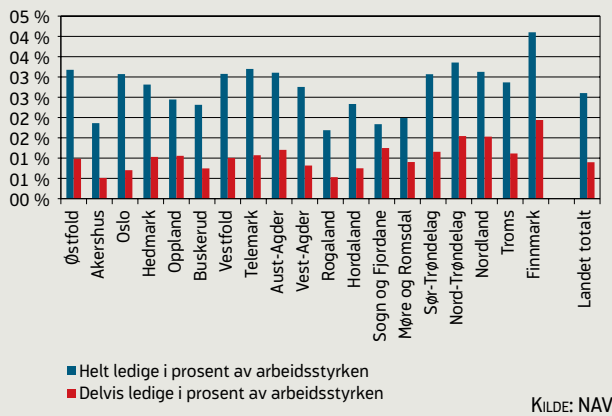
NAVs registreringer av delvis ledige og undersysselsatte i SSBs Arbeidskraftundersøkelse er de to kildene man har over deltidsysselsatte som ønsker mer arbeid. Undersysselsatte i Arbeidskraftundersøkelsen er definert som deltidsysselsatte som har forsøkt å få lengre arbeidstid ved å kontakte NAV, annonsere selv, spørre nåværende arbeidsgiver eller lignende. De må kunne starte med økt arbeidstid innen en måned.

I NAVs statistikker er delvis ledige definert som personer som søker inntektsgivende arbeid ved NAV, har hatt inntektsgivende arbeid i løpet av de to siste ukene, dog mindre enn nor-

mal arbeidstid, og som søker arbeid med lengre arbeidstid. Personen skal dessuten være tilgjengelig for det arbeid som søkes. Registrerte delvis ledige er den kilden som blir brukt i denne artikkelen.

Det er dermed omfanget av uønsket deltid som antallet delvis ledige og antallet undersysselsatte skal tallfeste. Det er relativt store avvik når det gjelder antallet i disse to kildene. Dette skyldes ulike definisjoner, selve dagpengeregulverket for delvis ledige og at mange sysselsatte ikke registrerer seg som ledige hos NAV. For å ha rett på dagpenger må blant annet arbeidstiden være redusert med minst 50 prosent av vanlig arbeidstid.

Figur 2:  
Andelen delvis og helt ledige i prosent av arbeidsstyrken i ulike fylker. Januar 2009.



KILDE: NAV

## FYLKESVISE VARIASJONER I DELVIS LEDIGHET

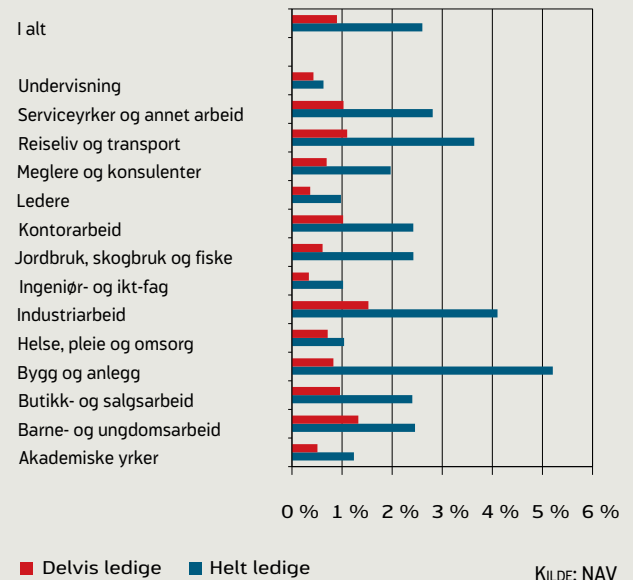
Det er store variasjoner mellom fylkene når det gjelder antall delvis ledige, se figur 2. Finnmark er det fylket i landet som har flest delvis ledige. I dette fylket var 1,9 prosent av arbeidsstyrken registrert som delvis ledige i januar. Også Nord-Trøndelag og Nordland, begge med 1,5 prosent delvis ledige, har mange delvis ledige sammenlignet med de øvrige fylkene.

Sammenlignet med andelen helt ledige, går det fram at antall delvis ledige i stor grad sammenfaller med nivået på ledigheten ellers i fylket. Forholdstallet mellom antallet delvis ledige og helt ledige viser imidlertid at visse fylker skiller seg ut fra andre. Finnmark, Nordland og Sogn-Fjordane er de fylkene med flest delvis ledige i forhold til ledighetsnivået ellers. Det motsatte gjelder for fylkene Oslo, Akershus, Rogaland og Vest-Agder som alle har en relativt liten andel delvis ledige. Dette er folkerike fylker med tett bebyggelse, hvor avstandene til de relevante jobbene er kortere. Det kan med andre ord være lettere å få flere jobber i disse områdene.

## FÆRREST DELVIS LEDIGE INNENFOR INGENIØR- OG IKT-FAG

Industriarbeid er den yrkesgruppen hvor andelen delvis ledige i prosent av arbeidsstyrken var høyest i januar i år. Etter å ha økt sterkt den siste tiden er nå 1,5 prosent av arbeidsstyrken delvis ledige innenfor denne yrkesgruppen. Også for yrkesgruppene barne- og ungdomsarbeid og reiseliv og transport er andelen delvis ledige relativt høy. I prosent av arbeidsstyrken er andelen delvis ledige lavest innenfor lederyrker, undervisning og ingeniør- og ikt-fag.

Figur 3:  
Andelen helt og delvis ledige i prosent av arbeidsstyrken innenfor ulike yrkesgrupper. Januar 2009.



KILDE: NAV

Sett i forhold til antallet helt ledige, er det helse, pleie og omsorg, barne- og ungdomsarbeid og undervisning som skiller seg ut ved at det er mange delvis ledige. Det lave antallet helt ledige innenfor spesielt helse, pleie og omsorg og undervisning har med andre ord ikke ført til en tilsvarende nedgang i antallet delvis ledige slik vi ser for de andre gruppene. Innenfor spesielt helse, pleie og omsorg er dessuten omfanget av deltidsarbeid større enn for de fleste andre grupper. Ledigheten er imidlertid svært lav innenfor disse to yrkesgruppene.

Bygg og anlegg, ingeniør og ikt-fag, samt reiseliv og transport, er de tre yrkesgruppene hvor antallet delvis ledige er lavest i forhold til antallet helt ledige.

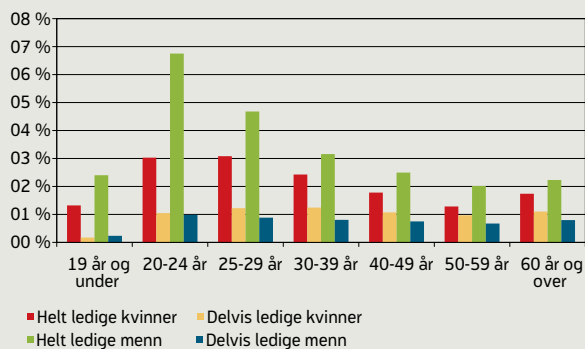
## FLEST DELVIS LEDIGE KVINNER

Fra figur 4 går det fram at det er relativt store kjønnsforskjeller når det gjelder antall delvis ledige. Kvinner har, med unntak av de under 24 år, en større andel delvis ledige i prosent av arbeidsstyrken enn menn. Dette til tross for at ledigheten er høyere for menn enn kvinner i samtlige aldersgrupper.

Det er nærliggende å tro at noe av forklaringen på dette kan være den ulike yrkessammensetningen blant kvinner og menn. Som tidligere vist, var det innenfor flere kvinne-dominerte yrker en høy andel delvis ledige. Dette er yrker hvor deltidsarbeid er mer utbredt. Det motsatte var tilfelle for mannsdominerte yrker.



Figur 4:  
**Delvis ledige og helt ledige fordelt etter aldersgruppe og kjønn i prosent av arbeidsstyrken. Januar 2009.**



KILDE: NAV

## FÆRREST DELVIS LEDIGE I TETTBYGDE STRØK

Denne delen av analysen omhandler årsakene til variasjonen i antall delvis ledige mellom kommunene i Norge. Som tidligere nevnt er det store fylkesvise forskjeller når det gjelder andelen delvis ledige, der fylker som har relativt tett bebyggelse har en lav andel delvis ledige. Et stramt lokalt arbeidsmarked kjennetegnet ved lav ledighet, betyr ikke nødvendigvis at antallet delvis ledige er lavt. Demografi, geografi, utdanning og næringsstruktur er forhold som kan bidra til å forklare forskjellene i antall delvis ledige på kommunenivå. I tillegg vil det være tilfeldige variasjoner, som for eksempel kan komme av nedleggelse og omstruktureringer på ulike arbeidsplasser. I analysene som er gjort her, blir imidlertid slike tilfeldige utslag som gjør seg gjeldende i ulik grad, sett bort i fra.

## RESULTATER FRA REGRESJONSANALYSENE

De to regresjonsmetodene, vektet regresjon og minste kvadraters metode, som er benyttet i analysen, gir i hovedsak de samme resultatene (se vedlegg). Ved begge metodene gir en høyere grad av sentralisering en lavere andel delvis ledige. Videre gir ledighetsnivået, målt ved en lav andel helt ledige av arbeidsstyrken, ikke uventet en signifikant innvirkning på andelen delvis ledige. Dette reflekterer at et godt arbeidsmarked, i form av lavere ledighet, gir flere muligheter for å fylle opp eksisterende stillingsbrøk for de delvis ledige.

Andelen kvinner med lav utdanning har en positiv sammenheng med andelen delvis ledige. Det vil si at når andelen kvinner med lav utdanning øker, øker også andelen delvis ledige. Og omvendt. Dette kan tolkes som at økt

## Data og metode

Dataene som er benyttet i denne analysen er, om ikke annet framgår, årsgjennomsnitt for 2007. Det kan være mange faktorer som bidrar til å forklare variasjonen i antallet delvis ledige mellom kommuner. I regresjonsanalysene er det sett på en del faktorer som kan tenkes å forklare denne variasjonen, og som lar seg modellere innenfor et økonomisk rammeverk.

De faktorene vi ser på i denne analysen er i stor grad basert på hva vi vet kjennetegner gruppen delvis ledige. Følgende variabler ble tatt med i analysen (notasjon fra regresjonsligningene i parentes):

- *Sentraliseringsgrad (Sent)* – Dette sier noe om kommunens nærhet til nærmeste tettbygde strøk eller by, og er beregnet og definert av Statistisk sentralbyrå<sup>1</sup>. Begrunnelsen for å ta med denne variabelen, er en antakelse om at det i mer spredtbygde strøk er færre ledige jobber å velge mellom, og at det derfor er vanskeligere å fylle opp eksisterende stillingsbrøk.
- *Helt ledige som andel av arbeidsstyrken i økonomisk region (HL)* – Dette er en indikator som fanger opp tilstanden på arbeidsmarkedet i den økonomiske regionen kommunen tilhører. Hvilken økonomisk region kommunen tilhører er hentet fra SSB<sup>2</sup>. Det er i alt 90 slike økonomiske regioner. Bakgrunnen for å bruke ledigheten innenfor den økonomiske region framfor å benytte ledighetsnivået i kommunen, er det faktum at for de aller fleste begrenses ikke arbeidsmarkedet av hvilken kommune man bor i. Alt annet likt vil et godt arbeidsmarked i form av lavere ledighet i den økonomiske regionen øke jobsannsynligheten til den enkelte og dermed redusere antallet delvis ledige.
- *Andel kvinner med lavere utdanning i prosent av den totale befolkningen (Kv\_LUtd)* – Fra den deskriptive analysen kom det fram at det er relativt sett var mange kvinner som er delvis ledige. I tillegg vet vi at økt utdanning generelt øker jobsannsynligheten til en person. Dette er en variabel som skal sammenfatte effektene av disse to faktorene på andelen delvis ledige. En økning i denne indikatoren kommer dermed gjennom økt antall kvinner med lav utdanning<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Se <http://www3.ssb.no/stabas/CorrTabFrames.asp?ID=5314101&Language=nb>

<sup>2</sup> Se for eksempel [http://www.ssb.no/vis/emner/00/00/nos\\_c616/main.html](http://www.ssb.no/vis/emner/00/00/nos_c616/main.html)

<sup>3</sup> Kilde: SSBs utdanningsstatistikk

utdanning har en positiv effekt på produktiviteten, noe som dermed øker jobsannsynligheten til den enkelte.

Sentraliseringsgraden til kommunen, dvs. kommunens nærhet til tettbygde strøk, gir sterkt signifikante verdier i begge estimeringsmodellene. Kommuner kjennetegnet ved spredt bosetning og med lang avstand til nærmeste større by, har gjennomgående en høyere andel delvis ledige. Det motsatte gjelder for kommuner med tett bosetning.

## METODISK VEDLEGG FOR REGRESJONSANALYSEN

### Resultater fra estimering ved hjelp av minste kvadraters metode

Tabell 1 viser resultatene av minste kvadraters estimering med andelen delvis ledige som avhengig variabel. Som uavhengige variable inngår sentraliseringsgrad, ledighetsnivået (målt som helt ledige som andel av arbeidsstyrken i den økonomiske regionen) og andelen kvinner med lav utdanning. Fra den deskriptive analysen kom det fram at omfanget av delvis ledige varierte til dels sterkt mellom ulike yrkesgrupper. Det kan derfor være nærliggende å tro at kommuner som har forholdsvis mange sysselsatte innenfor visse yrkesgrupper har betydning for hvor mange delvis ledige det er. For å undersøke dette ble det forsøkt ulike måter å modellere antall ansatte innen helse, pleie og omsorgsnæringen. Koeffisientene viste seg imidlertid bare ved en av disse modelleringene å gi svak signifikant forklaringskraft (p-verdi 0,09). Variabelen var dessuten sterkt korrelert med utdanningsvariabelen, noe som gjorde at den ble utelatt i regresjonsanalysene som presenteres i denne artikkelen.

Multikollinearitet kan være et problem i en slik type modell, siden spesielt ledighetsnivået kan tenkes å være korrelert med noen av de andre forklaringsfaktorene. I så tilfelle vil vi få skjeve estimeringer. Testingen for dette ga ingen klar indikasjon på at multikollinearitet representerer et stort problem i denne modellen. Imidlertid viser testen for residualenes egenskaper (White's test), og figur 5, at vi har heteroskedastisitet i residualene, det vil si at de ikke har (tilnærmet) konstant varians. De estimerte koeffisientene vil i

### Vektet regresjon

Generalisert minste kvadraters metode er en metode som forsøker å redusere problemene knyttet til estimeringer ved hjelp av minste kvadraters metode der residualene er autokorrelerte eller heteroskedastiske (residualene har ikke tilnærmet konstant varians). I disse tilfellene vil generalisert minste kvadraters metode kunne gi sikrere estimater på koeffisientene.

Våre estimeringer av andelen delvis ledige ved hjelp av minste kvadraters metode viste seg å gi heteroskedastiske residualer. Det ble derfor estimert en ny modell ved hjelp av vektet regresjon. Vektet regresjon er en underklasse av generaliserte minste kvadraters metode. Denne metoden innebærer at observasjoner tilordnet høy varians i restledene fra estimeringen ved hjelp av minste kvadraters metode blir tilegnet lav vekt, mens det motsatte er tilfelle for observasjoner med lav varians. På denne måten "nedjusterer" man ekstremobservasjonenes betydning i estimeringen. Vi kan dermed få sikrere estimater.

Tabell 1:

**Resultater av minste kvadraters metode med andelen delvis ledige av arbeidsstyrken som endogen variabel**  
(for forklaring av notasjon, se faktaboks tidligere i artikkelen).

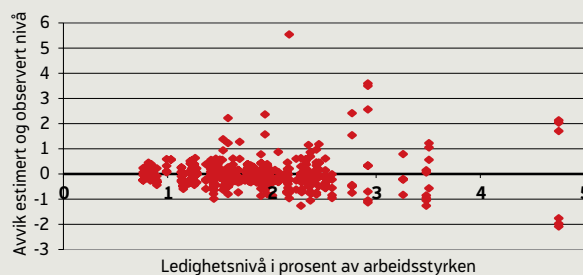
<i>Variabel</i>	<i>Koeffisient</i>	<i>t-verdi</i>
$R^2$	0,494	
White's test	39,221	
Sentraliseringsgrad	-0,189	-7,637**
Ledighetsnivået	0,781	16,578**
Andel kvinner med lav utdanning	0,048	3,956**

\*\* signifikant på 1% nivå

KILDE: NAV

Figur 5:

**Residualene fra vanlig minste kvadraters metode plottet mot andelen helt ledige av arbeidsstyrken.**



KILDE: NAV

slike modeller fortsatt være forventningsrette, men vektet regresjon vil kunne gi mer effisiente estimater.

For å ta høyde for heteroskedastisitet ble det estimert en ny modell ved hjelp av vektet regresjon, se tabell 2. Resultatene fra denne estimeringen gir i hovedsak de samme resultatene som ved vanlig minste kvadraters metode. Vi ser imidlertid at sentraliseringsgraden nå har en større innvirkning, mens utdanningsnivået blant kvinnene har en mindre innvirkning på andelen delvis ledige.

Tabell 2:

**Resultater av vektet regresjon med andelen delvis ledige av arbeidsstyrken som endogen variabel**  
(for forklaring av notasjon, se faktaboks tidligere i artikkelen).  
**Bokstavene wt indikerer at variablene er vektet.**

<i>Variabel</i>	<i>Koeffisient</i>	<i>t-verdi</i>
$R^2$	0,798	
wt Sentraliseringsgrad	-0,3	-6,836**
wt Ledighetsnivået	0,781	12,843**
wt Andel kvinner med lav utdanning	0,01	2,352**

\*\* signifikant på 1% nivå

KILDE: NAV

---

---

# Pensjonsreformen 2011 – effekter de første ti årene

Av: OLE CHRISTIAN LIEN

## SAMMENDRAG

*Den økonomiske gevinsten av å fortsette i arbeid forbedres kraftig gjennom pensjonsreformen, og det er gode grunner til å anta at dette vil slå positivt inn på sysselsettingen blant personer som nærmer seg pensjonsalder. Men det er også andre forhold ved reformen, og særlig knyttet til tilstøtende ordninger som uførepensjon, tjenestepensjon og AFP, som kan bidra til å begrense disse effektene. Det er uansett sannsynlig at sysselsettingseffektene vil komme gradvis. I denne artikkelen analyseres flere mulige scenarier for effekten av pensjonsreformen. I et scenario der folk utsetter pensjoneringen og fortsetter lenger i arbeid i tråd med forventet økning i levealder, kan det anslås at vi kan få rundt 35 000 flere sysselsatte årsverk i år 2020 i forhold til om reformen ikke hadde blitt innført.*

*I de første årene av reformen er det sannsynlig at forventet pensjoneringsalder blant arbeidsføre vil ligge på rundt 65½ – 66 år. I forhold til når arbeidsføre i gjennomsnitt tar ut AFP eller alderspensjon i dag, er dette en økning på rundt et halvt år. Dette vil likevel føre til at antall alderspensjonister i de neste 5 – 10 årene vil øke mer enn om reformen ikke hadde blitt innført. Årsaken er at personer som tar ut AFP etter dagens regler, har overgang til alderspensjon først ved fylte 67 år, mens personer som tar ut ny AFP før fylte 67 år, også vil ta ut fleksibel alderspensjon samtidig.*

*Selv om pensjonsreformen vil bidra til betydelige innsparinger på lang sikt, vil reformen i seg selv trolig bare gi marginale innsparingseffekter i de første ti årene. Dersom insentivene i reformen gir den ønskede effekten også på kort sikt, altså at folk fortsetter lenger i arbeid og utsetter pensjoneringen, vil det kunne være realistisk at de årlige alderspensjonsutgiftene i år 2020 reduseres med mellom to og sju prosent sammenlignet med om reformen ikke hadde blitt innført. Dette vil likevel innebære en kraftig utgiftsvekst i forhold til dagens utgiftsnivå. Byrden med å finansiere alderspensjonsutgiftene vil øke kraftig de neste ti årene. Det kan anslås at den såkalte bidragsraten, den nødvendige skattesatsen dersom alderspensjonsutgiftene skal finansieres utelukkende gjennom skatt på pensjonsgivende inntekt, vil øke fra rundt 11 prosent i 2008 til rundt 13 – 15 prosent for ulike scenarier i år 2020.*

---

## INNLEDNING

Det blir stadig flere eldre, både på grunn av store fødselskull i etterkrigsårene og fordi folk lever lenger. Med dagens alderspensjonsregelverk kan det forventes at antall alderspensjonister vil øke med over 30 prosent frem mot 2020, og at antall pensjonister vil fordobles frem mot år 2040. Pensjonsreformen vil tre fullt ut i kraft fra år 2011 (se faktaboks), og skal bidra til å opprettholde et rimelig forhold mellom antall yrkesaktive og antall pensjonister, slik at grunnlaget for å finansiere pensjonsutgiftene sikres også i fremtiden. Reformen innebærer også betydelig økt valgfrihet for den enkelte, ved at det gis mulighet for uttak av hel eller delvis alderspensjon mellom 62 år og 75 år, og at alderspensjonen kan kombineres fritt med heltids- eller deltidsarbeid.

Denne artikkelen presenterer resultatet av simuleringer for hvordan pensjonsreformen vil kunne komme til å påvirke sysselsettingen og når folk vil velge å pensjonere

seg. Vi ser også nærmere på hvilke samfunnsøkonomiske effekter dette vil kunne gi. Fokus i artikkelen er først og fremst på de første ti årene etter innføringen av reformen.

## HVILKE FORHOLD PÅVIRKER PENSJONERINGSADFERDEN?

Etter gjeldende regler går de aller fleste av med alderspensjon ved fylte 67 år. Ved hjelp av SSBs befolkningsfremskrivninger har man dermed kunnet anslå utviklingen i antall alderspensjonister nokså presist, i hvert fall på kort sikt. Rundt 4½ prosent av alderspensjonistene var riktignok bosatt i utlandet ved utgangen av 2008, men denne andelen har vist en svak, men nokså jevn økning over tid.

Fra 2011 åpnes det for fleksibelt uttak av alderspensjon mellom 62 år og 75 år. Det åpnes samtidig for at arbeidsinntekt og alderspensjon kan kombineres fritt. Dette vil

## Hovedtrekk ved pensjonsreformen

(som foreslått i Ot. prp. nr. 37 (2008–2009) fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet)

### Dagens opptjeningsmodell

Personer født i 1953 eller tidligere vil motta alderspensjon beregnet etter reglene i dagens opptjeningsmodell. Alderspensjon etter dagens opptjeningsmodell består av en grunnpensjon, en tilleggspensjon og et sært tillegg til personer som har opptjent lav tilleggspensjon.

Grunnpensjonen avhenger bl.a. av sivilstand og antall års botid i Norge. Personer som har minst 40 års botid i Norge, vil motta full grunnpensjon, og denne utgjør som hovedregel folketrygdens grunnbeløp (G) for enslige, og 0,85 G for gifte/samboere. Fra 1. mai 2008 utgjorde grunnbeløpet 70 256 kroner. Tilleggspensjonen avhenger av antall opptjeningsår, det vil si år med pensjonsgivende inntekt på minst 1 G, og gjennomsnittlig inntekt i de 20 beste opptjeningsårene. Antall opptjeningsår er begrenset oppad til 40 år. Særtillegget er fastsatt etter visse satser som bl.a. avhenger av sivilstand, og gis til personer som har lavere tilleggspensjon enn disse satsene.

### Ny opptjeningsmodell

Personer født i 1963 eller senere vil tjene opp pensjon i form av en pensjonsbeholdning. Pensjonsbeholdningen tjenes opp med 18,1 prosent av den pensjonsgivende inntekten i det enkelte år, begrenset oppad til en årlig inntekt på 7,1 G (499 000 kroner). Det er her ingen øvre grense for antall opptjeningsår. På uttakstidspunktet omregnes pensjonsbeholdningen til en såkalt inntektspensjon ved at beholdningen divideres med et *delingstall*, som i hovedsak gjenspeiler forventet gjenstående levetid på uttakstidspunktet. Delingstallene avhenger av uttaksalder og hvilket år man er født. For personer som mottar lav inntektspensjon, ytes også en garantipensjon som har samme funksjon som særtillegget i dagens opptjeningsmodell. Størrelsen på garantipensjonen er slik at minstepensjonsnivået blir det samme både for personer som omfattes av dagens opptjeningsmodell og ny opptjeningsmodell.

For personer født i perioden 1954–1962 beregnes pensjonen som et veid gjennomsnitt av pensjon beregnet etter de to opptjeningsmodellene. Vektene er satt lik 9/10 for dagens opptjeningsmodell og 1/10 for ny opptjeningsmodell for 1954-årskullet, og vekten for hhv. dagens og ny opptjeningsmodell reduseres og økes deretter med 1/10 for hvert etterfølgende årskull.

### Fleksibelt uttak

Aldersgrensen for uttak av alderspensjon fra folketrygden er i dag 67 år. Fra 2011 åpnes det for fleksibelt uttak av alderspensjon mellom 62 og 75 år. Dette vil gjelde alle født i 1943 eller senere, uansett hvilken opptjeningsmodell disse omfattes av. Alderspensjonen kan tas ut i uttaksgrader på 20, 40, 50, 60, 80 og 100 prosent, og uttaksgraden kan endres årlig.

Uttaksreglene for alderspensjon er utformet nøytralt. Dette innebærer at den årlige pensjonen blir høyere jo lenger man venter med å ta den ut, og slik at de samlede forventede pen-

sjonsutbetalingene blir de samme uansett valg av uttaksalder eller uttaksgrad. For personer som omfattes av dagens opptjeningsmodell, skjer dette i praksis ved at alderspensjonen divideres med et *forholdstall* som i hovedsak gjenspeiler forholdet mellom forventet gjenstående levealder for det aktuelle årskullet på uttakstidspunktet og forventet levealder for 1943-årskullet ved 67 år. For personer som omfattes av ny opptjeningsmodell, skjer dette ved at pensjonsbeholdningen divideres på et *delingstall* som i hovedsak gjenspeiler forventet levealder for det aktuelle årskullet på uttakstidspunktet.

For å kunne ta ut alderspensjon før fylte 67 år, kreves det at den opptjente pensjonen må være så høy at pensjonen ved fylte 67 år vil være like høy eller høyere enn minstepensjonsnivået.

### Levealdersjustering

Ett av elementene i de nye fleksible uttaksreglene som innføres for nye pensjonister fra 2011, er såkalt *levealdersjustering*. Levealdersjustering innebærer at dersom forventet levealder øker fra 1943-årskullet til senere årskull, så vil disse årskullene få en noe lavere årlig pensjon ved en gitt uttaksalder. Årsaken til dette er at økt forventet levealder innebærer at den enkelte da kan forvente flere år som pensjonist. De nøytrale uttaksreglene medfører dermed at den årlige pensjonen reduseres noe, ettersom uttaksreglene er basert på at de forventede samlede utbetalingene skal være konstante for en gitt pensjonsopptjening. Den enkelte kan motvirke levealdersjusteringen ved å fortsette i arbeid og utsette uttaket av pensjon noe. Pensjonen vil da øke både som følge av økt pensjonsopptjening og som følge av at uttaket utsettes. Dersom forventet levealder øker med ett år, må derfor uttaket av pensjon utsettes med noe mindre enn ett år for å motvirke levealdersjusteringen. Forventet antall år som pensjonist vil dermed likevel øke.

### Endret regulering

Etter dagens regler reguleres både opptjente pensjonsrettigheter og alderspensjon under utbetaling med folketrygdens grunnbeløp. Grunnbeløpet har de siste årene i hovedsak blitt regulert med lønnsveksten. Fra 2011 innføres nye reguleringsprinsipper. Pensjon under opptjening vil fortsatt reguleres med lønnsveksten, mens pensjon under utbetaling vil reguleres med lønnsveksten fratrukket 0,75 prosent. Dette reguleringsprinsippet er ment å gi en regulering som på lang sikt tilsvarer et gjennomsnitt av prisvekst og lønnsvekst. I så fall vil pensjonistenes kjøpekraft gradvis øke i løpet av pensjonisttilværelsen. De nye reguleringsprinsippene vil gjelde for alle pensjonister, også de som gikk av med alderspensjon før 2011.

### Tilpasning av AFP til pensjonsreformen

AFP er en ordning som finansieres dels av arbeidsgiverne og dels av staten, og er kommet til i et trepartssamarbeid mellom



partene i arbeidslivet og staten. Dagens AFP-ordning er en tidligpensjonsordning som ytes ved alder 62–66 år i forkant av uttaket av alderspensjon, og ordningen gjelder for personer som arbeider i en AFP-virksomhet og som oppfyller visse individuelle vilkår. Det finnes i dag AFP-ordninger både for privat, kommunal og statlig sektor, og det er visse forskjeller i regelverket mellom de ulike ordningene.

Det har vært utredet hvordan AFP-ordningene i privat sektor bør tilpasses pensjonsreformen, særlig i forbindelse med at nedre aldersgrense for uttak av alderspensjon reduseres fra 67 år til 62 år. Forslag til ny AFP-ordning for privat sektor ble fremmet i Rapport fra AFP-utvalget (2008), og det har senere blitt enighet mellom partene i arbeidslivet og staten om dette forslaget, men med visse justeringer.<sup>1</sup> Det legges opp til at AFP omlegges fra en tidsbegrenset ytelse mellom 62 og 66 år til en livsvarig ytelse som tas ut samtidig med den fleksible alderspensjonen. Det er også enighet om at uttaksreglene for AFP skal være nøytrale, akkurat som for fleksibel alderspensjon, slik at den årlige AFP-ytelsen øker jo lenger man venter med å ta den ut. Under visse forutsetninger vil ny AFP gi et påslag på alderspensjonen på rundt 25 prosent.

I lønnsoppjøret for 2008 ble det opprinnelig avtalt at ny AFP-ordning for privat sektor skulle gjelde fra 1948-årskullet. Men som følge av at pensjonsreformen senere har blitt bestemt utsatt fra 2010 til 2011, legges det nå i stedet opp til at personer fra 1948-årskullet vil motta AFP etter dagens regler ved uttak i 2010 og etter nye regler ved uttak i 2011 eller senere. Samtidig har regjeringen signalisert at man er innstilt på å vurdere tilpasninger i regelverket for AFP også for personer født i årene 1944–1947.<sup>2</sup> Det kan derfor tenkes at også personer fra disse årskullene vil få muligheten til å ta ut ny AFP ved uttak i 2011 eller senere. Regjeringen har signalisert at det vil komme en proposisjon med forslag til ny lov om statstilskudd til AFP i løpet av 2009, og dette vil trolig bli endelig avklart da. Det er ennå ikke avtalt hvordan AFP-ordningene i kommunal og statlig sektor skal tilpasses pensjonsreformen, men det er sannsynlig at ny AFP-ordning også i disse sektorene vil ligne på den nye AFP-ordningen i privat sektor.

føre til at man i mindre grad enn i dag kan sette likhetstegn mellom alderen for når folk tar ut pensjon og når de slutter i arbeid. Utviklingen i antall alderspensjonister og utgiftene til alderspensjon vil da bli betydelig mer usikker. Dette gjelder både i hvilken grad pensjonsreformen vil påvirke sysselsettingen på kort og lang sikt, og hvordan reformen vil påvirke når folk vil ta ut pensjon og med hvilken uttaksgrad.

## Avveining mellom konsum og fritid

Hvis vi i første omgang tenker oss en situasjon der en person slutter i arbeid og går av med pensjon på samme tidspunkt, så vil pensjoneringsbeslutningen innebære en avveining mellom konsum og fritid. Denne avveiningen innebærer at den enkelte for hver av valgmulighetene må vurdere forventet nåverdi av samlet pensjons- og lønnsinntekt opp mot hvor mye fritid hver av valgmulighetene vil gi.

Det er selvsagt en rekke andre forhold enn de rent økonomiske som påvirker pensjoneringsadferden. Hernæs m. fl. (2002) gir en god oversikt over ulike hypoteser for hvilke forhold som kan tenkes å påvirke pensjoneringsadferd og sysselsetting blant seniorer, og flere av disse forholdene vil bli diskutert også i denne artikkelen. Fra en enkel økonomisk betraktning vil den enkelte velge en pensjoneringsalder der den marginale nytten som følge av økt konsum ved å fortsette ett år til i arbeid tilsvarer den marginale nytten av den tapte fritiden. Når det gjelder økt konsum ved å fortsette i arbeid, må både selve arbeidsinntekten og den neddiskonterte nåverdien av fremtidige endringer i pensjonen medregnes. Som følge av at arbeid ofte blir mer slitsomt med alderen, er det rimelig å anta at nytten av fritid blant eldre arbeidstakere øker med alderen. Samtidig er det sannsynlig at den marginale nytten av konsum, i hvert fall utover et visst basisnivå, reduseres med alder, fordi muligheten til å ha glede av mange typer konsum reduseres ved sviktende helse.

Etter gjeldende regler vil personer med rett til AFP som hovedregel få samme årlige pensjon etter fylte 67 år, uansett hvilken uttaksalder de velger mellom 62 år og 67 år. AFP avkortes mot arbeidsinntekt, og personer som velger å fortsette i fullt arbeid etter fylte 62 år, vil måtte vente med uttak av AFP. Bortfallet av AFP i denne perioden må regnes som en del av den reelle («oppfattede») marginalskatten, fordi dette er penger som er tapt, og som man ikke får igjen senere i form av høyere årlig pensjon eller lignende. Hvis vi for eksempel legger til grunn at AFP gir en kompensasjonsgrad etter skatt på 60 prosent, og at gjennomsnittsskatten på arbeidsinntekt er 28 prosent, så vil økningen i den disponible inntekten ved å fortsette i arbeid kun utgjøre rundt 29 prosent av brutto arbeidsinntekt

<sup>1</sup> Omtalt i brev av 2. april 2008 fra statsministeren til riksmeklingsmannen.

<sup>2</sup> Se brev av 7. oktober 2008 fra statsministeren til partene i arbeidslivet. Begge brevene nevnt her er publisert på [www.pensjonsreform.no](http://www.pensjonsreform.no).

(beregnet som  $[1 - 0,28] * [1 - 0,60]$ ).<sup>1</sup> Dette innebærer at det man tjener på å fortsette i arbeid fremfor å ta ut AFP, bare utgjør 29 prosent av bruttoinntekten, hvilket gir en reell skattesats på 71 prosent. For personer med lavere inntekt kan kompensasjonsgraden for AFP være enda høyere, og den reelle skattesatsen blir da også enda høyere.

Når nøytrale uttaksregler for pensjon innføres i 2011, vil man ikke tape noe i pensjon på å utsette uttaket. Utsatt uttak av pensjon vil da føre til høyere årlig pensjon senere, slik at nåverdien av pensjonsutbetalingene ikke endres. Den reelle skatten på arbeidsinntekten ved å fortsette i arbeid, vil da bli lik den faktiske skatten.<sup>2</sup> I eksempelet ovenfor vil dermed den reelle skattesatsen på arbeid gå ned fra 71 prosent til 28 prosent. Av dette følger det også at *prisen på fritid* har økt. Med prisen på fritid mener vi hvor mye konsum man må forsake for å ta ut ett år mer i fritid. Og prisen på ett års fritid vil tilsvare reduksjonen i nåverdien av disponibel inntekt av å ta ut pensjon ett år tidligere. Når prisen på fritid øker, må vi forvente en *substitusjonseffekt* der den enkelte velger å tilpasse seg med å øke konsumet og redusere fritiden – slik at forventet pensjoneringsalder vil øke. Denne antakelsen bekreftes også av funnene i en spørreundersøkelse NAV gjennomførte i 2007 blant sysselsatte i alderen 45–66 år, se Grambo og Myklebø (2007). Ved spørsmål om hvordan pensjonsreformen ville påvirke valget av pensjoneringsalder, svarte rundt én av tre at det ville påvirke dem til å utsette pensjoneringsalderen, mens under én av ti ville fremskynde pensjoneringsalderen som følge av reformen.

## Høyere kompensasjonsgrad for personer med rett til AFP

Avtalen om ny AFP i privat sektor innebærer at de første årskullene som kan ta ut ny AFP, i gjennomsnitt vil få en kompensasjonsgrad ved uttak ved 62 år omtrent på nivå med i dag. Med kompensasjonsgrad mener vi her størrelsen på pensjonen sett i forhold til tidligere arbeidsinntekt. Ved høyere uttaksaldre vil derimot kompensasjonsgraden kunne bli betydelig høyere enn i dag. For en enslig person fra 1948-årskullet som har hatt jevn inntekt i 40 år, vil for eksempel kompensasjonsgraden etter skatt ved uttak ved

67 år kunne øke fra 60 prosent til 72 prosent.<sup>3</sup> Forventet pensjoneringsalder blant arbeidsføre ligger i dag på rundt 65½ år (se figur 4).

Vi regner med at rundt 80 prosent av de som er sysselsatt ved 62 års alder, har rett til AFP (Midsundstad 2004). I de første årene av pensjonsreformen vil dermed mange oppleve å få en høyere kompensasjonsgrad enn de ville fått uten reformen, og dette vil gi en *inntektseffekt*. Når kompensasjonsgraden øker, vil den enkelte få høyere disponibel inntekt. Folk vil da normalt ønske mer av både konsum og fritid. Vi kan da forvente at noe av økningen i disponibel inntekt blir tatt ut som økt konsum, mens noe blir tatt ut i økt fritid. Dette innebærer alt annet likt at folk vil gå av med pensjon tidligere. Opptjeningen av ny AFP stanser ved fylte 62 år. Gevinsten ved å utsette pensjoneringsalderen og fortsette i arbeid vil dermed ikke bli noe større for personer med rett til AFP enn for personer uten rett til AFP. Å fortsette i arbeid vil uansett bare innebære at man tjener opp mer pensjon i folketrygden, og ny AFP vil dermed ikke bidra til å styrke substitusjonseffekten. Vi må ut fra dette forvente at personer med rett til AFP alt annet likt vil ta ut pensjonen noe tidligere enn personer uten denne retten, og at ny AFP dermed kan bidra til at de positive sysselsettingseffektene av reformen blir noe mindre enn de ellers ville ha blitt.

## Hvordan påvirkes sysselsettingen av økende velstand?

En generell velstandsøkning som følge av høyere produktivitet, vil i teorien påvirke pensjoneringsalderen både gjennom en inntektseffekt og en substitusjonseffekt. Høyere produktivitet vil normalt medføre høyere reallønn, hvilket gir insentiver til å fortsette noe lenger i arbeid (substitusjonseffekten). Samtidig øker disponibel inntekt, hvilket isolert sett vil føre til at den enkelte tar ut noe mer fritid (inntektseffekten). Disse to effektene trekker i hver sin retning, og totaleffekten er usikker. Vi må derfor heller søke etter empiri som kan indikere hvilken av effektene som vil dominere.

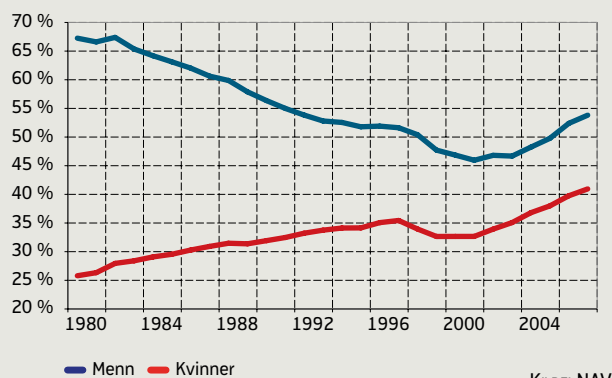
I figur 1 ser vi at andelen sysselsatte menn i alderen 62–66 år har blitt betydelig redusert fra 1980 og frem til i dag – fra rundt 67 prosent i 1980 til knappe 54 prosent i 2007. AFP-ordningen ble riktignok innført i 1989, da med aldersgrense 66 år, og aldersgrensen ble gradvis redusert inntil den nådde 62 år i 1998. Vi ser imidlertid at denne andelen falt betydelig allerede før AFP-ordningen ble innført, samt i de første årene etter 1989 da AFP-ordningen hadde lite omfang og høyere aldersgrense enn i dag. Andelen sysselsatte kvinner har økt gjennom mesteparten av

<sup>1</sup> Eksempelet er basert på en enslig person som tar ut AFP i 2009 og har hatt jevn inntekt på 6 G i perioden 1969-2008, og kompensasjonsgraden er beregnet som AFP etter skatt inklusiv AFP-tillegg som andel av tidligere arbeidsinntekt etter skatt. Skatt er beregnet etter 2009-regler, basert på skatteberegningssystemet på [www.skatteetaten.no](http://www.skatteetaten.no).

<sup>2</sup> Dette vil gjelde for personer som omfattes av dagens opptjeningsmodell og som allerede har opptjent 40 opptjeningsår. I ny opptjeningsmodell der alle opptjeningsår teller med, vil deler av skatten kunne oppfattes av den enkelte som sparing til fremtidig pensjon, og den «oppfattede» skatten vil da kunne være lavere enn den faktiske skatten.

<sup>3</sup> Beregningseksempel der det er lagt til grunn jevn inntekt på 6 G i 40 år (ved alder 27-66 år), og skatteregler for 2009.

Figur 1:  
**Andel kvinner og menn i alderen 62–66 år med pensjonsgivende inntekt på minst 1,5 G (ca. 105 000 kroner) 1980–2007.**  
**Aldersstandardiserte tall, normert mot 2007**



perioden, men dette skyldes trenden de siste tiårene med at stadig flere kvinner er yrkesaktive, og ved at yngre årskull av kvinner har hatt betydelig høyere yrkesdeltaking enn eldre årskull.

Andelen sysselsatte menn i alder 62–66 år påvirkes selsvagt også av konjunktorene og av andre forhold, men vi ser at den langsiktige trenden har vært reduksjon, og at en stor del av reduksjonen ikke kan forklares av AFP-ordningen. Vi ser riktignok at det har vært en økning i andelen sysselsatte menn i perioden 2002–2007, men økningen var særlig kraftig først fra 2004, og dette samsvarer omtrent med tidspunktet for når den siste høykonjunkturen startet. Dersom reduksjonen i sysselsettingen siden 1980 i noen grad kan forklares av velstandsøkningen i perioden, så kan dette tyde på at inntektseffekten dominerer over substitusjonseffekten i dette tilfellet. Dette kan bety at fremtidig velstandsøkning alt annet likt vil bidra til redusert sysselsetting blant eldre. Men dette er en svært usikker hypotese, og vi må også være klar over at antall uførepensjonister i aldersgruppen 62–66 år har økt kraftig siden 1980, og at dette også er en viktig forklaring på reduksjonen i sysselsettingen. Vi har også tidligere argumentert med at nytten av fritid øker med alder, fordi arbeid blir mer slitsomt med alderen. Dersom helsetilstanden blant eldre forbedres fremover, kan dette dessuten trekke i motsatt retning, og gi en positiv sysselsettingseffekt.

## AFP i offentlig sektor og tjenstepensjoner

Det er fortsatt ikke avtalt hvordan AFP i offentlig sektor og tjenstepensjoner i privat og offentlig sektor skal tilpasses

pensjonsreformen. Hvilke insentiver til arbeid disse ordningene vil gi (både insentiver rettet mot arbeidstaker og mot arbeidsgiver), og hvilke samlede kompensasjonsgrader folk som mottar disse ytelsene vil få, vil kunne ha stor betydning for pensjoneringsadferden. Dersom reformering av disse ordningene bidrar til høyere kompensasjonsgrader enn vi har i dag for en gitt uttaksalder, vil noe av den positive effekten på pensjoneringsadferden som man kan forvente ut fra forbedrede arbeidsinsentiver, kunne svekkes gjennom inntektseffekten. Og dersom man i disse ordningene blir enige om en øvre grense på antall opptjeningsår, slik som i dagens offentlige tjenstepensjon, som har en øvre grense på 30 opptjeningsår, så vil gevinsten av å fortsette i arbeid bli mindre enn uten en slik øvre grense. Dette kan også føre til at sysselsettingseffekten av reformen blir mindre enn ønsket.

## Arbeidsgivers rolle

For at arbeidsinsentivene i pensjonsreformen skal kunne gi den ønskede effekten, kreves det at den enkelte har reelle muligheter til å fortsette i arbeid. Én av sidene ved dette er at en betydelig andel av befolkningen går av med uførepensjon før overgang til alderspensjon ved fylte 67 år. I 2007 gjaldt dette knappe 43 prosent av de nye alderspensjonistene. Og blant arbeidsføre kan det oppleves et press fra arbeidsgiver om å ta ut pensjon ved en viss alder, selv om den enkelte i realiteten ønsker å fortsette i arbeid. I følge arbeidsmiljøloven er dessuten alder saklig grunn til oppsigelse for arbeidstakere som har fylt 70 år. Loven åpner i tillegg for at den enkelte virksomheten kan fastsette avgangsalder lavere enn 70 år i visse tilfeller. Dette gjelder for eksempel for yrker der særaldersgrenser er påkrevd av helse- og sikkerhetsmessige hensyn, men det tillates også lavere avgangsalder når dette begrunnes med hensynet til sysselsettings- og arbeidsmarkedspolitiske mål.<sup>4</sup>

Utviklingen med at det blir stadig flere eldre de neste tiårene, vil kunne gi knapphet på arbeidskraft i en rekke bransjer, og dette vil kunne være med på å motvirke disse effektene, ved at mange arbeidsgivere vil se seg tjent med å oppmuntre eldre arbeidstakere til å fortsette i arbeid. Stadig økning i antall eldre med høyere utdanning vil også kunne føre til at eldre arbeidstakere lettere enn tidligere ser seg i stand til å tilegne seg nye oppgaver og takle omstillinger og endringer i arbeidslivet, og at det dermed blir lettere for den enkelte å fortsette i arbeid.

Insentivene i pensjonsreformen retter seg først og fremst mot den enkelte arbeidstaker og ikke mot arbeidsgiverne. I dagens AFP-ordning for privat sektor må siste arbeids-

<sup>4</sup> Som følge av pensjonsreformen, vurderes for tiden endringer i arbeidsmiljøloven, se Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009) der disse spørsmålene diskuteres nærmere.



giver betale en egenandel for ansatte som tar ut AFP. Denne egenandelen kan reduseres eller unngås helt, ved å oppmuntre den ansatte til å fortsette i arbeid. I forslaget til ny AFP-ordning for privat sektor (Rapport fra AFP-utvalget 2008), foreslås det at AFP-ordningen finansieres med en premie fra den enkelte AFP-virksomhet som avhenger av lønsmassen eller av antall ansatte, og at det ikke lenger skal betales egenandel for ansatte som tar ut AFP. Dette har sammenheng med at AFP blir en ytelse som skal gis til alle som arbeider i AFP-virksomhet og som oppfyller visse individuelle vilkår, uansett uttaksalder, mens AFP i dag er en målrettet ordning som kun gis til personer som tar ut pensjon før fylte 67 år. Det er riktignok foreslått at det ikke skal betales avgift for ansatte over 62 år, men virksomheten får uansett ikke lenger et direkte økonomisk insentiv til å oppmuntre seniorer til å fortsette i arbeid.

### Familiesituasjon og sosiale normer

Valg av pensjoneringsalder kan også forklares av familiesituasjon. Det kan tenkes at folk vil være mer tilbøyelige til å gå av med pensjon dersom ektefellen allerede har gått av. Motsatt kan man også tenke seg at den eldste ektefellen vil utsette pensjoneringsalder og vente til den yngste av ektefellene går av. I flertallet av ekteskap og samboerforhold er mannen eldre enn kvinnen, og Hernæs m.fl. (2005) finner at empiri over pensjoneringsmønsteret for AFP for ektefeller/samboere best kan forklares med en spillteoretisk modell der mannen først velger pensjoneringsalder, og der kvinnen deretter foretar sitt valg av pensjoneringsalder gitt mannens valg. Dette kan tyde på at enkelte kvinner velger å ta ut AFP tidligere enn de ville ha gjort dersom de ikke hadde tatt hensyn til ektefellen. Statistikk viser da også at enslige kvinner i gjennomsnitt tar ut pensjon noe senere enn gifte, men at man ikke finner den samme effekten blant menn. Tall fra NAV viser for eksempel at den gjennomsnittlige alderen ved uttak av AFP eller alderspensjon blant arbeidsføre kvinner med rett til AFP fra 1941-årskullet var 64,4 år for gifte og 65,3 år for enslige. Tilsvarende tall for arbeidsføre menn var 64,3 år for gifte og 64,4 år for enslige – her var det altså tilnærmet ingen forskjell.

Også sosiale normer, det vil si hva som regnes som vanlig og sosialt akseptert, kan trolig påvirke pensjoneringsadferden. Ved nye reformer må man dermed forvente at det vil ta noe tid før vi ser de fulle effektene av reformen. Dette har blant annet blitt observert da AFP-ordningen ble innført. Tilsvarende må vi forvente at arbeidsinsentivene i pensjonsreformen vil gi en gradvis sysselsettingseffekt.

### Erfaringer fra Sverige

Sverige innførte en pensjonsreform som trådte i kraft fullt ut i 2003, og denne reformen hadde noen likhetstrekk med

den norske pensjonsreformen. En av hovedmålsetningene var at det skulle bli større samsvar mellom arbeidsinntekt gjennom yrkeskarrieren og størrelsen på pensjonen, slik at det i større grad enn tidligere skulle lønne seg å fortsette i arbeid. Tidligere tjente man opp full pensjon etter 30 opptjeningsår, men etter nye regler teller alle yrkesaktive år med ved beregning av pensjonen. Det ble også innført fleksibelt uttak av alderspensjon med nøytrale uttaksregler, her med en nedre aldersgrense for uttak på 61 år. Den tidligere pensjonsalderen i Sverige var 65 år. Men det var også før reformen anledning til å ta ut pensjonen tidligere eller senere enn dette etter visse regler. Den svenske pensjonsreformen er derfor ikke helt sammenlignbar med den norske reformen.

Erfaringer fra Sverige for 2007 viser at rundt to av tre pensjonister går av ved 65 år (Försäkringskassan 2007). Siden 2003 har det riktignok vært en økning både i andelen som tar ut pensjon før og etter fylte 65 år. At så mange fortsatt tar ut pensjon ved 65 år, kan imidlertid til en viss grad forklares av at det bare er inntekstpensjonen som kan tas ut fleksibelt i Sverige, mens garantipensjonen, som gis til personer med lav opptjening, uansett må tas ut fra 65 år. Forventet pensjoneringsalder i Sverige har økt svakt fra 2003 til 2007 (NOSOSKO 2008), men dette har skjedd samtidig med en oppgangskonjunktur. Man kan altså ennå ikke se noen veldig klar effekt på pensjoneringsadferden i Sverige som følge av reformen.

## HVA VIL SKJE I DE FØRSTE ÅRENE ETTER 2011?

### Fire ulike scenarier

Det er svært vanskelig å forutsi hvordan pensjonsreformen vil påvirke pensjoneringsadferden, da det finnes få historiske erfaringer fra tilsvarende ordninger i Norge, eller fra sammenlignbare ordninger i andre land, som kan gi indikasjoner på dette. Reformen fører åpenbart til at gevinsten ved å fortsette i arbeid forbedres kraftig, men det er også forhold ved reformen og ved øvrige pensjonsordninger som kan bidra til å motvirke eller begrense effektene på sysselsetting og pensjoneringsadferd. Vi har derfor utarbeidet fire ulike scenarier for effekten av pensjonsreformen og sammenlignet disse med et referansealternativ uten pensjonsreform, der vi legger til grunn at gjeldende regelverk videreføres uten endringer, og der alle går av med alderspensjon ved fylte 67 år. De fire scenariene har følgende forutsetninger for utviklingen i sysselsetting og pensjoneringsadferd:

1. Scenario der pensjonsreformen ikke påvirker sysselsettingen, og der folk går av med pensjon når de *slutter i arbeid* (mer presist er dette definert som når årsinntekten faller under 1,5 G – ca. 105 000 kroner).

2. Scenario der alle arbeidsføre utsetter pensjoneringsen og fortsetter i arbeid så lenge som nødvendig for å kompensere fullt ut for levealdersjusteringen.<sup>5</sup>
3. Scenario der alle arbeidsføre som ikke allerede har gått av med AFP, går av så tidlig som mulig (ved fylte 62 år eller første gang vilkåret for uttak er oppfylt).<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Alle arbeidsføre antas å utsette pensjoneringsen, men vi antar at det kun er de som var i arbeid i Norge ved fylte 62 år som samtidig fortsetter i arbeid i den perioden pensjoneringsen blir utsatt. De som er arbeidsføre, men som ikke var i arbeid i Norge ved fylte 62 år, omfatter bl.a. hjemmeværende, personer bosatt i utlandet etc. Tilsvarende forutsetninger er også anvendt i scenario 4.

<sup>6</sup> For 1948-årskullet legger vi til grunn uttak ved fylte 63 år eller første gang vilkåret for uttak er oppfylt etter dette. Personer fra dette årskullet kan riktignok ta ut AFP ved 62 års alder, men vil da ha overgang til alderspensjon først ved fylte 67 år.

4. Scenario der alle arbeidsføre fortsetter i arbeid og går av med alderspensjon ved fylte 70 år.

Scenario 3 og 4 er urealistiske ekstremalternativer som vi har tatt med for å illustrere et slags mulighetsintervall for hvilke effekter reformen kan gi. Øvre aldersgrense for uttak av alderspensjon vil riktignok være 75 år fra 2011, men en situasjon der alle arbeidsføre går av ved 70 år er såpass langt unna dagens situasjon, at vi anser dette som et mer realistisk ekstremalternativ. Utredninger av hvordan uførepensjonsordningen skal tilpasses pensjonsreformen pågår fremdeles, og for enkelthets skyld har vi lagt til grunn at uførepensjonsordningen beholdes som i dag, og at uføre som i dag har overgang til alderspensjon ved fylte 67 år. Vi

## Modell TRIM

TRIM er en dynamisk mikrosimuleringsmodell som inneholder data om hele befolkningen fra årskullene 1900–1980 (men i denne artikkelen har vi basert beregningene på et 10 prosent utvalg). For hver enkelt person er det registrert bl.a. pensjonsgivende inntekt for perioden 1967–2007, alder ved barnefødsler, sivilstand og alder ved evt. uttak av uførepensjon eller AFP.

For perioden 2008–2060 fremskrives inntekt, barnefødsler og avgang til uførepensjon for hver enkelt ved såkalt *matching*. Dette er gjort ved at manglende data for personer fra yngre årskull simuleres ved å koble mot sammenlignbare personer fra eldre årskull. Med sammenlignbare personer menes personer som hadde om lag samme inntekt, samme familiesituasjon og samme uførestatus ved en gitt alder. På denne måten får vi fremskrivninger av sysselsettingen der de trender vi sett de siste tiårene videreføres. Blant annet vil det gjennom matching indirekte tas hensyn til effekten av at kvinnelig yrkesdeltaking har økt gjennom flere tiår og fortsatt vil øke fremover etter hvert som eldre årskull med lavere yrkesdeltaking pensjonerer seg og erstattes av yngre årskull. Ettersom matchingen er basert på historiske data for en periode der pensjonssystemet i stor grad har vært det samme som i dag, kan vi si at disse fremskrivningene av sysselsettingen vil gi prognoser gitt at dagens regelverk opprettholdes. Det er disse prognosene for sysselsetting vi har brukt i referansealternativet og scenario 1<sup>1</sup> i denne artikkelen. I de øvrige scenariene er denne sysselsettingsprognosen justert i henhold til forutsetninger om hvordan pensjonsreformen vil påvirke sysselsettingen.

Pensjoneringsmønsteret i hvert av scenariene, hvor stor andel som antas å ta ut pensjon ved den enkelte uttaksalder, blir også fremskrevet i modellen. Modellen fremskriver imidlertid bare uttak av full pensjon, selv om det i realiteten vil bli mulig å ta ut gradert pensjon. Men på aggregert nivå vil for eksempel to personer som tar ut 50 prosent pensjon og som

kombinerer dette med 50 prosent arbeid, kunne fremstilles som én person som tar ut 100 prosent pensjon og slutter i arbeid og én person som ikke tar ut pensjon og fortsetter i arbeid. Modellering av gradert uttak av pensjon er derfor ikke nødvendig for å kunne gi realistiske aggregerte prognoser over antall pensjonister og utgifter til alderspensjon. I våre prognoser for antall alderspensjonister må man da være klar over at antallet egentlig representerer antall *hele* alderspensjonister. Men dersom man regner en person som tar ut 50 prosent pensjon som en *halv alderspensjonist*, og tilsvarende for øvrige uttaksgrader, vil vår prognose for antall pensjonister gi et godt bilde også i den reelle situasjonen der det åpnes for gradert uttak. Erfaringer fra Sverige viser at rundt to av tre nye pensjonister velger å ta ut full pensjon ved første gangs uttak (Försäkringskassan 2007).

Modellen inneholder også detaljert regelverk for alderspensjon og AFP, både for dagens regler og forslag til nytt regelverk. Vi har lagt til grunn at ny AFP gjelder fra 1948-årskullet, for personer som tar ut AFP i 2011 eller senere. Da utformingen av AFP for offentlig sektor ennå ikke er avtalt, har vi for enkelthets skyld forutsatt at den fremforhandlede løsningen for AFP i privat sektor også vil gjelde for offentlig ansatte. Ved beregning av aggregerte størrelser som antall pensjonister og utgifter til alderspensjon benyttes mellomalternativet i SSBs befolkningsfremskrivninger samt egne anslag for utviklingen i antall utenlandsboende alderspensjonister. Denne artikkelen fokuserer på usikkerhet knyttet til fremtidig sysselsetting og pensjoneringsadferd. Usikkerhet knyttet til befolkningsutviklingen fremover vil komme i tillegg til dette, men omhandles ikke i denne artikkelen.

TRIM er en partiell modell for simulering av sysselsetting og pensjoneringsen, og for beregning av pensjon. Sysselsettingen inngår eksogent i disse simuleringene. Selv om vi tar hensyn til antatte effekter av pensjonsreformen ved å justere sysselsettingsforutsetningene, tas det ikke hensyn til generelle likevekts-effekter som at pensjonsreformen for eksempel kan påvirke fremtidig utvikling i pris- og lønnsvekst. For en tilnærming der mikrosimuleringsaspektet kombineres med en generell likevekstilnærming, se for eksempel Holmøy og Stensnes (2008).

<sup>1</sup> Sysselsettingen i scenario 1 er riktignok marginalt justert i forhold til referansealternativet, ved at personer som ikke oppfyller vilkår for uttak av alderspensjon når de i følge prognosen slutter i arbeid, likevel forblir i arbeid inntil vilkåret for uttak er oppfylt. Men denne justeringen fører bare til marginale endringer i det aggregerte sysselsettingsnivået.

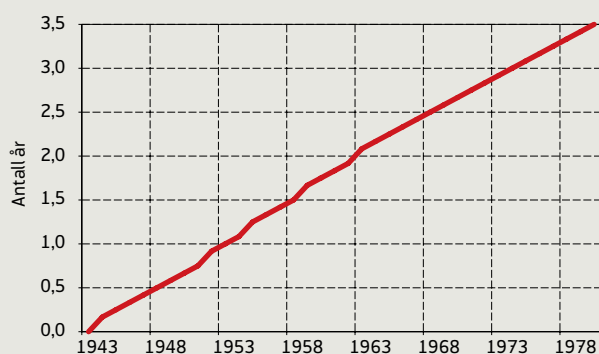
har også lagt til grunn at pensjonsreformen ikke påvirker hvor stor andel av befolkningen som går av med uførepensjon.

Effekten av de enkelte scenariene er simulert i NAVs mikrosimuleringsmodell for alderspensjon, TRIM (se faktaboks). Se også egen faktaboks om hvilke forutsetninger som er lagt til grunn for hvor lenge den enkelte utsetter pensjoneringen i scenario 2.

### Hvor lenge må den enkelte fortsette i jobb for å kompensere for levealdersjusteringen?

Dersom forventet levealder fortsetter å øke, må nye årskull utsette pensjoneringen stadig lenger for å kompensere fullt ut for levealdersjusteringen. Hvor lenge den enkelte må utsette pensjoneringen, vil også avhenge av bl.a. inntekt og antall opptjeningsår. I figur 2 har vi sett på en person med jevn inntekt på 6 G (ca. 420 000 kroner) i 40 år. Deretter har vi beregnet hvor lenge vedkommende må utsette pensjoneringen og fortsette i jobb for å få like høy alderspensjon fra folketrygden som vedkommende ville ha fått ved 67 år dersom levealderen ikke hadde endret seg etter 2010. Ved beregning av hvor lenge den enkelte må utsette pensjoneringen, har vi lagt til grunn at levelalderen utvikler seg som i middelalternativet i SSBs befolkningsfremskrivninger. Det er resultatene fra denne figuren som er benyttet i scenario 2. Vi ser av figuren at pensjoneringen må utsettes rundt ett år for 1953-årskullet, rundt 2 år for 1963-årskullet, og at 1980-årskullet må utsette pensjoneringen rundt 3½ år.

Figur 2:  
Forutsetninger for hvor mange år den enkelte utsetter pensjoneringen og fortsetter i arbeid for å kompensere for levealdersjusteringen. Årskullene 1943–1980.



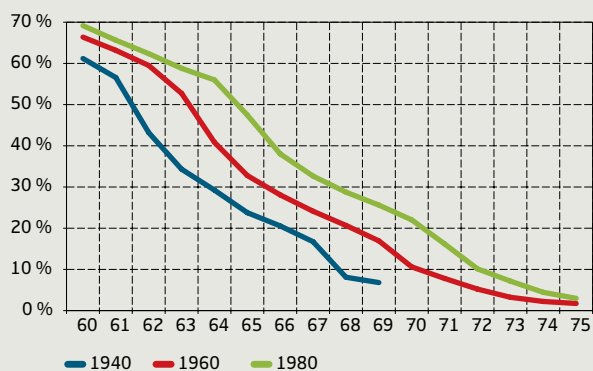
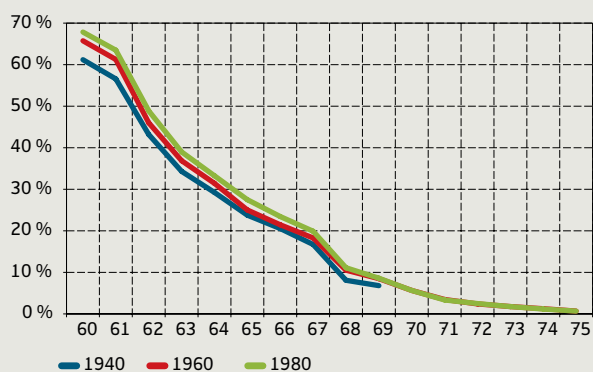
KILDE: NAV

### Økt sysselsetting og høyere pensjoneringsalder

I figur 3a og 3b har vi vist hvordan forutsetningene om sysselsetting påvirker andelen som har pensjongivende inntekt over 1,5 G (ca. 105 000 kroner) ved alderen 60–75 år<sup>7</sup> for årskullene 1940, 1960 og 1980. Figurene viser hhv. alternativet uten pensjonsreform (figur 3a) og scenario 2 (figur 3b), der det antas at folk kompenserer for levealdersjusteringen. Uten pensjonsreformen ser vi at det legges til grunn at sysselsettingen bare vil øke svakt fra 1940-til 1980-årskullet. Økningen skyldes i all hovedsak økt kvinnelig yrkesdeltaking. Andelen sysselsatte ved 66 år, altså rett før ordinær pensjonsalder, vil øke svakt fra 21 til

<sup>7</sup> Øvre aldersgrense for opptjening av pensjongivende inntekt er foreslått hevet fra 69 år til 75 år f.o.m. 1943-årskullet.

Figur 3a og 3b:  
Andel av befolkningen med pensjongivende inntekt over 1,5 G ved alder 60–75 år. Årskullene 1940, 1960 og 1980. Uten pensjonsreform i figur 3a, scenario 2 i figur 3b.



KILDE: NAV

23 prosent. I scenario 2 legges det derimot til grunn en betydelig høyere økning i sysselsettingen. Andelen sysselsatte ved 66 år antas her å nær fordobles fra 1940- til 1980-årskullet, fra rundt 21 prosent til 38 prosent. Dersom dette scenariet blir realiteten, kan det anslås at vi vil få en økning i antall sysselsatte årsverk i forhold til om reformen ikke hadde blitt innført, på om lag 35 000 i år 2020 – en økning på om lag 1½ prosent. Antall sysselsatte årsverk i år 2050 vil videre kunne øke med om lag 105 000 – en økning på knappe 4 prosent.

Figur 4 viser anslag for forventet pensjoneringsalder for arbeidssføre fra årskullene 1940–1980. Dette er et uttrykk for hvilken alder årskullet i gjennomsnitt antas å gå av med alderspensjon eller AFP. Personer som går av med uførepensjon har overgang til alderspensjon ved fylte 67 år, og disse er ikke medregnet i tallene. Uten pensjonsreformen ser vi at pensjoneringsalderen forventes å ligge ganske stabilt på rundt 65 – 65½ år gjennom hele perioden.

Dersom pensjonsreformen ikke gir noen sysselsettningseffekt, så ser vi at forventet pensjoneringsalder likevel antas å øke med rundt ½ år. Innføringen av fleksibel alderspensjon vil naturligvis føre til mye større spredning i valget av pensjoneringsalder for alderspensjon eller AFP sammenlignet med i dag. Vi har antatt at folk i hovedsak vil ønske å gå av med pensjon når de slutter i arbeid. Økningen i forventet pensjoneringsalder i scenario 1 skyldes at det er en god del som antas å fortsette i arbeid etter fylte 67 år, og at det sammenlignet med dagens uttaksmønstre for alderspensjon og AFP, antas å bli noen flere som vil velge å utsette pensjoneringsalderen enn det er som vil velge å fremskynde den.

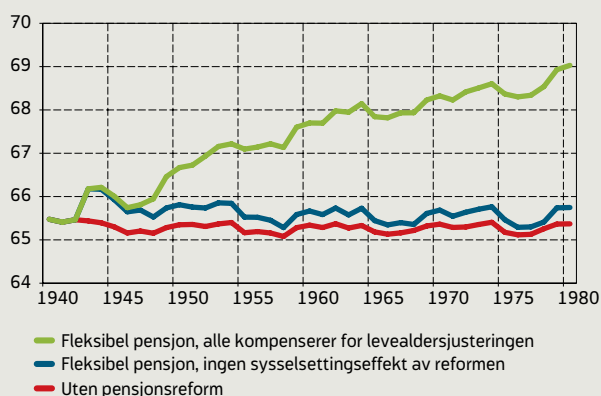
Dersom alle arbeidssføre velger å kompensere for levealdersjusteringen ved å utsette pensjoneringsalderen og fortsette i arbeid, så ser vi at forventet pensjoneringsalder vil øke jevnt, og at den vil nå 69 år for 1980-årskullet. Dette scenariet ligger dermed tett opp til forutsetningene som Holmøy og Stensnes (2008) har lagt til grunn i sine simuleringer av effekten av pensjonsreformen. De har lagt til grunn at pensjonsreformen vil føre til en umiddelbar økning i forventet pensjoneringsalder på 0,6 år, og at forventet pensjoneringsalder i år 2050 vil være rundt 2,5 år høyere enn uten pensjonsreformen.

Dersom det i realiteten blir mange som vil velge å ta ut pensjon mens de er i arbeid, for eksempel ved å kombinere uttak av gradert pensjon med deltidsarbeid, eller til og med ved å ta ut gradert pensjon mens de ennå er i fulltids arbeid, så vil forventet pensjoneringsalder kunne bli lavere enn hva vi har antatt i scenario 1 og 2. Men det er usikkert hvordan muligheten for å ta ut gradert pensjon vil påvirke forventet pensjoneringsalder. Vi illustrerer dette med et eksempel: Anta at det kun hadde vært mulig å ta ut full pensjon, og at en person da ville valgt å slutte i arbeid og gå av med full pensjon ved fylte 67 år. Anta videre at samme person, ved mulighet for uttak av gradert pensjon, i stedet ville valgt å ta ut 50 prosent pensjon i kombinasjon med 50 prosent arbeid ved alder 65 år, og deretter slutte helt i arbeid og gå over på full pensjon ved fylte 69 år. I dette eksempelet vil muligheten for uttak av gradert pensjon føre til at uttaksgraden ved alder 65–67 år øker med 50 prosentpoeng og at uttaksgraden ved alder 67–69 år reduseres med 50 prosentpoeng, og nettoeffekten blir tilnærmet null.

Av dette eksempelet ser vi at muligheten for uttak av gradert pensjon, både kan føre til reduksjon og økning i sysselsettingen, og det ikke er åpenbart hvilken effekt som vil dominere. I beregningene i denne artikkelen har vi valgt å anta at muligheten for uttak av gradert pensjon i seg selv ikke vil påvirke verken pensjoneringsadferd eller sysselsetting på aggregert nivå. Vi antar altså at effekten for de enkeltpersonene som vil påvirkes av dette omtrent vil oppveie hverandre, og at nettoeffekten vil bli omtrent null.

Figur 4:

#### Forventet pensjoneringsalder ved uttak av alderspensjon eller AFP blant arbeidssføre fra årskullene 1940–1980.



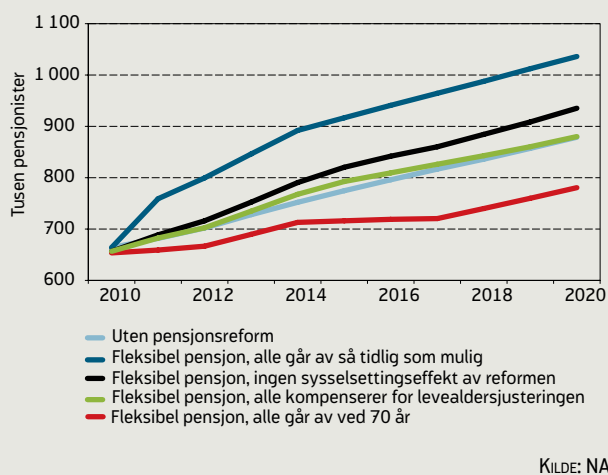
KILDE: NAV

### Rammes vi av en «bølge» i 2011?

Figur 5 viser anslag for antall mottakere av alderspensjon fra folketrygden i de ulike scenariene. Uten pensjonsreformen kan det anslås at antall alderspensjonister vil øke med over 30 prosent fra utgangen av 2010 til 2020, fra 665 000 til 880 000. Dersom pensjonsreformen ikke gir noen sysselsettningseffekt, ser vi at det anslås at antall pensjonister vil øke enda kraftigere de første ti årene, til rundt 935 000 ved utgangen av 2020. Også i scenariet der folk kompenserer fullt ut for levealdersjusteringen, vil antall



Figur 5:  
Anslag for antall mottakere av alderspensjon fra folketrygden 2010–2020 i ulike scenarier. Tall ved utgangen av året.



pensjonister bli høyere enn uten pensjonsreform i de første ti årene. Årsaken til økningen er at AFP endres fra en ytelse som utbetales i forkant av uttaket av alderspensjon, til en ytelse som utbetales som et tillegg til alderspensjonen. Uten pensjonsreformen vil personer som tar ut AFP ved alder 62–66 år, først ha overgang til alderspensjon ved fylte 67 år. Med ny AFP tilpasset pensjonsreformen vil derimot personer som tar ut AFP ved alder 62–66 år, også ta ut alderspensjon fra samme alder. Men selv om antall alderspensjonister mest sannsynlig vil øke som følge av reformen på kort sikt, vil det samlede antall personer som mottar enten alderspensjon eller AFP likevel kunne gå ned. Dette ser vi av figur 4, som viser at forventet pensjonsalder ved uttak av AFP eller alderspensjon mest sannsynlig vil øke noe.

For å få betydelig færre alderspensjonister de første ti årene etter innføringen av pensjonsreformen, må pensjoneringsalderen øke kraftig umiddelbart etter at reformen innføres, slik vi ser for scenariet der alle tar ut pensjon ved fylte 70 år. At dette skal skje allerede på kort sikt, anser vi som svært urealistisk.

Årskullene 1945–1949 vil i 2011 være i alderen 62–66 år. Når reformen innføres, vil alle personer fra disse årskullene som ikke allerede har tatt ut uførepensjon eller AFP, få rett til uttak av fleksibel alderspensjon gitt at de oppfyller vilkårene for uttak. NAV omtaler disse årskullene som «bølgen», ettersom dette dreier seg om fem hele årskull som kan gå av med alderspensjon omtrent samtidig. Dersom alle som har mulighet til det tar ut fleksibel pensjon så tidlig som mulig, vil antall alderspensjonister allerede i 2011 kunne bli nærmere 75 000 høyere enn uten

reformen.<sup>8</sup> Uten pensjonsreformen ville antall nye alderspensjonister i 2011 blitt i underkant av 50 000 personer, men dette antallet kan altså øke kraftig dersom mange benytter seg av muligheten til uttak av fleksibel alderspensjon.

Som nevnt tidligere har vi sett bort fra effekten av at det åpnes for uttak av gradert pensjon fra 2011. Dersom alle som tar ut gradert pensjon også skulle medregnes som «høye» alderspensjonister, ville antall alderspensjonister kunne bli betydelig høyere enn anslått her for scenario 1 og 2, avhengig av hvor populært det vil bli å ta ut alderspensjonen gradert.<sup>9</sup> I scenariet der folk kompenserer for levealdersjusteringen, har vi sett på et regneeksempel som illustrerer den mulige effekten av gradert pensjon. Vi har her lagt til grunn at halvparten av de arbeidsføre benytter seg av muligheten for uttak av gradert pensjon, og at disse går av med pensjon ett år tidligere enn de ellers ville ha gjort (for eksempel ved å ta ut 50 prosent pensjon over en toårsperiode før overgang til full pensjon). Dersom alle pensjonister regnes som en «hel» pensjonist uansett uttaksgrad, vil dette gi knappe 15 000 flere pensjonister i 2011 i forhold til tallene i figur 5, og mellom 15 000 og 20 000 flere pensjonister i de øvrige årene frem mot år 2020.

## Bare små innsparinger de første ti årene

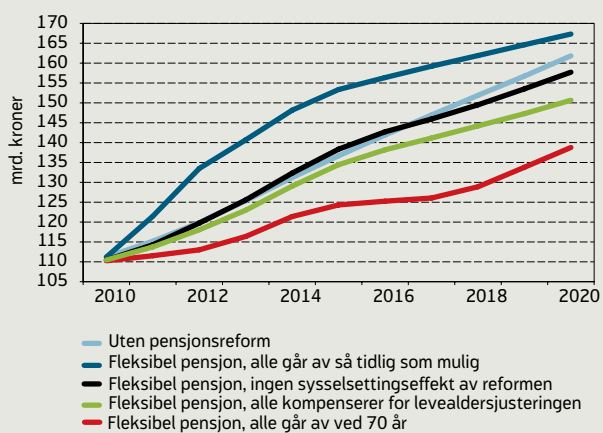
Figur 6 viser hvordan utgiftene til folketrygdens alderspensjon antas å utvikle seg i de enkelte scenariene. Ettersom eldrebølgen vil slå inn for fullt de neste ti årene, vil de årlige utgiftene uten pensjonsreform stige fra rundt 111 mrd. kroner i 2010 til 162 mrd. kroner i 2020, en økning på over 45 prosent. Til sammenligning utgjorde utgiftene til alderspensjon i 2007 knappe 97 mrd. kroner, og dette utgjorde i underkant av 14 prosent av Statsbudsjettet.

Dersom pensjonsreformen ikke gir noen vesentlig sysselsettingseffekt i denne perioden, kan vi bare regne med beskjedne innsparinger. Frem mot rundt 2016 må vi regne

<sup>8</sup> Merk at dette er under forutsetning av at personer med rett til AFP fra årskullene 1944–1947 får ytelsen beregnet etter dagens regler. Ved uttak av AFP vil disse dermed ha overgang til alderspensjon ved 67 år. Som tidligere nevnt i faktaboks om hovedtrekk ved pensjonsreformen, vurderes det om også disse årskullene skal kunne få ta ut ny AFP i kombinasjon med fleksibel alderspensjon ved uttak i 2011 eller senere. I så fall vil antall potensielle alderspensjonister i 2011 og de nærmeste årene kunne bli betydelig høyere. I et ekstremalternativ der alle arbeidsføre fra årskullene 1945–1949 tar ut fleksibel alderspensjon i 2011, anslår vi at «bølgen» i 2011 maksimalt kan utgjøre opptil 140 000 personer.

<sup>9</sup> Anslaget på antall alderspensjonister i scenariet der alle går av så tidlig som mulig, vil bare påvirkes marginalt av dette. Dette vil skyldes at enkelte personer som ikke oppfyller vilkårene for uttak av full alderspensjon ved 62 år, vil kunne gå av med gradert pensjon på et tidligere tidspunkt enn de kan gå av med full pensjon. Men dette scenariet kan uansett ses på som en omtrentlig øvre grense for utviklingen i antall alderspensjonister. «Bølgen» i 2011 kan dermed uansett ikke bli på mer enn rundt 75 000 personer. I scenariet der alle går av ved 70 år, vil anslaget for antall alderspensjonister selvsagt heller ikke påvirkes av om disse tar ut gradert pensjon eller full pensjon dersom en pensjonist regnes som en «hel» pensjonist uansett.

Figur 6:  
Anslag for utgifter til folketrygdens alderspensjon 2010–2020 i ulike scenarier. Utgifter i mrd. kroner, beregnet i faste 2008-lønninger.



KILDE: NAV

med at utgiftene til alderspensjon holder seg på om lag samme nivå som uten pensjonsreform, eller at utgiftene til og med øker svakt. Dette har sammenheng med at relativt mange antas å ta ut pensjon før 67 år, og at dette på kort sikt oppveier effekten av det innføres levealdersjustering og at pensjonene reguleres svakere enn tidligere. På grunn av nøytrale uttaksregler får de som tar ut pensjon før 67 år lavere årlig pensjon, men på kort sikt gir dette likevel mer utgifter siden antall pensjonister øker. Men i år 2020 anslår vi at dette scenariet vil gi en innsparing på rundt 4 mrd. kroner, eller rundt 2,5 prosent.

Dersom folk kompenserer for levealdersjusteringen ved å utsette pensjoner, vil vi derimot få innsparinger gjennom hele tiårsperioden, men særlig i perioden 2016–2020. Også i 2010, før reformen innføres, vil utgiftene kunne reduseres med rundt 0,7 mrd. kroner. Dette skyldes at en del personer fra 1943-årskullet, som fyller 67 år i 2010, vil velge å utsette pensjoner (drøye 10 prosent av dette årskullet vil velge å utsette pensjoner til etter 67 år i dette scenariet). I 2020 vil de årlige innsparingene her komme opp i over 11 mrd. kroner, eller nesten 7 prosent.

Utgiftsutviklingen for de to ekstremalternativene, viser at usikkerheten er svært stor allerede i 2011 og 2012. Differansen i utgiftene mellom disse to alternativene er på over 20 mrd. kroner i 2012, og selv om ingen av disse to scenariene er spesielt sannsynlige, så vil selv små bevegelser i retning av en av disse alternativene kunne slå ut kraftig på utgiftene til alderspensjon i de første årene etter at pensjonsreformen innføres. På grunn av innføringen av nøytrale uttaksregler, vil forskjellen mellom de ulike

scenariene bli mindre på lang sikt. I år 2050 vil de ulike scenariene gi en årlig innsparing i forhold til om pensjonsreformen ikke hadde blitt innført, på mellom 17 og 24 prosent.

## Kraftig økning i finansieringsbyrden

Utgiftene til folketrygdens alderspensjon skal fortsatt finansieres løpende over statsbudsjettet, og det er dermed i hovedsak de yrkesaktive som skal finansiere alderspensjonsutgiftene. Dersom pensjonsreformen gir en positiv sysselsettingseffekt vil finansieringsgrunnlaget styrkes, og dette fremgår ikke dersom man kun studerer utgiftene til alderspensjon. Stensnes m.fl. (2007) definerer *bidragsraten* som den skattesatsen for yrkesaktive som vil være nødvendig for å finansiere alderspensjonsutgiftene gjennom skatt på pensjongivende inntekt (se faktaboks). De forutsetter her at gjennomsnittlig skattesats for alderspensjonister i gjennomsnitt er rundt halvparten av hva den er for yrkesaktive, og at det vil være slik også fremover.

Figur 7 viser anslag for utviklingen i bidragsraten i perioden 2008–2020. Uten pensjonsreformen kan bidragsraten anslås å øke fra drøye 11 prosent i 2008 til 15 prosent i 2020. Dersom folketrygdens utgifter til alderspensjon utelukkende skal finansieres løpende gjennom skatt på pen-

### Bidragsrate - nødvendig skattesats for å finansiere alderspensjonsutgiftene

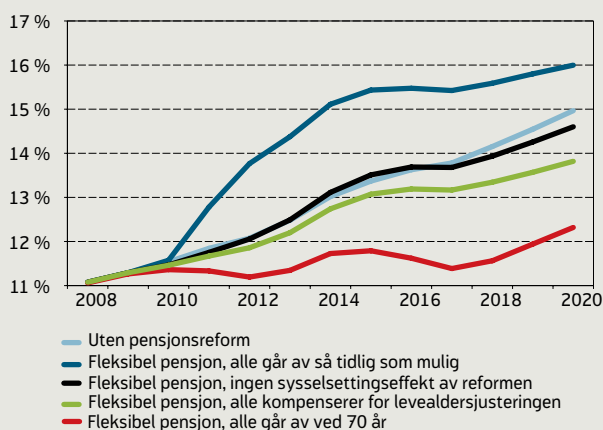
Bidragsraten i år  $t$ ,  $BR_t$ , beregnes slik:

$$BR_t = \frac{PU_t}{I_t + 0,5 \cdot PU_t}$$

Telleren,  $PU_t$ , uttrykker her folketrygdens brutto utgifter til alderspensjon i år  $t$ , altså det som skal finansieres gjennom bidragsraten. Nevneren uttrykker finansieringsgrunnlaget, altså hva det skal betales skatt av. Dette består av  $I_t$ , samlet brutto pensjongivende inntekt i år  $t$ , og halvparten av folketrygdens utgifter til alderspensjon, ettersom det antas at pensjonister betaler halv skatt. Det tas altså her hensyn til at pensjonistene selv er med og finansierer deler av sin pensjon løpende.

Merk at det ved denne måten å beregne bidragsraten på, forutsettes at når bidragsraten øker, så vil også skattesatsen for pensjonister øke (med halvparten så mye som økningen i bidragsraten). Det legges altså til grunn at forholdet mellom gjennomsnittlig skattesats for yrkesaktive og pensjonister holdes konstant. Dersom man for eksempel ønsker å finansiere de økende alderspensjonsutgiftene gjennom høyere skatt for de yrkesaktive uten samtidig å øke skatten for pensjonister, så må skattesatsen dermed økes enda kraftigere enn hva som er anslått her.

Figur 7:  
Utvikling i bidragsraten 2008–2020 i ulike scenarier.



KILDE: NAV

sjongivende inntekt, ville dette isolert sett innebære at skattesatsen måtte øke med 4 prosentpoeng i denne perioden (og med det halve for pensjonister).<sup>10</sup> Dette anslaget på nødvendig skatteøkning er ment som en illustrasjon. De økte utgiftene til alderspensjon kan selvsagt finansieres også på andre måter enn ved økt skatt på inntekt, for eksempel ved økte avgifter, ved at andre offentlig utgifter reduseres eller gjennom avkastningen av Statens pensjonsfond – Utland (oljefondet). Men økte avgifter må også i hovedsak betales av den enkeltes lønns- og pensjonsinntekt, og vil dermed også belaste de yrkesaktive på tilsvarende vis. Og hvor stort rom det vil være for å bruke mer av avkastningen fra Statens pensjonsfond innenfor *handlingsregelen*, vil avhenge av utviklingen til dette fondet fremover, og i hvor stor grad man allerede bruker denne avkastningen til andre formål.

Pensjonsreformen kan bidra til å dempe veksten i bidragsraten, men ikke til å forhindre den. Dersom pensjonsreformen ikke gir noen sysselsettingseffekt, så vil effekten på bidragsraten bli minimal de første ti årene av pensjonsreformen – med en reduksjon på knappe et halvt prosentpoeng i 2020. Men dersom folk velger å fortsette i arbeid ved å kompensere for levealdersjusteringen, så kan bidragsraten i 2020 reduseres fra 15 prosent til litt under 14 prosent.

På lang sikt, i år 2050, kan bidragsraten uten pensjons-

reformen anslås til rundt 22½ prosent. I de ulike scenariene for pensjonsreformen, inklusiv i de to ekstremalternativene, kan denne anslås til å ligge mellom 17½ og 18½ prosent i 2050. Nøytrale uttaksregler og levealdersjustering bidrar altså til at forskjellen mellom de ulike scenariene blir liten på lang sikt, og gjennom pensjonsreformen kan veksten i bidragsraten dempes betydelig. Men bidragsraten vil likevel vokse med mellom 55 og 65 prosent fra 2008 til 2050.

## REFERANSER

- AFP-utvalget (2008): «Grunnlag for utforming av framtidens AFP-ordning for privat sektor», Rapport fra AFP-utvalget, 6. februar 2008
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009): «Utredning om arbeidsmiljøloven § 15-7 fjerde ledd («70-årsregelen»)», Utredning fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Försäkringskassan (2007): «Ålderspension. In- og utflöden i pensions-systemet.» Statistikknotat 2007:3 fra Försäkringskassan, Sverige.
- Grambo, Anne-Cathrine og Sigrid Myklebø (2007): «Hvordan vil pensjonsreformen påvirke pensjoneringsadferden?», Arbeid og velferd nr. 4/2007. Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Hernæs, Erik, Knut Røed og Steinar Strøm (2002): «Yrkesdeltakelse, pensjoneringsadferd og økonomiske insentiver», Frischsenteret, Rapport 4/2002
- Hernæs, Erik, Zhiyang Jia og Steinar Strøm (2005): «Retirement in non-cooperative and cooperative families», Memorandum 15/2006, Universitetet i Oslo, Økonomisk Institutt
- Holmøy, Erling og Kyrre Stensnes (2008): «Will the Norwegian pension reform reach its goals? An integrated micro-macro assessment», Diskusjonsnotat nr. 557, Statistisk Sentralbyrå
- Midsundstad, Tove (2004): «Hvor mange har rett til AFP?», FAFO-notat 2004:04
- NOSOSKO (2008): «Ålderspensionssystem i Norden», Rapport 34:2008 fra Nordisk Sosialstatistisk Komité
- Ot. prp. nr. 37 (2008–2009): «Om lov om endringer i folketrygdloven (ny alderspensjon)», Arbeids- og inkluderingsdepartementet 13. februar 2009
- Stensnes, Kyrre, Nils Martin Stølen og Inger Texmon (2007): «Pensjonsreformen: Virkninger på statsfinanser, effektivitet og fordeling», Statistisk sentralbyrå, Rapport 2007/11

<sup>10</sup> Som tidligere nevnt er TRIM en partiell modell for simulering av sysselsetting og pensjonering. En eventuell skatteøkning vil selvsagt kunne gi indirekte effekter på arbeidstilbud og andre makroøkonomiske størrelser, og slike effekter fanges ikke opp i vår analyse, men krever en generell likevektstilnærming.



---

---

# Alderspensionistar som bur i utlandet

Av: ODDBJØRN HAGA

## SAMANDRAG

Talet på alderspensionistar som bur i utlandet har auka mykje dei siste åra. I 1990 var dei færre enn 6 000, i 2007 om lag 27 000. Talet veks jamt med knapt 1 500 i året. På grunn av den auka arbeidsinnvandringa må vi rekna med at talet vil veksa i mange år framover. Det ser ut til at om lag 75 prosent av pensjonistane som bur i utlandet er folk frå andre land, som har arbeidd i Noreg nokre år, og så flytta attende til heimlandet. Nesten halvparten bur i Norden. Om lag 94 prosent bur i EU eller Nord Amerika. Dei har i gjennomsnitt ein pensjon frå Noreg som er under halvparten av det dei som bur i Noreg har.

---

## ALLE PENSJONAR BETALT GJENNOM NAV UTLAND

Fleirtalet av dei som mottok ein pensjon frå Noreg i utlandet bur i Norden, andre EØS-land eller i Nord-Amerika. Klart flest er busett i Sverige, som aleine har om lag 36 prosent av pensjonistane som bur i utlandet. Også USA, Spania og Danmark har ein stor del av dei utanlandsbuande pensjonistane, sjå tabell 1.

Det blei betalt om lag 3 milliardar kroner til pensjonar gjennom NAV Utland i 2006. Til alderspensjon blei det betalt 1,5 milliardar, som er 1,7 prosent av dei samla utbetalingane til alderspensjon. Alderspensionistane som budde i utlandet ved utgangen av 2006, utgjorde 4,2 prosent av alle alderspensionistane.

## ALDERSPENSJON

Gjennomsnittleg pensjon for utanlandsbuande var 69 300 kroner, for kvinner var den 56 200 kroner og for menn 83 600 kroner. Dette er vesentleg lågare enn for pensjonistane som er busette i Noreg. Desse har ein gjennomsnittleg pensjon på 163 999 kroner.

Halvparten av dei utanlandsbuande kvinnene hadde ein pensjon lågare enn 0,5G - om lag 35 000 kroner (sjå faktaboks om desilar og median). Tilsvarande var medianpensjonen for busette på 1,8G – 126 000 kroner. Utanlandsbuande menn hadde ei medianinntekt på 0,6 G – 42 000 kroner, mens busette menn hadde ei medianinntekt på 2,9 G – 204 000 kroner.

Utanlandsbuande kvinner har litt lågare trygdetid enn menn, men skilnaden er ikkje særleg stor (sjå figur 3). Medianen (desil 5) er 11 år for kvinner og 12 år for menn.

## Alderspensionen i Folketrygda

Alderspensionen består hovudsakeleg av tre komponentar: Grunnpensjon, tilleggspensjon og særtillegg. Dessutan fekk dei som blei pensjonert i 1984 eller tidlegare ventetillegg dersom dei hadde venta med å pensjonera seg til etter første mogelege tidspunkt (67 år).

*Grunnpensjonen* er lik grunnbeløpet for einslege pensjonistar, og 85 prosent av grunnbeløpet for gifte. Dessutan vert grunnpensjonen redusert forholdsmessig dersom trygdetida (hovudsakeleg lik butid i Noreg frå fylte 17 år) er lågare enn 40 år.

*Tilleggspensjonen* blir bestemt av gjennomsnittet av pensjonspoenga dei 20 beste åra, og av talet på poengar. Dei årlege pensjonspoenga blir rekna ut ved å dela pensjonsgivande inntekt på grunnbeløpet, og trekkja frå 1 (men den delen av inntekta som er over 6 G tel berre med ein tredel).

*Sært tillegg* blir gitt til pensjonistar som ikkje har tilleggspensjon, eller har så låg tilleggspensjon at summen av grunnpensjon og tilleggspensjon blir lågare enn minstepensjonen. Høgaste særtillegg er for tida 94 prosent av grunnbeløpet for einslege, og minstesats for gifte er 74 prosent av G.

Grunnbeløpet er no 70 256 kroner.

Minstepensjon for einslege med full trygdetid er 136 296 kroner, og for ektepar der begge er minstepensionistar 251 496 kroner. Maksimal pensjon for einslege er om lag 327 000 kroner.

Tabell 1.

**Land med flest mottakarar av pensjon frå Noreg 2007. Alle pensjonar.**

Land	Talet på pensjonistar	Land	Talet på pensjonistar
Sverige	14 740	Nederland	525
USA	6 976	Frankrike	474
Spania	4 735	Tyrkia	368
Danmark	4 206	Fillippinene	340
England	1 977	Portugal	299
Canada	1 650	Sveits	283
Tyskland	1 086	Italia	218
Finland	1 040	Belgia	199
Australia	622	Pakistan	198
Thailand	592	Island	170

Tabell 2.

**Pensjonistar som mottok pensjon frå NAV utland fordelt på region**

Region	Prosentdel
Norden	47
EØS utanom Norden	24
Europa elles	2
Nord-Amerika	21
Latin-Amerika	1
Asia	3
Afrika	1
Australia og Oseania	1
I alt	100

Tabell 3.

**Talet på pensjonistar som mottok pensjon frå NAV utland 2006. og utgiftene, etter pensjonstype**

Pensjon	Talet på pensjonistar	Prosentdel	Utgifter mill.kroner
Alderspension	25 013	60,7	1 499
Uførepension	8 468	20,6	982
Gjenlevande	1 693	4,1	86
Yrkesskade pensjon	282	0,7	12
Krigspension	898	2,2	123
Stats- og sjømanns-pensjon	4 838	11,7	299
Til saman	41 192	100	3 005

Tabell 1, 2 og 3 omhandlar alle pensjonstypene som blir utbetalt gjennom NAV utland. Dei andre figurane og tabellane gjeld berre alderspensjon.

KJELDE: NAV

**Regelverk**

Ved flytting til land som Noreg ikkje har trygdeavtale med, blir det kravd 20 års butid for å få pensjon frå Noreg. Der- som den utflytta har tent opp tilleggspensjon, vil han få med seg pensjonen også om butida er mindre enn 20 år. Trygdetida blir då sett lik talet på poengår (talet på år det er tent opp pensjonspoeng). Trygdetida må vera minst 3 år. Oppteningstid i andre EØS-land tel også med ved fast- setjing av minstekravet. Ein som har 1 års opptening i Noreg og 2 år i anna EØS-land, oppfyller minstekravet til trygdetid.

Pensjonistar som er busett i eit land med trygdeavtale, får pensjonen rekna ut etter dei same reglane som pensjo- nistar busette i Noreg. Grunnpensjon og særtillegg vert rekna ut frå ei trygdetid som i hovudsak er lik butid i Noreg. Såleis får personar som har budd i Noreg nokre år, men ikkje vore yrkesaktive, med seg ein liten minstepen- sjon om dei til dømes flyttar til eit EU-land, men ikkje nokon pensjon frå Noreg om dei flyttar til eit land utan trygdeavtale, så sant dei ikkje har budd i Noreg i minst 20 år.

Noreg har trygdeavtale med EU og EØS-landa. Dessu- tan med ein del andre land, som USA, Canada, Quebec, Chile, Israel, Serbia, Bosnia og Hercegovina, Kroatia, Tyr- kia, Australia.

**Datakjelder**

Statistikken er basert på to ulike datakjelder.

Tabellen over pensjonistar etter land og region (tabell 1 og 2) og tabellen over talet på pensjonistar etter pensjons- type, med utgifter (tabell 3), er basert på eit register over utbetalt pensjon. Det er i dette registeret mogeleg å finna ut kva for land pensjonen er betalt til.

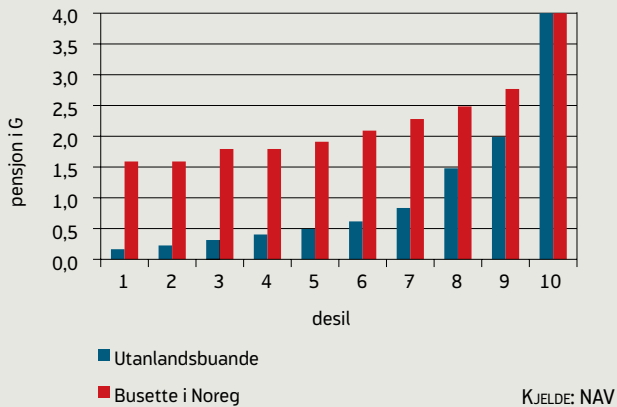
Den resterande statistikken er laga med grunnlag i stat- istikkregisteret. Desse to datagrunnlaga gjev noko ulike tal. For 2006 var det ifylgje utbetalingsregisteret 25 013 alderspensjonistar som budde i utlandet. Statistikkregiste- ret gir 26 375.

Grunnen til at vi brukar begge registera er at statistikk- registeret ikkje har brukande opplysningar om kva for land pensjonisten bur i, medan det har mange opplysningar som me ikkje finn i utbetalingsregisteret.

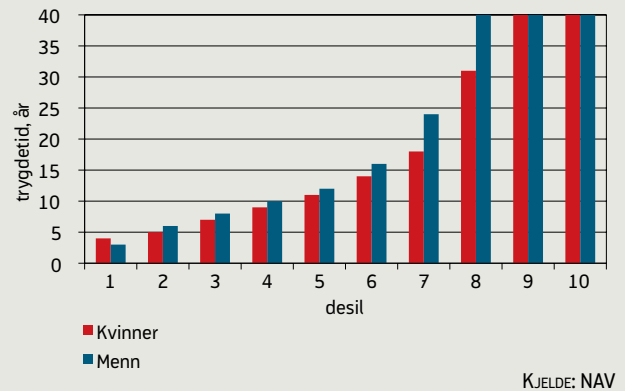
**Desilar og median**

Vi sorterer utvalet eller populasjonen etter stigande verdi av statistikkvariabelen. Desil 1 er den høgste verdien til dei 10 prosent med lågast verdi. Desil 2 er den høgste verdien til dei neste 10 prosentane, osv. Desil 5 er den midterste verdien i datasettet. Den blir også kalla medianen. Desil 10 er den høgaste verdien av alle.

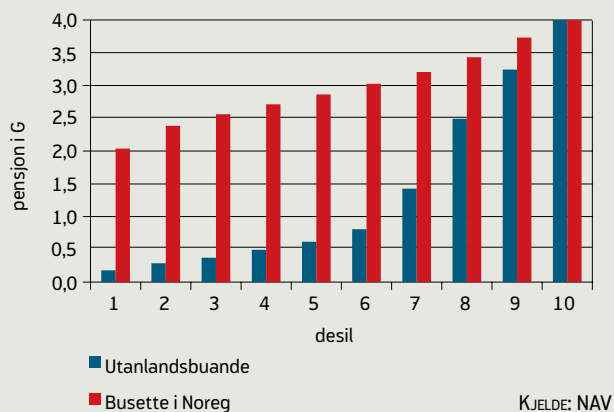
Figur 1:  
Pensjon fordelt på desilar. Kvinner



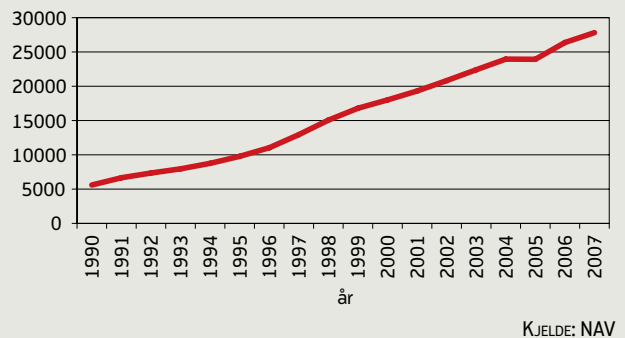
Figur 3:  
Trygdetid for utanlandsbuande alderspensjonistar.



Figur 2:  
Pensjon fordelt på desilar. Menn



Figur 4:  
Talet på alderspensjonistar busette i utlandet.

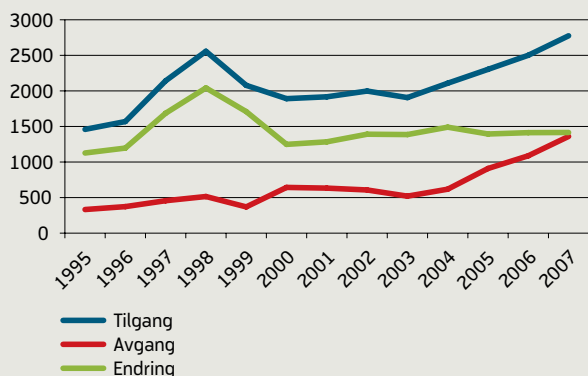


Tabell 4.  
Alderspensjonistar pr.31.12.2007

	Busette i Noreg		Busette i utlandet	
	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn
Talet på pensjonistar	354 977	256 461	14 538	13 279
Gjennomsnittleg pensjon i G	2,0675	2,8746	0,7992	1,1906
Gjennomsnittleg pensjon I kroner	145 300	202 000	56 200	83 600
Andel med tilleggspensjon	90,9 %	99,1 %	31,6 %	55,6 %
Gjennomsnittleg tilleggspensjon i G	1,0474	1,9719	0,7411	1,1498
Gjennomsnittleg tilleggspensjon i kroner	73 600	138 500	52 100	80 800
Gjennomsnittleg trygdetid, år	39,7	39,6	16,1	17,9

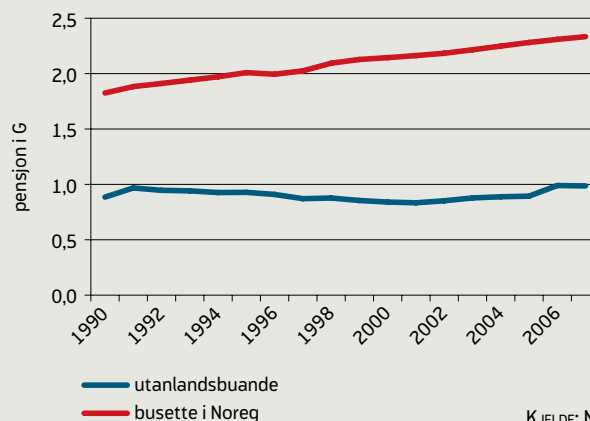
KJELDE: NAV

Figur 5:  
Tilgang og avgang av alderspensionistar busett i utlandet.



KJELDE: NAV

Figur 6:  
Gjennomsnittleg pensjon. Alderspensionistar busett i Noreg og i utlandet.



KJELDE: NAV

### Få utanlandsbuande har full trygdetid

Om lag 85 prosent av kvinnene og om lag 75 prosent av mennene har ikkje full trygdetid. For busette har over 90 prosent full trygdetid (for desse er desil 1 = 40, som tyder at mindre enn 10 prosent har trygdetid lågare enn 40 år). Dette gjeld både kvinner og menn.

### Få av dei utanlandsbuande pensjonistane er fødd i Noreg

Dei utanlandsbuande pensjonistane er delvis folk som er fødte i Noreg, og som har budd her heile sitt yrkesliv, og så flytta til Spania eller Thailand som pensjonistar. Den største gruppa er nok likevel utlendingar som har arbeidd i Noreg nokre år, og så flytta attende til heimlandet. 70 prosent har ei trygdetid på under 20 år, og om lag 20 prosent har full trygdetid – 40 år. Dette tyder på at om lag 75 prosent er utlendingar som har budd i Noreg nokre år, for så å flytte heim att, eller personar som er fødte i Noreg og flytta ut tidleg, medan om lag 25 prosent kan vera folk som har budd og arbeidd i Noreg heile livet, men som flyttar til varmare eller billigare strom i alderdommen.

### Nær 30 000 alderspensionistar bur i utlandet

Talet på alderspensionistar busett i utlandet har auka monaleg, frå om lag 5 600 i 1990 til nærare 30 000 i dag (sjå figur 7). Talet aukar med om lag 1 500 i året. Tilgangen har dei siste åra auka jamt frå om lag 2 000 i 2003 til om lag 2 700 i 2007. Avgangen har også auka, slik at veksten har håldt seg stabil.

### Ingen auke i den gjennomsnittlege pensjonen for utanlandsbuande

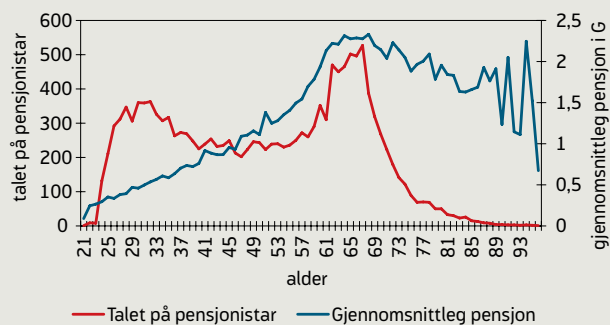
Medan den gjennomsnittlege pensjonen for pensjonistar busette i Noreg har auka jamt frå om lag 1.8G (126 460 2008-kr) til om lag 2,3G (161 590 2008-kr), har den for pensjonistar busett i utlandet vore stabil på i underkant av 1G (70 256 kr), sjå figur 6. At pensjonen for busette har auka, kjem av at dei nye pensjonistane kvart år har hatt høve til å tena opp tilleggspensjon i fleire år enn dei som alt er pensjonert. Sidan dei utanlandsbuande for det meste

Tabell 5.  
Oppteningshistorikk for utanlandsbuande alderspensionistar med tilleggspensjon, i alder 67-69 år i 2006, og som byrja oppteninga etter fylte 30 år.<sup>1</sup>

Alder første arbeidsår	Talet på pensjonistar	Andel	Gjennomsnittleg oppteningstid
30-34	543	31,2 %	16,1
35-39	408	23,5 %	13,9
40-44	247	14,2 %	10,6
45-49	260	15,0 %	7,9
50-54	104	6,0 %	6,6
55-63	176	10,1 %	5,3
Til saman	1738	100 %	11,9

<sup>1</sup> Ved berre å ta med dei som tok til å tena opp pensjonspoeng etter fylte 30 år, får vi avgrensa populasjonen til hovudsakeleg arbeidsinnvandrarar.

Figur 7:  
**Talet på pensjonistar og gjennomsnittleg pensjon etter alder ved utvandring.**



KJELDE: NAV

berre har budd og arbeid i Noreg nokre år, gjeld ikkje det same for dei. Dei aller fleste bur i land som har gode pensjonssystem, slik at den samla pensjonen er monaleg høgare enn den dei får frå Noreg.

### Gjennomsnittleg 12 år med opptjening

Ved å sjå på når dei utanlandsbuande byrja å tena opp pensjonspoeng, og når dei slutta, får vi eit godt bilete av når dei kom, og når dei drog. Om lag 55 prosent byrja oppteninga før fylte 40 år, og gjennomsnittleg oppteningstid er 11,9 år. Vi kan såleis sei at den typiske utanlandspensjonisten kom til Noreg litt under 40 år gammal, og arbeide i om lag 12 år her før han flytta heim att.

### To av tre utvandra før fylte 62 år

Aldersfordelinga over når pensjonistane utvandra har to toppar, ein rundt 30 år, og ein høgare frå 62 til 67 år. Om

Tabell 6.  
**Pensjonistar busett i utlandet. Beløp i kroner er i 2008-kroner.**

	Talet på pensjonistar busett i Noreg	Gjennomsnittleg pensjon i G	Gjennomsnittleg pensjon i kroner	Prosentdel med tilleggspensjon	Gjennomsnittleg tilleggspensjon i G	Gjennomsnittleg tilleggspensjon i kroner	Gjennomsnittleg trygdetid
1990	5599	0,8851	62 200	29	0,99	69 800	19,0
1991	6656	0,9676	68 000	33	1,02	71 300	20,2
1992	7344	0,9463	66 500	34	1,02	71 900	20,0
1993	7953	0,9415	66 100	35	1,02	71 600	19,8
1994	8756	0,9263	65 100	33	1,00	70 000	19,2
1995	9778	0,9279	65 200	32	1,00	70 000	18,7
1996	11030	0,9091	63 900	31	0,98	68 700	18,4
1997	12941	0,8710	61 200	30	0,94	66 000	17,8
1998	15056	0,8767	61 600	29	0,91	63 800	17,0
1999	16791	0,8545	60 000	29	0,91	63 700	16,6
2000	18005	0,8403	59 000	29	0,89	62 700	16,2
2001	19303	0,8338	58 600	30	0,89	62 300	16,0
2002	20821	0,8518	59 800	32	0,91	64 100	16,0
2003	22402	0,8776	61 700	34	0,93	65 400	16,2
2004	23953	0,8881	62 400	35	0,92	65 000	16,2
2005	23930	0,8936	62 800	36	0,93	65 400	16,1
2006	26375	0,9896	69 500	41	1,01	70 800	17,2
2007	27817	0,9861	69 300	43	0,99	69 800	16,9

KJELDE: NAV



Tabell 7.

**Pensionistar busett i Noreg. Beløp i kroner er i 2008-kroner.**

	<b>Talet på pensionistar busett i Noreg</b>	<b>Gjennom- snittleg pensjon i G</b>	<b>Gjennom- snittleg pensjon i kroner</b>	<b>Prosentdel med tilleggs- pensjon</b>	<b>Gjennom- snittleg tilleggs- pensjon i G</b>	<b>Gjennom- snittleg tilleggs- pensjon i kroner</b>
1990	607 119	1,8249	128 200	75	0,94	66 000
1991	609 532	1,8827	132 300	77	0,97	68 300
1992	613 205	1,9109	134 300	79	1,01	70 600
1993	616 006	1,9412	136 400	80	1,04	73 200
1994	615 756	1,9714	138 500	82	1,07	75 500
1995	615 575	2,0089	141 100	84	1,10	77 500
1996	614 910	1,9945	140 100	84	1,12	78 600
1997	615 306	2,0249	142 300	85	1,15	80 800
1998	615 470	2,0939	147 100	86	1,18	82 900
1999	614 429	2,1275	149 500	87	1,21	84 800
2000	610 885	2,1439	150 600	88	1,24	86 800
2001	607 275	2,1627	151 900	89	1,26	88 600
2002	603 233	2,1836	153 400	89	1,29	90 700
2003	601 320	2,2150	155 600	90	1,32	92 500
2004	601 715	2,2483	158 000	91	1,34	94 400
2005	605 407	2,2810	160 300	91	1,37	96 400
2006	607 841	2,3090	162 200	92	1,40	98 600
2007	611 438	2,3334	163 900	92	1,43	100 800

KJELDE: NAV

lag 67 prosent utvandra før fylte 62 år. Naturleg nok aukar den gjennomsnittlege pensjonen med aukande utvandringsalder (inntil om lag 67 år), sidan dei då har hatt høve til lenger oppteningstid (sjå figur 7). For dei som er eldre enn 67 år, går gjennomsnittleg pensjon ned fordi pensjons-

oppteninga byrja i 1967, og oppteningstida går derfor ned med aukande alder fordi ein større del av arbeidslivet var før 1967. Dei som utvandra ved nådd pensjonsalder har ein pensjon om lag på nivå med dei som bur i Noreg.

---

---

# Medisinske årsaker til uførhet i alderen 25–39 år

AV: SØREN BRAGE OG OLA THUNE

## SAMMENDRAG

*I denne artikkelen ser vi nærmere på hvilke sykdommer som har forårsaket den sterke økningen i uføreytelser siden 1977 blant personer i alderen 25–39 år.*

*I aldersgruppen 30–39 år har det vært en firedobling i tilgangen på personer som får en uføreytelse, og i aldersgruppen 25–29 år har det vært en tredobling i løpet av perioden 1977–2006.*

*Halvparten av dem som har fått innvilget en uføreytelse i denne perioden, har en psykisk lidelse. Denne andelen var noe synkende med stigende alder. De vanligste tilstandene som ligger til grunn for uføreytelsene i den aktuelle aldersgruppen er depressive tilstander, angstlidelser og atferds- og personlighetsforstyrrelser. Blant unge menn hadde en stor andel schizofreni/autisme. Psykisk lidelse som følge av rusmisbruk forekom nesten bare i gruppen menn mellom 30–39 år.*

*For kvinner mellom 30–39 år hadde også muskel- og skjelettlidelser, spesielt fibromyalgi og rygglidelser, stor betydning for økningen i nye tilfeller av uføreytelser.*

*I aldersgruppen 25–29 år fikk like mange menn som kvinner uføreytelse, mens i gruppen 30–39 år var tilgangen betydelig høyere blant kvinner.*

*Det er antagelig flere årsaker til den langsiktige og kraftige økningen i ung uførhet. Spesielt bekymringsfullt er økningen i tilgangen av unge uføre med alvorlige psykiske diagnoser. Hvis de skal inkluderes i arbeidslivet, krever det en omfattende samhandling mellom velferds- og helseinstitusjoner.*

---

## INNLEDNING

Flere unge mennesker enn tidligere har av helsemessige grunner problemer med å komme inn i, eller å holde seg i, et arbeidsforhold. Tidligere undersøkelser har vist en økning i antall unge mennesker på varige trygdeytelser (Bjerkedal mfl 2000; Blekesaune 2005). Andelen unge på helserelaterte ytelser er i Norge høyere enn i mange andre europeiske land (OECD 2008). Unge menn som er sykmeldt på grunn av psykisk lidelse og unge kvinner sykmeldt med muskel- og skjelettlidelser synes særlig å være i risikozonen for uførepensjon (Gjesdal mfl. 2005).

I en tidligere artikkel har vi sett på medisinske årsaker til uføreytelser blant helt unge voksne, 18–24 år (Brage og Thune 2008). I denne aldersgruppen fant vi at det har vært en tredobling av unge uføre i perioden 1977–2007. Mer enn halvparten hadde en alvorlig psykisk lidelse; psykisk utviklingshemming, kromosomavvik eller schizofreni/autisme. Omtrent en firedel hadde andre psykiske lidelser, og en firedel hadde en somatisk sykdom, oftest cerebrel parese eller epilepsi. Dette viste at de som får uføreytelse før 25 års alder, tilhører en utsatt gruppe med alvorlig funksjonssvikt som ofte viser seg tidlig i barneårene.

I analysen vi presenterer her har vi ønsket å se på gruppen som er noe eldre, men fortsatt er unge voksne. Hvilke medisinske årsaker ligger til grunn for uføreytelser i denne gruppen? Og har også denne gruppen hatt en kraftig tilvekst i løpet av de siste 30 årene?

Formålet med artikkelen er å beskrive medisinske årsaker til uføreytelser blant personer i alderen 25–39 år som fikk innvilget en uføreytelse i perioden 1977–2006.

## DIAGNOSER VED UFØREYTELSER

Analysene er basert på registrene over uføreytelser i NAV og vi benytter opplysninger om alder, kjønn, innvilgelses-tidspunkt og diagnoser. I de fleste tilfellene er en *primær-diagnose* angitt. Det er den hovedsaklige medisinske årsaken til uførhet. I mange tilfeller finnes også en *sekundær-diagnose*, som da er en annen og medvirkende medisinsk årsak til uførhet. Vi har kun benyttet primærdiagnosene i denne analysen.

Varig uførepensjon og tidsbegrenset uførestønad er her behandlet sammen og benevnes som uføreytelse.

## Koding av diagnoser

Diagnosene ved uførepensjon og tidsbegrenset uførestønad er blitt kodet i Rikstrygdeverket og i Arbeids- og velferdsdirektoratet (fra 1. juli 2006) på basis av innsendte legeerklæringer. Arbeidet har vært utført av en egen kodeenhet under ledelse av overlege. Kodingen har blitt gjort etter International Clas-

sification of Diseases – ICD. Frem til 31.12.1982 ble 7. utgave av ICD brukt, deretter ICD-8 (1.1.1983 - 31.03.1987) og ICD-9 (1.4.1987 - 31.12.1997). Fra 1.1.1998 er ICD-10 brukt. Fra innføringen av ICD-10 har nasjonalt vedtatte regler for koding vært fulgt.

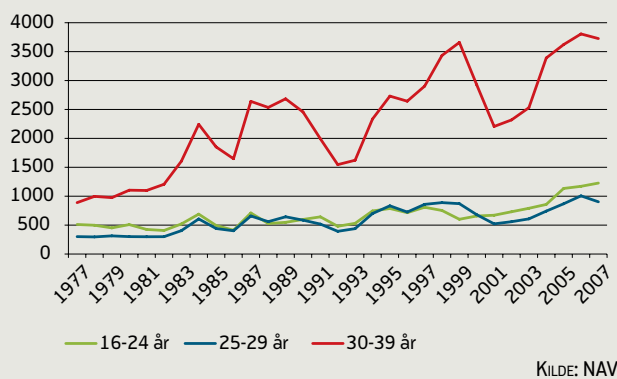
De enkelte sykdommene er slått sammen i grupper for å få oversiktlig informasjon om psykiske lidelser. Kode-skjemaet for sykdomsgruppene ligger i vedlegg. I de fleste årene har opplysningene om diagnoser vært tilfredsstillende, med unntak av 1984 der 43 prosent i aldersgruppen 25-29 år og 46 prosent i aldersgruppen 30-39 år manglet diagnose. I årene 1986, 1991 og 2006 var mellom 10-14 prosent av alle tilfeller uten diagnose. Ellers er andelen med manglende diagnose mellom 0 og 6 prosent. Grunnen til den store mangelen på diagnosekoder i 1984 var antagelig en omfattende nedbygging av restanser.

I analysene har vi beregnet årlige tilgangsrater. Dette er den årlige tilgangen av personer med uføreytelse dividert med befolkningen (henholdsvis 25-29 og 30-39 år) per 1. januar det aktuelle året. Tilgangsratene angis per 100 000 personer. Personer med uføreytelse ble ikke inkludert i risikobefolkningen.

## PSYKISK SYKDOM DOMINERER SOM SYKDOMSÅRSÅK

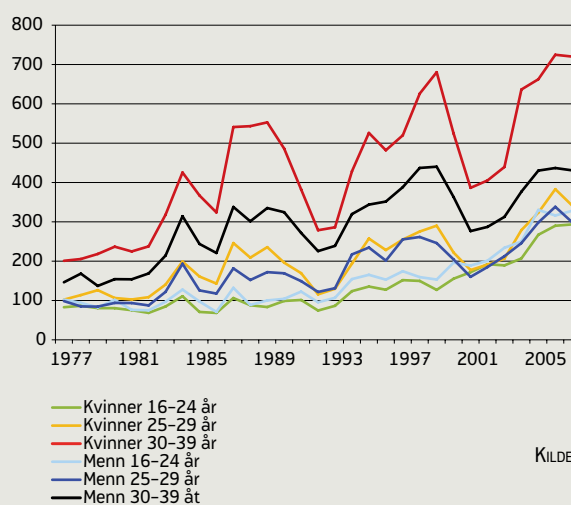
I årene 1977-2007 har det vært en sterk tilvekst av unge personer med uføreytelser, spesielt i aldersgruppen 30-39 år, men også i gruppen 25-29 år (fig 1). I 2007 var antallet

Figur 1:  
Antall nye tilfeller av uføreytelse pr. år 1977-2007 etter aldersgruppe



KILDE: NAV

Figur 2:  
Tilgangsrater pr 100 000 for uføreytelser 1977-2007



KILDE: NAV

nye tilfeller med uføreytelse 3 700 i aldersgruppen 30-39 år, 900 i alderen 25-29 år og 1 200 i alderen 18-24 år<sup>1</sup>.

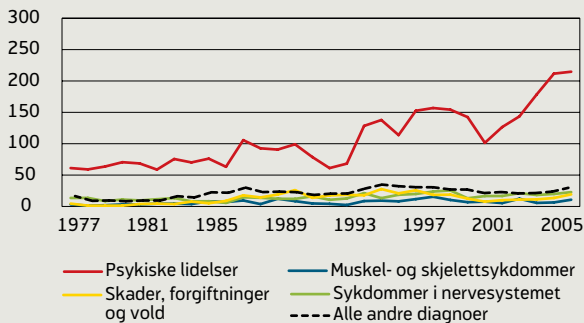
Det var store variasjoner fra år til år, men det var en klar, trendmessig økning i perioden. I aldersgruppen 25-29 år var det noen flere kvinner enn menn som fikk innvilget en uføreytelse. I aldersgruppen 30-39 år hadde imidlertid forskjellen i tilgangsratene mellom menn og kvinner blitt betydelig større (fig 2).

## Sykdomsårsaker til uføreytelser blant menn 25-39 år

Blant menn dominerte psykiske lidelser som årsak til uføreytelser (figur 3a og 3b). Psykiske lidelser lå bak 62 prosent av de nye uføretilfeller for menn i alderen 25-29 år i 1977 og 64 prosent i 2006. Blant menn i aldersgruppen 30-39 år, svarte psykiske lidelser for henholdsvis 53 og 51 prosent i de samme årene. Andre medisinske årsaker, slik som muskel- og skjelettlidelser, nerverlidelser og skader hadde mindre betydning.

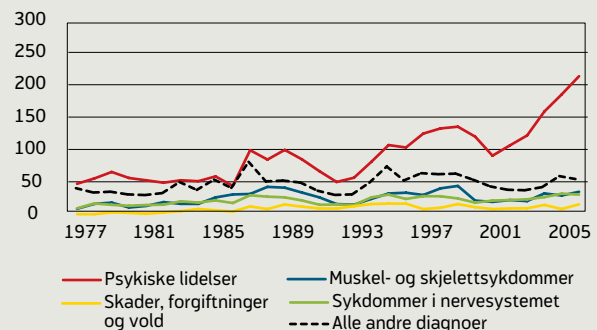
<sup>1</sup> Nedre aldersgrense for uføreytelse ble endret fra 16 til 18 år i 1998

Figur 3a:  
Tilgangsrate pr 100 000 for uføreytelser 1977-2006 etter diagnosegrupper. Menn 25-29 år



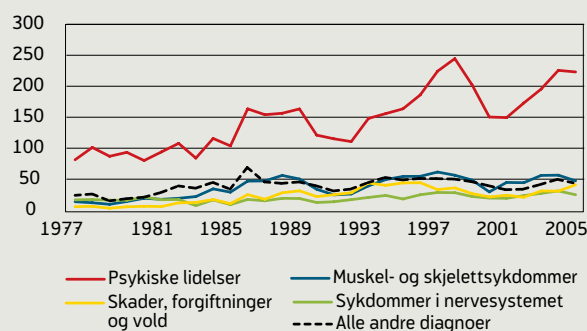
KILDE: NAV

Figur 3c:  
Tilgangsrate pr 100 000 for uføreytelser 1977-2006 etter diagnosegrupper. Kvinner 25-29 år



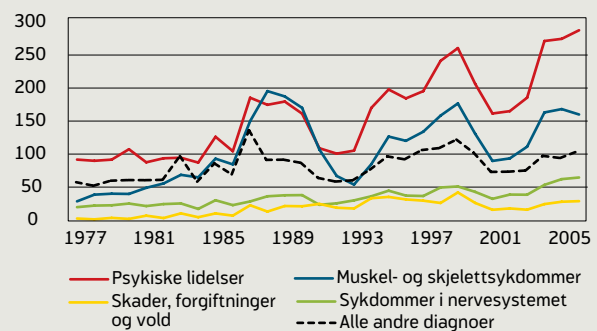
KILDE: NAV

Figur 3b:  
Tilgangsrate pr 100 000 for uføreytelser 1977-2006 etter diagnosegrupper. Menn 30-39 år



KILDE: NAV

Figur 3d:  
Tilgangsrate pr 100 000 for uføreytelser 1977-2006 etter diagnosegrupper. Kvinner 30-39 år



KILDE: NAV

## Sykdomsårsaker til uføreytelser blant kvinner 25-39 år

Blant kvinnene dominerte også psykiske lidelser, men i aldersgruppen fra 30-39 år var det en betydelig tilgang på grunn av muskel- og skjelettsykdommer og gruppen «andre diagnoser»<sup>2</sup> (figur 3c og 3d). Blant 25-29 åringer hadde 46 prosent en psykisk diagnose som årsak til uføreytelse i 1977, og 55 prosent i 2006. For denne aldersgruppen var tilgangsrate for uføreytelser på grunn av psykisk lidelse blitt firedoblet etter 1993.

Blant kvinner, 30-39 år, hadde henholdsvis 46 prosent og 40 prosent en psykisk lidelse som årsak til uføreytelse i 1977 og 2006. 14 prosent og 22 prosent hadde en muskel- og skjelettsykdom som årsak. Muskel- og skjelettlidelser økte altså mer enn psykiske lidelser som årsak til uførehet i

perioden. Av de nye tilfellene med muskel- og skjelettlidelse i 2006 hadde 42 prosent fibromyalgi og 35 prosent hadde en ryggsykdom som diagnose.

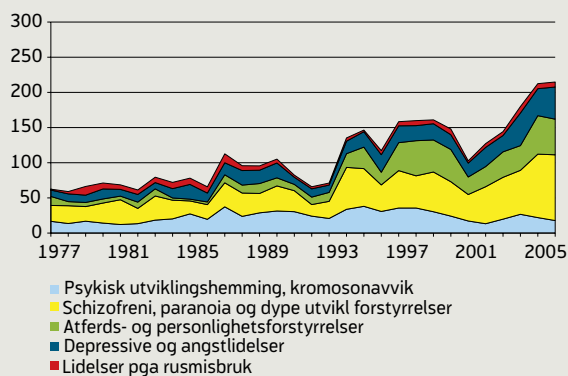
## Psykiske lidelser som årsak til trygdeytelser

Blant menn i alderen 25-29 år var schizofreni, paranoide tilstander og gjennomgripende utviklingsforstyrrelser de hyppigste årsakene til uføreytelser (fig 4a). Økningen i denne sykdomsgruppen var stor i perioden 1977-2006, men det var også en tydelig økning for sykdomsgruppene atferds- og personlighetsforstyrrelser, depressive lidelser og angstlidelser. Kun en mindre andel ble forårsaket av psykisk utviklingshemming og kromosomavvik, noe som antageligvis beror på at personer med disse lidelsene allerede var blitt pensjonert i 18- til 24-årsalderen. Psykiske lidelser som følge av rusmisbruk var sjelden årsak til uføreytelse i denne aldersgruppen<sup>3</sup>.

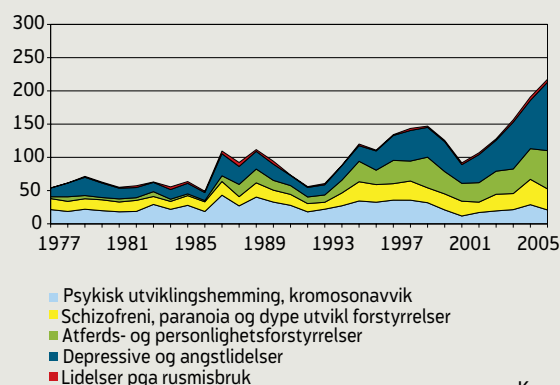
<sup>2</sup> Dette er alle sykdommer med unntak av psykiske lidelser, muskel-/skjelettsykdommer, sykdommer i nervesystemet og skader.

<sup>3</sup> Rusmisbruk i seg selv gir ikke rett til uføreytelse, men først når misbruket har ført til fysiske eller psykiske sykdommer eller skader

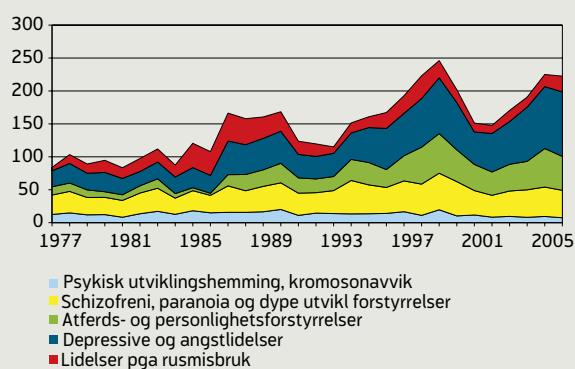
Figur 4a:  
Tilgangsrate pr 100 000 for uføreytelser etter psykiske sykdomsgrupper. Menn 25-29 år



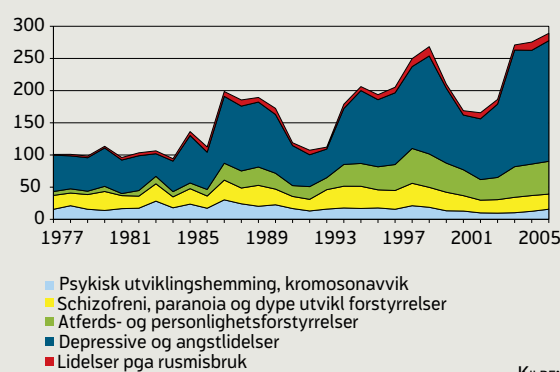
Figur 4c:  
Tilgangsrate pr 100 000 for uføreytelser etter psykiske sykdomsgrupper. Kvinner 25-29 år



Figur 4b:  
Tilgangsrate pr 100 000 for uføreytelser etter psykiske sykdomsgrupper. Menn 30-39 år



Figur 4d:  
Tilgangsrate pr 100 000 for uføreytelser etter psykiske sykdomsgrupper. Kvinner 30-39 år



I aldergruppen 30-39 år var betydningen av psykiske lidelser som følge av rusmisbruk større, men denne sykdomsgruppen holdt seg stort sett konstant i perioden (fig 4b). Økningen i psykiske lidelser i denne aldersgruppen skyldtes først og fremst en økning i depressive lidelser, angstlidelser og atferds- og personlighetsforstyrrelser.

Blant kvinner i alderen 25-29 år var bildet dominert av en økning i depressive lidelser, angstlidelser og atferds- og personlighetsforstyrrelser (fig 4c). Psykisk lidelse som følge av rusmisbruk var meget sjelden angitt som årsak til uføreytelse i denne aldersgruppen blant kvinner.

I aldersgruppen 30-39 år blant kvinner, dominerte depressive lidelser og angstlidelser som årsak til uføreytelser (fig 4d). Disse tilstandene, som allerede i 1977 var vanlige årsaker til uføreytelser, ble mer enn tredoblet i løpet av perioden. Også atferds- og personlighetsforstyrrelser økte kraftig fra et meget lavt nivå i 1977.

## MEDISINSKE ÅRSAKER TIL UFØRHET BLANT PERSONER 25-39 ÅR

Blant unge voksne var det i perioden 1977-2006 en betydelig økning i personer med uføreytelser. Blant 25-29 åringer var det en tredobling av tilgangen, blant 30-39 åringer en firedobling. Psykiske lidelser var oppgitt som medisinsk årsak i halvparten av tilfellene, noe mer blant de yngre i alderen 25-29 år.

De psykiske lidelsene kan grovt deles i to kategorier. Den første kategorien omfatter psykisk utviklingshemming/kromosonavvik og schizofreni/paranoia/dype utviklingsforstyrrelser. Personer med disse diagnosene har ofte omfattende og tidlig ervervet funksjonssvikt, der integrering i arbeidslivet ikke er mulig, eller kun er mulig med betydelig og varig hjelp og støtte. Den andre kategorien omfatter atferds-/personlighetsforstyrrelser, depressive/angstlidelser



samt lidelser på grunn av rusmisbruk. I denne gruppen med mindre omfattende funksjonssvikt, kan årsaken til uførhet oftest søkes i en kombinasjon av flere faktorer.

I gruppen av menn 25-29 år med psykiske årsaker til uførhet, hadde halvparten en diagnose som tydet på omfattende funksjonssvikt, mens andelen personer med mindre omfattende funksjonssvikt var høyere blant menn i alderen 30-39 år og blant kvinner.

## Atferds- og personlighetsforstyrrelser

Atferds- og personlighetsforstyrrelser karakteriseres av endringer i atferd, oppmerksomhet, personlighet eller utvikling, og debuterer ofte tidlig i livet. Personlighetsforstyrrelser og AD/HD er de hyppigst forekommende enkeltlidelsene i denne gruppen. De har hatt en kraftig tilvekst, antagelig delvis som en konsekvens av økt oppmerksomhet om tilstandene (Åsheim mfl. 2007; Brage og Thune 2008). Økningen av disse tilstandene som årsak til uføretylse gjenfinnes blant både menn og kvinner og i begge de undersøkte aldersgruppene.

## Depressive lidelser og angstlidelser

Depressive lidelser og angstlidelser inkluderer bipolare lidelser, depressive tilstander, angstlidelser, og andre nevrotiske tilstander. De hyppigst forekommende enkeltlidelsene er depresjon og angst. De forekommer også ofte sammen. Depressive lidelser og angstlidelser blir vanligere med økende alder, noe som også gjenspeiles i vårt materiale. Det har imidlertid blitt en økt oppmerksomhet rettet mot tidlig debut av bipolar lidelse. Særlig blant kvinner viste depressive lidelser og angstlidelser en sterk økning i 1977-2006, og var hovedårsaken til økningen i uføretylser.

## Schizofreni, paranoide tilstander og gjennomgripende utviklingsforstyrrelser

Denne gruppen omfatter psykotiske tilstander, med unntak av bipolare lidelser, og gjennomgripende (dype) utviklingsforstyrrelser. Schizofreni debuterer ofte i 15-25 års alderen, og medfører sterkt avvikende atferd og betydelig funksjonstap. De vanligste gjennomgripende utviklingsforstyrrelsene er Aspergers syndrom og autisme. De debuterer i barneårene og medfører også et betydelig funksjonstap.

Den kraftige økningen av schizofreni, paranoia og gjennomgripende utviklingsforstyrrelser blant menn i alderen 25-29 år er lik den som er sett blant 18-24 åringer (Brage og Thune 2008), men sykdomsgruppen viste også noe økning som årsak til uføretylse i alderen 30-39 år. Årsaken til økningen i uføretylser blant unge personer med schizofreni er uklar. Det er ikke gjort studier i norsk befolk-

ning, men i Sverige og Finland har det ikke vært noen økning i schizofreniforekomst i befolkningen (Johannesen 2002). Hvis forekomsten av schizofreni i Norge har vist samme trend som i nabolandene, så kan det tale for at andre faktorer har hatt betydning for den synkende tilknytningen til arbeidslivet, eksempelvis lavere muligheter for arbeid i det ordinære arbeidsmarked.

Økningen av uførhet på grunn av gjennomgripende utviklingsforstyrrelser har antagelig sammenheng med bedret diagnostikk og økt oppmerksomhet om denne sykdomsgruppen siden 1980-årene.

## Psykiske lidelser på grunn av rusmisbruk

Rusmisbruk i seg selv gir ikke rett til uføretylser, men senfølger, skader eller sykdom som er forårsaket av rusmisbruk, kan gi rett til ytelse. Blant de helt unge, 18-24 år, var psykisk lidelse på grunn av rusmisbruk meget sjelden årsak til uføretylse, og dette kan antagelig forklares av at det tar flere år før det utvikles senfølger av misbruket. Det kunne derfor forventes at det var vanligere med rusfremkalt psykisk sykdom i høyere aldre. Dette ble også funnet for menn i alderen 30-39 år, der slik sykdom forårsaket 11 prosent av de psykiske årsakene til uføretylser. Dette er antagelig et minimumstall. Psykisk lidelse på grunn av rusmisbruk kan være en medvirkende årsak til uførhet uten at det blir notert som primærdiagnose ved uføretylser. Blant kvinner og blant menn i alderen 25-29 år var psykisk lidelse som følge av rusmisbruk meget sjelden oppgitt som årsak til uførhet.

## Psykisk utviklingshemming og kromosomavvik

Diagnosesettingen ved utviklingshemming har vært gjenstand for forandringer i løpet av de siste 30 årene. Økt medisinsk kunnskap, først og fremst fra genetikken, har ført til at flere barn med alvorlige medfødte mentale funksjonstap har fått en spesifikk årsaksdiagnose, for eksempel detaljerte kromosomavvik, i stedet for den mer beskrivende diagnosen psykisk utviklingshemming (Lorentzen 2008). Vi har derfor slått sammen de to gruppene psykisk utviklingshemming og kromosomavvik til én gruppe i denne undersøkelsen.

Psykisk utviklingshemming var meget viktig som årsak til uførhet blant 18-24 åringer, i særdeleshet på 70- og 80-tallet (Brage og Thune 2008). I aldersgruppen 25-39 år, som vi her har sett på, var psykisk utviklingshemming/kromosomavvik mindre vanlig som årsak til uføretylse. Etter en svak økning frem mot 1990 viste tilgangen på uføre med disse diagnosene en viss nedgang. Dette tyder på at personer med disse lidelsene i meget stor utstrekning får uføretylse tidlig, og at kun en mindre andel får anled-

ning å prøve seg i ordinært arbeidsliv. Mange med psykisk utviklingshemning arbeider imidlertid i skjermete bedrifter etter de har fått innvilget uførepensjon.

## Andre lidelser

Muskel- og skjelettlidelser er de vanligste medisinske årsakene til uførhet i befolkningen sett under ett. I yngre aldersgrupper har imidlertid disse tilstandene mindre betydning. I denne undersøkelsen var muskel- og skjelettlidelser en viktig årsak til uføreytelser kun blant kvinner i alderen 30-39 år. Spesielt var fibromyalgi og ryggsykdommer dominerende diagnoser blant kvinner med muskel- og skjelettlidelse. Dette er et mønster som kan gjenfinnes også blant kvinner over 40 år.

Som nevnt har vi bare inkludert primærdiagnosene i denne analysen. Det er grunn å anta at psykiske faktorer også spiller en betydelig rolle ved uførhet der primærdiagnosen er en somatisk sykdom. Det er vist i andre studier at psykiske lidelser er vanlige som samvirkende faktorer ved uførepensjon (Mykletun 2006).

## ANDRE ÅRSAKER TIL UFØRHET BLANT PERSONER 25-39 ÅR

Analysen viste store variasjoner fra år til år i tilgangen av unge personer på uføreytelser. Den samme variasjonen kan man også se i tilgangen av alle personer på uføreytelse uansett alder (Brage og Thune 2008). Variasjonen er altså ikke aldersspesifikk, og kan antagelig ha administrative årsaker (periodevis oppbygging av restanser) i tillegg til delvis å være betinget av konjunktursvingninger (Brage og Thune 2008). Effekten av konjunktursvingninger er imidlertid ikke konsistent. Dette ser vi blant annet ved at økningen i nye personer med uføreytelse var spesielt kraftig i 2005-2007, som var en periode med høykonjunktur og lav arbeidsledighet.

Den langsiktige trenden, med en sterk økning i tilgangen av unge uføre under 40 år, må imidlertid ha andre årsaker enn administrative problemer og konjunktursvingninger.

Hvis uførepensjonen baseres utelukkende på tidligere inntekt, vil unge uføre få en meget lav pensjon. Gunstigere beregningsgrunnlag av pensjonens størrelse for unge uføre ble derfor innført i 1981, da med en grense på 20 år. Aldersgrensen er siden blitt oppjustert flere ganger, og er nå 26 år. Personer over 26 år kan også søke om «ung ufør»-fordeler i ettertid, såfremt sykdommen debuterte før 26 års alder. I tillegg er beregningsgrunnlaget for pensjonen forbedret. Med bedre pensjoner kan tilbøyeligheten til å søke en uføreytelse ha økt gradvis. Dette kan også gjelde personer over 26 år på grunn av tilbakevirkende kraft av «ung ufør»-fordelene.

Det er også rimelig å anta at endringer i arbeidslivet kan ha hatt betydning for økt tilgang til uføreytelser blant unge personer. Kravene til utdanning og til samhandling har økt, og dette kan ha gjort det vanskeligere for unge mennesker med psykiske funksjonsvansker eller med psykisk sykdom å få innpass i arbeidslivet.

## KONSEKVENSER

Det har vært en kraftig økning av unge uføre med alvorlig psykisk diagnose, som schizofreni og autisme. Sannsynligvis trenger denne gruppen spesielle og ressurskrevende tiltak i velferdssektoren for å kunne skaffe seg og opprettholde et arbeidsforhold. Et tett samarbeid med helsesektoren er nødvendig.

Flertallet som får uføreytelser i alderen 25-39 år har enten depressive lidelser, angstlidelser eller atferds- og personlighetsforstyrrelser. Også for denne gruppen er det ønskelig med spesiell oppfølging og samarbeid med helsesektoren. Mange har antagelig prøvd seg, men tidlig falt ut av et arbeidsforhold.

## REFERANSER

- Bjerkedal T, Gogstad A, D'Vries Enger N (2000). Uførepensjonering av unge mennesker i Norge. *RTV-rapport 07/2000*. Oslo, Rikstrygdeverket.
- Blekesaune M (2005). Unge med helsesvikt stenges ute fra arbeidslivet. *Arbeid, velferd og samfunn*, 2005. Oslo, Rikstrygdeverket.
- Brage S, Thune O (2008). Medisinske årsaker til uføreytelser blant unge 1977-2006. *Arbeid og velferd*; (3): 28-36.
- Gjesdal S, Haug K, Ringdal P, Vollset S, Mæland JG (2005). Risiko for uførepensjonering blant unge langtidssykmeldte. *Tidsskrift for Den norske legeforening*; 125: 1801-5
- Johannesen J (2002). Schizofreni – omfang og betydning. *Tidsskrift for Den norske legeforening*; 122: 2011-4
- Lorentzen E (2008). Psykisk utviklingshemning – hvordan stilles diagnosen? *Tidsskrift for Den norske legeforening*; 128: 201-202.
- Mykletun A, Øverland S, Dahl AA, mfl (2006). A population-based cohort study of the effect of common mental disorders on disability pension awards. *American Journal of Psychiatry*; 163: 1412-8.
- Norges offentlige utredninger (2007). Ny uførestønning og ny alderspensjon til uføre. *NOU 2007:4*. Oslo, Statens forvaltningstjeneste. Statens trykning.
- OECD (2008). *Jobs for youth - Norway*. Paris, OECD.
- Åsheim H, Nilsen K, Johansen K, mfl. (2007). Forskrivning av sentralstimulerende midler ved AD/HD i Nordland. *Tidsskrift for Den norske legeforening*; 127:2360-2.

VEDLEGG.

DIAGNOSEGRUPPER FOR PERSONER MED UFØREYTELSER 25-39 ÅR

Diagnosegruppe	ICD-10 kode	ICD-9 kode	ICD-7 (77-82)
Psykiske lidelser	F00-F99	290-316, V11, V40	300-326
Muskel- og skjelettsykdommer	M00-M99	710-739	246, 363, 720-749
Sykdommer i nervesystemet	G00-G99	320-359	340-362, 364-369
Skader, forgiftninger og vold	S00-T98	800-999	245, 800-999
Alle andre diagnoser	A00-E90, H00-L99, N00-R99, Y85-Z99	001-289, 360-709, 740-799, V01-V10, V12-V39, V41-V82	001-244, 247-299, 327-339, 370-719, 750-799
<b>Psykisk diagnosegruppe</b>			
Psykisk utviklingshemming, medfødte misdannelser og kromosomavvik	F70-F79, Q00-Q99	317-319, 740-759	325, 750-759
Schizofreni, paranoide tilstander og gjennomgripende utviklingsforstyrrelser	F00-F09, F20-F29, F84	290-295, 297, 2981- 2989, 299, 310	300, 303-309
Atferds- og personlighetsforstyrrelser	F50-F69, F80-F83, F88-F98	301-302, 306-307, 312-315	316-317, 320-321, 324, 3260-3262, 3264
Depressive lidelser og angstlidelser	F30-F48	296, 2980, 300, 308- 309, 311, V11, V40	301-302, 310-315, 318, 3263
Rusmisbruk	F10-F19	303-305	322-323

# Sykefraværsutvalgets modell for oppfølging av sykmeldte – to år etter

AV: ESPEN GULBRANDSEN, NINA LYSØ OG KARI PAULSEN

## SAMMENDRAG

Høsten 2006 presenterte Sykefraværsutvalget en ny «modell for endret sykmeldingspraksis». Vi har sett om modellen er tatt i bruk og hvilke erfaringer aktørene har med praktisering av modellen. Vi har videre sett på utviklingen i sykefraværet og om det kan spores endringer i «friskmeldingsmønsteret».

I følge NAVs statistikk ble det i januar 2009 mottatt oppfølgingsplan fra arbeidsgiver for om lag halvparten av gruppen som passerer 12 ukers sykmelding. Dialogmøte på arbeidsplassen er avholdt for om lag én av 10 i målgruppen. Utvalgsundersøkelser kan imidlertid tyde på at det faktiske omfanget av oppfølgingsaktiviteter i regi av arbeidsgiver er høyere enn det disse tallene indikerer.

I en brukerundersøkelse rettet mot sykmeldte som har deltatt i et dialogmøte i regi av NAV, opplyser tre av fire at de har utarbeidet en oppfølgingsplan sammen med arbeidsgiver og at det har vært gjennomført et dialogmøte på arbeidsplassen. Tilsyn som er gjennomført av Arbeidstilsynet, kan også tyde på at arbeidsgivers innsats på området er noe høyere enn hva statistikken indikerer. Brukerundersøkelsen viser også at en relativt stor andel av de sykmeldte gir en positiv vurdering av arbeidsgivers oppfølging.

NAVs statistikk viser at det i januar 2009 ble avholdt dialogmøte i regi av NAV for i underkant av halvparten i målgruppen. I brukerundersøkelser som er gjennomført det siste året, vurderes dialogmøtet i hovedsak positivt av dem som har deltatt, både av sykmeldte og av arbeidsgivere. En forholdsvis stor andel av de sykmeldte svarer likevel at de ikke tror at, eller er usikker på om, mulighetene for å komme tilbake til jobb har økt som følge av møtet. Videre ser vi utfordringer knyttet til dialogmøtene i regi av NAV når sykmeldte og arbeidsgiver ikke er enige.

Til tross for lovendringer og nye tiltak, er sykefraværet fortsatt på et relativt høyt nivå, og det er ingen tendenser til nedgang. De siste to årene har det riktignok vært en økning i bruken av graderte sykepenger, og dette kan ha sammenheng med regelverksendringene. Varigheten på sykefraværstilfellene synes heller ikke å være påvirket av de nye tiltakene.

Selv om vi ikke ser åpenbare tegn til endringer i sykefraværet, er det likevel ikke grunnlag for å konkludere med at oppfølgingsmodellen ikke har effekt. Det kan være andre forhold som har hatt betydning for utviklingen i sykefraværet de siste årene, blant annet kan det ikke utelukkes at utviklingen er påvirket av at det i samme periode har vært en sterk konjunkturoppgang og et meget stramt arbeidsmarked.

## SYKEFRAVÆRSUTVALGETS MODELL

I norsk arbeidsliv har det de senere årene vært en økende bevissthet rundt viktigheten av å skape et godt arbeidsmiljø, og av å forebygge og redusere sykefravær. Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv er bakgrunnen for mye av denne utviklingen, der målet fram til utløpet av avtalen i 2009 er en reduksjon i sykefraværet på 20 prosent i forhold til sykefraværslivået i 2. kvartal 2001. Sykefraværet har likevel fortsatt å vokse, på tross av tiltak og virkemidler som er iverksatt gjennom IA-samarbeidet. Selv om Norge har et godt organisert arbeidsliv, en velutviklet helsetjeneste og en god helsetilstand i befolkningen, ligger sykefraværet høyt både i nordisk og internasjonal sammenheng.

Utviklingen i sykefraværet var grunnlaget for at Regjeringen nedsatte et eget utvalg – Sykefraværsutvalget – høsten 2006. Regjeringen hadde først fremmet et forslag om at arbeidsgiverne skulle få et medfinansieringsansvar for sykepengeutgiftene i hele sykmeldingsperioden,<sup>1</sup> men forslaget møtte kraftig motstand og det ble i stedet nedsatt et partsammensatt utvalg, ledet av statsminister Jens Stoltenberg. Her ble lederne for organisasjonene som er parter i IA-avtalen invitert «... for gjennom reelle drøftelser, jf. IA-

<sup>1</sup> Forslaget ble varslet på et møte med partene i IA-avtalen. For å stimulere virksomhetene til ytterligere innsats for forebygging og tilrettelegging, foreslo Regjeringen at arbeidsgivere skulle finansiere 20 prosent av sykepengeutgiftene de første seks månedene (utover arbeidsgiverperioden) og 10 prosent av sykepengeutgiftene de resterende seks månedene. Dette skulle delvis kompenseres ved å redusere arbeidsgiverperioden fra 16 til 14 dager, jf. St.prp. nr. 1 (2006-2007).

avtalens pkt. 6, å gjennomgå Regjeringens forslag til endringer i arbeidsgivers medfinansiering av utgiftene til sykepenger, og å gjennomgå organisasjonenes innspill. Utvalget kan foreslå alternative løsninger som vil gi tilsvarende forventet nedgang i sykefraværet ...» (fra utvalgets mandat).

Sykefraværsutvalgets rapport ble lagt frem 6. november 2006, med forslag til en modell for endret sykmeldingspraksis som inneholder en kombinasjon av:

- Mer aktivitetsorienterte tiltak tidligere i sykemeldingsperioden.
- Tiltak som bidrar til bedre og mer forpliktende oppfølging og tydeliggjøring av ansvar.
- Tiltak som bedrer mulighetene for kontroll og sanksjoner innenfor dagens regelverk.

Til sammen skulle disse forslagene bidra til å forebygge og redusere sykefraværet.<sup>2</sup> På bakgrunn av utvalgets rapport, ble det gjort endringer og presiseringer i arbeidsmiljøloven og folketryktdloven med virkning fra 1. mars 2007.

<sup>2</sup> Jf. Sykefraværsutvalgets rapport *Tiltak for å redusere sykefraværet* og Ot.prp. nr. 2 (2006-2007), samt St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2006-2007) om budsjettmessige konsekvenser.

Det ble dessuten innført en ny sykmeldingsblankett fra 1. september 2008 som understøtter modellens sykmeldingspraksis.

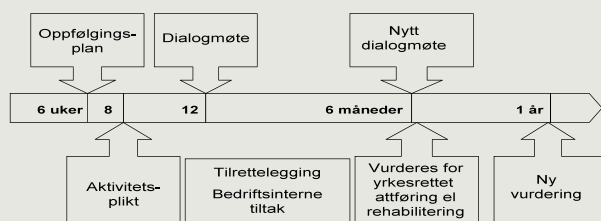
Hvor stor innvirkning lovforslagene ble antatt å ville få på sykefraværet ble ikke tallfestet, men effekten av tiltakene ble samlet sett anslått til ikke å være vesentlig forskjellig fra Regjeringens opprinnelige forslag, jf. Ot.prp. nr. 6 (2006-2007).<sup>3</sup>

## ER OPPFØLGINGSMODELLEN TATT I BRUK?

En grunnleggende forutsetning som må være til stede for at et tiltak skal gi effekt, er selvfølgelig at tiltaket faktisk implementeres. Når vi skal vurdere implementeringen, er både omfanget og kvaliteten viktig. Nedenfor ser vi derfor nærmere på i hvilken grad arbeidsgivere og NAV ivaretar

<sup>3</sup> I St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2006-2007) ble Regjeringens opprinnelige forslag anslått til å gi en innsparing på 2 780 mill. kroner (inkludert effekt på sykefraværet og redusert proveny fra arbeidsgiveravgift), mens tiltakene som Sykefraværsutvalget fremmet for Stortinget ble anslått til å gi en reduksjon i sykepengeutgiftene på 1 prosent i 2007 (240 mill. kroner).

Figur 1:  
Tidsakse sykmelding, jf. Sykefraværsutvalgets modell for oppfølging av sykmeldte



Sykefraværsutvalgets modell tydeliggjør roller og ansvar for de ulike aktørene – arbeidsgiver, den sykmeldte, sykmeldende behandler, bedriftshelsetjenesten og NAV – ved sentrale milepæler i sykefraværsperioden:

For å sikre at arbeidsgiver tilrettelegger og gjennomfører bedriftsinterne tiltak så tidlig som mulig i sykmeldingen, skal arbeidsgiver dokumentere at slike tiltak er vurdert og eventuelt gjennomført. Senest etter seks ukers sykmelding skal derfor arbeidstaker og arbeidsgiver i samarbeid utarbeide en oppfølgingsplan, som beskriver hva som skal til for at den sykmeldte kan komme helt eller delvis tilbake til arbeid. Det kan gjøres unntak for kravet om oppfølgingsplan dersom det

åpenbart er unødvendig, for eksempel i tilfeller der det er klart at arbeidstaker kan komme tilbake innen kort tid uten tilrettelegging, eller dersom sykdommen er av en slik karakter at det er svært lite sannsynlig at arbeidstaker vil vende tilbake til arbeid. Oppfølgingsplanen skal innhentes av NAV innen 12 uker.

Senest etter 12 ukers sykmelding skal arbeidsgiver innkalle til et dialogmøte dersom arbeidstaker er 100 prosent sykmeldt (dialogmøte 1). Hensikten med dette møtet er å diskutere oppfølgingsplanen, og avklare om det er muligheter for tiltak på arbeidsplassen. Møtet skal avholdes mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, bedriftshelsetjenesten (dersom virksomheten har en) og behandler. Melding om avholdt dialogmøte på arbeidsplassen skal sendes til NAV.

Ved langvarig sykmelding, og senest innen 6 måneder, skal NAV innkalle til et nytt dialogmøte (dialogmøte 2). Det er møteplikt for arbeidstaker og arbeidsgiver, og dersom det er hensiktsmessig skal lege og/eller annet helsefaglig personell delta. Formålet med møtet er å finne fram til gode løsninger og legge til rette for en plan for tilbakeføring til arbeid eller videre avklaringer. I møtet skal oppfølgingsplanen og resultatene av bedriftsinterne tiltak gjennomgås, og eventuelle nye tiltak på arbeidsplassen vurderes. Der bedriftsinterne tiltak ikke fører fram, skal behov for annen bistand som yrkesrettet attføring og rehabilitering vurderes. Det videre ansvaret for oppfølging skal avklares i møtet. Det kan gjøres unntak fra kravet om dialogmøte der dette er åpenbart unødvendig.

Verken utvalget eller lovteksten sier noe om hvor stort omfang gruppen med unntak antas å være ved de ulike milepælene.



## Datagrunnlag

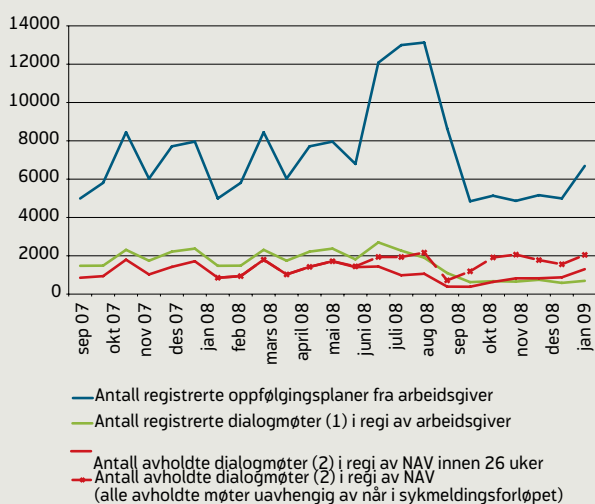
I forbindelse med implementering av modellen er det utviklet IKT-løsninger i NAV for å registrere innsendte oppfølgingsplaner fra arbeidsgiver, melding om dialogmøte i regi av arbeidsgiver og informasjon om NAVs egne dialogmøter. Ut fra etatens saksbehandlersystem henter NAV statistikk over omfanget av oppfølgingen.

For å få kjennskap til hvordan brukere opplever oppfølgingen, er det i det siste året gjennomført brukerundersøkelser blant sykmeldte som har deltatt i et dialogmøte i regi av NAV og undersøkelser blant egne ansatte. Det er videre gjennomført en kvalitativ undersøkelse av arbeidsgivers rolle i sykefravær oppfølgingen, som gir et bilde av arbeidsgiveres holdninger til og erfaringer med modellen.

de lovfestede kravene til oppfølging av sykmeldte i henhold til Sykefraværutvalgets modell.

Figur 2 viser NAVs statistikk for oppfølging av sykmeldte i perioden september 2007-januar 2009. Vi ser at det i perioden har vært relativt store månedsvise variasjoner i antall registrerte oppfølgingsplaner og dialogmøter i regi av arbeidsgiver (dialogmøte 1) og i antall registrerte dialogmøter i regi av NAV (dialogmøte 2). Statistikken indikerer en betydelig nedgang i aktiviteten ved inngangen til sommeren 2008, noe som trolig har sammenheng med ferieavvikling, både hos arbeidsgivere og NAV. Mens det har vært en økning i antall dialogmøter i regi av NAV etter

Figur 2:  
**Antall oppfølgingsplaner og dialogmøter i regi av arbeidsgiver og antall avholdte dialogmøter i regi av NAV. Tall på landsbasis. September 2007-januar 2009**



KILDE: NAV

dette, har imidlertid antall registrerte oppfølgingsplaner/dialogmøter i regi av arbeidsgiver stabilisert seg på et langt lavere nivå enn tidligere. Først i januar 2009 ser vi igjen en økning i aktiviteten.

Når tallene vurderes må det tas i betraktning at det i perioden mars-august 2008 var mulig å registrere aktivitetene i to saksbehandlersystem i NAV.<sup>4</sup> Det er derfor sannsynlig at det forekommer dobbelttelling i denne perioden, og dette kan være noe av forklaringen på «kuppelen» vi ser for antall registrerte oppfølgingsplaner fra arbeidsgiver (i april-juli 2008).

## Arbeidsgivers oppfølgingsinnsats

Oppfølgingsplan skal utarbeides på arbeidsplassen senest ved 6 ukers sykmelding, og den skal innhentes av NAV senest ved 12 uker.<sup>5</sup> Mottatte oppfølgingsplaner fra arbeidsgiver, eventuelt skriftlig melding med begrunnelse for at en oppfølgingsplan ikke er sendt til NAV, skal registreres i etatens saksbehandlersystem. Det samme gjelder melding om avholdt dialogmøte 1.

I løpet av en måned er det om lag 21 700 arbeidstakere som passerer 6 ukers sykmelding og om lag 13 400 arbeidstakere som passerer 12 ukers sykmelding. I januar 2009 har NAV registrert i underkant av 6 700 oppfølgingsplaner og 700 dialogmøter på arbeidsplassen. Sett i forhold til antallet som passerer 12 ukers sykmelding, er det i januar 2009 mottatt *oppfølgingsplan* for halvparten av de sykmeldte arbeidstakerne. Dialogmøte 1 skal kun avholdes når den ansatte er 100 prosent sykmeldt. Tar vi hensyn til at om lag en tredel av de sykmeldte som passerer 12 uker har en gradert ytelse, er det i januar 2009 registrert at dialogmøte 1 er gjennomført for i underkant av én av 10 (8 prosent) i målgruppen. Hvor mange som har sendt inn begrunnelse for ikke å utarbeide oppfølgingsplan og/eller gjennomføre dialogmøte, finnes det ikke statistikk for.

I løpet av 2008 ble det til sammen registrert om lag 95 000 oppfølgingsplaner og om lag 18 000 meldinger om avholdt dialogmøte 1. Dette gir et gjennomsnitt på henholdsvis 8 000 og 1 500 pr. måned. For 2008 er andelen med oppfølgingsplan og dialogmøte 1 henholdsvis 59 prosent og 17 prosent.

NAVs statistikk over arbeidsgivers oppfølgingsaktiviteter har visse svakheter. For det første er de opplysningene NAV sitter med knyttet til arbeidsgivers innsats, i hoved-

<sup>4</sup> Infotrygd og Arena.

<sup>5</sup> NAV innhenter ikke oppfølgingsplan for alle som har passert 6 ukers sykmelding – fram til 12 uker, som er etatens frist for innhenting av planen, vil mange i denne gruppen være friskmeldt. Arbeidsgiver har ikke plikt til å utarbeide oppfølgingsplan dersom arbeidstaker sannsynligvis vil vende tilbake til jobb innen kort tid, eller dersom sykdommen er av en slik karakter at det er svært lite sannsynlig at arbeidstaker vil vende tilbake til arbeid. Det finnes ikke statistikk over denne type unntak.

sak innhentet ved 12 ukers sykmelding. Arbeidsgivers oppfølging av arbeidstakere som blir friskmeldt før dette tidspunktet, vil derfor ikke bli registrert av NAV. For det andre har NAV på grunn av store omstillinger i perioden etter regelendringene, hatt utfordringer i forhold til tett nok oppfølging av brukerne. Som en konsekvens av dette kan mangelfull registrering av meldingene fra arbeidsgiver ikke utelukkes. Det kan således stilles spørsmål ved om tallene for arbeidsgivers innsats gir et godt bilde av situasjonen, eller om det er slik at det skjer en del kommunikasjon og oppfølgingsaktivitet på arbeidsplassen som ikke nedfelles skriftlig, at arbeidsgiver ikke sender inn melding til NAV og/eller at registreringskvaliteten hos NAV er for dårlig.

*Arbeidstilsynets* erfaring fra sin tilsynsatsing i 2008 når det gjelder tilrettelegging og oppfølging av sykmeldte, tyder på at den faktiske aktiviteten kan være noe høyere enn det NAVs statistikk indikerer. Tilsyn viser at det i virksomheter hvor det har vært aktuelt å utarbeide oppfølgingsplaner innen 6 uker (i alt 1 068 virksomheter), gjøres dette i nærmere 70 prosent av virksomhetene. I virksomheter hvor det var aktuelt med dialogmøte innen 12 uker (415 virksomheter), gjennomføres dette i 75 prosent av virksomhetene.

En studie som støtter Arbeidstilsynets erfaringer, er en *spørreundersøkelse* gjennomført av Arbeids- og velferdsdirektoratet *rettet mot sykmeldte som deltok i et dialogmøte i regi av NAV* i november og desember 2007.<sup>6</sup> Hovedfokus i undersøkelsen er selve dialogmøtet, men også det tidligere sykmeldingsløpet og de øvrige aktørers innsats (arbeidsgiver og lege/behandler) belyses. Undersøkelsen indikerer at mange arbeidsgivere gjør en innsats overfor de sykmeldte – tre av fire respondenter opplyser at de i samarbeid med arbeidsgiver har laget en oppfølgingsplan og at det har vært gjennomført et dialogmøte på arbeidsplassen.<sup>7</sup> Disse andelene avviker altså en god del fra NAVs statistikk. Andelen respondenter som svarer at det ikke er utarbeidet oppfølgingsplan og avholdt dialogmøte, er på 14 prosent.

Halvparten av respondentene i undersøkelsen er fornøyd med arbeidsgivers støtte og oppfølging i løpet av de 6 første månedene med sykmelding, mens en av fire er lite fornøyd med arbeidsgivers innsats. Resultatene viser en klar positiv sammenheng mellom i hvilken grad arbeidstaker er fornøyd med oppfølgingen fra arbeidsgiver og om det er utarbeidet

en oppfølgingsplan eller gjennomført dialogmøte på arbeidsplassen. Tilsvarende positive sammenheng ser vi mellom hvor godt arbeidstaker er fornøyd med oppfølging fra arbeidsgiver og vurdering av løsningen en kom fram til i dialogmøtet i regi av NAV (se nedenfor).

Det er også foretatt en *kvalitativ undersøkelse av arbeidsgivers rolle i sykefraværsoppfølgingen* etter lovendringene 1. mars 2007.<sup>8</sup> Undersøkelsen gir et bilde av arbeidsgiveres holdninger til og erfaringer med Sykefraværsutvalgets modell for oppfølging av sykmeldte, og er gjennomført av Rambøll Management på oppdrag av Arbeids- og velferdsdirektoratet. I rapporten konkluderes det med at det er store variasjoner i arbeidsgiveres rutiner for oppfølging. Flertallet av arbeidsgiverne ser positivt på og følger de lovfestede kravene til oppfølging, både utarbeidelse av oppfølgingsplan og gjennomføring av dialogmøter.

I rapporten blir tre positive effekter av å jobbe etter oppfølgingsmodellen fremhevet:

- Tidlig og regelmessig kontakt med sykmeldt legger til rette for å finne løsninger.
- Bruk av oppfølgingsplan gir en mer helhetlig tilnærming til det å drive oppfølgingsarbeid.
- Involvering av flere parter bidrar til en grundigere kartlegging av situasjonen.

Virksomhetene peker samtidig på en rekke utfordringer ved å drive sykefraværsoppfølging:

- Med utvidede oppgaver og ansvar, har arbeidsgiver fått et større behov for kunnskap om hvordan en skal gå fram i kontakten med den sykmeldte i vanskelige tilfeller.
- Tilrettelegging er ikke alltid mulig, eller i hvert fall kan det være vanskelig.
- Manglende kommunikasjon med sykmeldende behandler om hvilke medisinske forhold det må tas hensyn til, hindrer god oppfølging.
- Sykefraværsoppfølging krever tid og ressurser for å lykkes, noe som lett kan redusere tiden man har til å fokusere på de friske arbeidstakerne.

Sett i forhold til Sykefraværsutvalgets intensjoner, er det et viktig funn at relativt stor andel av de sykmeldte i Arbeids- og velferdsdirektoratets spørreundersøkelse gir en positiv vurdering av arbeidsgivers oppfølging. Samlet sett virker det som om det gjøres en god del mer sykefraværsarbeid i bedriftene enn det som registreres av NAV.

<sup>6</sup> «Hvordan opplever sykmeldte dialogmøtet i regi av NAV», Arbeids- og velferdsdirektoratet (arbeidsnotat, 2008). Undersøkelsen omfattet i underkant av 2 100 personer, der svarprosenten var på 68 prosent. Spørsmålene ble utarbeidet av direktoratet, mens TNS Gallup sto for datainnsamling og kobling med registeropplysninger.

<sup>7</sup> En mindre andel svarer at de var for syke til å utarbeide en oppfølgingsplan (6 prosent) og gjennomføre dialogmøte (2 prosent), og en mindre andel svarer «ikke aktuelt» (henholdsvis 8 prosent og 4 prosent).

<sup>8</sup> «Evaluering av arbeidsgivers rolle i sykefraværsoppfølgingen», Rambøll Management (2008). Evalueringen ble gjennomført i perioden november 2007-februar 2008 og datamaterialet omfatter casestudier, dokumentstudier, intervjuer og kvalitetssikringsseminar i fem kommuner, en fra hver region i landet. Totalt ble det intervjuet 81 arbeidsgivere fordelt på ti bransjer.

## NAVs oppfølgingsinnsats

I løpet av en måned passerer om lag 7 000 arbeidstakere 26 ukers sykmelding. Alle i denne gruppen er imidlertid ikke aktuelle for dialogmøte, og det kan da gjøres unntak.<sup>9</sup> I januar 2009 er det registrert avholdt i overkant av 2 000 dialogmøter i regi av NAV og om lag 2 700 unntak. Ut fra dette kan det sies at det er avholdt *dialogmøte 2* for i underkant av halvparten i målgruppen. Sett i forhold til alle som passerer 26 ukers sykmelding, dvs. dersom vi ikke tar hensyn til registrerte unntak, ble det avholdt et dialogmøte i regi av NAV for 29 prosent av målgruppen.

I løpet av 2008 har om lag 20 000 arbeidstakere deltatt i dialogmøte 2, noe som gir et gjennomsnitt på i underkant av 1 700 dialogmøter per måned. I samme periode er det registrert gyldig unntak for i underkant av 1 800 personer pr. måned. I 2008 var andelen med dialogmøte 2 ut fra dette på 32 prosent (og 24 prosent dersom det ikke tas hensyn til registrerte unntak).

I henhold til regelverket, skal dialogmøtet i regi av NAV avholdes innen 6 måneders sykmelding. Statistikken hittil viser at over halvparten av møtene arrangeres etter dette tidspunktet, men at hovedtyngden av disse gjennomføres i ukene like etter 26. uke. Dette kan blant annet forklares med at det kan være vanskelig å finne et møtetidspunkt som passer for de involverte, spesielt når helsepersonell skal delta.

I Arbeids- og velferdsdirektoratets *brukerundersøkelse rettet mot sykmeldte som deltok i et dialogmøte i regi av NAV*,<sup>6</sup> svarer tre av fire respondenter at dialogmøtet ble gjennomført på en slik måte at de fikk god anledning til å beskrive sin situasjon, og vel halvparten (55 prosent) svarer at de fikk god anledning til å beskrive hvordan tilrettelegging på arbeidsplassen har fungert.

De aller fleste oppgir at en i møtet ble enige – helt eller delvis – om hva som skulle skje i etterkant av dialogmøtet (72 prosent svarer «ja» og 18 prosent svarer «delvis»). Av disse vurderer to av tre løsningen som god og en av fem vurderer løsningen som «verken god eller dårlig», jf. figur 3. Relativt få vurderer løsningen som dårlig (8 prosent). Det er en klar positiv sammenheng mellom hvorvidt respondenten mener han/hun i møtet fikk anledning til å beskrive sin situasjon og hvordan han/hun vurderer løsningen, jf. figur 4. Det er videre en klar sammenheng mellom hvorvidt respondenten oppfatter at han/hun og arbeidsgiver er enige om mulighetene for å komme tilbake til jobb og vurdering av løsningen.

Løsninger som må sies å være nokså passive – «fortsett behandling» og «avvente situasjonen» – er de «løsningsene» som ble avtalt i de fleste møtene (til sammen i underkant av halvparten av respondentene svarer at dette ble avtalt), jf. figur 5. «Tilbake til jobb med tilrettelegging», «reduert sykmeldingsgrad» og «aktiv sykmelding», som er mer aktive løsninger, avtales i mindre grad (til sammen i underkant av en av tre svarer dette). Under kategorien «annet» opplyser mange at de vil søke om rehabiliteringspenger eller uføreytelse, og noen angir at attføring/utprøving på arbeidsplass vil forsøkes. Det er ingen løsninger som skiller seg ut som spesielt gode eller dårlige sett fra respondentenes side.

Et sentralt forhold er om dialogmøtet synes å gi en merverdi i forhold til hva arbeidsgiver og arbeidstaker selv kunne ha kommet fram til uten involvering fra NAV. Selv om mange er fornøyd med løsningen en kom fram til i møtet, er det verdt å merke seg at nærmere halvparten av respondentene mener at dialogmøtet *ikke* har økt muligheten for å komme tilbake til jobb, og at en av fire er usikre på om møtet har bidratt til å øke mulighetene, jf. figur 6. Om lag en av fire mener at mulighetene til å komme tilbake til jobb har økt som følge av møtet. En del av respondentene opplyser at de er tilbake i arbeid på fulltid, men hvor mange av disse som mener at møtet har bidratt til at de er tilbake i jobb, framgår ikke av svarene.

For å få et nærmere innblikk i de sykmeldtes erfaringer med dialogmøtet, er det også gjort *dybdeintervju av et utvalg sykmeldte som har deltatt i dialogmøte i regi av NAV*. På oppdrag av Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomførte Econ Pöyry våren 2008 en kvalitativ undersøkelse av 20 sykmeldte som har deltatt på dialogmøte i regi av NAV.<sup>10</sup> Intervjuene viser at de fleste hadde fått forhåndsinformasjon fra NAV før de møtte, slik at de var forberedt og hadde en forståelse av formålet med dialogmøtet. Informantene som hadde en positiv erfaring med selve møtet, gir uttrykk for at de opplevde å bli lyttet til og imøtekommet på en god måte. Informantene som hadde en negativ erfaring med dialogmøtet, opplevde at NAV var passive og lite støttende, eller de følte seg mistenkeliggjort og avvist. Noen informanter mener at møtet bidro til en god løsning, andre mener at de ville kommet frem til samme løsning uten dialogmøtet. De informantene som har mye kontakt med arbeidsgiver i løpet av sykemeldingsperioden, mener også at arbeidsgiver har tilrettelagt det som er mulig, mens de som ikke har hatt kontakt med arbeidsgiver, mener

<sup>9</sup> Gyldige unntak er «medisinske grunner», «hensiktsmessige tiltak iverksatt», «forventet friskmelding» og «innleggelse i helseinstitusjon». I tillegg er det et relativt begrenset antall saker hvor NAV har sendt ut en innkalling, men der møtet ikke blir avholdt av ulike årsaker. Dette kan blant annet være på grunn av at arbeidstaker/arbeidsgiver ikke møter eller at det allerede er iverksatt dokumenterte tiltak.

<sup>10</sup> «Sykmeldtes vurdering av dialogmøtet», Andreassen, Econ Pöyry (2008). Undersøkelsen baserer seg på telefonintervju av et utvalg på 20 personer som deltok i dialogmøte i regi av NAV i november/desember 2007, og som også deltok i spørreundersøkelsen som ble gjennomført av Arbeids- og velferdsdirektoratet/TNS Gallup. Disse ble valgt ut fra hva de svarte på spørsmålet: Hvordan vurderer du løsningen som dere kom fram til i møtet?, hvor ni svarte meget/ganske god, ni svarte meget/ganske dårlig og to svarte verken god eller dårlig.

arbeidsgiver kunne gjort mer for at de skulle kommet tilbake i jobb. Det er positiv sammenheng mellom kontakten med arbeidsgiver i forkant av møtet og opplevelsen av at dialogmøtet i regi av NAV var nyttig. I rapporten pekes det blant annet på at NAV har forbedringspotensial i forhold til en bevisstgjøring av NAVs rolle ved arbeidskonflikter.

Høsten 2007 gjennomførte NAV en undersøkelse av etatens egen vurdering av sin innsats i oppfølgingsarbeidet.<sup>11</sup> I rapporten konkluderes det med at mange veiledere ved NAVs lokalkontor hadde kommet i gang med

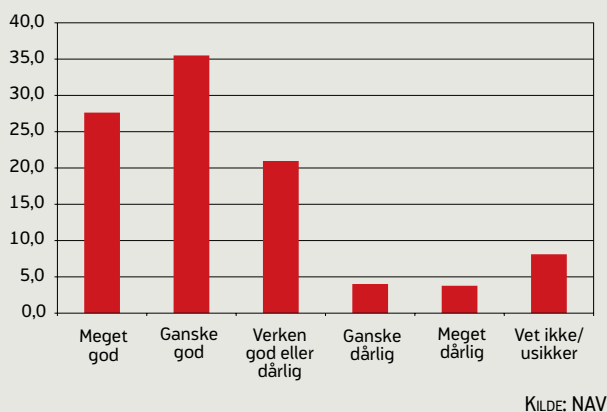
<sup>11</sup> «Arbeid med dialogmøter i regi av NAV», NAV Drift og utvikling (NDU) (mars 2008). Den kvalitative delen av undersøkelsen baserer seg i hovedsak på intervjuer, erfaringsamlinger og deltakende observasjon i dialogmøter i seks fylker. I tillegg ble det gjennomført en kvantitativ undersøkelse blant veiledere ved lokalkontor i hele landet. Det er stor grad av samsvar mellom de kvalitative og kvantitative funnene.

oppfølgingsarbeid etter ny modell, men at det var store variasjoner mellom fylker og lokalkontor både med hensyn til erfaringsgrunnlag, kompetanse, forståelse av arbeidsoppgaver og ressursbruk.

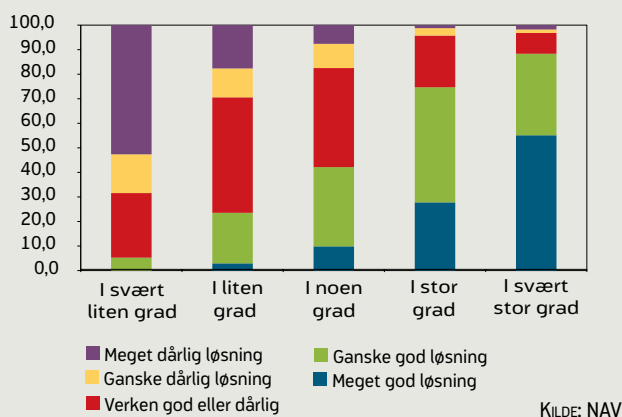
Veilederne peker på flere positive effekter av arbeidet knyttet til dialogmøte 2:

- Innkallingen til dialogmøte 2 kan i seg selv påvirke oppfølgingsarbeidet som skjer på arbeidsplassen, slik at den sykmeldte kommer tilbake i jobb uten at møtet nødvendigvis gjennomføres.
- Dialogmøtene bidrar til å konkretisere løsninger, og til å finne løsninger som arbeidsgiver og den sykmeldte i utgangspunktet ikke har tenkt på.
- Dialogmøtene gir læring for arbeidsgiver i sykefraværsoppfølging generelt, gjennom å bli kjent med regelverk, virkemidler og muligheter for tilrettelegging.

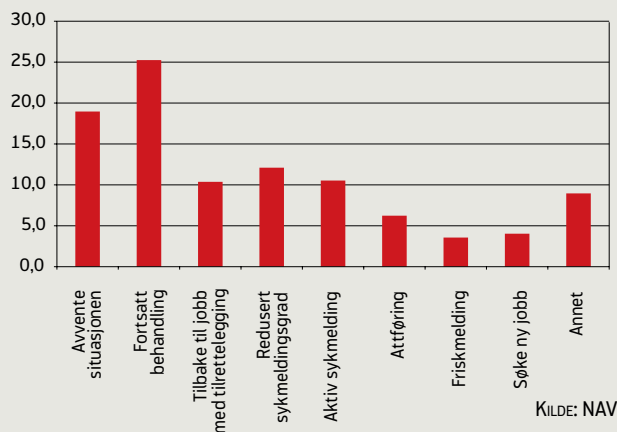
Figur 3:  
Hvordan vurderer du løsningen som dere kom fram til i møtet?



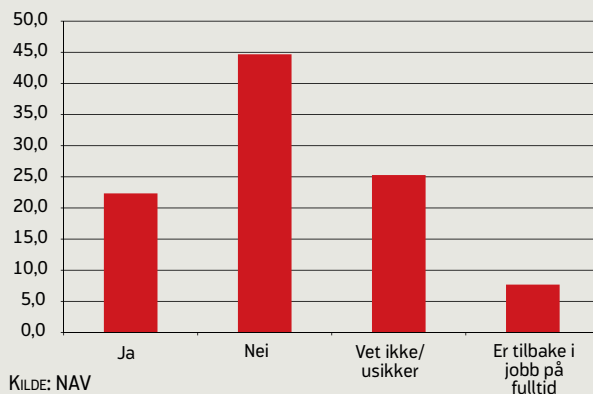
Figur 4:  
Om respondenten mener at han/hun fikk beskrive sin situasjon i møtet etter vurdering av løsning



Figur 5:  
Hvilken løsning kom dere fram til i dialogmøtet? (Flere svaralternativ er mulig)



Figur 6:  
Mener du at mulighetene for å komme tilbake til jobb (dagens eller ny) har økt som følge av møtet?





Samtidig pekes det også på klare utfordringer knyttet til dialogmøtene:

- NAVs rolle i å understøtte arbeidsgiver/arbeidstakerforholdet framfor å finne løsninger i direkte dialog mellom den sykmeldte og NAV, er ikke alltid enkel.
- Dialogmøtene krever kompetanse i å gjennomføre strukturerte veiledningssamtaler med flere aktører.
- Dialogmøtene oppleves som ressurskrevende og fordrer prioriteringer som lett går på bekostning av andre oppgaver.

Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomfører også årlige *brugerundersøkelser rettet mot arbeidsgivere* som har benyttet seg av en eller flere av NAVs tjenester. I undersøkelsen fra 2008 spørres arbeidsgiverne om i hvilken grad de er fornøyd med ulike tjenester, herunder oppfølging i forbindelse med sykefravær.<sup>12</sup> Ser vi på resultatene knyttet til oppfølging av sykmeldte, opplyser i underkant av 40 prosent av arbeidsgiverne at de har fått bistand fra NAV i forbindelse med sykmeldinger i virksomheten. 72 prosent av disse er fornøyd med innsatsen til NAV. I underkant av 30 prosent av arbeidsgiverne opplyser at de har deltatt i dialogmøte i regi av NAV ved 6 måneders sykmelding, en andel som i stor grad samsvarer med NAVs statistikk på området. Også her sier 69 prosent seg fornøyd med innsatsen til NAV.

Oppsummerer vi funnene i disse ulike undersøkelsene, framgår det at dialogmøtet i NAVs regi i hovedsak vurderes positivt, både av sykmeldte og av arbeidsgivere. Vi ser imidlertid at selve måten møtet gjennomføres på er svært viktig. For at de sykmeldte skal oppleve dialogmøtene som verdifulle, må de få god anledning til å beskrive sin situasjon og det er viktig at det skapes enighet blant partene om løsningen. Dette er nyttige tilbakemeldinger for NAV. I etatens kompetanseopplegg er det nettopp lagt stor vekt på dialogferdigheter, veiledning med flere parter til stede, tilrettelegging for møtet og møteledelse, med målsetting om at møtet skal bidra til å finne gode løsninger og legge til rette for en plan for tilbakeføring til arbeid eller videre avklaringer.

Samtidig ser vi av undersøkelsene at NAV fortsatt har et forbedringspotensial når det gjelder gjennomføring av dialogmøtene, ikke minst synes det å være behov for å gå nærmere inn i NAVs rolle og dialogmøtets funksjon i tilfeller der den sykmeldte og arbeidsgiver er uenige.

Vi ser også at selv om mange av respondentene i brukerundersøkelsen er fornøyd med løsningen en kom fram til i dialogmøtet, mener nærmere halvparten at dialogmøtet

ikke har økt muligheten for å komme tilbake til jobb, og en av fire er usikre på om møtet har bidratt til å øke mulighetene. En av fire mener også at mulighetene for å komme tilbake til jobb har økt som følge av møtet, dvs. at dialogmøtet synes å ha gitt en merverdi i forhold til hva arbeidsgiver og arbeidstaker selv kunne ha kommet fram til uten involvering fra NAV. Dette er forhold en bør gå nærmere inn på i senere evalueringer, med ressursbruk sett opp mot resultater som sentrale problemstillinger.

## EFFEKTER PÅ SYKEFRAVÆRET?

NAVs statistikk for oppfølging av sykmeldte og utvalgsundersøkelser viser at både arbeidsgiver og NAV gjennomfører aktiviteter i tråd med modellen, men at innsatsen foreløpig har vært på et lavere nivå enn hva som var forventet ved regelverksendringene våren 2007. Likevel har aktiviteten hatt såpass stort omfang at en kanskje kunne forvente effekter på det samlede sykefraværet, gitt at tiltakene har ønsket innhold og kvalitet, og gitt at det faktisk er en sammenheng mellom tiltakene og sykefraværet. Nedenfor ser vi derfor på utviklingen i sykefraværet de siste årene i lys av regelverksendringene i 2007 og IA-målsettingen om å redusere sykefraværet med 20 prosent innen 2010.

Helt enkelt kan det sies at sykefraværet bestemmes av antall sykefraværstilfeller (i forhold til antall sysselsatte), varigheten på disse tilfellene og gradering av ytelsen. En nedgang i sykefraværet kan ut fra dette skje i form av en reduksjon i antall påbegynte sykefraværstilfeller, redusert varighet og økt bruk av graderte ytelser.<sup>13</sup> Alle disse forholdene skal i teorien kunne påvirkes av tiltakene i Sykefraværutvalgets modell – gjennom forebygging, oppfølging og tilrettelegging.

Generelt er det vanskelig å måle effekter av regelverksendringer og tiltak, blant annet fordi det er komplisert å skille effektene fra andre faktorer som påvirker utviklingen i sykefraværet. Dette gjelder ikke minst dersom effektene øker eller avtar over tid. I de siste årene er det gjennomført flere omfattende regelverksendringer på sykefraværsområdet, uten at disse synes å ha påvirket sykefraværet i særlig grad. Et unntak er kanskje den markante nedgangen i sykefraværet i 2004, som synes å ha sammenheng med regelverksendringene for sykmelding i 2004 som skulle bidra til raskere vurderinger av aktive tiltak og økt bruk av gradert sykmelding (Brage og Kann, 2006).

<sup>12</sup> «Brukerundersøkelse blant arbeidsgivere i 2008», Arbeids- og velferdsdirektoratet (2008). Undersøkelsen omfatter 5 000 arbeidsgivere som gjennom en tre måneders periode hadde fått rekrutteringsbistand, samarbeidet med NAV om arbeidsmarkedstiltak, har IA-avtale (og dermed får bistand fra NAV Arbeidslivssenter) og/eller har brukt NAV i forbindelse med oppfølging av sykmeldte.

<sup>13</sup> Økt bruk av gradert sykmelding kan ha to effekter: Den kortsiktige effekten er at sykefraværet reduseres, mens den mer langsiktige effekten vil være uklar. På lang sikt vil en gradering kunne bidra til at sykmeldingen blir lengre enn hva den ellers ville ha vært, mens den på den annen side vil kunne bidra til at det blir enklere å komme tilbake i arbeid på fulltid (som følge av bedre tilknytning til arbeidsplassen i sykmeldingsperioden).



Datamaterialet som vi har tatt utgangspunkt i er ikke spesielt godt egnet for å si noe om effekter av tiltak, og det må understrekes at det kan være andre forhold som har hatt betydning for utviklingen i sykefraværet de siste årene. Blant annet kan utviklingen være påvirket av at det i samme periode har vært en sterk konjunkturoppgang og et meget stramt arbeidsmarked. Generelt synes det å være en negativ samvariasjon mellom sykefravær og arbeidsledighet, der perioder med gode tider på arbeidsmarkedet ofte faller sammen med stigende sykefravær, mens sykefraværet reduseres i perioder med høy arbeidsledighet.<sup>14</sup> Med andre ord kan det ikke utelukkes at det stramme arbeidsmarkedet de siste årene isolert sett har bidratt til en økning i sykefraværet.

### Utviklingen i sykefraværet

En av målsettingene i IA-avtalen er å redusere sykefraværet med minst 20 prosent i perioden 2001-2009. Figur 7 viser utviklingen i det totale sykefraværet (legemeldt og egenmeldt) i perioden 2. kvartal 2000 til 3. kvartal 2008.<sup>15</sup> Vi ser at sykefraværet økte fram til og med 2003, og at sykefraværet – etter en markant nedgang i løpet av 2004 – har vært relativt stabilt med en svakt stigende tendens.

På grunn av sterke sesongsvingninger i sykefraværet, er det hensiktsmessig sammenligne sykefraværet i samme

kvartal når utviklingen over tid skal vurderes. Fra 3. kvartal 2001 til 3. kvartal 2008 har det vært en nedgang i det totale sykefraværet på 0,5 prosentpoeng, fra 7,4 prosent til 6,9 prosent, noe som innebærer en reduksjon i fraværet på 8 prosent. Det betyr av vi fortsatt er et godt stykke unna målsettingen om en reduksjon på 20 prosent. I perioden har det vært en nedgang i sykefraværet i alle aldersgrupper både for kvinner og menn, og innenfor alle næringsgrupper. Samlet sett har nedgangen i kvinners sykefravær vært på om lag det halve av nedgangen i menns sykefravær (en reduksjon på henholdsvis 6 prosent og 10 prosent).

Utviklingen i 2004 skiller seg klart fra de øvrige årene med en kvartalsvis nedgang i sykefraværet gjennom hele året. Samtidig skjer det et markant skifte i bruken av graderte sykepenges,<sup>16</sup> jf. figur 8. Eventuelle effekter av lovendringene i 2004 og av endringer i arbeidsmarkedet – i årene før 2004 var det en relativt sterk vekst i arbeidsledigheten – synes imidlertid å ha vært relativt kortvarig, og den positive utviklingen i sykefraværet snudde i løpet av 2005.

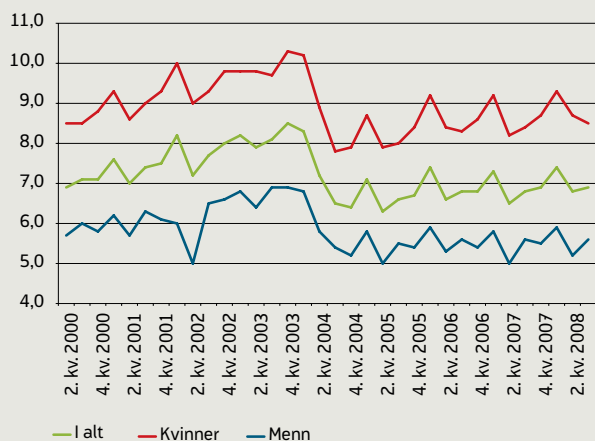
Som et resultat av Sykefraværsutvalgets rapport, ble det altså iverksatt endringer i arbeidsmiljøloven og folketrykkløven våren 2007, og siktemålet er et redusert sykefravær gjennom en tettere oppfølging av sykmeldte. Fra 3. kvartal 2006 til 3. kvartal 2008 har det imidlertid vært en økning på 0,1 prosentpoeng, fra 6,8 prosent til 6,9 prosent. I perioden er menns fravær uendret på 5,6 prosent, og det er en

<sup>14</sup> Det finnes flere teorier om sammenhengen mellom sykefravær og arbeidsledighet/konjunkturer, se blant annet Nossen (2008) for en oversikt.

<sup>15</sup> Sykefraværstatistikken viser andelen tapte dagsverk i forhold til det totale antallet dagsverk.

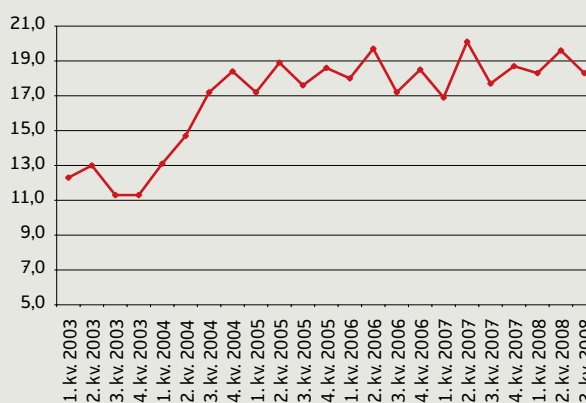
<sup>16</sup> Også andelen med graderte ytelser har klare sesongmessige variasjoner, men i løpet av 2004 øker andelen med over 40 prosent (fra 13,1 prosent i 1. kvartal til 18,4 prosent i 4. kvartal).

Figur 7:  
Utviklingen i totalt sykefravær etter kjønn  
2. kvartal 2000-3. kvartal 2008



KILDE: SENTRAL SYKEFRAVÆRSSTATISTIKK, SSB OG NAV

Figur 8:  
Utvikling i andelen med gradert sykefravær.  
1. kvartal 2003-3. kvartal 2008



KILDE: SENTRAL SYKEFRAVÆRSSTATISTIKK, SSB OG NAV

økning i kvinners fravær på 0,2 prosentpoeng, fra 8,3 prosent til 8,5 prosent, som gir økningen i det totale sykefraværet de siste årene.

Det kan være verdt å merke seg at andelen med graderte sykepenger var rekordhøy i 2. kvartal 2007 (over 20 prosent), og at andelen nå ligger på et høyere nivå enn tidligere, jf. figur 8. Økningen i andelen med graderte sykepenger kan ha sammenheng med regelverksendringene 1. mars 2007, der det ble presisert at graderte sykepenger skal benyttes når arbeidstakeren delvis kan utføre nye arbeidsoppgaver etter tilrettelegging (dvs. en ytterligere innstramming av vilkårene for bruk av aktiv sykmelding).

Til tross for lovendringer og nye tiltak, er sykefraværet altså fortsatt på et relativt høyt nivå, og det er ingen tendenser til nedgang.

### Utviklingen i «friskmeldingsmønsteret»

En forventning til Sykefraværsutvalgets modell er at den skal bidra til at sykmeldte kommer raskere tilbake i arbeid gjennom en tettere oppfølging. For å spore eventuelle virkninger av endringer i regelverk og iverksatte tiltak, kan det derfor være interessant å se på lengden på sykefraværet – tid fra sykmelding til friskmelding. En enkel tilnærming er å se nærmere på «friskmeldingsmønsteret» i løpet av de siste årene.

Figur 9-11 viser varigheten på alle sykefraværstilfeller som startet i perioden april-september i 2003-2007. Kurvene er såkalte «overlevelsesrater» – alle sykefraværstilfellene har en varighet på minimum en dag, som er

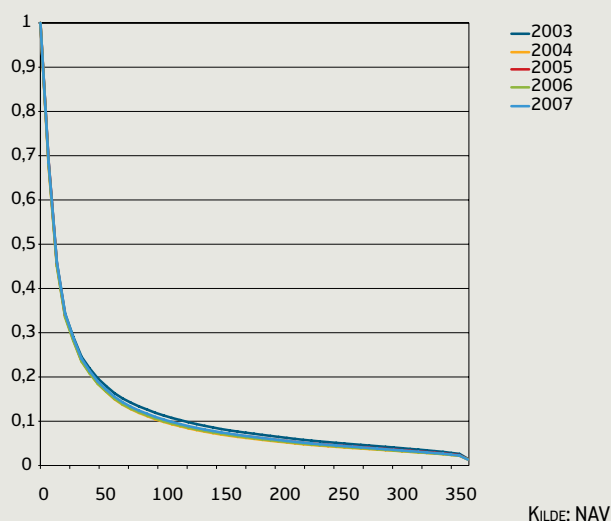
utgangspunktet for kurvene (verdi 1), deretter øker andelen som friskmeldes over tid (etter antall dager), jf. figur 9. Av figuren ser vi for eksempel at om lag halvparten av sykefraværstilfellene (verdi 0,5) i alle årene er friskmeldt innen 11-12 dager og at om lag 90 prosent (verdi 0,1) er friskmeldt innen 100 dager. Maksimal sykepengeperiode er ett år (365 dager).

De siste årene har det vært over 1 200 000 påbegynte sykefraværstilfeller i løpet av ett år (en person kan ha flere perioder med sykefravær). I seksmånedspersjonen (april-september) i 2003-2007 varierer antallet mellom 495 000-575 000. Antall sykefraværstilfeller er i stor grad påvirket av antall sysselsatte, og kan derfor ikke brukes som et direkte mål på hvorvidt et tiltak har effekt eller ikke. Samtidig må det presiseres at vi ikke har undersøkt eller kontrollert for eventuelle variasjon i sammensetningen av sykefraværstilfellene mellom de ulike årene eller andre forhold som kan tenkes å påvirke sykefraværet.

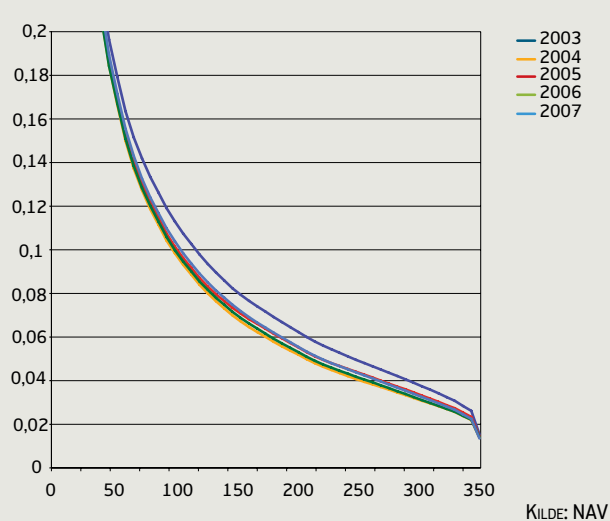
Sykefraværstilfellene som startet i april 2007 var altså omfattet av det nye regelverket fra 1. mars 2007.<sup>17</sup> Dersom vi antar at arbeidsgivers innsats overfor sykmeldte først og fremst skjer i løpet av de første 6 månedene av sykmeldingsperioden, skulle arbeidsgivers oppfølging av gruppen påbegynte sykefraværstilfeller i april-september 2007 i hovedsak ha skjedd i perioden juli 2007-januar

<sup>17</sup> Vi har pr. i dag sykefraværstatistikk tom. oktober 2008. Da vi ønsker å følge hvert tilfelle i inntil ett år (365 dager), som er maksimal sykepengeperiode, har vi valgt å ta utgangspunkt i gruppen påbegynte sykefraværstilfeller i perioden 1. april-30. september 2007.

Figur 9:  
Tid til opphør sykmelding. Alle sykefraværstilfeller som startet i perioden 1. april-30. september 2003-2007



Figur 10:  
Tid til opphør sykmelding (etter om lag 50 dager). Alle sykefraværstilfeller som startet i perioden 1. april-30. september 2003-2007



2008. Og dersom NAVs innsats først og fremst skjer i løpet av de siste 6 månedene av sykmeldingsperioden, skulle NAVs oppfølging i hovedsak ha skjedd i perioden oktober 2007-april/mai 2008.

Sykefraværutvalgets modell har nye innsatspunkter ved 6, 12 og 26 ukers sykmelding. Ut fra dette kan det være naturlig å anta at kurvene som viser hvor lang tid det tar før sykmeldte friskmeldes, vil være forskjellige før og etter endringene våren 2007. Dersom det hadde vært klare effekter av de nye tiltakene i modellen, mener vi å kunne forvente å se dette i form av endringer i kurven for 2007 som sammenfaller noenlunde i tid med innsatspunktene.

Figur 10–11 er utsnitt av figur 9, og viser at det var en nedgang i varigheten på sykefraværstilfellene fra 2003 til 2004. Dette ser vi ved at kurven for 2003 ligger over kurvene for 2004 og de påfølgende årene.

Figur 10 gir et utsnitt av kurvene fra 50 til 365 dager, og forskjellen mellom 2003 og de øvrige årene blir mer tydelig. Vi ser at kurven for 2004 (og kurvene for senere år) faller langt raskere enn kurven for 2003, noe som betyr at det er en markant økning i tilbøyeligheten til tidligere friskmelding fra 2003 til 2004. I 2003 var eksempelvis 90 prosent av sykefraværstilfellene opphørt innen 121 dager, mens dette var tilfelle innen 102 dager i 2004 og 109 dager i 2007.

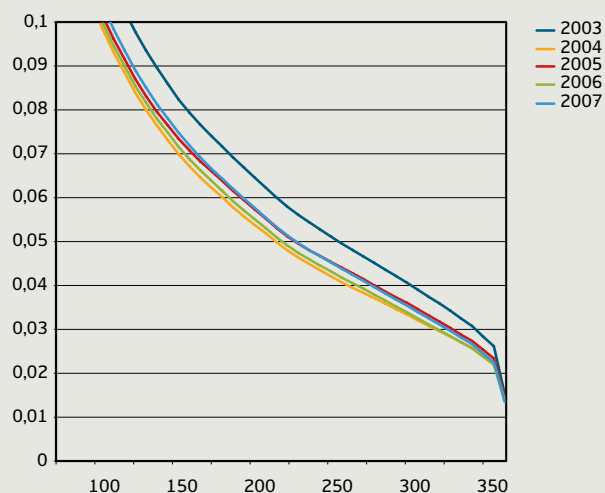
Med unntak av kurven for 2003, ligger kurven for 2007 stort sett høyest av alle helt fram til 365 dager. Målt på denne måten kan vi så langt ikke finne klare spor av innsatspunktene i Sykefraværutvalgets modell. I figur 11 kan vi imidlertid se noen tendenser til at kurven for syke-

fraværstilfeller som startet i 2007 er noe forskjellig fra kurvene for 2005 (og 2006) etter om lag 150 dagers sykmelding. Dette kan være tegn på at «noe skjer» i tiden rundt tidspunktet for dialogmøte 2. Sett i forhold til skiftet i 2004, er disse endringene likevel marginale.

Statistikken viser at gjennomsnittlig varighet til alle påbegynte sykefraværstilfeller i april-september i årene 2003-2007 gikk ned fra 42,9 dager til 39,3 dager fra 2003 til 2004. Etter dette har varigheten på antall påbegynte sykefraværstilfeller vært relativt stabilt, med en økning fra 39,6 dager til 40,7 dager fra 2006 til 2007.

Det å se på endringer i det samlede sykefraværet og fraværslengde er meget enkle tilnærminger for å spore mulige virkninger av regelverksendringer. Vi har for eksempel ikke sett på, eller tatt hensyn til, andre forhold som kan ha hatt betydning for utviklingen i sykefraværet, og som måtte ha gjort seg gjeldende i perioden. Et viktig moment er blant annet at situasjonen på arbeidsmarkedet i tiden rundt endringene i 2007 er helt annerledes enn situasjonen i tiden rundt endringene i 2004. I perioden fram til konjunkturskiftet i høst, hadde vi et ekstremt stramt arbeidsmarked, med blant annet stor arbeidsinnvandring. I årene før 2004 var det derimot en kraftig økning i antall registrerte ledige (helt ledige og ordinære tiltaksdeltakere), da ledigheten økte fra om lag 70 000 sommeren 2001 til om lag 110 000 ved inngangen til 2004. I en nærmere analyse vil det være interessant å se på sykefraværet til grupper som faktisk har fått oppfølging fra arbeidsgiver og/eller NAV og sammenholde dette med grupper som ikke har fått oppfølging, men som for øvrig kan sammenlignes (ut fra en rekke kjennetegn).

Figur 11:  
Tid til opphør sykmelding (etter om lag 100 dager).  
Alle sykefraværstilfeller som startet i perioden  
april-september 2003-2007



KILDE: NAV

## REFERANSER

- Andreassen, J (2008): «Sykmeldtes vurdering av dialogmøtet». Artikkel, Econ Pöyry
- Brage, S og I C Kann (2006): «Fastlegers sykmeldingspraksis II: Regelendringer og legeprogrammet», Rapport 6/2006, Rikstrygdeverket
- Nossen, J P (2008): «Sykefraværet og konjunktorene – hva vet vi om sammenhengen». Arbeid og velferd 4/2008, Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Ot.meld. nr. 1 (2006-2007) *Om tilbaketrekning av deler av Ot.prp. nr. 2 (2006-2007) Om lov om endringer i folketrygden og i enkelte andre lover*
- Ot.prp. nr. 6 (2006-2007) *Om lov om endring i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven (tilrettelegging for og oppfølging av sykmeldte mv.)*
- Rambøll Management (2008): «Evaluering av arbeidsgivers rolle i sykefraværsoppfølgingen»
- St.prp. nr. 1 (2006-2007) (Arbeids- og inkluderingsdepartementet)
- St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2006-2007) *Om endring av St.prp. nr. 1 om statsbudsjettet 2007*
- Sykefraværutvalgets rapport (6. november 2006): *Tiltak for å redusere sykefraværet*

# Fedres uttak av foreldrepenger etter fødsel

Av: ELISABETH FOUGNER

## SAMMENDRAG

*Tema for artikkelen er hvordan kjennetegn ved familien påvirker fedres uttak av foreldrepenger, og hvordan fars uttak av foreldrepenger har økt med utvidelse av fedrekvoten.*

*Fedre i trettiårene og fedre med høy inntekt er de som oftest tar ut fedrekvote. Disse tar også oftest ut mer enn fedrekvoten, og de tar oftest ut lange perioder med foreldrepenger. Mors inntekt og alder har betydning for om far tar ut fedrekvote, og for hvor lenge han mottar foreldrepenger.*

*Da fedrekvoten ble utvidet til fem uker i 2005 og til seks uker i 2006, tok fedrene umiddelbart ut de nye ukene. Stadig flere fedre tar ut fedrekvote, og stadig flere tar ut mer enn de uker som er forbeholdt far. Dette gjelder uansett fars alder og inntekt. Som begrep kan fedrekvoten både definere og begrense fedres uttak av foreldrepenger. Fortsatt tar de fleste fedre ut eksakt det antall uker som utgjør fedrekvoten.*

## INNLEDNING

Foreldrepenger skal bidra til en trygg økonomisk og sosial situasjon for familier med omsorg for små barn. Av foreldrepengerperioden er tre uker før fødselen og seks uker etter fødselen forbeholdt mor. I 2008 var seks uker forbeholdt far som fedrekvote. Dette er uker som bare unntaksvis kan tas ut av mor. Resten av perioden kan mor og far dele mellom seg slik de selv ønsker.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har opplysninger om hvilke foreldre som har mottatt foreldrepenger. Vi har ingen opplysninger om hvilke fedre som har hatt rett til foreldrepenger, eller om far har hatt rett til fedrekvote (se vedlegg om datagrunnlaget for analysen). Antall fedre som mottar foreldrepenger er derfor sett i forhold til antall barn som er født i et bestemt tidsrom. Dette er årsaken til at de prosenter som oppgis i denne artikkelen er lavere enn det som normalt blir oppgitt av andre kilder<sup>1,2</sup>.

- Antall fedre med foreldrepenger utgjør en lavere andel av fedre til barn født i en bestemt periode, enn av de fedre som har hatt rett til foreldrepenger. Dette fordi en del fedre ikke har opparbeidet seg rett til foreldrepenger gjennom en periode med inntekt.

- Hvis begge foreldre har foreldrepenger for samme barn, er det lagt til grunn at far tok ut fedrekvote. Fedre kan være uten rett til fedrekvote hvis foreldrene ikke bor sammen, og/eller hvis mor har opptjent rett til foreldrepenger i mindre enn en halv stilling. Antall fedre som har tatt ut fedrekvote utgjør en lavere andel av fedre til barn som har en mor med foreldrepenger, enn av fedre med rett til fedrekvote.
- Når mor ikke har foreldrepenger, har far ikke rett til fedrekvote. Far kan da få foreldrepenger på selvstendig grunnlag, forutsatt at han har daglig omsorg for barnet.

Selv om andelen blir lavere vil forskjellene mellom fedre med ulik alder og inntekt være reell.

Sett i forhold til antall fødsler, mottok fire av fem mødre (80 %) foreldrepenger for barn født i 2006, og drøyt tre av

### Foreldrepenger

I 2008 ble foreldrepenger i forbindelse med fødsel utbetalt i 44 uker til foreldre som velger 100 prosent dekning og i 54 uker til dem som velger 80 prosent. For å ha rett til foreldrepenger etter fødsel og adopsjon må mor/far ha hatt inntektsgivende arbeid i minst seks av de siste ti månedene før uttak, og inntekt tilsvarende minst halve grunnbeløpet i folketrygden. Foreldrepenger blir utbetalt med et årsbeløp på inntil seks ganger grunnbeløpet i folketrygden (G), eller vel 420 000 kroner. Differansen mellom foreldrepenger og ordinær lønn kan utbetales av arbeidsgiver.

<sup>1</sup> Lappegård (2003): Lappegård fant at 85 prosent av de fedre som hadde rett til fødselspermisjon tok ut permisjon. I 2000 kunne far ta ut foreldrepenger bare hvis mor også hadde rett til foreldrepenger. Det skulle tilsi at 85 prosent av fedre med rett til fedrekvote hadde tatt ut fedrekvote.

<sup>2</sup> Grambo og Myklebø (2008): Av fedre som deltok i denne undersøkelsen, tok nesten samtlige fedre med rett til foreldrepenger ut hele eller deler av fedrekvoten.

## Utvidelse av fedrenes rettigheter

Da fedrekvoten ble innført i 1993, ble 4 uker av foreldrepengeperioden forbeholdt far. Frem til 1.1.2005 fikk fedre som tok ut fedrekvote utbetalt foreldrepenger i henhold til mors stillingsandel før fødselen. Dersom mor arbeidet halv tid, valgte mange fedre å ta ut to uker med full utbetaling (komprimert fedrekvote) i stedet for fire uker med halv utbetaling. Fedrekvoten var fem uker for barn født 1.7.2005 og senere, og seks uker for barn født fra og med 1.7.2006. Utvidelse av fedrekvoten har skjedd ved å forlenge foreldrepengeperioden tilsvarende. Tidligere kunne foreldrepenger på selvstendig grunnlag bare tas ut av fedre med rett til fedrekvote. Fra 1.7. 2000 fikk far selvstendig opp-tjeningsrett for foreldrepenger, også når mor ikke har foreldrepenger. Fra 1.7.2009 er fedrekvoten utvidet med fire uker, til ti uker, og den samlede foreldrepengeperioden forlenget med to uker.

fem fedre (62 %). Forskjellen skyldes at mors yrkesaktivitet før fødselen bestemmer fars rett til fedrekvote, og at mors aktivitet etter fødselen påvirker fars mulighet for å ta ut foreldrepenger på selvstendig grunnlag. Når mor hadde foreldrepenger mottok tre av fire (76 %) fedre også foreldrepenger, her ansett som uttak av fedrekvote. Når mor ikke hadde foreldrepenger mottok en av sju fedre (14 %) foreldrepenger på selvstendig grunnlag.

## FEDRE MED OG UTEN FEDREKVOTE

Far har rett til fedrekvote bare dersom begge foreldre har opptjent rett til foreldrepenger. Far kan ta ut seks uker fedrekvote sammenhengende, eller fordele de tretti dagene over flere perioder. Fedrekvoten kan far ta ut samtidig med at mor er hjemme, eventuelt mens hun avvikler ferie. I forbindelse med utvidelse av fedrekvoten i 2005, 2006 og 2009, har det vært viktig for Stortinget og Regjeringen å gi fedre mer tid sammen med barna mens de er små, for derigjennom å bidra til et bedre familieliv og økt likestilling.

Far kan få foreldrepenger på selvstendig grunnlag dersom han har daglig omsorg for barnet. Det krever at mor går ut i arbeid eller utdanning før foreldrepengeperioden er over, eventuelt at mor er syk til å ta seg av barnet. Far får da utbetalt i forhold til den tid mor er i arbeid eller utdanning<sup>3</sup> og han har ansvar for barnet. Hvis mor arbeider deltid får far tilsvarende mindre utbetalt.

Far kan ta ut foreldrepenger på selvstendig grunnlag i tillegg til fedrekvoten. Dette tas av den delen av foreldre-

## Foreldre som er med i datagrunnlaget

Datagrunnlaget omfatter alle mødre og fedre som har barn født i perioden 1.7.2004 til 30.6.2007. Forutsatt at det finnes opplysninger om foreldrene i Arbeids- og velferdsdirektoratets registre, og at barnet er bosatt i landet mai 2008 (se vedlegg).

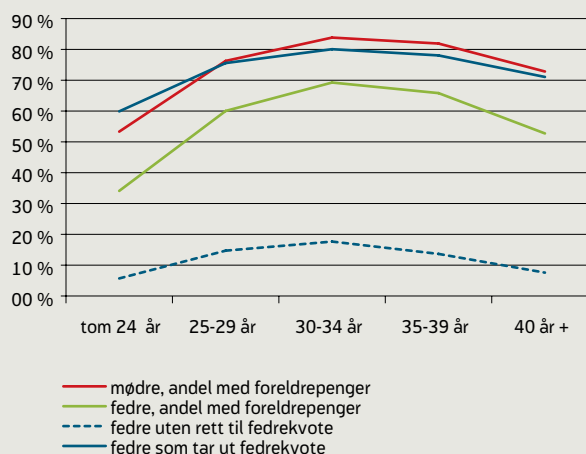
pengeperioden som foreldrene kan fordele mellom seg. Far kan også ta ut foreldrepenger på selvstendig grunnlag i de tilfeller mor ikke har foreldrepenger, og far er uten rett til fedrekvote.

## Far tar oftere ut foreldrepenger hvis også mor har foreldrepenger

Fedre tar oftere ut foreldrepenger dersom også mor har foreldrepenger (se figur 1). Det skyldes både at fedrene oftere har rett til foreldrepenger, og at fedre uten rett til fedrekvote har begrenset mulighet til å ta ut foreldrepenger på selvstendig grunnlag. Når mor har foreldrepenger, tar tre av fire fedre ut fedrekvote. Når mor ikke har foreldrepenger tar om lag en av sju fedre ut foreldrepenger på selvstendig grunnlag.

Far har oftere opparbeidet seg rett til foreldrepenger når mor også har foreldrepenger<sup>4</sup>. Dette har sammenheng med

Figur 1.  
Andel mødre og fedre med foreldrepenger etter mors og fars alder. Fedre med og uten rett til fedrekvote.\*



\*Foreldre til barn født i perioden 1.7.2006 til 31.6.2007.

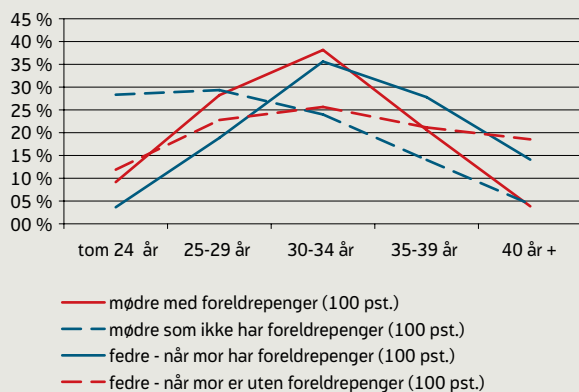
KILDE: NAV

<sup>3</sup> Det stilles krav til den utdanning mor tar når far har foreldrepenger på selvstendig grunnlag. Norskopplæring for innvandrere blir i dag ikke regnet som utdanning.

<sup>4</sup> Fedre er oftere uten inntekt året før fødselen når mor ikke har foreldrepenger (14,1 %) enn når mor har foreldrepenger (2,1 %).



Figur 2.  
Foreldre til barn født første halvår 2007. Fordelt etter mors og fars alder i fødselsåret.



KILDE: NAV

at mor og far er yngre når mor ikke har foreldrepenger, jf figur 2. Fedre som er svært unge, vil ofte ikke oppfylle kravet om å ha hatt inntekt i seks av ti måneder før uttak av foreldrepenger.

Fedre uten rett til fedrekvoten har begrenset mulighet til å ta ut foreldrepenger. Når mor ikke har foreldrepenger kan far ta ut foreldrepenger på selvstendig grunnlag bare hvis mor skaffer seg studieplass eller arbeid innen foreldrepengerperioden er over. Dette er avhengig av mors ønsker, utdanning og arbeidserfaring, men også av at hun kan finne arbeid eller studieplass på hjemstedet. Mødre uten foreldrepenger er hovedsakelig unge, ofte med lite utdanning og arbeidserfaring.

Som et innarbeidet begrep kan fedrekvoten både definere og begrense fars uttak av foreldrepenger. Dette vises ved at de fleste fedre tar ut eksakt det antall uker som er forbeholdt far. Av fedre som tok ut fedrekvoten for barn født i perioden 1.7.2006 til 30.6.2007 var det 23,0 prosent som hadde foreldrepenger i mer enn seks uker.

## FLERE FEDRE TAR UT FEDREKVOTE

Når mor mottar foreldrepenger tar tre av fire fedre ut minst en dag med fedrekvoten. Andelen har økt de senere årene. De fleste fedre tar ut eksakt det antall dager som er forbeholdt far, og som mor ikke kan ta ut. Ved utvidelse av fedrekvoten har fedrene umiddelbart tatt ut de nye ukene. Når begge foreldre har rett til foreldrepenger kan de dele det meste av perioden mellom seg slik de selv ønsker. Av fedre som tar ut fedrekvoten har en av fire foreldrepenger utover fedrekvoten. Andelen har økt de senere årene, og stadig flere fedre tar ut lange perioder med foreldrepenger.

I den tid som overstiger fedrekvoten har far foreldrepenger på selvstendig grunnlag, og daglig omsorg for barnet mens mor er i arbeid eller utdanning.

Denne del av artikkelen omhandler fedre som har tatt ut fedrekvoten på tidspunkter da denne var fire uker, fem uker og seks uker. Fedrene har barn født i perioden 1.7.2004 til 30.6.2007, og barnas mødre har mottatt foreldrepenger<sup>5</sup>.

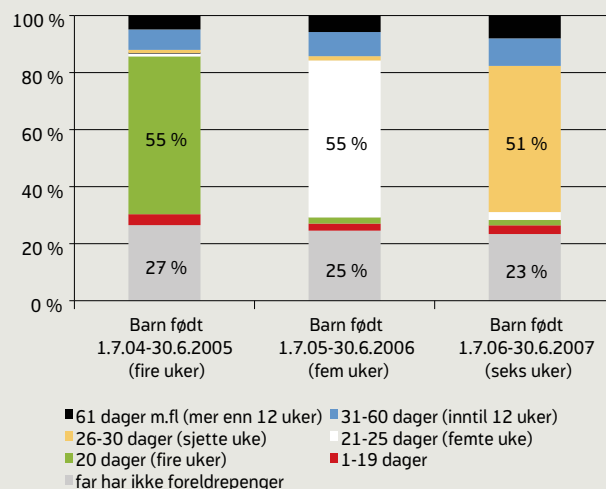
## Når fedrekvoten er blitt utvidet har fedrene umiddelbart tatt ut den nye uken

Ved utvidelse av fedrekvoten har fedre tatt ut tilsvarende lengre periode med foreldrepenger. Dette gjelder alle fedre, uansett alder og inntektsnivå<sup>6</sup>. Da fedrekvoten var fire uker tok sju av ti fedre (69,7%) ut fire uker eller mer med foreldrepenger. Like mange fedre tar ut 26 dager eller mer (68,9%), tilsvarende minst en dag av den sjette uken med fedrekvoten, jf. figur 3.

<sup>5</sup> Antall dager far har mottatt foreldrepenger er summert fra det halvåret barnet ble født til barnet er om lag halvannet år gammelt, og for et like langt tidsrom for alle fedre. Data er tatt ut separat for barn født i første og andre halvår. Utvidelse av fedrekvoten og større mulighet for å kombinere arbeid og foreldrepenger gjør at fedre til barn født 1.7.2006 og senere kan ha tatt ut fedrekvoten – og foreldrepenger utover fedrekvoten – oftere enn det figurene viser (se vedlegg).

<sup>6</sup> Fars inntekt er hentet fra inntektsregisteret og gjelder inntekt i året før barnet ble født

Figur 3.  
Fedre som tar ut fedrekvoten. Antall dager far har foreldrepenger når fedrekvoten er fire, fem og seks uker.\*



\*Mor har foreldrepenger

KILDE: NAV

## Stadig flere fedre tar ut fedrekvote

Det er stadig flere fedre som tar ut fedrekvote. Andelen som ikke tar ut fedrekvote er lavere for fedre som kunne ta ut seks uker (23,4 %), enn for fedre som kunne ta ut fem uker (24,6 %) og fire uker (26,5 %). Denne utviklingen gjelder alle fedre uansett inntekt og alder, jfr figur 4 og figur 5.

Økt sysselsetting og en bedret økonomisk situasjon kan ha bidratt til at flere fedre mottar foreldrepenger. Dette fordi økningen har vært størst for yngre fedre og for fedre med inntekt under fire ganger grunnbeløpet (i 2008 ca kr. 280 000). Dette er fedre som har den svakeste tilknytningen til arbeidsmarkedet. Økt sysselsetting i perioden 2005 til 2008 kan ha gitt flere fedre mulighet til å opparbeide seg rett til foreldrepenger gjennom et stabilt arbeidsforhold.

Fedre med inntekt over seks ganger grunnbeløpet (i 2008

ca kr. 420 000) tar også oftere ut fedrekvote enn tidligere. Dette kan være et tegn på at flere arbeidsgivere utbetaler differansen mellom høy lønn og maksimale foreldrepenger. Bedre økonomi kan også ha gjort det lettere for barnefamilier å tåle reduserte inntekter mens far tar ut fedrekvote.

Økt oppmerksomhet på fars rettigheter i media kan ha motivert flere fedre til å ta ut fedrekvote. Da fedrekvoten ble utvidet til fem uker fra 1. juli 2005 hadde den ligget uendret på fire uker i mer enn ti år.

## Stadig flere fedre tar ut foreldrepenger i tillegg til fedrekvoten

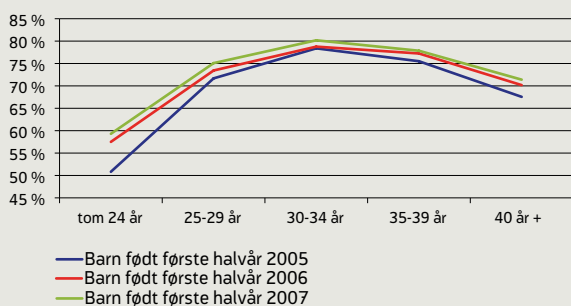
Av fedre som tar ut fedrekvote tar stadig flere ut mer enn de ukene som er forbeholdt far. Andelen har økt fra en av fem da fedrekvoten var på fire uker (19,5%) og fem uker (20,9%), til nær en av fire (23,0%) etter utvidelsen til seks uker. Økningen gjelder uansett fars inntekt og alder. Fedre med fedrekvote tar oftere enn tidligere ut foreldrepenger i 12 uker eller mer.

Både økt sysselsetting for mødrene og barnehageutbygging kan ha bidratt til at flere fedre tar ut mer enn fedrekvoten. Dette fordi mor må ut i arbeid eller utdanning for at far skal kunne ta ut foreldrepenger på selvstendig grunnlag. Hvis mor arbeider deltid etter fødselen, får far forholdsvis mindre utbetalt når han mottar foreldrepenger utover fedrekvoten. Økt sysselsetting kan ha gjort det lettere for mor å gå tilbake i arbeid før foreldrepengerperioden er over, og enklere for henne å arbeide i full stilling<sup>7</sup>.

Barnetilsyn er avgjørende for at begge foreldre skal kunne være i arbeid. Mangel på barnehageplasser kan ha gjort det nødvendig for en av foreldrene å ta ut permisjon uten lønn etter at foreldrepengerperioden er over. Mor er svært ofte den av foreldrene som både har størst ansvar i hjemmet og lavest inntekt. Hvis mor utsetter tidspunktet for å gjenoppta eget arbeid vil far bli fratatt muligheten for å ta ut foreldrepenger utover fedrekvoten. Data fra NAV viser at det ble utbetalt kontantstøtte for langt færre av ett-åringene i 2008 (48,6%) enn i 2007 (56,8%) og 2006 (64,2%). Kontantstøtte kan ikke gis for barn som er i barnehage på full tid. Dette viser at barnehageutbygging har gjort det mulig for mor å gå tidligere tilbake i arbeid.

Økt sysselsetting kan også ha hatt betydning for fars ansettelsesforhold, og derigjennom ha påvirket hvor mange uker han tar ut foreldrepenger. Dette fordi lav arbeidsløshet gir større trygghet i forhold til arbeidsgiver, og mindre risiko for å bli fratatt arbeidsoppgaver ved et lengre fravær. Figur 6 og figur 7 viser at uttak av foreldrepenger utover fedrekvoten har økt mest for unge fedre i alder

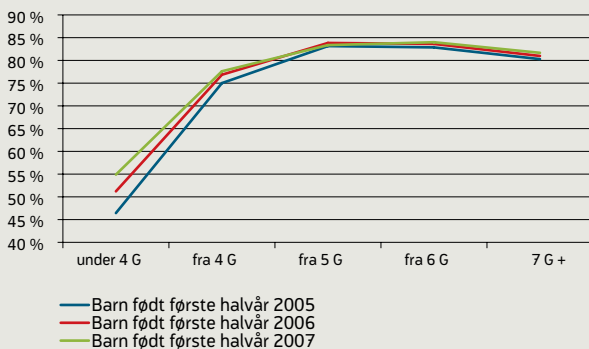
Figur 4.  
Fedre til barn født i første halvår 2005, 2006 og 2007. Andel som tar ut fedrekvote etter fars alder.\*



\*Mor har foreldrepenger. Fars alder i fødselsåret

KILDE: NAV

Figur 5.  
Fedre til barn født i første halvår 2005, 2006 og 2007. Andel som tar ut fedrekvote etter fars inntekt.\*

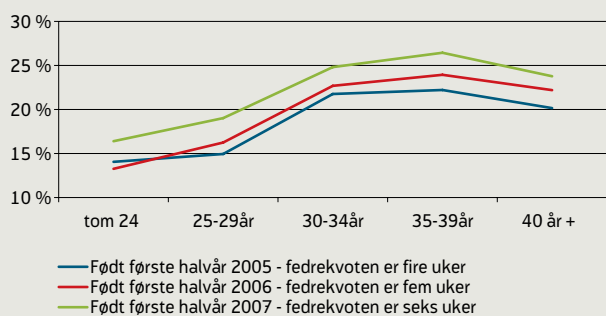


\*Mor har foreldrepenger. Fars inntekt året før fødselen

KILDE: NAV

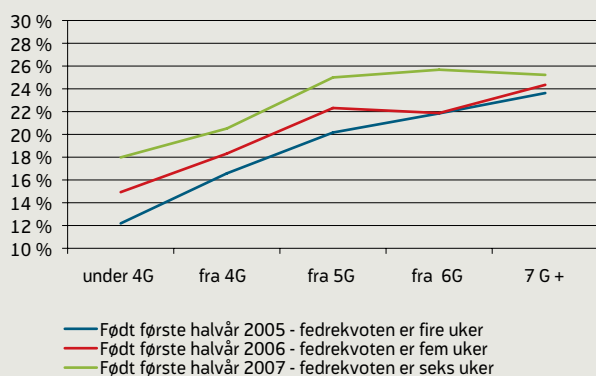
<sup>7</sup> Vi har ingen opplysninger om mors arbeidstid når hun går tilbake i arbeid etter fødselen.

Figur 6.  
Fedre som tar ut fedrekvote for barn født første halvår 2005, 2006 og 2007. Andel som tar ut mer enn fedrekvoten. Etter fars alder.\*



\*Mor og far har foreldrepenger. Fars alder i fødselsåret KILDE: NAV

Figur 7.  
Fedre som tar ut fedrekvote for barn født første halvår 2005, 2006 og 2007. Andel som tar ut mer enn fedrekvoten. Etter fars inntekt.\*



\*Mor og far har foreldrepenger. Fars inntekt i fødselsåret KILDE: NAV

25-29 år (fra 14,9% til 19,0%) og for fedre med inntekt under fire ganger grunnbeløpet (fra 12,2% til 18,0%). Lav alder og lav inntekt er forbundet med lav utdanning, kort ansettelsestid og liten yrkeserfaring. Disse fedrene kan derfor være sårbare i tider med høy arbeidsløshet.

At flere fedre tar ut mer enn fedrekvoten kan også ha sammenheng med økt oppmerksomhet på fars rettigheter. Menn som blir fedre i dag er oppvokst i et samfunn med større likestilling enn menn som ble fedre for få år siden.

## HVILKE FEDRE TAR UT FEDREKVOTE?

Far står meget fritt til å bestemme om og når han vil ta ut fedrekvoten. Dette fordi fedrekvoten kan tas ut mens mor

er hjemme, eventuelt mens hun avvikler ferie. Hvis far ikke tar ut fedrekvote er det enten fordi han ikke fyller vilkårene<sup>8</sup> for å få foreldrepenger, eller fordi foreldrene har tatt et valg av hensyn til fars arbeidssituasjon eller familiens økonomi.

Fedre i trettiårene med høy inntekt er de som oftest tar ut fedrekvote. Sannsynligheten for at far vil ta ut minst en dag av fedrekvote er størst når fars inntekt og alder er noe høyere enn mors, men forskjellen må ikke være altfor stor.

Fedre omtalt i denne delen av artikkelen har barn som er født i første halvår 2007, og barnets mor mottar foreldrepenger. Når far har mottatt foreldrepenger er det ansett som fedrekvote.

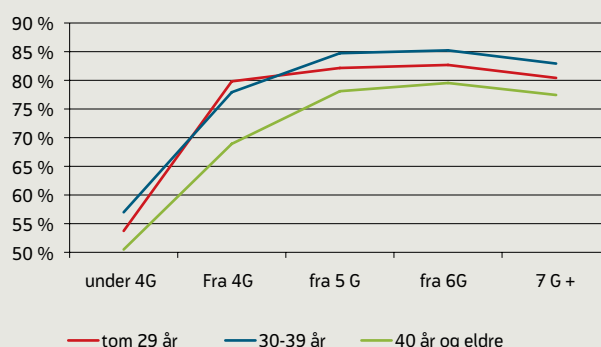
## Fedre i trettiårene med høy inntekt tar oftest ut fedrekvote

Fedre med høy inntekt tar ut fedrekvote oftere enn fedre med lav inntekt, jf. figur 8. Andelen er høyest for fedre med inntekt litt under seks ganger grunnbeløpet, og noe lavere for fedre med inntekt høyere enn maksimalbeløpet. Dette har sammenheng med at familien taper økonomisk hvis arbeidsgiver ikke utbetaler differansen mellom høy inntekt og maksimale foreldrepenger.

Fedre som er svært unge og/eller har lav inntekt, er oftere enn andre fedre uten rett til foreldrepenger. For å ha rett til foreldrepenger må far ha hatt inntekt i minst seks av de ti siste månedene før han skal ta ut foreldrepenger. Halvparten av fedre yngre enn 25 år hadde ingen inntekt eller inntekt under fire ganger grunnbeløpet året før fødsel.

<sup>8</sup> Fedre som ikke har rett til foreldrepenger når barnet blir født kan opparbeide slik rett etter fødselen. Motsatt kan en far som fylte vilkårene da barnet ble født miste rett til foreldrepenger hvis han blir arbeidsløs.

Figur 8.  
Fedre til barn født første halvår 2007. Andel som tar ut fedrekvote etter fars inntekt og alder.\*



\*Mor har foreldrepenger. Fars inntekt i 2006 og fars alder i 2007

KILDE: NAV

len. Yngre fedre har hatt kort tid etter skole og utdanning til å opparbeide seg rett til foreldrepenger. Hvis far er under utdanning kan også en vesentlig del av inntekten hans være opparbeidet i sommermånedene og i ferier. Uregelmessige arbeidsforhold kan således være en medvirkende årsak til at fedre med lav inntekt ikke har foreldrepenger like ofte som fedre med høy inntekt.

Når fars inntekt er mellom fire og fem ganger grunnbeløpet tar yngre fedre oftere ut fedrekvote enn eldre fedre (se figur 8). Dette kan ha sammenheng med at fars inntekt er hentet fra året før fødselen. Unge fedre er ofte på vei inn i arbeidslivet. De kan derfor ha langt høyere inntekt når de tar ut foreldrepenger, enn det de hadde året før fødselen.

Fedre som er tidlig i trettiårene tar oftest ut fedrekvote (se figur 4). Fedre som er 40 år og eldre tar ut fedrekvote sjeldnere enn unge fedre. Dette til tross for at eldre fedres inntekt er vesentlig høyere. Når eldre fedre lar være å ta ut fedrekvote kan det ha sammenheng med familiesituasjonen for øvrig, og med aldersforskjell mellom mor og far.

## Mors inntekt og alder har betydning for fars uttak

Mors inntekt og arbeidsforhold kan være en medvirkende årsak til at fedre i trettiårene med høy inntekt tar ut fedrekvote oftere enn andre fedre. Dette fordi det er nær sammenheng mellom mors og fars alder, og mellom alder og inntekt.

Når mor har foreldrepenger og far er tretti år eller eldre, vil barnets mor svært ofte også være i denne aldersgruppen

(75,3%). Mødre som er fylt tretti år har høyere inntekt enn yngre mødre. Mors inntekt er også høyest når far er i trettiårene, jf. figur 11. Dersom begge foreldrene har inntekt over maksimalbeløpet, vil familien kunne tape økonomisk både når mor tar ut foreldrepenger og når far tar ut fedrekvote, avhengig av om arbeidsgiver utbetaler full lønn. Dette kan være en medvirkende forklaring på hvorfor fedre som er fylt tretti år tar ut foreldrepenger like ofte når de har inntekt over maksimalbeløpet, som når inntekten er litt under seks ganger grunnbeløpet (se figur 8).

Hvis det bare er far som har høy inntekt, kan redusert inntekt ved uttak av foreldrepenger være en medvirkende årsak til at han velger å ikke ta ut fedrekvote. Figur 9 viser at fedre oftest tar ut fedrekvote når far er eldre enn mor og har høyere inntekt, men at forskjellen mellom dem ikke må være for stor. Fedre som er mer enn seks år eldre enn mor tar sjeldnere ut fedrekvote.

## HVILKE FEDRE TAR UT MER ENN SEKS UKER

En av fire fedre som tar ut foreldrepermisjon tar ut mer enn de seks ukene som er forbeholdt far. Sannsynligheten for at far vil ta ut 31 dager eller mer er høyest når far er i trettiårene og har høy inntekt. Mors alder og arbeidssituasjon har betydning både for om far tar ut fedrekvote, og for hvor lenge han har foreldrepenger<sup>9</sup>. Far tar oftere ut mer enn seks uker når far og mor er like i alder og inntekt.

Dette avsnittet tar for seg fedre i familier hvor både mor og far har foreldrepenger for barn født i første halvår 2007.

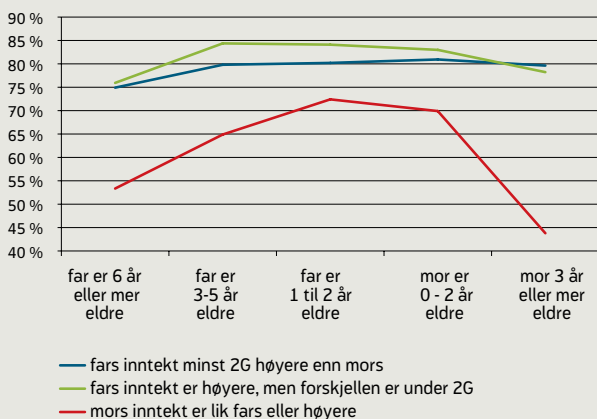
## Fedre i trettiårene med høy inntekt

De fedrene som oftest tar ut foreldrepenger i tillegg til fedrekvoten er i alder 35-39 år (26,4%) og/eller har inntekt lik seks ganger grunnbeløpet (25,4%).

Andel fedre som tar ut mer enn fedrekvoten øker med alder og inntekt frem til maksimalbeløpet (se figur 10). Når inntekten kommer over 6G øker andelen for fedre som er tretti år og eldre, mens den går ned for fedre som er yngre. Noe av forskjellen har sammenheng med mors alder og inntekt.

Sjansen for at mor har høy inntekt er langt større når far har fylt tretti år og har høy inntekt (figur 11). Når også mor har høy utdanning og inntekt vil begge foreldre ha en karriere å ta vare på, og begge vil kunne tape økonomisk på å motta foreldrepenger.

Figur 9.  
Fedre til barn født første halvår 2007. Andel som tar ut fedrekvote etter forskjell i mors og fars inntekt og alder.\*



\*Mor har foreldrepenger. Inntekt i 2006 og alder i 2007

KILDE: NAV

<sup>9</sup> Betydningen av fars og mors arbeidssituasjon for fars uttak av fedrekvote er nærmere omtalt i artikkelen «Forhold som har betydning når mor og far deler foreldrepermisjonen» (Grambo og Myklebø, 2008)»

Fedre som er 40 år og eldre tar noe sjeldnere ut mer enn fedrekvoten enn fedre i trettiårene. Dette kan ha sammenheng med at forskjell i mors og fars alder øker med fars alder, men også med endrede samfunnsforhold. Eldre fedre er oppvokst i et samfunn med mindre likestilling mellom kjønnene enn yngre fedre.

Fedre som er unge og fedre med lav inntekt tar sjelden ut mer enn fedrekvoten. Dette kan skyldes at de oftere er sist ansatt eller har et usikkert ansettelsesforhold. Slike forhold kan ha betydning, særlig hvis arbeidsgiver eller kolleger signaliserer at det bør være tilstrekkelig å ha foreldrepenger i seks uker.

At unge fedre nøyer seg med fedrekvoten, kan også ha sammenheng med mors arbeidssituasjon. Når far er under 25 år er mor svært ofte ung med lav inntekt. Lav inntekt kan skyldes at mor har arbeidet i redusert stilling eller som vikar, eller at hun har vært under utdanning.

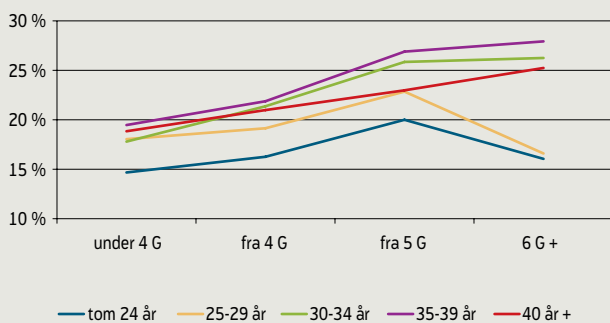
Hvis mor arbeider deltid etter fødselen vil far tape økonomisk dersom han tar ut mer enn fedrekvoten uten samtidig å arbeide deltid. Hvor enkelt det er for far å kombinere arbeid og foreldrepenger er avhengig både av arbeidssituasjonen hans, og av den tid det tar å reise mellom hjem og arbeid.

Mange mødre med lav inntekt har et arbeid som er psykisk eller fysisk belastende. Det er naturlig om disse mødrene velger å være hjemme med foreldrepenger lengst mulig

Fra 1.1.2007 gjør nye måter å beregne foreldrepengene på at det blir spesielt gunstig for mødre som arbeider deltid å kombinere arbeid og foreldrepenger. Dette kan motivere mødre til å strekke sin permisjon ut i tid og å ta ut mest mulig av foreldrepengeperioden selv.

Figur 10.

**Fedre som tar ut fedrekvoten for barn født første halvår 2007. Andel som tar ut 31 dager eller mer. Etter fars inntekt og alder\***



\*Mor og far har foreldrepenger. Inntekt i 2006 og alder i 2007

KILDE: NAV

Fars yrke, stilling og arbeidssituasjon vil ha betydning for om han kan og vil ta foreldrepenger utover fedrekvoten. Kollegers alder og familiesituasjon kan også være viktig. Positive holdninger og praktisk tilrettelegging gjør det lettere å være borte fra arbeidsplassen uten at karrieren blir skadet.

## Når mor og far er like i alder og inntekt

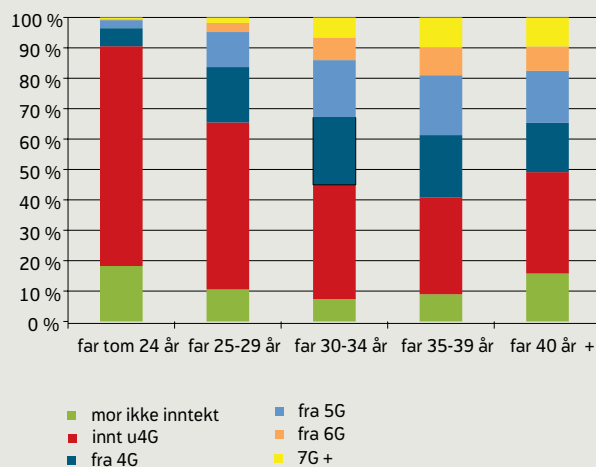
Mors alder og inntekt har betydning for om far tar ut fedrekvoten, men også for om far tar ut mer enn fedrekvoten. Sannsynligheten for at far vil ta ut mer enn seks uker med foreldrepenger er størst når foreldrene er relativt like i alder og inntekt.

Figur 12 viser at sannsynligheten for at far vil ta ut mer enn fedrekvoten er lavest når fars inntekt overstiger mors inntekt med minst to ganger grunnbeløpet (ca kr. 140 000 i 2008) og/eller når far er minst seks år eldre enn mor. En så stor forskjell både i alder og inntekt er hyppigere når far er 40 år eller eldre (30,6%) enn når far er i trettiårene (8,0%) eller yngre (1,9%). Stor forskjell i foreldrenes alder og inntekt kan derved bidra til å forklare hvorfor de eldste fedrene relativt sjelden tar ut mer enn fedrekvoten.

Mors inntekt og arbeidsforhold kan være en medvirkende årsak til at fedre som er tretti år og eldre, og som har svært høy inntekt, er de som oftest tar ut mer enn fedrekvoten (figur 10). Barna til disse fedrene vil svært ofte ha en mor som har høy inntekt og utdanning (figur 11), og en

Figur 11.

**Foreldre til barn født første halvår 2007. Forholdet mellom fars alder og mors inntekt.\***



\*Alder i fødselsåret, inntekt året før fødsel.

KILDE: NAV



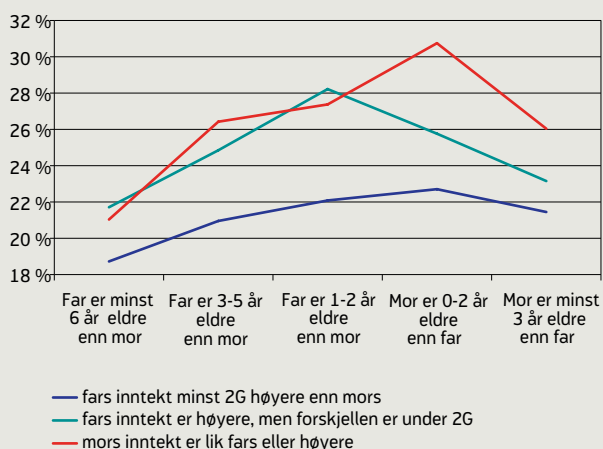
egen karriere å ta vare på. Hvis foreldrene skal klare å ta vare på både mors og fars karriere kan ingen av dem være for lenge borte fra egen arbeidsgiver. Dette fordi tilstedeværelse og synlighet på arbeidsplassen er en forutsetning for å kunne bli tildelt og påta seg nye og utfordrende arbeidsoppgaver. Foreldre med høy utdanning opplever ofte at et lengre fravær fra arbeidsplassen kan virke negativt inn på yrkeskarrieren. (AFI-rapport 2/2008). Hvis foreldrene ønsker å ivareta både mors og fars karriere, må far ta en større del av foreldrepengeperioden enn om familien for en periode har valgt en mer tradisjonell arbeidsdeling.

Når begge foreldre har høy inntekt eller høy utdanning vil mors arbeid og inntektsutvikling være like viktig for familiens økonomi, på lang og kort sikt, som fars arbeid og karriere. Familien vil også kunne tape økonomisk dersom mors arbeidsgiver ikke utbetaler differansen mellom høy inntekt og foreldrepenger. Figur 13 viser at fedrene tar ut flere dager med foreldrepenger når det er liten forskjell mellom mors og fars alder og inntekt, enn når forskjellen er svært stor.

Når det er stor forskjell mellom foreldrenes alder og inntekt er det flere fedre som nøyer seg med seks uker fedrekvote (80,0 %) enn når forskjellen er liten (69,3%). Når foreldrene er relativt like er det også flere fedre som tar ut mer enn 12 uker med foreldrepenger (henholdsvis 17,0% og 9,0%).

Figur 12.

**Fedre som tar ut fedrekvote for barn født første halvår 2007. Andel som tar ut 31 dager eller mer. Etter forskjell i mors og fars inntekt og alder.\***

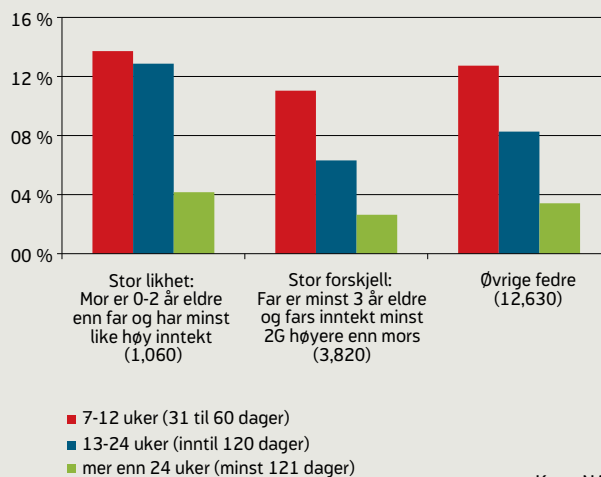


\*Mor og far har foreldrepenger. Inntekt i 2006.

KILDE: NAV

Figur 13.

**Fedre som tar ut mer enn fedrekvoten for barn født første halvår 2007. Antall uker med foreldrepenger. Par med stor og liten forskjell i mors og fars inntekt og alder.**



KILDE: NAV

## Arbeidsdeling i hjemmet har betydning

Stor forskjell mellom foreldrenes inntekt kan skyldes aldersforskjell, og at far har hatt mer tid til å ta utdanning og å etablere seg i yrkeslivet. Forskjellen kan også skyldes at familien har valgt en mer tradisjonell arbeidsdeling, eventuelt for en periode mens barna er små. I slike familier har mor hovedansvaret hjemme, mens far kan bruke mer tid på sin yrkeskarriere.

Familier som velger en tradisjonell arbeidsdeling kan være best tjent med at mor tar ut det meste av foreldrepengeperioden. Dette fordi familien kan tape økonomisk dersom fars inntekt er høyere enn minstebeløpet eller hvis mor arbeider deltid etter fødselen.

Fedre tok oftere ut mer enn fedrekvoten om mors inntekt før fødselen var fem ganger grunnbeløpet eller høyere, enn når inntekten hennes var under fire ganger grunnbeløpet. Lav inntekt kan indikere at mor arbeidet deltid da barnet ble født. Vi har imidlertid ingen opplysninger om mors stillingsandel etter fødselen.

Hvordan foreldrene fordeler arbeidet hjemme mellom seg kan virke inn på hvordan de fordeler foreldrepengeperioden. Hvis far skal ta ut mer enn fedrekvoten må han påta seg helhetsansvar hjemme uten at mor er til stede. Dette kan falle mer naturlig hvis far og mor til daglig deler på oppgavene, enn om familien har valgt en mer tradisjonell arbeidsdeling. I familier hvor fedrenes karriere er blitt prioritert, kan fars karriere bli satt tilbake dersom han er borte fra arbeidet. For mødre som har prioritert familien

mens barna små, vil noen måneder fra eller til med foreldrepenger ha mindre betydning for karrieren.

Hvordan foreldrene fordeler foreldrepengeperioden mellom seg kan bidra til å forsterke forskjeller i foreldrenes inntekt, og også påvirke hvordan de fordeler arbeidet hjemme. (AFI-rapport 2/2008).

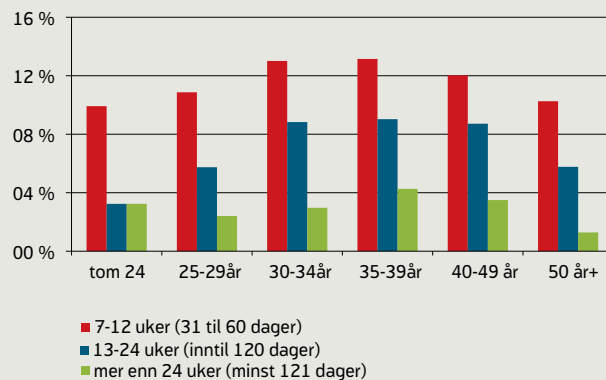
### Fedre i trettiårene tar ut flest dager med foreldrepenger

Figur 14 viser at far alders har betydning for hvor mange dager han tar ut med foreldrepenger.

Fedre i alder 35-39 år tar oftest ut mer enn fedrekvoten. De tar også oftere ut lange perioder med foreldrepenger. Fedre som er yngre enn 25 år (83,6 %) eller 50 år og eldre (82,7 %) nøyer seg oftere med seks uker fedrekvote enn fedre i alder 30-49 år (ca 75 pst).

Figur 14.

**Fedre som tar ut mer enn fedrekvoten for barn født første halvår 2007. Antall uker med foreldrepenger. Etter fars alder.**



KILDE: NAV

---

---

## VEDLEGG - DATAGRUNNLAGET

Informasjon om foreldre og deres uttak av fødselspenger er hentet fra dataregistre tilgjengelig i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Fødselspengeregisteret omfatter de menn og kvinner som har fått utbetalt fødselspenger i en gitt periode, men ingen opplysninger om hvilke barn, kvinner og menn som er i familie med hverandre. For å koble far til mor og felles barn er det brukt tjenestebasert persondatasystem (TPS) per mai 2008, med forutsetning om at felles barn skal være bosatt i Norge<sup>10</sup>. For disse barnas foreldre er det tatt ut opplysninger om inntekt og uttak av foreldrepenger.

Foreldrepengeregistret viser hvilke foreldre som har mottatt foreldrepenger, men ikke hvilke fedre som har hatt rett til foreldrepenger. Fedre som tar ut fedrekvote er derfor sett i forhold til antall barn født i en bestemt periode. Når far mottar foreldrepenger er det ansett som fedrekvote dersom også mor har foreldrepenger for samme barn. Hvis mor ikke mottok foreldrepenger for barnet, har ikke far hatt rett til fedrekvote. Far må da ha fått foreldrepenger på selvstendig grunnlag, og hatt daglig omsorg for barnet mens mor var i arbeid eller utdanning.

Fedre som tar ut foreldrepenger vil utgjøre en større andel av fedre med rett til foreldrepenger enn av fedre til barn født i et bestemt tidsrom. Dette fordi en del fedre ikke har opptjent rett til foreldrepenger gjennom en periode med inntekt. I noen tilfeller kan pensjonsgivende inntekt før fødselen vise hvor sannsynlig det er at far har hatt rett til foreldrepenger. Antall fedre som har tatt ut fedrekvote utgjør en lavere andel av fedre til barn som har en mor med foreldrepenger, enn av fedre med rett til fedrekvote<sup>11</sup>.

Registeret viser ikke inntekter over det beløp som maksimalt kan utbetales i foreldrepenger. Foreldrenes inntekt er derfor hentet fra inntektsregistret for året før fødselen, og oppgitt i forhold til grunnbeløpet. Grunnbeløpet skal normalt følge generell lønnsvekst for samfunnet som helhet. Fedre som er unge og friske i en alder med karriereutvikling vil kunne ha en høyere lønnsvekst enn dette. Målt i forhold til grunnbeløpet vil fars inntekt da være høyere når han tar ut foreldrepenger enn inntekten var i året før fødselen. Dette vil spesielt kunne gjelde unge fedre som er på vei inn i arbeidslivet etter studier. For andre fedre kan

foreldrepenger bli utbetalt etter en lavere inntekt enn den de hadde året før fødselen.

Fedre tar normalt ut foreldrepenger i sommermånedene og/eller på slutten av perioden, når barnet er i ettårsalderen. Antall dager far har mottatt foreldrepenger er summert fra fødselshalvåret til barnet er nær halvannet år gammelt, for barn født første halvår 2007 fra 1.1.2007 til 30.9.2008. Data for barn født i første og andre halvår er tatt ut separat. Når teksten refererer til fedre med barn født i løpet av et helt år, er tall for fedre til barn født i første og andre halvår slått sammen.

Når fedrekvoten øker vil færre fedre rekke å ta ut alle fedreukene innenfor den perioden som er målt. Fra 1.1.2007 fikk foreldre større mulighet til å kombinere arbeid og foreldrepenger, også når barnet er født før denne datoen. Hvis mor har strukket sin del av foreldrepengerperioden, vil fedre med rett til seks uker fedrekvote begynne å ta ut foreldrepenger på et senere tidspunkt enn fedre med barn født tidligere. Det kan derved være fedre som først tar ut foreldrepenger etter det tidsrom som data er hentet fra. Med senere start og lengre fedrekvote vil fedre også avslutte sine seks uker på et senere tidspunkt enn fedre som hadde kortere fedrekvote.

Antall dager far har mottatt foreldrepenger er summert for en like lang periode for barn født i 2005, 2006 og 2007. Utvidet fedrekvote og større fleksibilitet tilsier at fedre til barn født 1.7.2006 og senere kan ha tatt ut fedrekvote oftere enn materialet viser, og også at de oftere kan ha tatt ut mer enn seks uker<sup>12</sup>.

## REFERANSER

Egeland, Cathrine, Enehaug, Heidi, Halrynjo, Sigtona, Lyng, Selma, Svare, Helge (2008). «Erfaringer med og konsekvenser av graviditet og uttak av foreldrepenger i norsk arbeidsliv». *AFI-rapport nr. 2/2008*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttets rapportserie.

Grambo, Anne-Cathrine og Myklebø, Sigrid (2008). «Forhold som har betydning når mor og far deler foreldrepermisjonen». *Arbeid og velferd nr. 4/2008*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Lappegård, Trude (2003). «Pappa til tjenste - hvilke fedre tar fødselspermisjon». *Samfunnspeilet 5/2003*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå (SSB).

---

<sup>10</sup> Foreldre som har hatt foreldrepenger vil ikke være med i materialet hvis de har flyttet fra landet. Hvis foreldre til et barn bosatt mai 2008 kom til landet etter fødselen har de ikke hatt rett til foreldrepenger. Antall bosatte barn med et gitt fødselsår er også høyere enn antall fødsler i samme år. Disse forholdene bidrar til at andel fedre med foreldrepenger og fedrekvote kan bli noe lavere enn den faktiske andelen.

<sup>11</sup> Far kan være uten rett til fedrekvote fordi foreldrene ikke bor sammen og/eller mor har opptjent rett til foreldrepenger i mindre enn halv stilling

<sup>12</sup> Antall fedre som ikke har avsluttet uttak av foreldrepenger per 30 september er nær 1 300 høyere for fedre til barn født i første halvår 2007 enn for fedre til barn født første halvår 2005.

# Brukerundersøkelse barnebidrag

Av: PER ØDEGÅRD

## SAMMENDRAG

NAV gjennomførte høsten 2008 en brukerundersøkelse blant bidragsmottakere og bidragspliktige av barnebidrag<sup>1</sup>. Undersøkelsen viser at bidragsgruppen som helhet er mindre tilfreds med NAVs service, tilgjengelighet og informasjon enn øvrige brukergrupper. Resultatene viser også at det er forskjeller i hvordan bidragsmottakerne og de bidragspliktige opplever NAV, og at det er de bidragspliktige som er minst fornøyd. Dette kan bero på at det er bidragsmottaker som er best tjent med å føre en bidragssak for NAV, og dermed er den parten som har initiativ i saken. Bidragsmottakerne er da også de som i størst grad ønsker at NAV skal fastsette og stå for innkrevningen av barnebidraget. Bidragspliktig synes derimot oftere at barnebidrag er et privat anliggende, og ønsker i større grad å få til en privat avtale, uten å involvere NAV. I 86 prosent av sakene er det mor som er bidragsmottaker og far som er bidragspliktig.

## BIDRAGSMOTTAKERE OG BIDRAGS- PLIKTIGE – HVORDAN OPPLEVES MØTET MED NAV?

NAV gjennomfører årlige en rekke forskjellige brukerundersøkelser, både blant personbrukere (mottakere av forskjellige tjenester og stønader), arbeidsgivere og andre grupper. En gruppe som imidlertid har vært utelatt i de siste personbrukerundersøkelsene er bidragsmottakere og bidragspliktige av barnebidrag. En av årsakene til dette er at denne gruppen skiller seg fra de andre personbrukergruppene ved at de ikke nødvendigvis mottar noen stønad fra NAV. Barnebidrag er å anse som et privat anliggende, men NAV kan, der det er uenighet eller konflikt, fastsette bidragsbeløpet, og stå for innkreving av bidragsbeløpet. I barnebidragssaker opptrer dermed brukeren som en av to parter, og som oftest har de motstridende interesser og mål. Tidligere undersøkelser viser at det kan være stor forskjell i hvordan møtet med NAV oppfattes, avhengig om man er bidragsmottaker eller bidragspliktig (Nygaard og Abelsen, 2006), og at gruppen som helhet dessuten er mindre fornøyd med NAV enn øvrige grupper. Det har vært et ønske om å vite mer om disse gruppene av NAV-brukere. Hvordan opplever disse brukerne NAV i forhold til øvrige brukere, og er det forskjell i hvordan bidragsmottakere og bidragspliktige opplever møtet med NAV?

### Telefonintervju

September 2008 gjennomførte NAV en brukerundersøkelse blant bidragsmottakere og bidragspliktige. Undersøkelsen ble gjennomført ved hjelp av telefonintervju. Fra NAVs registre over bidragssaker ble det trukket et utvalg på til sammen 13 000 bidragsmottakere og bidragspliktige, ca. 6 500 av hver, registrert med nye saker i NAV i 2007 og 2008. Det ble gjennomført til sammen 1 000 intervju, hvorav 500 er bidragsmottakere og 500 bidragspliktige.

### Undersøkelsens temaer og oppbygning

En del av spørreskjemaet er basert på skjemaer fra tidligere brukerundersøkelser for NAVs brukergrupper, (blant annet Personbrukerundersøkelsen 2008), slik at man til en viss grad kan sammenligne svarene. Undersøkelsene er svært like metodisk sett. Det er samme temaer, spørsmålsstilling, skalaer, osv., men undersøkelsene er gjennomført på forskjellige tidspunkt, og innenfor litt forskjellige rammer. Personbrukerundersøkelsen 08 ble gjennomført ved at man kontaktet registrerte brukere og intervjuet dem angående deres oppfatning av NAV når det gjelder service og tilgjengelighet, samt oppfatninger rundt møte med saksbehandler/veileder for de som har vært i møte med NAV. I undersøkelsen av barnebidrag er stort sett de samme temaene berørt, men respondentene er intervjuet i egenskap av å være bidragsmottaker eller bidragspliktig, og mange av spørsmålene er direkte knyttet til deres situasjon. Dette kan skape en annen involvering i og med at bidragssaken kan forbindes med konflikt og negative følelser.

I undersøkelsen stilles det spørsmål angående opplevd service i forbindelse med bidragssaken, valg av avtale, tilgjengelighet pr. telefon og oppmøte, oppfatninger om service i forbindelse med timeavtale, service og brukervennlighet i forbindelse med nettløsninger samt generelle oppfatninger om NAV.

1 Selve undersøkelsen er utarbeidet og gjennomført i sin helhet av Mona Stormo Andersen, tidligere ansatt i Avdeling for pensjon og ytelser i Arbeids- og velferdsdirektoratet.

## REGELVERK VED BARNEBIDRAG

Forsørging av barn er i utgangspunktet et privat anliggende. Det er dermed ikke nødvendig å trekke inn det offentlige i forbindelse med barnebidrag, dersom foreldrene er enige om størrelsen på bidragsbeløpet og betalingen. Hvis man ønsker det kan NAV fastsette bidragsbeløpet. Dette forekommer særlig når partene er uenig om størrelsen på beløpet, samværsfordelingen med barnet, eller når det er konflikt generelt sett mellom partene. NAV kan også stå for innkrevningen av barnebidraget. Dette gjelder også for de som har privat avtale. Dette fungerer som en sikkerhet for at mottakeren får utbetalt det avtalte beløpet – enten det er fastsatt av NAV eller kommet til gjennom privat avtale. Innkrevningen er gratis. Fastsettelse av bidragsbeløpet er gebyrlagt. Det kan også søkes om bidragsforskudd. Dette er behovsprøvd og fordrer at det er avtale om offentlig innkreving.

Man har dermed fire ulike avtaler i forbindelse med barnebidrag:

Tabell 1.  
Tabellen viser undersøkelsens respons fordelt på gruppene, i antall og prosent.

Fastsettelse	Innkrevning	
	Privat betaling	Offentlig innkreving
Privat avtale	1) Privat betaling av et privat avtalt bidrag*	2) Offentlig innkreving av et privat avtalt bidrag: 14,7% (147)
Offentlig fastsetting	3) Privat betaling av et offentlig fastsatt bidrag: 5,9% (59)	4) Offentlig innkreving av et offentlig fastsatt bidrag: 74,1% (741)

\*Gruppe 1 (Privat betaling av et privat avtalt bidrag) finnes ikke i NAVs registre og er ikke representert i utvalget og undersøkelsen.

Hvor mange som har privat avtale uten å involvere NAV i innkrevningen finnes det ingen oversikt over. I 2002 og 2003 ble det foretatt regelendringer som blant annet hadde som mål å få flere til å velge private avtaler. I juni 2002 ble det innført gebyr for fastsettelse av bidragsbeløp, og i oktober 2003 ble det et helt nytt regelverk for fastsettelse av bidraget. Dette innebar for eksempel at begge parter inntekt ble lagt til grunn i beregningen, og at bidragspliktige fikk fradrag for samvær med bidragsbarnet. Det er full avtalefrihet for partene ved private avtaler. Siden 2003 har det vært en nedgang i antall bidragsmottakere og bidragspliktige på ca. 25 prosent. I perioden 1999 til 2002 lå antall registrerte bidragsmottakere på ca. 130 000<sup>2</sup>, mens antall

### Hovedpunktene i regelverket

- Bidraget skal beregnes ut fra hva det koster å forsørge barn. Underholdskostnaden varierer med barnets alder.
- Underholdskostnaden for barnet skal fordeles forholdsmessig mellom foreldrene etter inntekten deres. Barnets egen inntekt kan bli trukket inn i denne beregningen.
- Den bidragspliktiges bidragsevne skal vurderes i forbindelse med fastsettelsen av bidraget, slik at bidraget faller bort eller blir redusert dersom den bidragspliktiges økonomi tilsier det.
- Det gis fradrag i bidraget for avtalt eller fastsatt samvær med bidragsbarnet.
- Det er flere unntaksbestemmelser.
- Barnebidrag skal ikke beskattes, og den bidragspliktige kan ikke gjøre fradrag i likningen for betalt barnebidrag.
- Begge parter skal betale gebyr dersom det offentlige fastsetter eller endrer barnebidraget. Gebyret er 860 kroner for hver av partene (ett rettsgebyr).
- Bidragsforskuddet er behovsprøvd

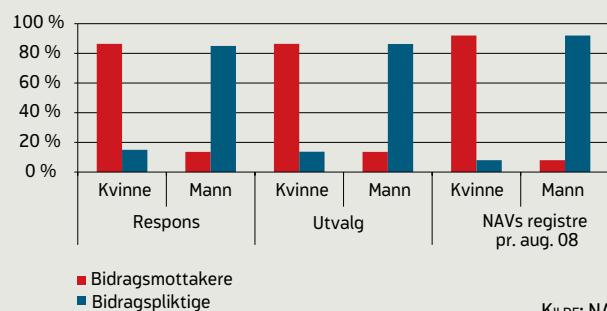
KILDE: NAV.

bidragspliktige lå på ca. 125 000. Pr. juni 2008 var det 101 797 bidragsmottakere og 94 371 bidragspliktige med bidrags saker registrert hos NAV. Dette utgjør en betydelig andel av NAVs brukere totalt sett. Pr. september 2008 ble det gjennom NAV utbetalt barnebidrag og/eller bidragsforskudd for 136 549 barn. I perioden 1999 til 2002 var dette antallet ca. 185 000.

## MOR ER BIDRAGSMOTTAKER – FAR ER BIDRAGSPLIKTIG

I hele 92 prosent av alle bidrags sakene som per dags dato er registrert hos NAV, er det mor som er bidragsmottaker.

Figur 1:  
Fordeling etter kjønn mellom mottaker og pliktig, for undersøkelsen, utvalget og det totale antall bidragsmottakere og bidragspliktige registrert hos NAV.



KILDE: NAV

<sup>2</sup> NAV.no



Far er bidragsmottaker i kun 8 prosent av sakene. Utviklingen går forsiktig i retning av at det blir flere saker hvor mottakere er far og hvor pliktige er mor, og i utvalget (saker registrert i 2007 og 2008) og responsen for undersøkelsen, ligger andelen hvor mor er mottaker på ca. 86 prosent.

## BIDRAGSGRUPPEN LITE FORNØYD MED NAV

Resultatene fra undersøkelsen viser at bidragsmottakere og bidragspliktige er gjennomgående mindre fornøyd med NAV en øvrige brukergrupper. Sammenlignet med Personbrukerundersøkelsen 2008, opplever bidragsgruppen lavere grad av tillit, informasjon og service enn noen andre stønadsgrupper i NAV. Resultatene følger i stor grad samme mønster som øvrige grupper. Man opplever i stor grad å bli møtt med respekt og at man får god service, men i mindre grad å få god nok informasjon. Samme mønster ser man når det gjelder tilgjengelighet (ventetid for å komme i kontakt med rett person og ventetid for å komme igjennom per telefon), bidragsgruppen scorer lavere også her.

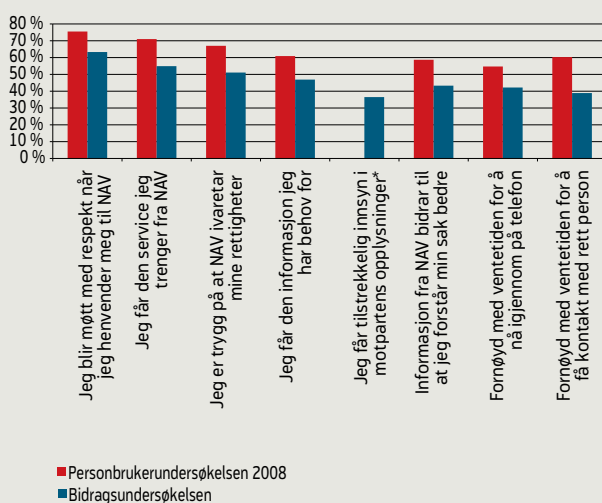
Det er grunn til å anta at det i utgangspunktet er konflikt mellom partene i svært mange av de som sakene hvor man benytter NAV til fastsetting og innkreving av barnebidraget. I de tilfeller hvor konflikten er liten, kan man anta at partene har kommet til enighet uten å involvere NAV, og at

det nettopp er de mest konfliktfylte sakene som NAV tar hånd om. Man er i tillegg avhengig av saksopplysninger fra den andre part, og NAV vil fungere som en mellommann for partene i mange tilfeller. Dessuten har partene motstridende interesser og mål. For eksempel vil en oppjustering av bidragsbeløp som følge av inntektsøkning hos pliktige være positivt for mottaker, men negativt for den pliktige. En nedjustering av beløp som følge av en endring i samværsomfang med barnet vil føre til at bidragspliktige betaler mindre til bidragsmottakeren. Uenighet rundt samværsrett og inntektsopplysninger er kilder til konflikt. Dette kan bidra til at bidragsmottakere og bidragspliktige blir mindre fornøyd med NAV enn hva de andre brukergruppene er.

## PRIVAT AVTALE ELLER OFFENTLIG FASTSETTELSE – MOTTAKEREN VINNER FREM

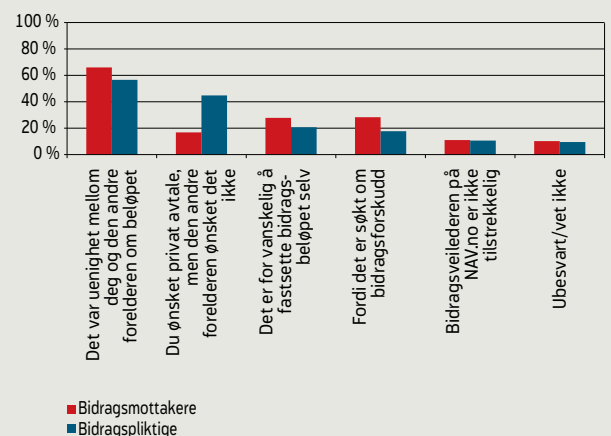
Det er tydelige forskjeller mellom mottaker og pliktig angående valg av avtale for beløpsfastsettelse. Der det er valgt offentlig fastsatt bidragsbeløp, svarer hele 66 prosent av mottakerne at det var på grunn av uenighet med den andre parten, mens 56 prosent av de pliktige oppgir dette som grunn. De bidragspliktige ønsker i mindre grad å involvere NAV. 45 prosent ønsker privat avtale, mens kun 19 prosent av bidragsmottakerne ønsker dette. Av andre årsaker til at man har valgt offentlig fastsatt beløp, oppgis også at det er vanskelig å fastsette riktig beløp selv, og at man har søkt om bidragsforskudd. Bidragsmottaker ønsker i større grad å involvere NAV i bidragsaken, da NAV ved offentlig fastsetting av beløpet fremstår som en garantist for at man får riktig beløp.

Figur 2:  
**Respekt, service, tillit, informasjon og tilgjengelighet**  
De som har svart 4 til 6 på en skala fra 1 til 6, hvor 1 er negativ og 6 er positiv.



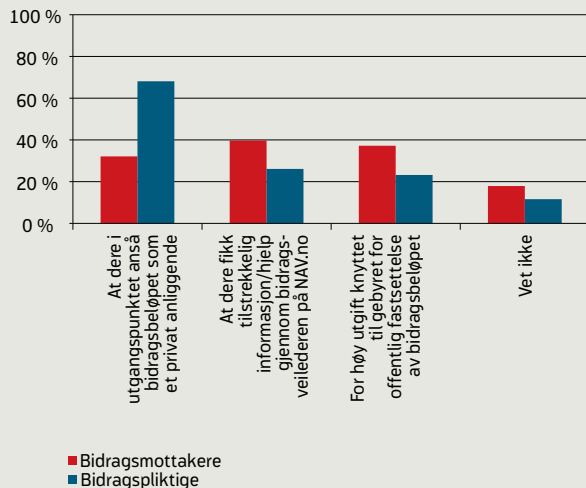
\* Spørsmålet er ikke stilt i Personbrukerundersøkelsen 2008. KILDE: NAV

Figur 3:  
**Hvorfor har du valgt offentlig fastsatt bidragsbeløp, og ikke fastsatt beløpet selv?**



KILDE: NAV

Figur 4:  
Hva var grunnen til at dere valgte privat avtale om bidragsbeløpet? (Flere svar mulig). n=147



KILDE: NAV

Der hvor man har valgt privat avtale med innkreving gjennom NAV, ser man at hele 68 prosent av bidragspliktige synes barnebidrag er et privat anliggende. 40 prosent av bidragsmottakerne oppgir bidragsveilederen som en årsak. I tillegg oppgir 37 prosent av mottakerne at gebyr for fastsettelse av bidragsbeløp er årsak til valg av privat avtale. Det er grunn til å anta at denne gruppen opplever lavere konfliktnivå enn dem som har valgt offentlig fastsettelse.

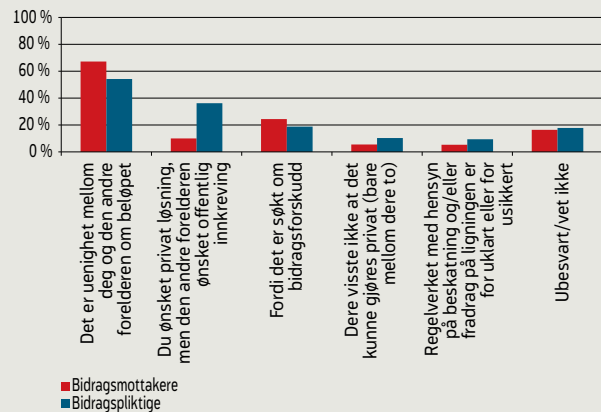
## OFFENTLIG INNKREVIING – SIKKERHET FOR BIDRAGSMOTTAKER

Offentlig innkreving av bidragsbeløpet er en tjeneste NAV tilbyr både til de som har offentlig fastsatt bidragsbeløp og til de som har privat avtale. Offentlig innkreving kan virke som en sikkerhet for mottaker når det er usikkerhet om bidragspliktiges betalingsevne og betalingsvilje, dette kan særlig hjelpe partene til å inngå privat avtale.

I tillegg til offentlig innkreving, kan det søkes om bidragsforskudd. Dette sikrer et behovsprøvd minimumsbeløp for mottaker dersom pliktige ikke betaler i tide eller ikke betaler hele beløpet. Man kan bare få bidragsforskudd dersom det foreligger vedtak om offentlig innkreving.

Der det er valgt offentlig innkreving av beløpet, ser man at bidragsmottakerne i større grad enn bidragspliktige oppgir uenighet som årsak til valget – 67 mot 54 prosent. Også her er bidragspliktig i større grad for en privat avtale – 36 prosent mot kun 10 prosent av mottakerne. Det er tydelig at bidragsmottaker søker å sikre seg ved å inngå avtale om

Figur 5.  
Hvorfor har du valgt offentlig innkreving og ikke gjort dette privat? (Flere svar mulig) n=888



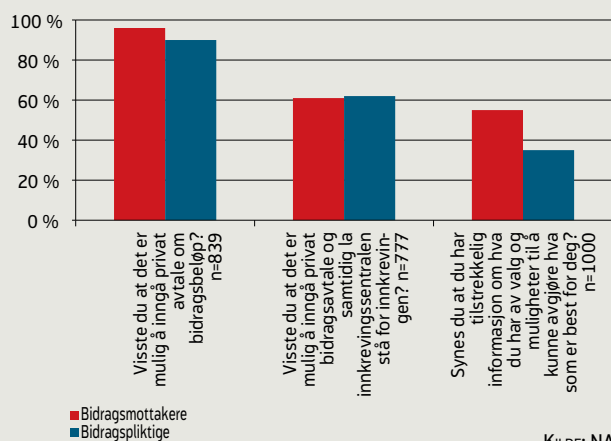
KILDE: NAV

offentlig innkreving. Partene oppgir også det at det er søkt om bidragsforskudd som en årsak til at de har søkt om offentlig innkreving.

## KJENNSKAP TIL BIDRAGSREGLENE OG VALGMULIGHETER

Det er et ønske fra NAV at flest mulig skal velge privat avtale i forbindelse med barnebidrag. Regelendringene fra 2003 legger også opp til dette. I tillegg er informasjon til partene viktig for at de skal kunne velge privat avtale, eller

Figur 6:  
Visste du at...



KILDE: NAV

at de skal kunne velge det som er mest riktig i deres tilfelle. Når brukerne får spørsmål om hvorvidt de kjenner til at man kan velge privat avtale, så svarer hele 96 prosent av mottakerne og 90 prosent av pliktige positivt på dette. Imidlertid synes kun 55 prosent av mottakerne og 35 prosent av de pliktige at de har tilstrekkelig informasjon om valg og muligheter i forbindelse med sin bidragssak. 61 prosent av mottakerne og 62 prosent av de pliktige kjenner til at man kan ha innkreving gjennom NAV i forbindelse med privat avtale.

## VALGT AVTALETYPE PÅVIRKER BRUKERTILFREDSHET I LITEN GRAD

De brukerne som har valgt privat avtale med innkreving, ser ut til å være mest fornøyd med servicen og informasjon de får i møte med NAV. Det kan tenkes at det er lavere konfliktnivå i disse sakene, og at partene sammen blir enige og stoler mer på hverandre. De trenger ikke gå gjennom «alt papirarbeidet» som skal til for å få offentlig fastsettelse av bidragsbeløpet – de kan selv avtale bidragsbeløpets størrelse og trenger kun å forberede søknaden om offentlig innkreving. De har med andre ord mindre behov for informasjon enn de andre gruppene, og selve saksbehandlingen krever mindre av begge parter. Allikevel ser man at også denne gruppen, sammen med de to andre gruppene, opplever møtet med NAV på en mindre tilfredsstillende måte enn øvrige NAV-brukere. Man kan også anta at dess mer kompleks brukeren opplever sin bidrags-

sak, dess mindre fornøyd er man med service og informasjon fra NAV. Bare ca. 35 prosent av bidragsgruppen opplever å få tilstrekkelig innsyn i motpartens opplysninger, og blant de som har offentlig fastsatt beløp uten innkreving, svarer kun 29 prosent positivt på om informasjonen fra NAV bidrar til at de forstår sin sak bedre.

## STORE FORSKJELLER I GRUPPEN - BIDRAGSPLIKTIGE MINST FORNØYD

Når vi skiller mellom bidragspliktige og bidragsmottakere ser vi tydelige forskjeller. De bidragspliktige er generelt mindre fornøyd enn mottakerne. Det er kanskje ikke så oppsiktsvekkende. En forklaring kan være at man i utgangspunktet er negativ til bidragssaken, og at dette preger svarene. En annen forklaring kan være at det er mottakerne som blir skadelidende om saken ikke føres for NAV, og de er dermed mest tjent med å oppsøke informasjon og tjenester hos NAV for å få det barnebidraget barnet har krav på. Det er da også noen forskjeller mellom mottakerne og pliktige når det gjelder kontakthypighet med NAV. Dette gjelder spesielt dem som ikke har hatt kontakt. 18 prosent av mottakerne oppgir at de ikke har hatt kontakt siste 6 måneder, mens hele 32 prosent av de pliktige oppgir ikke å ha hatt kontakt. Videre oppgir 46 prosent av mottakerne at de har hatt samtale med saksbehandler/veileder, mens bare 32 prosent av de pliktige oppgir dette.

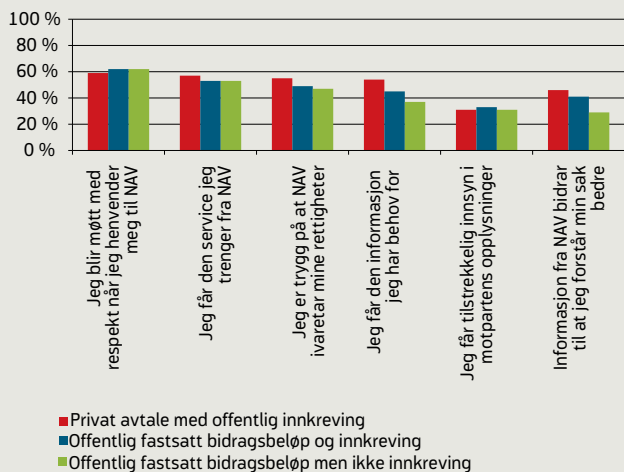
Som oftest er det bidragsmottakerne som tar initiativ til å få offentlig fastsatt bidragsbeløp og innkreving. Dermed har også bidragsmottakeren kommet lenger i prosessen enn bidragspliktig i det bidragspliktig blir involvert. De bidragspliktige opplever i mindre grad å få den informasjon de har behov for, de opplever ikke å få tilstrekkelig informasjon i motpartens opplysninger, og de opplever i mindre grad at informasjonen fra NAV bidrar til at de forstår sin sak bedre. Det kan være at bidragspliktige havner litt i skyggen i bidragssakene. Her har NAV et betydelig forbedringspotensial. Bidragspliktige bør involveres med relevant informasjon så tidlig som mulig i prosessen.

Mens 72 prosent av mottakerne opplever å bli møtt med respekt, svarer kun 54 prosent av de pliktige positivt på dette. De pliktige opplever også i mindre grad å få den service de har krav på, og de er i mindre grad trygg på at deres rettigheter blir ivarettatt.

En del bidragsmottakere kan også være mottakere av ytelser til enslige forsørgere fra NAV. Personbrukerundersøkelsen 2008 viser at enslige forsørgere er en relativt fornøyd brukergruppe hos NAV. Av de gruppene<sup>3</sup> som har

Figur 7:

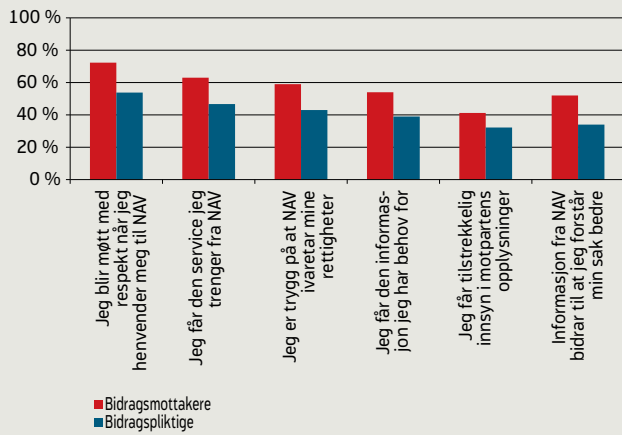
**Respekt, service, tillit og informasjon**  
De som har svart 4 til 6 på en skala fra 1 til 6, hvor 1 er negativ og 6 er positiv.



KILDE: NAV

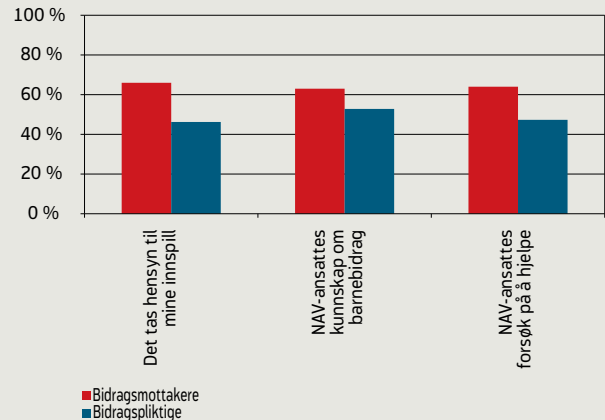
<sup>3</sup> I Personbrukerundersøkelsen 2008 stilles det spørsmål om tilfredshet rundt samtale med saksbehandler/veileder til følgende grupper: Enslige forsørgere, sykepengere over 26 uker, tidsbegrenset uføre, rehabiliteringspengere, yrkeshemmede og arbeidsledige.

Figur 8:  
**Respekt, service, tillit og informasjon**  
 De som har svart 4 til 6 på en skala fra 1 til 6, hvor 1 er negativ og 6 er positiv.



KILDE: NAV

Figur 9:  
**Møte med saksbehandler/veileder**  
 De som har svart 4 til 6 på en skala fra 1 til 6, hvor 1 er negativ og 6 er positiv.



KILDE: NAV

vært i møte/samtale med saksbehandler/veileder, er enslige forsørgere de som er mest fornøyd.

Hos de av bidragsgruppen som har vært i samtale med saksbehandler/veileder ser vi samme bilde – også her er mottakerne mest fornøyd. De opplever i større grad at det tas hensyn til deres utspill, de er mer fornøyd med de ansattes kunnskap, og de er mer fornøyd med de ansattes forsøk på å hjelpe.

## KONKLUSJON

Bidragmottakere og bidragspliktige opplever møtet med NAV som mindre tilfredsstillende enn NAVs øvrige brukere. Sammenlignet med Personbrukerundersøkelsen 08, opplever denne gruppen i mindre grad å bli møtt med respekt, de opplever i mindre grad å få den service de er berettiget, og de opplever ikke å få den informasjonen de har behov for. Når man skiller disse gruppene, ser man i tillegg at de bidragspliktige i enda sterkere grad enn bidragmottakerne er misfornøyd med møtet med NAV.

At bidragsgruppen er så mye mer misfornøyd med NAV enn de øvrige gruppene, kan ha sammenheng med at partene ofte er i konflikt med hverandre i forbindelse med barnebidragssaker, og at de som oftest har motstridene interesser og mål. Det er de som ikke har klart å bli enige om en privat avtale som oppsøker NAV.

Det er bidragmottakeren som er best tjent med å få en bidragssak, og som i størst grad oppsøker et NAV-kontor i forbindelse med bidragssaker. Dette kan forklare forskjell-

len i hvordan disse to gruppene opplever service og informasjon fra NAV. Bidragspliktige er ofte den passive saken, og ønsker i større grad at bidragssaken skal være et privat anliggende, mens bidragmottakerne ser NAV som en garantist for at de får oppfylt sine rettigheter og dermed i større grad ønsker offentlig fastsetting av bidragsbeløpet og offentlig innkreving.

## REFERANSER:

Abelsen, Birgit og Vigdis Nygaard (2006): «Brukerservice ved innkreving og formidling i barnebidragssaker. En kvalitativ brukerundersøkelse av Trygdeetatens innkrevingssentral». Rapport 2006:2 Norut NIBR Finnmark.

NAV's Personbrukerundersøkelse 2008.

.....  
.....



.....

.....

.....

**Arbeidskraftundersøkelsene (AKU)** er en utvalgsundersøkelse som blir gjennomført kvartalsvis av Statistisk sentralbyrå.

#### **Arbeidsledige (AKU)**

Personer som ikke utførte eller var midlertidig fraværende fra inntektsgivende arbeid i undersøkelsesuka, men som ved å kontakte NAV, annonsere selv, svare på annonse eller lignende, gjorde forsøk på å skaffe seg arbeid i løpet av de fire siste ukene. De må kunne ta på seg arbeid i løpet av de neste to ukene. Denne gruppa må ikke forveksles med NAV sine tall over registrerte arbeidsledige (se ovenfor). Tall fra AKU inkluderer også arbeidssøkere som ikke registrerer seg ved NAV, og en del av de som går på arbeidsmarkedstiltak.

#### **Arbeidsstyrken (AKU)**

Arbeidsstyrken er definert som summen av sysselsatte og arbeidsledige. Yrkesaktiviteten for en gruppe vil si hvor stor prosentandel av befolkningen i gruppen som er med i arbeidsstyrken.

#### **Arbeidssøkere**

Arbeidssøkere er betegnelsen på summen av ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede.

#### **Arbeidssøkervarighet**

Arbeidssøkervarigheten til en person som er registrert som helt ledig vil si hvor lang sammenhengende periode personen har vært registrert som arbeidssøker. Denne perioden inkluderer tid som delvis ledig, ordinær tiltaksdeltager, annen arbeidssøker eller yrkeshemmet. Opphold i perioden på inntil 28 dager regnes ikke som brudd.

#### **Avtalte dagsverk**

Hvor mange dagsverk det er avtalt at en arbeidstaker skal arbeide i en periode som er registrert i arbeidstakerregisteret justert for stillingsandel og ferie. Mer formelt er avtalte dagsverk definert som  $\text{avtalte arbeidsdager} \times \text{stillingsandel} \times \text{feriekorrigeringsfaktor}$ . Stillingsandel og feriekorrigeringsfaktoren kan variere mellom 0 og 1.

#### **Langtidsledige**

Registrerte arbeidsledige som har hatt en sammenhengende periode som helt ledig på minst 26 uker.

#### **Ledige stillinger**

NAVs statistikk over ledige stillinger omfatter alle ledige stillinger som enten blir meldt til NAV som opp-

drag, registrert av arbeidsgiver på [www.nav.no](http://www.nav.no), eller som er offentliggjort i media (aviser, tidsskrifter o.l.).

#### **Legemeldt sykefravær**

Sykefravær pga av egen sykdom som er dokumentert med attest fra lege. Legemeldt sykefravær er basert på NAVs sykefraværsregister. Det totale sykefraværet omfatter i tillegg egenmeldt sykefravær som er basert på en egen undersøkelse som utføres av Statistisk sentralbyrå. Registreringene over legemeldt sykefravær kobles sammen med arbeidstakerregisteret, som gir informasjon om arbeidsforholdet (bl.a. arbeidstid, næring, sektor) arbeidstakeren er sykmeldt fra. Sykefraværstatistikken omfatter ikke selvstendig næringsdrivende eller vernepliktige og ikke fravær som skyldes barns sykdom eller omsorgs- og fødselspermisjoner.

#### **Ordinære arbeidssøkere**

Personer som søker inntektsgivende arbeid ved NAV og som er arbeidsføre og ellers disponible for det arbeidet som søkes. En person anses som registrert arbeidssøker dersom han eller hun har meldt seg eller fornyet meldingen til NAV i løpet av de to siste ukene. Ordinære arbeidssøkere består av helt ledige, delvis sysselsatte, ordinære tiltaksdeltakere og andre ordinære arbeidssøkere.

#### **Ordinære tiltaksdeltakere**

Ordinære arbeidssøkere som deltar på arbeidsmarkedstiltak.

#### **Registrerte delvis ledige**

Registrerte delvis ledige arbeidssøkere er personer som enten er delvis permitterte eller som arbeider mindre enn heltid og som ønsker lengre arbeidstid.

#### **Registrerte helt ledige**

Ordinære arbeidssøkere som har vært uten inntektsgivende arbeid de siste to ukene.

#### **Sesongjustering**

Tallstørrelser på NAVs ulike arbeidsmarkedstatistikker varierer ofte med årstiden som en følge av at mange fenomener gjentar seg omtrent på samme tid hvert år. Eksempelvis går arbeidsledigheten normalt opp om sommeren og etter årsskiftet. Dette har sammenheng med at mange skoleelever (studenter) avslutter utdanningen og melder seg som arbeidssøkere etter at semestrene er avsluttet. I tillegg følger deler av sysselsettingen bedriftenes kontraktsprio-

der. Slike kontrakter utløper ofte før sommeren og ved årsskiftet.

For å skille ut underliggende endringer og rense bort sesongmessige forhold, justerer NAV en del tidsserier i et statistikkprogram, X12 Arima. Dette programmet baserer seg på historisk informasjon om sesongsvingninger.

Det er sesongvariasjoner i de fleste av størrelsene NAV presenterer statistikk over. Mønsteret i sesongvariasjonene og betydningen av sesongeffektene er imidlertid forskjellige. Når det gjelder utviklingen i antall yrkeshemmede er for eksempel sesongvariasjonene betydelig mindre enn for antall helt ledige. Likevel er det av betydning å justere for en sesongrelatert nedgang som finner sted i juni og august i forbindelse med at mange yrkeshemmede avsluttet skolegang før sommerferien.

Etter at en tidsserie er korrigert for sesongvariasjoner, vil det for enkelte størrelser fremdeles være store endringer mellom månedsobservasjonene. I enkelte tilfeller er det vanskelig å tillegge slike endringer mening. Det kan da være til hjelp å tydeliggjøre en trend i månedsobservasjonene. Tidsserien justeres ved å tillegge avvikende månedsobservasjoner mindre vekt. Dette gir en mer glattet tidsserie. Tilgang ledige stillinger per virkedag er et eksempel på en størrelse hvor det er behov for å glatte tidsserien for å få tydeligere fram en trend. Statistikkprogrammet X12 Arima benyttes i forbindelse med justering av trend.

### **Sluttmeldekort (SMK)**

Alle arbeidssøkere som har sluttet å melde seg ved NAV får etter vel 2 måneder tilsendt et sluttmeldekort (SMK) der de blir bedt om å oppgi hovedaktivitet. SMK blir brukt til å utarbeide statistikk som kan belyse andelen personer som kommer i jobb og eventuelt andelen som går ut av arbeidstyrken. Svaroppslutningen er om lag 65 prosent.

### **Sykefraværsprosent**

Tapte dagsverk (sykefraværsdagsverk) i prosent av avtalte dagsverk.  $(\text{tapte dagsverk} * 100) / \text{avtalte dagsverk}$

### **Sysselsatte i AKU**

Personer som hadde inntektsgivende arbeid i minst en time i undersøkelsesuka, personer som normalt utfører slikt arbeid, men som pga. sykdom, permisjon, ferie osv. ikke arbeidet i undersøkelsesuka, og vernepliktige.

### **Tapte dagsverk**

Sykefraværperioden blir regnet i tapte dagsverk. Der som en f.eks. jobber 50 prosent og er syk i to uker vil man ha fem tapte dagsverk.

### **Yrkeshemmede**

Arbeidssøkere som på grunn av fysisk, psykisk eller sosial funksjonshemming har vanskeligheter med å få arbeid, og som vurderes av NAV med sikte på yrkesmessig attføring eller som er i et attføringstiltak

Utgiver: Arbeids- og velferdsdirektoratet  
Adresse: Arbeids- og velferdsdirektoratet,  
Postboks 5, St. Olavs plass, 0130 Oslo  
Trykkeri: Bryne Stavanger Offset  
Opplag: 750  
ISSN: 1504-8217

